

---

# neoliberalismo, empresarios y estado

francisco durand

---

## Introducción

La cuestión de *quién* toma decisiones de política pública, particularmente aquellas vinculadas a la captación o distribución de recursos materiales, es tan importante como la de *para quién* se toman las decisiones. Ambas pueden estar fuertemente relacionadas, aunque de forma compleja. Esas dos preguntas —y una tercera, que se desprende de las dos anteriores: *con qué efectividad* los intereses económicos defienden «derechos adquiridos»—, están en el centro del debate sobre la naturaleza del poder en la era neoliberal.

Este trabajo se aproxima a las tres interrogantes estudiando la naturaleza de las relaciones de poder y la interacción entre el poder del Estado y los intereses sociales en materia de impuestos a la renta de empresas. La elección es importante porque esas políticas permiten determinar, con mayor claridad que otras, cuánto contribuyen o dejan de contribuir las empresas privadas al Estado y qué conflictos sociales generan. Las normas en cuestión se originan bajo el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). En el nuevo siglo, bajo los gobiernos de Valentín Paniagua (noviembre 2000-julio 2001) y el de Alejandro Toledo (2001-2006), se discute sus *consecuencias*.

El conflicto social que genera facilita el análisis porque permite recoger información, revelar cómo se ponen en juego los distintos intereses económicos y políticos y qué efecto tienen. Ese juego de poder no es comúnmente visible. Quienes se sientan en la mesa de poder operan en una «caja negra», donde se ocultan las decisiones de política. El conflicto permite penetrar la «caja negra».

Se estudia el proceso de toma de decisiones de normas que exoneran del pago de impuestos a empresas que se fusionan o dividen, lo cual permite una doble depreciación de activos (la primera, cuando se constituyen como empresa, y la segunda, cuando se reconstituyen al fusionarse o escindirse). La más importante es el Decreto Supremo (DS) 120-94-EF, aunque deben considerarse otras ampliatorias y complementarias, en particular aquellas

que prorrogan la doble depreciación por varios años (hasta 1998), las normas sobre convenios de estabilidad jurídica y la rebaja de tasas del impuesto mínimo a la renta.

Estas normas tienen dos consecuencias. Una, se facilita la reorganización empresarial en torno de unidades productivas más fuertes y eficientes. Dos, el Estado sufre un determinado costo fiscal al dejar de percibir aportes importantes por concepto de impuesto a la renta (IR). Una idea central por considerar es si en realidad había que afectar la recaudación del Estado para impulsar la reorganización de las fuerzas del mercado de ese modo. Otra es cómo la superposición y oscuridad normativa, que deriva de una maraña legal, determina una relación de colusión entre el Estado y los intereses económicos privados, actores que luego, al cambiar el régimen político, generan un conflicto.

El caso del DS 120-94-EF es políticamente importante por las siguientes razones: (a) la atención que le dedican el ejecutivo —en el período de Paniagua— y el Congreso —en el período de Toledo— por varias comisiones investigadoras y (b) la discusión en la prensa y en la sociedad civil, que se inicia en julio del 2001, cuando la administración tributaria —la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)— audita a empresas que usaron el DS 120-94-EF, discusión que por intervalos se mantiene dos años después. Ambos factores permiten entender la importancia que asume el conflicto y el grado y forma en que se toman decisiones durante varios gobiernos de la era neoliberal. Se observa con detalle la manera como las grandes empresas, fortalecidas económica y políticamente por la familia neoliberal (compuesta por tecnócratas, políticos y empresarios), defendieron eficientemente las normas y sus beneficios una vez que fueron cuestionadas cuando se inició la fiscalización del Estado.

Cabe advertir que se estudian decisiones tomadas en condiciones políticas normales, es decir, no determinadas por una situación extraordinaria de crisis. En esas condiciones extraordinarias se eleva la autonomía del Estado y el poder decisorio de los tecnócratas preocupados por cuestiones sistémicas. En el caso que estudiamos, los tecnócratas están en la escena, pero en las decisiones los políticos y los empresarios están muy presentes. Luego ocurren importantes reacomodos al cambiar el régimen político y entrar en la escena el Congreso, la prensa y la sociedad civil. Nuestra perspectiva es de mediano plazo y permite observar cómo los intereses privados en distintos gobiernos son capaces de afectar el proceso de toma de decisiones y qué reacciones esto genera.

El estudio revela que más que el rol sistémico de la tecnocracia para grandes reformas de políticas (el tema ha dado lugar a estudios sobre el poder en la era neoliberal, que se aplican mejor a situaciones de crisis), ocurre más bien un compromiso de intereses que liga a los políticos con los tecnócratas y las grandes empresas como parte integral de una misma estructura de poder. Se recurre a conceptos como el de «red social» y la «puerta giratoria» entre el sector público y privado, y otros términos novedosos en el estudio de la economía política como el de «maraña legal» y «legislación sastre». Cabe señalar que estas decisiones se toman en un contexto autoritario que se inspira en la tradición del decretismo (legislar por decreto, desde el ejecutivo), que permite explicar cómo el Estado es penetrado y «capturado» por intereses privados y qué costos acarrea este hecho.

## 1. El neoliberalismo en cuestión

En tiempos recientes, las preguntas sobre las decisiones de política pública se han enmarcado en el contexto de una reforma neoliberal al transitar América Latina del populismo industrializante proteccionista al neoliberalismo libremercadista. Las fuerzas que impulsaron ese tránsito se guiaron por la idea fuerza de que el Estado era el problema, y la solución, el mercado. Tal filosofía económica pro mercado y sector privado (su agente dinámico, por ser competitivo) ha llevado a justificar los cambios de políticas públicas como inevitables, necesarias y como generadores de una modernidad que extiende los beneficios.

En el ámbito internacional, el conjunto de recomendaciones de política que enfatizaban reformas tributarias, disciplina fiscal, privatizaciones, liberalización comercial y la desregulación estatal, para citar las más importantes, se presentó como la salida al problema de la crisis recesiva con inflación. La gran depresión de los años 80 aceleró el ocaso del populismo y preparó el advenimiento del neoliberalismo. El Consenso de Washington, como se le dio en llamar, se convirtió en la carta de navegación de los poderes fácticos externos ubicados en la capital de los Estados Unidos de América (EUA) para lograr que los países latinoamericanos abandonaran sus orientaciones y políticas nacionalistas antiglobalización y abrazaran el neoliberalismo globalizador (Smith, Acuña y Gamarra 1994: 8).

Los liberales hayekianos tomaron la iniciativa contra marxistas y keynesianos desde los años cuarenta del siglo XX, aunque su influencia solo se siente a partir de la década de los ochenta. Se trata de economistas que rechazaron las teorías intervencionistas y justicialistas que debían reforzar el rol del Estado y controlar las fuerzas del mercado (Merquior 1991: 169-170). Sostenían que se debía superar la crisis de los años 80 partiendo del supuesto de que los beneficiarios fuesen las mayorías, descritos como consumidores, o simplemente como ciudadanos. Los consumidores tenían un derecho al bienestar material afectado por las «políticas equivocadas» del populismo, que habían agotado el ineficiente modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, lo cual había generado inflación galopante, déficit fiscales fuera de control y una grave recesión del aparato productivo. Se debía entonces discutir ante todo el programa por adoptar y las «políticas correctas» (*sound policies*) por aplicar, es decir, las políticas de estabilización y reforma estructural macroeconómica que llevarían a superar la crisis, generarían una recuperación y abrirían las puertas a una soñada modernización. Como otras doctrinas, el neoliberalismo prometía la superación del subdesarrollo una vez que la caída del Estado y la eliminación de variadas formas de intervencionismo (principalmente crediticio, cambiario, arancelario, de precios) destrabaran el mercado.<sup>1</sup>

Varias obras marcaron inicialmente el debate en el Perú, y tomaron la iniciativa los defensores del neoliberalismo. El primero, y probablemente el más importante por el impacto internacional que tuvo, fue el libro de Hernando de Soto. En su *bestseller* *El otro sendero*, De Soto acusaba al Estado

<sup>1</sup> Sobre el tema de las promesas incumplidas y las teorías del desarrollo, véase el libro de Klarén y Bossert (1986).

y la excesiva normatividad controlista de asfixiar las fuerzas del mercado y crear condiciones para que «alianzas redistributivas» populistas medraran con el «mercantilismo». De Soto concibió que el dinámico y creciente sector informal de la economía indicaría que los pobres, que no podían participar en el juego de alianzas redistributivas, generaron su propia opción de mercado. Al ignorar las trabas, los informales podían rebajar costos y remover obstáculos para generar empleo. Estaban también demostrando, más que capacidad para sobrevivir en la pobreza, una «tremenda habilidad para generar riqueza» (1989: 13). La obra de De Soto se constituyó en el manifiesto neoliberal de los 80 y fue acogida y difundida internacionalmente por la familia neoliberal.<sup>2</sup> Cabe comentar que su base empírica miraba únicamente la informalidad y las trabas administrativas, el decretismo del ejecutivo. Nunca intentó demostrar, en esa o en otras obras, en qué consistía el «mercantilismo», idea que a pesar de ser solo un enunciado, se usó y popularizó para condenar el populismo y el intervencionismo estatal a tal punto que se convirtió en parte del lenguaje cotidiano, parte del sentido común.<sup>3</sup> Su obra, como otras de la misma escuela, tiene supuestos discutibles: que el mercantilismo es propio de políticas intervencionistas, que el neoliberalismo va a corregir, que al introducir el neoliberalismo cesa el mercantilismo (es decir, la renta y, en cierto modo, la corrupción).<sup>4</sup>

Dos economistas, Carlos Paredes y Jeffrey Sachs, entraron al debate abrazando el Consenso de Washington. Con esa guía, intentaron «contribuir al diseño de política económica», en la medida en que era «apremiante para el Perú enfrentar su crisis económica desde una nueva óptica» (1991: 27). El libro se escribió en las horas finales del populismo aprista, la crisis de 1989-90, para definir el rumbo que tomaría el nuevo presidente luego de las elecciones de 1990, y propusieron la minimización del Estado, de sus funciones y capacidad de intervención, y el fortalecimiento del mercado. Otra obra importante fue escrita por quien se atribuyó la gran transformación: el ministro Carlos Boloña. Afirmó haber logrado un cambio de rumbo al introducir sucesivos paquetes de reformas legislativas que liquidaron la base legal populista y socialista acumulada durante decenios. Boloña, siguiendo a De Soto, argumentó que durante su gestión se había abandonado definitivamente el mal camino del mercantilismo y la intervención estatal y que las reformas llevarían al país «hacia una economía de mercado con estado de derecho, hacia los viejos ideales del liberalismo económico y político» (1993: 52).

Los neoliberales peruanos lograron con efectividad cuestionar al Estado y las políticas socialistas y populistas como paradigmas rentistas asociados a la corrupción, y pusieron el adónde ir en el centro del debate, haciendo al mismo tiempo a un lado las cuestiones del poder. Anotemos que precisamente por sus conexiones con grandes poderes (los medios de comunicación, los organismos financieros internacionales, las multinacionales, los grupos de poder económico y los sectores exportadores) los neoliberales pudieron influir en la política y la sociedad y diseminar sus ideas.

<sup>2</sup> Al respecto, véase Bromley (1990).

<sup>3</sup> Más que una obra científica, es un manifiesto ideológico, pero requiere el barniz científico para reforzar su enorme carácter persuasivo.

<sup>4</sup> Mario Vargas Llosa, candidato neoliberal a la presidencia, ha defendido esta idea en sus memorias (1992).

De ese momento fundacional de inicios de los 90 se pasó después a la crítica y las evaluaciones sobre el impacto de las políticas, en tanto, dado los cambios realizados, se podía hacer el contraste entre las promesas y la realidad. Destacan en ese intento el libro editado por Efraín Gonzales de Olarte (1996), que señaló las limitaciones del programa neoliberal, particularmente su dificultad de mejorar la calidad del Estado, y que cuestionó la posibilidad de que los logros iniciales (baja inflación y mayor crecimiento) tuvieran sostenibilidad dado que el país se caracteriza por un cortoplacismo que también afecta a los esfuerzos neoliberales.<sup>5</sup>

Más adelante, luego de la crisis recesiva de 1998 y el colapso del gobierno autoritario de Alberto Fujimori (a raíz del escándalo generado por los vídeos del asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos), dado que el modelo no superó el carácter cíclico de crecimiento efímero con pobreza, surgió una autoevaluación de los neoliberales que gestaron y administraron la reforma. Roberto Abusada, consultor del Banco Mundial (BM), adalid del neoliberalismo desde los años 80, asesor del ministro de economía Jorge J. Camet, intentó recentrar el debate publicando un libro poco después de que Fujimori ganó fraudulentamente su tercera elección consecutiva el 2000. La obra, colectivo de ensayos del grupo tecnocrático del Instituto Peruano de Economía (IPE) y de expertos asociados a él, insistía en el buen camino y la necesidad de continuar «profundizando las reformas». Se afirmaba que «las reformas de 1991-1997 no han dado paso en el Perú a una segunda etapa», y que era necesario no solo que «se completen estas reformas, sino que se avance en el desarrollo de instituciones fundamentales para el desarrollo moderno de la economía de mercado» (2000: 26, tomo I).

Abusada seguía así el camino abierto por el BM, que reconocía tardíamente la necesidad de cambiar no solo las políticas sino las instituciones. El BM afirmaba la necesidad de ir a una segunda generación de reformas, que no fue visualizada cuando se habló de la primera, en la que identificaba la débil institucionalidad como un obstáculo al éxito del neoliberalismo (World Bank 1998). Abusada advertía, asimismo, que «el gobierno peruano [...] perdió la convicción de completar la reforma a partir de 1996», y que «nos encontramos frente a un peligroso período de inacción» (2000: 27, tomo I). Para Abusada, el crecimiento efímero y la falta de resultados se deben a un supuesto abandono del buen camino por consideraciones de cálculo político reeleccionista de Fujimori y nuevas formas de intervencionismo. Su análisis sugería que las crisis se gestaron abruptamente y que los factores de renta y corrupción que predominaron desde 1994, incluso antes, no tenían importancia en el análisis del desarrollo económico. Argumentaba que las decisiones eran más el resultado de políticos y menos de los tecnócratas, que seguían, en teoría, vigilantes del cambio de rumbo.

Cabe señalar que destacados miembros de la familia neoliberal siguieron ejerciendo el poder en el aparato de Estado en plena crisis. En 1998 el ministro Camet dejó el cargo pero lo reemplazó Jorge Baca, ex gerente del IPE. Luego de su corta permanencia, al ser cuestionado por el sector privado por no prever ni manejar bien la crisis, Baca fue a su vez reemplazado por Víctor Joy Way, quien se asesoró por Paredes y Sachs.

<sup>5</sup> Ver también Gonzales de Olarte, Efraín y Liliana Samamé (1991).

La orientación de las principales obras de los neoliberales peruanos asociados a la implantación del modelo en los años 90, y su insistencia en la cuestión del programa y sus ajustes, caso de De Soto, Paredes, Sachs, Boloña y Abusada, confirma precisamente una de sus mayores limitaciones: desconocer «la presencia de conflictos de intereses en su discurso económico para encubrir “la razón del más fuerte”, lo que considera ventajoso para la raza humana en abstracto» (Rojo 1993: 27). Efectivamente, el neoliberalismo asume una visión darwinista y, según ella, las diferencias sociales son normales, y los sobrevivientes más destacados aquellos que consiguen más riqueza, es decir, las corporaciones, el gran capital, los cuales son sujetos de admiración por ser «los más fuertes» actores del mercado debido a su competitividad.

*El neoliberalismo no solo minimiza o ignora la importancia de los cambios en la correlación de fuerzas entre clases sociales que emana del nuevo mapa de poder económico; también evita la referencia a quién hace política económica y olvidan quién concretamente se beneficia de ella. Los neoliberales ignoran adrede quién se fortalece y beneficia, y que dicho proceso no se debe solo al mercado sino también, y de modo importante, a la relación privilegiada con el Estado. Ese tema pocos quieren tratarlo. Al haberse conformado una nueva estructura de poder institucional neoliberal asociada al gran capital, que influye simultáneamente en el aparato de Estado y los medios de comunicación, se evita que el tema forme parte de la agenda nacional. Se trata de la gran omisión de nuestro tiempo. Quienes la ignoran se encuentran bajo su enorme sombra, compartiendo esferas de poder, y formando parte de un nuevo entramado institucional que impide la crítica y dificulta la objetividad científica.*

Sin embargo, las cuestiones del poder y esas inquietantes, incómodas preguntas terminan siempre por salir a la superficie. Destacan en ese sentido *los ensayos críticos de Manuel Estela*. Se trata de un experimentado técnico, autor de la reforma tributaria de 1991, director del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y un autor *sui generis* porque defiende «el verdadero liberalismo» y las políticas de estabilización, pero critica duramente a los economistas «pseudoliberales». En sus ensayos, Estela insistió en recentrar la discusión no solo sobre el camino por seguir —cuestionando la tesis fundamentalista de Abusada y Boloña de que existiría solo «una única opción», su propuesta neoliberal—, sino *la práctica misma del poder*. Los pseudoliberales, según Estela, por estar inspirados por una cultura rentista, por olvidarse de la pobreza (visible en el desbalance regional y la brecha de ingresos, dos temas ignorados por los impulsores del neoliberalismo), no eran capaces de crear las condiciones para «el crecimiento sostenido con difusión del bienestar» (2001: 14). El Estado no ha estado «al servicio del bien común», por lo tanto, «se requiere instaurar un Estado eficaz que promueva, regule y supervise el mecanismo del mercado» (2001: 134), lo que implicaba admitir que hay grados y formas de intervención necesarios.

La vuelta a la discusión sobre el Estado no es tanto insistir en que es un problema institucional difícil de resolver, que requiere nuevos intentos de reforma, sino que se debe reconsiderar la cuestión de sus funciones *al fallar el mercado y favorecer a ciertas fuerzas*. El mercado, entonces, puede ser parte del problema, y el Estado parte de la solución a ese problema. No existe otro mecanismo corrector para la sociedad. El paso adelante es importante.

El autor reconsideró el rol del Estado en la medida en que los llamados pseudoliberales no lo habían transformado institucionalmente, a pesar de sus reclamos tardíos por una segunda ola de reformas, ni entendido en su rol redistributivo y corrector. Estela también observaba que la cuestión fiscal era vital en la discusión del desarrollo, porque contribuía a reproducir las desigualdades al tener un tinte particularista, y porque se sostenía más en los impuestos regresivos como el de ventas y el selectivo al consumo, antes que en el impuesto a la renta, en el que la contribución a la recaudación es menor y donde mayor es la evasión.

No obstante los avances en la discusión, queda pendiente entender cómo concretamente operaron los mecanismos de la renta y la corrupción. Ello requiere ir más allá del análisis económico y adoptar una visión interdisciplinaria (que el propio Estela, como antes Gonzales de Olarte, reconocen como importante) con estudios empíricos que validen o rechacen la tesis del pseudoliberalismo o neomercantilismo (los que son neoliberales de palabra y mercantilistas de hecho). Se trata de demostrar objetivamente la lógica social y económica del poder al identificar a los hacedores y los beneficiarios de la política económica.<sup>6</sup> Se debe entender que la renta es en buena parte el resultado de la influencia de un sector privado fortalecido y liderado por grandes empresas, lo que afecta negativamente a la recaudación y deja de lado el interés público.

Más allá del Perú y América Latina, la cuestión del quién decide y cómo se toman las decisiones, una vez que el porqué dejó de atraer todas las miradas, también se consideró cuando pasaron las urgencias de la crisis y se aceleró la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo. Ya hemos mencionado el texto del BM, *Institutions Matter* (1998), pero antes hubo avances significativos. En los Estados Unidos, los académicos discutieron sobre la manera como se ejerce el poder al analizar el ciclo de políticas públicas (evaluación, discusión, adopción y puesta en práctica). Destacan en ese sentido los trabajos de Merilee S. Grindle y John W. Thomas, principalmente de la primera, por innovar la discusión académica sobre las decisiones de política pública al ir más allá de los enfoques clásicos estadocéntricos o sociocéntricos y explicar mejor la dinámica decisional en condiciones de crisis y transición al neoliberalismo.

Su libro, *Public Choices and Policy Change*, ejerció una considerable influencia al enfocar el estudio en el proceso mismo de toma de decisiones en el ciclo de políticas públicas en casos de reforma. En su análisis no están en el centro de la escena las presiones sociales por el cambio, las motivaciones políticas de los dirigentes gubernamentales o sus intereses personales, que es el caso de enfoques clásicos, sino la tecnocracia estatal (*policy elites*).<sup>7</sup> Grindle y Thomas argumentaron que la crisis que abre las puertas al neoliberalismo brinda oportunidades únicas para el cambio en la medida que genera

<sup>6</sup> Según Rojo, no debe llamar la atención la contraposición entre los «neoliberales puros» y los «neoliberales bastardos», aquellos que en España «abandonan su fe cuando están en juego subvenciones del Estado [...] para el sector o empresas en que de alguna forma tienen un interés personal» (1993: 25).

<sup>7</sup> Ver Silva (1996) y Durand y Thorp (1998), ambos aplicados a casos de reformas tributarias.

mayor autonomía a las elites tecnocráticas que empujan las reformas (1993: 83). De allí el término *crisis-ridden reform*, reformas «gavilladas» por una situación de crisis.

Las decisiones, sin dejar de considerar que están determinadas por un contexto amplio, incluyendo las presiones sociales y los intereses (argumentos del enfoque sociocéntrico), las condiciones con que operan los políticos y la manera como defienden sus intereses (enfoque estado-céntrico), y la propia capacidad administrativa del Estado, emanaron principalmente de la tecnocracia. Este grupo social es clave por haberse fortalecido en la crisis y la transición sistémica, por ser el conceptualizador y operador del nuevo rumbo. A la tecnocracia se le ve operando en un contexto de «espacios para hacer política pública» que pueden ser muy bien utilizados para facilitar las opciones de cambio (*choices*). La eficiencia y eficacia sistémica dependen de la calidad personal de los expertos, su grado de preparación, capacidad de trabajo en equipo, claridad en el establecimiento de metas y experiencia para cumplirlas. Observemos que los autores hicieron una distinción importante sobre el ciclo de políticas en contextos diferentes. Admitieron que los cambios ocurren en condiciones anormales, excepcionales, que favorecen reformas rápidas y que son distintos a condiciones normales. En estas últimas, definidas como *business-as-usual*, el cambio también es posible pero camina a otro ritmo, y es más por incrementos que radical, porque no está sometido a la urgencia y las presiones que caracterizan a las reformas «gavilladas» por la crisis.

El trabajo, sin embargo, se refiere a un tipo particular de políticas públicas: aquellas que inspiran las reformas neoliberales, basadas en los principios de tal doctrina, en las que es posible argumentar que la fortalecida tecnocracia, el gestor principal de políticas públicas, puede operar con altos niveles de autonomía de las fuerzas sociales internas y de los políticos. Se refiere también a particularidades del contexto propio de los años 80 y 90, cuando las fuerzas externas, principalmente el FMI, se han fortalecido, lo que influye en las opciones tecnocráticas e, incluso, en la conformación de los equipos (Grindle y Thomas 1993: 155-156). Ello, añadamos, implícitamente revela nuevas relaciones de poder internacional que no pueden ser ignoradas en el análisis de política pública. En ese nuevo contexto de poder nacional e internacional, interceptados por el FMI e intermediados por la tecnocracia, se hacen reformas en paquetes con fuerte supervisión técnica internacional, lo que les da mayor coherencia. Asimismo, permite controlar las formas más groseras de rentismo y la corrupción en el diseño de políticas (mas no en su aplicación, diferencia importante).

Cabe señalar que, en esta línea de análisis y otras que siguieron luego por el mismo camino, se argumenta la importancia del «buen gobierno». Ante la dificultad o la imposibilidad de desarrollar las capacidades burocráticas, ante la pobreza de los resultados logrados (Grindle 1997), se incide más en el quién. Pero no queda muy en claro la cuestión de los beneficiarios, en parte porque al estar a favor del cambio, su marco conceptual selecciona, escoge ciertas áreas de política, lo cual implícitamente acepta que todos se benefician. En la medida en que querían demostrar que cambiar es posible y que puede ser positivo, no se tomaron en cuenta otras áreas de política pública.

¿Qué sucede si en lugar de medidas de reformas estudiamos áreas de política en las que predomina una mentalidad rentista tradicional, con un

discurso neoliberal practicado por gobiernos cleptocráticos, depredadores?<sup>8</sup> En esas decisiones tiene presencia el factor tecnocrático, pero opera en condiciones «normales» de política, en el sentido de estar influido fuertemente por intereses económicos y no estar bajo las urgencias sistémicas de estabilizar la economía. No existe, por tanto, lugar a suponer que la tecnocracia solo opera por el buen camino, que está vacunada contra toda tentación rentista, que no tiene ninguna vinculación interesada con los intereses económicos que su propia receta ha fortalecido exponencialmente a costa del Estado. Aquí se trataría de casos en los que el Estado deja de cumplir con sus funciones básicas, como es la recaudación, por promover al sector privado sin conseguir nada tangible a cambio.

La visión que obtenemos es cualitativamente distinta y posiblemente explique mejor el mal gobierno y la manera como opera, la dureza y persistencia de su trama de intereses. Todo ello debe ser entendido para identificar por qué la calidad de las políticas es tan variable y a veces considerablemente costosa para la sociedad y el Estado. Se debe mirar, como Grindle y otros hacen, dentro del Estado, tomar en cuenta cuándo y gracias a qué factores (capacitación del personal, escalas de pago, mecanismos de control interno, cultural organizacional) operan las *policy elites*, pero como remedios que no van a prosperar si no tomamos en cuenta la relación del Estado con las fortalecidas fuerzas del mercado, particularmente aquellas interesadas en la renta y entroncadas con la tecnocracia y los políticos, quienes deciden cuál es la orientación de las políticas públicas, cuáles se aprueban y cuáles se evitan (*non-policies*) y cómo se aplican (o, según los casos, cómo no se aplican) aunque pagan el precio de ver afectada su reputación como ciudadanos corporativos.

Es hora entonces de traer a colación el viejo tema de la lógica del poder para analizar cómo determinadas fuerzas sociales, fortalecidas y privilegiadas por su mayor capacidad de acceso e influencia, pueden haber determinado directa o indirectamente, pero de modo lógico y bastante visible, o claramente deducible, ciertas decisiones de política que los benefician. También de considerar cómo, por alteraciones del ciclo político, al modificarse la capacidad de los intereses económicos para mantener privilegios (debido a la intervención de órganos recaudadores del Estado, del Congreso y de la opinión pública), en condiciones de mayor participación democrática que al momento en que se generó la maraña legal, esos intereses logran defenderse con bastante efectividad.

## 2. Red social mercantilista

La renta es entendida generalmente como gasto de recursos o restricción de actividades que favorece a determinados individuos, empresas o actividades económicas (Drazen 2000: 334-37). Aunque el concepto de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) intenta estimar el costo que acarrea (aspecto que, en nuestro caso, se trata del ingreso que se deja de recaudar), está conectada íntimamente con la cuestión de quién ejerce el poder. Las rentas y cabildeo (*lobby*, o lobismo, para utilizar un término castellanizado) van de la

<sup>8</sup> Según Drazen, los depredadores son grupos o individuos que concentran sus actividades en la apropiación de bienes de otros (2000: 343).

mano. Los intereses económicos generan o afectan las normas, en este caso enmarañando la legislación e introduciendo un beneficio que facilita la elusión tributaria y dificulta la fiscalización, o también porque los intereses privados han logrado «capturar» una agencia del Estado y eliminar impuestos que afectan a la renta de las empresas.

En el caso del DS 120-94-EF, el Estado operó con gran rapidez y efectividad porque varios de sus órganos claves fueron permanentemente capturados o fuertemente influidos por intereses económicos por medio de la presencia directa de empresarios rentistas en el Estado y, más generalmente, por la asociación interesada de la tecnocracia que operó en él y fuera de él por medio de una correa de transmisión que legalizó el «lobismo». La captura, cabe añadir, ocurrió por un tiempo largo, como resultado de una serie de acuerdos políticos al más alto nivel entre los grandes poderes que le dieron estabilidad al fujimorismo por una década. En la medida en que inicialmente la penetración fue efectiva y constante, no había necesidad de «lobismo» externo; este vino después, cuando cambió el gobierno, y hubo entonces de parte de los intereses privados intentos por recapturar el Estado, de hacer *lobby* frente a otros poderes cuando el conflicto estalló y se hizo público.

La captura del Estado por intereses privados, hecho más bien típico del período neoliberal, por asignar enorme importancia al mercado y fortalecerlo, ocurre de la siguiente manera. Apenas elegido Fujimori, al día siguiente para ser más precisos, se gestan dos contactos. El primer contacto fue con la familia neoliberal, iniciativa de Hernando de Soto, para que el nuevo presidente viaje a los Estados Unidos, se reúna con el FMI y, además, se confeccione una lista de técnicos que servirían en su gobierno (Boloña 1993: 21-25).<sup>9</sup> El otro, menos conocido, fue la reunión entre el presidente electo y una delegación de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), presidida por Jorge J. Camet, en ese entonces presidente de esa confederación empresarial, en la cual, una vez aprobada una agenda de «orden y progreso» en la que coincidían Fujimori y los líderes empresariales, se ofrecieron puestos ministeriales a dirigentes empresariales. Las normas, por tanto, van a emanar de una estructura de poder sostenida en pactos entre intereses económicos privados y los ocupantes del Estado (Durand 2003, capítulo 2). Este aspecto no debe ignorarse en el análisis de políticas públicas

Durante el gobierno de Fujimori (1990-2000), todos los ocupantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Ministerio de Industria (MI) han sido empresarios, empresarios-economistas, políticos-empresarios o profesionales directamente vinculados con el sector privado (abogados tributarios y gerentes de gremios empresariales). De estos dos ministerios, el más importante es el MEF porque ejerce el control presupuestario del Estado asignando fondos, coordinando con diversos organismos reguladores (banca, impuestos, aduanas), firmando contratos de estabilidad jurídica (junto con el Ministerio de Energía y Minas, MEM), negociando la deuda externa, organizando licitaciones para obras públicas, y, finalmente, legislando o proponiendo legislación al Congreso en tanto principal hacedor de política económica.

<sup>9</sup> Conversación con un asesor del candidato electo Fujimori, a quien el futuro presidente le consultó. Lima, agosto del 2001.

Seis ministros han ocupado la cartera del MEF en la década del 90. Quien más ha durado en el cargo es el constructor Camet, que reemplaza a Boloña en enero de 1993, y se convierte en el ministro de economía más longevo de la historia (duró cinco años y cinco meses, hasta junio de 1998). Camet, cabe insistir, es quien preside la delegación de CONFIEP que habló con el candidato electo Fujimori en mayo de 1990. Fue él quien nombra a Jorge Baca en su reemplazo. Baca fue gerente del IPE y de allí pasó a presidir la SUNAT; luego se fue al MEF hasta diciembre de 1998, fecha en que salió y fue finalmente nombrado director ante el Banco Interamericano de Desarrollo. Es en ese período cuando, sobre la base de una estructura de pactos y manejo del aparato de Estado estable, se conforma la red social. En el MEF, entre muchas decisiones cuestionables investigadas luego por el Congreso (recompra de papeles de la deuda externa, compra de armas, decretos secretos, licitaciones amañadas), ocurre la maraña legal de la cual tratamos aquí.<sup>10</sup> Es decir, cuando el Estado ya ha sido capturado y cuando procede a facilitar al sector privado el acceso privilegiado y un alto nivel de influencia a las más altas esferas decisorias.

Esas fuerzas, una vez acordado el pacto de poder y definida la orientación macroeconómica, y una vez decidido quiénes participarían en el proceso de toma de decisiones, procedieron a realizar un gran cambio legal. Los cambios fueron denominados *tsunami* legislativo, oleada de paquetes de medidas tomadas en 1991 y 1992, elaboradas por el ejecutivo, sea por poderes extraordinarios concedidos por el Congreso o gracias a la acción del golpe presidencial de Estado de junio de 1992, que cerró el Congreso por un tiempo (Boloña 1993: 55-57). Al *tsunami* le seguirían luego oleadas menores de normas, muchas de ellas de corte rentista, y algunas (como los decretos secretos para la compra de armas) abiertamente ilegales y altamente corruptas. En ese segundo momento se filtra la normatividad rentista, la cual se intenta justificar como parte de un gran esquema de fortalecimiento de la iniciativa privada. Los hechos ocurren entonces en plena era neoliberal, en un contexto en el que el Estado «cambia de rumbo», y cuando se opera una profunda modificación en la correlación de fuerzas políticas, que fortalece a la tecnocracia y al sector privado.

Antes de entrar a explicar la secuencia de cambios legislativos que aquí nos ocupa, conviene precisar desarrollos políticos que ocurren en dos planos y que marcan el contexto en el cual aparece el DS 120-94-EF. En el primer plano se conforma una estructura de redes sociales para el manejo de influencias en el seno del Estado en la cual participan empresarios y técnicos, y se borra así o se hace difusa la relación entre el interés público y el privado. En el segundo plano ocurre una disputa por el poder en el manejo de organismos claves del aparato de Estado como resultado de un afán hegemónico del MEF, que sale triunfante al desplazar del poder a otra facción tecnocrática no ligada a la renta. Es un cambio decisivo en la correlación de fuerzas para los buscadores de rentas porque remueven el principal obstáculo en su camino.

<sup>10</sup> Ver al respecto Dammert Ego Aguirre (2001), CIDEF (2002) y Durand (2003, capítulos 7 y 8).

## 2.1. La telaraña IPE-MEF

En cuanto al primer plano, el hecho más importante es que en el período Boloña y Camet se conforma y estabiliza una estructura de poder en la que, de un lado, se articula institucional y personalmente una red social público-privada en torno de empresas, organismos del Estado y consultoras y, de otro, con personas que mantienen relaciones cercanas entre sí e intereses mutuos para permanecer en el poder y ejercerlo de una cierta manera.

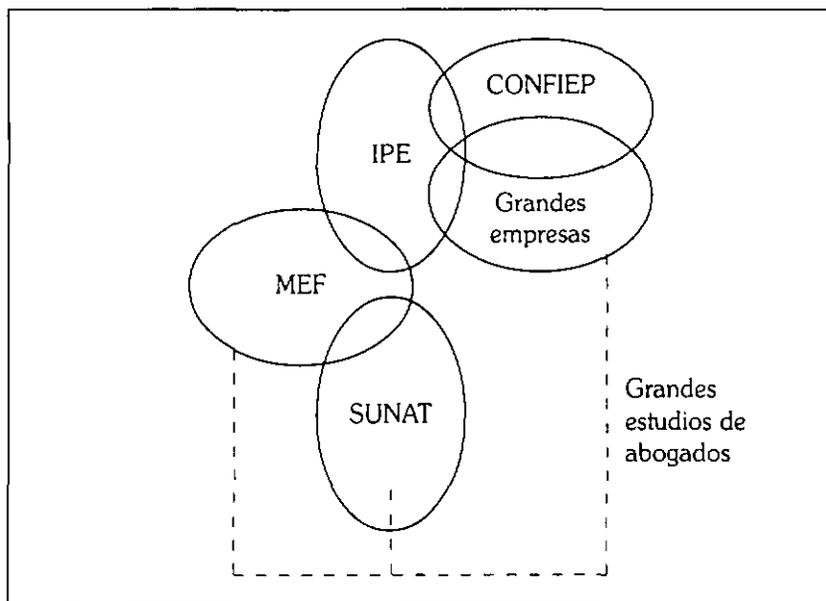
Boloña conforma un equipo tecnocrático en el que se asesora de técnicos como Fritz DuBois y Mario Ferrari, este último del Banco de Crédito del Perú (BCP), la empresa más poderosa del país, manejada por cuatro grupos de poder económico peruanos y dirigida por Dionisio Romero Seminario. Cuando se reemplaza a Boloña por Camet, DuBois se queda con el nuevo ministro y se le une como consejero Roberto Abusada, pero por un tiempo corto, porque pasa a participar como inversionista en la privatización de Aeroperú y más adelante se enlaza visiblemente con la elite económica peruana al integrarse al directorio del grupo constructor Graña y Montero. Este grupo, junto con JJC-Contratistas Generales, la empresa de la familia Camet, obtuvo numerosas licitaciones en la década del 90. Cuando Boloña sale del MEF, pasa a ser consultor del BCP y reorganiza el quebrado grupo Nicolini. Luego regresaría al MEF en el tercer y breve gobierno de Fujimori de julio a noviembre del 2000. Hay, entonces, vinculaciones que conforman una red de relaciones.

En este contexto de relaciones, un evento importante es la institucionalización de la red. En 1994, Abusada forma el IPE con fondos del BM, de la CONFIEP y de grandes inversionistas. El IPE es concebido como un organismo privado de asistencia técnica para que «ayude» al sector público en el diseño de una política económica en materia tributaria y de política comercial (IPE 1994). Gracias a las gestiones oficiales del MEF de Camet, el BM hace una donación de 500 mil dólares, mientras que las empresas y CONFIEP contribuyen con una cifra similar. Según el acuerdo MEF-IPE, auspiciado y condicionado por lineamientos del BM, en materia de política fiscal se tiene como metas:

Mejorar la capacidad del receptor [MEF] para diseñar la política tributaria y comercial. Coordinar con las agencias involucradas en la recaudación y la administración de impuestos internos (SUNAT) y la autoridad aduanera (ADUANAS) (IPE 1994). (Traducción libre).

El IPE interpretó este mandato de modo muy peculiar. En lugar de trabajar conjuntamente con los funcionarios del MEF, SUNAT y ADUANAS, más bien encargó a consultores trabajos de investigación y propuestas de política que eran luego presentados al MEF al más alto nivel. Uno de sus primeros trabajos fue el de los «sobrecostos tributarios», que llevó a eliminar o bajar las tasas de varios impuestos a las empresas entre noviembre de 1996 y noviembre de 1998. Eran impuestos calificados como «antitécnicos», y se argumentó que las empresas estaban excesivamente gravadas (FONAVI y el impuesto mínimo a la renta). En el caso del impuesto mínimo a la renta (que precisamente aseguraba un mínimo de recaudación en tanto el pago del impuesto regular a la renta es de baja recaudación debido a que las empre-

Gráfico 1. Red social mercantilista IPE-MEF (1994-1998)



sas cargan como gastos múltiples formas de consumo personal de los gerentes y sus familias), la tasa se bajó primero de 2 a 1.5% (noviembre de 1996), cuando aún la recaudación era aceptable. Pero se continuó por ese camino en los años siguientes, cuando la recaudación caía. En mayo de 1997, la tasa sufrió otra rebaja y bajó a 0.5%, luego descendió a 0.2% (noviembre de 1998) para ser eliminada el año siguiente. El efecto combinado de estas medidas y del aprovechamiento de los beneficios tributarios por revaluaciones hizo que las grandes empresas disminuyeran de modo importante su contribución tributaria al Estado.<sup>11</sup> De haberse mantenido ese impuesto mínimo, algo habría entrado a las arcas del Estado a pesar de los beneficios tributarios de las revaluaciones. ¿Con esas acciones del IPE, se podía fortalecer al MEF para «mejorar la capacidad para diseñar políticas» o se le debilitaba institucionalmente?

Los nudos de relaciones y las entradas y salidas por la puerta giratoria entre el sector público y privado se observan en una serie de trayectorias.<sup>12</sup> El IPE está en abierto conflicto de intereses en tanto siendo de accionistas privados interviene en el diseño y evaluación de políticas públicas y porque, además, brinda al mismo tiempo servicios de consultoría al Estado y a la gran empresa.<sup>13</sup>

Las instituciones que se enlazan en esta sofisticada telaraña se ilustran en el gráfico 1. Veamos quiénes han participado en el IPE. De 1994 a 1999,

<sup>11</sup> El investigador Moisés Arce entrevistó a Abusada y Baca, quienes reconocieron su rol en esta reducción de impuestos. Véase al respecto Arce (manuscrito).

<sup>12</sup> Sobre la puerta revolvete y el manejo de influencias en la era Camet, ver Arce (en prensa).

<sup>13</sup> La «captura» del Estado y el manejo no solo se revela en las redes sociales de la familia neoliberal, que articulan los grandes poderes decisorios y que manejan recursos económicos, sino en otros hechos. Según un artículo pu-

aparte de los arriba mencionados (Abusada y Baca), han ocupado diversos cargos Alfonso Bustamante (Telefónica del Perú; antes de formarse el IPE fue ministro de industria en reemplazo de Camet; en el IPE fue primero presidente y luego vocal), el banquero Guillermo Wiese (vicepresidente de 1994 a 1995), el minero Luis Hotschild (vocal de 1994 en adelante), el banquero Jorge Picasso (vocal de 1995 a 1998 y presidente de CONFIEP por dos años), Francisco Moreyra Paz Soldán (vocal y secretario de 1994 a 1998; al mismo tiempo fue asesor legal de Camet y asesor legal del Peruvian Privatization Fund, organismo privado que compraba papeles de la deuda externa),<sup>14</sup> Arturo Woodman (secretario y luego vicepresidente de 1994 a 1999; fue Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Local (FONCODES) en 1992-1994, luego presidente de CONFIEP y, más adelante, presidente de varias Comisiones Especiales de Privatización), Leoní Roca (asesora del MEF; fue gerente en 1997 en reemplazo de Baca), José Valderrama (por un tiempo breve, también asesor del MEF) y Patricio Barclay (financista; primero vocal y luego presidente).<sup>15</sup>

La puerta giratoria ha experimentado los siguientes giros:

- Abusada es asesor del ministro Camet, pero se retira pronto en 1994 al participar en la privatización de Aeroperú. Crea luego el IPE el mismo año con el apoyo del ministro Camet.
- DuBois es el jefe del gabinete de asesores del MEF de 1993 a 1998 con los ministros Camet y Baca. A partir de 1999, cuando sale del MEF Baca, pasa a ser el gerente del IPE. Luego pasa al directorio de numerosas empresas, incluyendo la constructora JJC-Contratistas Generales.
- Camet es vocal del IPE desde 1998, a partir del momento que deja el ministerio. Pasa también a integrar de modo permanente el directorio del BCP.
- Los más importantes asesores del MEF y el propio ministro Camet pasan a formar parte del IPE apenas dejan los cargos públicos. Baca, el gerente del IPE, pasa al sector público, primero como superintendente de la SUNAT y luego como ministro.
- De los varios empresarios que forman parte del IPE, tres (Camet, Bustamante, Woodman) han sido altos funcionarios del gobierno de Fujimori.

---

blicado en *Liberación* (agosto 6, 2001), titulado «La cola de Fritz», Du Bois se habría encargado de dar una remuneración extra a un grupo selecto de funcionarios del MEF con fondos que no provenían de fuentes oficiales (MEF o Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) sino de una bolsa del sector privado. De ser correcta esta noticia, el MEF había entrado en una lógica de corrupción. Es posible especular que las empresas que armaron esta bolsa sean las mismas que participan en el IPE.

<sup>14</sup> Véase al respecto las declaraciones de miembros de La Comisión Herrera del Congreso (*La República*, agosto 1, 2003).

<sup>15</sup> La información sobre el IPE viene de su documento fundacional (1994), de la SUNARP, de un artículo de Internet titulado «Camet hipotecó la política económica del Perú al Banco Mundial». En <agencia.peru.com> (julio 8, 2001), y otras dos fuentes periodísticas (*Liberación*, agosto 6, 2001: 3 y *Domingo*, edición dominical del diario *La República*, diciembre 1, 2002: 10-12).

Insistamos que en la red IPE se encuentra casi todo el personal clave del MEF de la era Camet. Allí se encuentran los tecnócratas neoliberales (Abusada, DuBois, Baca, Roca y Valderrama), quienes han estado ora en el sector privado ora en el público. Aparte de la puerta giratoria, lo que la red manifiesta es una conexión más profunda, aspecto que Arce no menciona, y que indica que la red está personal e institucionalmente vinculada a poderosas e influyentes empresas privadas que destacaron por su abierto y permanente apoyo al gobierno de Fujimori. En algunos casos por beneficiarse (rescate del Banco Latino y el Banco Wiese, el Peru Privatization Fund, en el que participó el grupo Romero) (CIDEF 2001 y 2002);<sup>16</sup> en otros, por estar estrechamente vinculados al régimen (Telefónica del Perú, BCP, los presidentes de CONFIEP).

El rol del BM es importante por la donación al IPE y porque bendice al instituto como si realmente fuera de servicio público. Anotemos que Abusada ha sido consultor de dicho organismo por lo menos desde fines de los setenta y pasó luego a ser viceministro de comercio del MEF entre 1980 y 1982, para luego ser consultor privado que brinda servicios al MEF con fondos del BM.

Robert Taliercio Jr., quien en su investigación doctoral de Harvard estudió el caso de la SUNAT y su fórmula de autonomía institucional como institución relacionada pero separada del MEF, proporciona una visión externa que coincide con lo argumentado por Estela. Taliercio sostiene que:

Desde 1991 a 1998 la autonomía de la SUNAT fue atacada por varios lados. Varios ministros de economía y finanzas habían tratado de retomar control, aunque solo uno tuvo éxito. En términos organizacionales, la SUNAT sobrevivió; la forma como estaba organizada, incluyendo sus mecanismos de autonomía financiera y de personal, permanecieron básicamente intactos. Sin embargo, el MEF obtuvo control sobre el nombramiento del superintendente, lo que abrió el camino a la interferencia política (2001: 7). (Traducción libre).

---

<sup>16</sup> El salvataje es como sigue. Por medio del DS 114-98-EF el gobierno emite bonos del tesoro negociables que son canjeados por cartera pesada. Un total de ocho bancos transfieren una cartera por valor de 136 millones de dólares. En el caso del Latino, el caso más importante, el monto asciende a 68.4 millones (SBS 2002: 42). Los accionistas hacen un aporte de capital por 59 millones de dólares para tratar de estabilizar al banco. Ante la insuficiencia del programa y el agravamiento de la crisis financiera, otras medidas siguen. En junio de 1999 se realiza una segunda emisión de bonos (DS 099-99-EF) a la cual se acogen 11 bancos, y se transfiere una cartera pesada por valor de 290 millones de dólares. Los principales acogimientos son los del Banco Continental por 74 millones, el Interbank por 72 millones, el Nuevo Mundo por 33 millones y nuevamente el Latino por 30 millones (SBS 2002: 48). En junio de 1999, el gobierno crea el Programa de Consolidación Patrimonial para «fortalecer a los bancos con riesgo sistémico». El programa establece la suscripción temporal de acciones representativas del capital social y otorga garantías para respaldar algunos activos. El Latino obtiene 175 millones de dólares. En julio del mismo año, se aprueba un cuarto programa (DU 041-99-EF) cuya finalidad principal es comprar el Banco Latino (Dammert Ego Aguirre 2001: 186).

Taliercio se refiere a los intentos de los ministros Boloña y Carnet de subordinar a la SUNAT eliminando su autonomía financiera (en la medida que se autofinancia con un porcentaje de lo recaudado y administra directamente sus fondos) y al considerar que debía girar en torno de la órbita del MEF. Esa fue una batalla que se inició en 1992 y que continuó luego bajo el argumento de que el MEF debía imponer el principio de «caja única» en el Estado, con lo cual buscaba que los fondos de la SUNAT fueran primero al MEF para luego distribuirlos a su criterio, lo cual le daba enorme poder. La autonomía financiera de la SUNAT se mantuvo, no obstante repetidos intentos del MEF. Carnet, sin embargo, tuvo éxito atacando por otro lado: comenzó a intervenir en decisiones de personal desde el período de Revilla, y luego, con su salida y su reemplazo por Baca, el MEF decide finalmente el nombramiento del superintendente. Ya no existía la necesidad de eliminar su autonomía porque la había perdido al capturar su cabeza. La consecuencia de ello, que se verá en concreto en el caso del DS 120-94-EF, es que se pierde el contrapeso en materia de toma de decisiones no solo interinstitucional (MEF y SUNAT), sino entre lo técnico y lo político, lo cual, como los dos autores mencionan líneas arriba, abre las puertas a «interferencias», es decir, a lo no técnico, a lo político y también a la influencia del interés privado.

La pugna entre dos concepciones opuestas de la tecnocracia del sector público —una envuelta en redes sociales con el sector privado que llevan a lesionar el interés público; otra que «reconoce el legítimo derecho a la utilidad individual», para citar una opinión de Estela (2002: 87), pero protege el interés público— se resuelve en 1995 a favor del IPE y el MEF. La SUNAT va siendo subordinada, gira cada vez con más fuerza en torno de la órbita del MEF para que no interfiera con el juego de influencias. Luego, se nombra a Baca, el gerente del IPE, como reemplazo de Revilla en febrero de 1997, siendo seleccionado por el ministro Carnet. A partir de ese momento, la SUNAT termina de ser capturada.<sup>17</sup>

### 3. La maraña legal y el DS 120-94-EF

El conjunto de normas referidas a las fusiones y divisiones de empresas que gozaron del beneficio tributario de la doble depreciación, algunas de las cuales ataron el beneficio a los Convenios de Estabilidad Jurídica (CEJ) y los extendieron hasta que finalizara dicho acuerdo (en la medida que congela el régimen tributario), constituye un caso de maraña legal. Son normas creadas para generar rentas como resultado de interferencias en lo técnico, que responden o están articuladas con intereses económicos privados imbricados con dirigentes políticos.

El concepto alude a un estilo de decisiones de política pública que, por medio de leyes y decretos, crea normas de distinto rango contradictorias o superpuestas. La maraña legal impide un razonamiento legal claro a los organismos del Estado sobre la naturaleza y duración de los beneficios empresariales, lo que a su vez obstaculiza el cumplimiento de la función fiscalizadora. Ese mismo enredo, a su vez, facilita o estimula la elusión de impues-

<sup>17</sup> Para un análisis detallado de la evolución institucional de SUNAT, véase Durand (2002).

tos (la interpretación de normas que conducen adrede a una menor contribución tributaria aun cuando el caso sea discutible o cuestionable), y en otros, el comportamiento evasivo e incluso delictivo.

Normas como el DS 120-94-EF, que generan beneficios a determinadas empresas, y que al mismo tiempo no conllevan ningún impacto positivo y tangible al Estado o la sociedad, también pueden ser denominadas *legislación saстре*. Es legislación hecha a la medida de intereses económicos y que tiene un tinte particularista. Con la maraña legal, comparte la condición común de atentar contra el interés general del Estado, y evita así neutralidad y generalidad en la concepción y aplicación de las leyes, e impide velar por el bien común; en este caso, la recaudación de impuestos de empresas rentables. Tanto la maraña legal como la legislación saстре necesitan disfraces y obedecen a un mismo amo. La diferencia entre ambas estriba en que la primera puede ser más sofisticada «jurídicamente» que la segunda, en tanto hay torpeza deliberada, lo que requiere necesariamente el conocimiento de la mecánica legal y operativa del Estado. La segunda no siempre necesita de enredos. Se puede decir que la maraña legal es una forma más eficiente de los intereses rentistas para ocultar la legislación saстре.

La maraña legal no se entiende, como mal podría argumentarse, por la incapacidad o debilidad legislativa del Estado, que podría torpemente impedir cumplir con su misión, por ejemplo, por falta de cuadros técnicos o de recursos materiales. Puede ocurrir que, a pesar de que el Estado cuenta con cierta capacidad legislativa, se evita adrede tomar en cuenta a los especialistas legales y tributarios de sus distintos organismos, no se hace la debida evaluación del impacto de las normas ni se respetan los mecanismos establecidos de consulta; tampoco funcionan los órganos de control interno. En el caso del IPE, por ejemplo, se auspicia una institución privada en lugar de fortalecer la capacidad del Estado en materia de evaluación, implementación y diseño de políticas, porque esa facultad se privatiza. Como el Estado está motivado por una lógica de la renta, evita o impide el debido análisis del costo que ocasiona. Se hace a propósito, para facilitar su aprobación y esconder el hecho de que acarrea un beneficio. El argumento de la falta de cuadros calificados es una excusa para tercerizar la consulta, mecanismo común en el Estado peruano, particularmente en materia de impuestos, y permitir así que otros especialistas legales, generalmente los abogados corporativos tributaristas, entren en la escena como hacedores de política. En la medida en que su conocimiento especializado puede ser discutido o cuestionado por los expertos del Estado, estos deben ser neutralizados. El hecho no es casual.

### 3.1. La maraña (y el decretismo)

En 1994, el MEF de Camet aprueba varias medidas legislativas referentes al impuesto a la renta (IR), mayormente en la forma de decretos, es decir, siguiendo el *decretismo*, un estilo legislativo en el que el ejecutivo cumple el rol central en el diseño y aprobación de políticas públicas, no el Congreso. El decretismo facilita las interferencias políticas porque limita el juego de influencias a un solo actor, el ejecutivo, y a su interior a unos pocos poderosos políticos, tecnócratas y asesores legales. La centralización del poder sirve

para neutralizar a los funcionarios que pueden oponerse u objetar las interferencias y para obviar las normas que pueden impedir las.<sup>18</sup>

En enero de 1994 se promulga el Decreto Ley (DL) 774 que establece el régimen general del IR. Al mismo tiempo, el Congreso aprueba la ley 26283 sobre reorganizaciones empresariales. El primer artículo de la ley 26283 exonera de todo tributo «los actos, contratos y transferencias patrimoniales derivadas de acuerdos de fusión o división de toda clase de personas». La exoneración se justifica para alentar la reorganización o racionalización empresarial, sea por división o por fusión según sus actividades, para operar más eficientemente, con patrimonio fortalecido, lo que le permite enfrentar mejor la competencia. Se pone fin así a la época en que se creaban múltiples unidades con el fin de usar los distintos regímenes tributarios que daban diversos incentivos territoriales y sectoriales en un marco de protección de mercado. Con las nuevas normas, las empresas dejan de tributar la operación de compra y venta para facilitar la integración. Ello, a su vez, es beneficioso fiscalmente porque la recaudación de impuestos aumenta y es más fácil administrar el impuesto al operar el mercado con menos unidades más solventes y grandes.

Observemos que el plazo de la ley, dado que se trata de actividades excepcionales de compra y venta, regía solo para el año 1994 y empezaba a partir de enero. La ley 26283 de reorganización empresarial es congruente con el DL 774, que en el artículo 103 establece que cuando se reorganizan las empresas y se transfieren bienes «la ganancia que resulte del mayor valor atribuido a los mismos no estará gravada con la condición de que no se distribuya». La ley 26283 solo añade que los actos y contratos derivados de este proceso en materia de pago de derechos de inscripción en los Registros Públicos estaban liberados de impuestos.<sup>19</sup> Nótese que ninguna de las dos normas se refiere a la doble depreciación o revaluación de activos en casos de reorganización empresarial. La cronología normativa y otros hechos referidos a empresas que se acogieron al DS 120-94-EF se pueden observar en el gráfico 2.

En 1994 también comienza a cobrar velocidad el proceso de privatización de empresas estatales. El capital privado se activa debido a una mayor estabilidad política lograda por la derrota del terrorismo y el haberse bajado la inflación y recuperado la producción. La reelección de Fujimori en 1995 da un horizonte de estabilidad de mediano plazo al inversionista. En 1994, luego de la fusión de dos empresas de telefonía estatales, se vende Telefónica del Perú. Ese año también se venden las empresas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica de Lima que, a diferencia de la Telefónica, en lugar de fusionarse para hacer la compra más atractiva, y por razones que se desconocen, se dividen en cuatro (dos pequeñas generadoras, una en Chancay y otra en Cañete, y dos grandes distribuidoras de Lima), lo que luego facilitaría la elusión tributaria. En agosto de 1994 se firman los convenios de las dos distribuidoras grandes —Edelnor y Luz del Sur— con lo cual congelan el régimen de impuestos, incluyendo el IR, y gozan de la estabilidad de las

<sup>18</sup> Sobre el decretismo y la democracia delegada, ver O'Donnell (1994).

<sup>19</sup> Mayor claridad en medio de la oscuridad sobre las interpretaciones legales se las debo a conversaciones con Sandro Fuentes, Manuel Estela, Luis Alberto Arias y al abogado tributarista José Gálvez.

Gráfico 2. Cronología de la maraña legal y sus implicancias

Enero	1994	DL 774, Ley 26283
Agosto	1994	Convenios: Edelnor, Edelsur
Setiembre	1994	DS 120-94-EF
Setiembre	1995	Concurso público: Edechancay, Edecañete
Noviembre	1995	Convenio Edegel
	1996	Se fusionan Edelnor, Luz del Sur y Barrick
Nov-Dic.	1996	Se inicia rebaja tasa del Impuesto Mínimo a la Renta. DS 120-96-EF
Diciembre	1998	Ley 27304
Octubre	2000	Ley 27356 Antielusión
Julio 15,	2001	SUNAT acota a las eléctricas. Empresas reclaman arbitraje.
Julio 28,	2001	Toledo anuncia cambio en SUNAT. Sale Arias, entra Merino.
Agosto	2001	Gobierno forma tribunales arbitrales
Diciembre	2001	Eléctricas ganan laudo arbitral
Julio	2001-2003	Congreso investiga DS 120-94-EF. SUNAT acota a las eléctricas y Barrick por S/. 100 millones.

reglas tributarias existentes al momento de firmarse.<sup>20</sup> Otras empresas, caso de la minera Barrick, entrarán a operar en la maraña legal para lograr un menor pago de impuestos.

El DS 120-94-EF se emite en septiembre —después de que Edelnor y Luz del Sur firman sus convenios, y luego de que las dos generadoras chicas de Chancay y Cañete salen a concurso público—, son luego adquiridas por Edelnor y Luz del Sur respectivamente, y logran así que los beneficios tributarios del DS 120-94-EF se incorporen a sus respectivos CEJ al fusionarse o dividirse, lo cual permite que valga el convenio de la última por serles más conveniente tributariamente. Al respecto hay otra norma, el DS 120-96-EF que permite transferir los beneficios a los CEJ. Aquí ya nos adentramos en la maraña legal, y por lo mismo, cabe tomar cada paso con cuidado para no perdernos.

Al emitirse el DS 120-94-EF, la SUNAT y el MEF coordinaban para elaborar el reglamento de la ley del IR. La tardanza en la elaboración del reglamento y la incongruencia normativa que emana de promulgar varias normas reglamentarias en lugar de una y de dejar por ello sin regular otras, es parte central de la maraña legal. El MEF, sobre la base de un reglamento elaborado por la SUNAT, debía proceder a sacar, como es lógico, un solo reglamento. No obstante, el DS 120-94-EF sale como una norma aparte del

<sup>20</sup> Cabe señalar que tanto la manera como se organiza la privatización como las normas de estabilidad jurídica crearon rentas, la primera por generar monopolios privados que pueden fácilmente abusar de su posición de mercado, y la segunda por dar reglas especiales a los grandes inversionistas en materia tributaria. Además, como veremos luego, también pueden abusarse para crear privilegios tributarios pues algunas dejan de pagar el IR mientras el resto tiene que pagarlo.

reglamento porque establece privilegios particulares excepcionales que no podían ser parte de la norma general.

En su artículo primero, establece que «la ganancia que se derive de la fusión o división de personas jurídicas [...] no está gravada» con el IR. Acto seguido, en el mismo artículo, dice que «Si las sociedades o empresas acordaran la *revaluación voluntaria* de sus activos con motivo de fusión o división, la diferencia entre el mayor valor pactado y el costo computable [...] no estará gravada para el que la efectuó» (el subrayado es nuestro). Más adelante, en el artículo segundo, en la medida que la revaluación podría ser realizada arbitrariamente, dado que tenía un enorme beneficio tributario, señala que «el valor al que fueron transferidos [...] no podrá exceder el valor de mercado debidamente sustentado». Ello indica que: (a) iban a gozar de la doble depreciación y (b) que se podía fácilmente abusar de la misma cuando se revaluara porque podía hacerse, dado el estímulo que genera el beneficio, *por encima de los precios de mercado*.

La maraña legal ocasiona un problema administrativo a SUNAT porque, dado el potencial de elusión o evasión, obliga a supervisar miles de operaciones de reorganización y a verificar si, efectivamente, se hacía a precios de mercado. La fiscalización dependía de una *voluntad de supervisión* que la alta burocracia del MEF y SUNAT, en el marco de los acuerdos políticos del gobierno, debían definir (o no definir, es decir, para indicar la falta de voluntad sin tener que manifestarse explícitamente, pues si no el Estado estaría incumpliendo sus funciones).

Finalmente —y el hecho es importante— en su artículo 6 el DS 120-94-EF señala que las fusiones o divisiones «deberán hacerse hasta el 31 de diciembre de 1994». Es decir, en el plazo que regía la ley 26283, por un tiempo corto. Por lo tanto, los beneficios tributarios derivados de la revaluación de activos que permiten reducir el monto imponible del IR (pagar menos o nada al fisco por un tiempo) solo valían por un período de dos semanas y tres meses!

Caben varias interpretaciones. Una primera es que se trataba de facilitar la reorganización y premiar tributariamente a empresas que estaban listas para realizar operaciones de fusión y división y luego terminaba el beneficio. Ello da lugar a pensar que ese plazo indicaba, como algunos analistas legales han interpretado, que los beneficiarios tenían nombre y apellido y que por lo tanto la maraña escondía una legislación sastre. Luego se generaría un «efecto de demostración»: muchas empresas, al conocer el beneficio, presionarían para que se amplíe el plazo. Otra interpretación es que puede haberse pensado sacarla primero como norma temporal para luego ir ampliando los beneficios año tras año, y estirla hasta que se agotara el espacio político para seguir haciéndolo.

En la medida en que el DS 120-94-EF permite enormes exoneraciones con el mecanismo de activos depreciados doblemente en caso de ocurrir fusiones o divisiones —beneficios que se amplían año tras año para otras empresas— se genera una ola de reorganizaciones en las que participan primero decenas y luego centenas de empresas, un total de 1,500, incluyendo muchas de las más grandes. La ola rentista se revela en el hecho de que empresas quebradas ponían avisos en los diarios para participar en operaciones de compra que la norma facilitaba. Empresas totalmente depreciadas de pronto tenían un valor de mercado gracias a la generosidad tributaria del Estado.

Todos estos hechos parecen haber pasado desapercibidos a los tecnócratas del MEF y a su principal órgano asesor en materia tributaria, el IPE, hechos que han sido omitidos cuando el IPE hizo su balance de la evolución de políticas y de la economía peruana. Los funcionarios de línea de la SUNAT y del propio MEF sabían perfectamente, por ser muy obvio, que la norma implicaba un alto costo fiscal y así lo argumentaron.

Existen suficientes evidencias e indicios para afirmar que una lógica rentista que permeaba al MEF beneficiaba a las empresas asesoradas o vinculadas a la red IPE-MEF. Esta lógica se justificaba con el argumento de que el sector privado era el motor de la economía y había que concederle diverso tipo de ventajas para que invierta. Se le privilegiaba en las privatizaciones, gozaba de convenios de estabilidad, se le facilitaba su reorganización, se desmontaban las leyes laborales y se eliminaban diversas regulaciones. Pero por más consideraciones que tuviera, la pregunta es por qué en este caso debería dársele, además, la posibilidad de reducir sensiblemente o incluso dejar de pagar el IR.

Los efectos del DS 120-94-EF fueron ampliados sucesivamente cada año por el Congreso en 1995, 1996, 1997 y 1998 (leyes 26416, 16561, 26733 y 26901 respectivamente), hasta que la ley 27304 de 1998, en plena crisis económica y en momentos que la recaudación estaba cayendo, se eliminan los efectos tributarios de la revaluación de activos. En octubre del 2000, poco antes de que caiga el gobierno de Fujimori y dado el grave problema fiscal, se emite la ley 27356 conocida como la «ley antielusión». Pero volvamos al tema central de las influencias sobre las decisiones de política pública. Quienes sustentaron la ampliación, coincidentemente, son abogados corporativos. En 1994 Ántero Flores Aráoz presentó un proyecto de ley que prorrogaba los alcances de la ley 26283 hasta diciembre de 1995. El mismo congresista propuso la prórroga de la misma ley hasta diciembre de 1997. En ese año, tanto Flores Aráoz como Jorge Avendaño, otro conocido abogado de empresas, propusieron proyectos para la prórroga hasta 1998.<sup>21</sup>

Una nota más sobre la maraña legal: el MEF tenía dos opciones para reglamentar la ley del IR. La primera, la más lógica, era promulgar una norma con un reglamento completo, como una norma general. Obviamente, siguiendo el procedimiento establecido y respetando el mecanismo interno según el cual, luego de las consultas con la SUNAT, la Dirección de Política Fiscal (DPF) con sus expertos tributarios elevaba el proyecto al viceministerio de economía. El otro camino, que es el que se siguió, emite una norma temporal (DS 120-94-EF) con beneficios y luego, poco después, emite el reglamento (DS 122-94-EF), pero sin incluir toda regulación referida a la reorganización de sociedades porque se hubiera contrapuesto con el beneficio temporal, lo cual era un contrasentido legal demasiado grueso como para que pasara desapercibido. Como la norma temporal era contraria al sentido de la ley del IR, no podía estar en el reglamento. Entonces se eliminó esa parte. Con esa extraña decisión jurídica, pero lógica y racional desde el punto de vista de la renta, queda sin reglamentar todo un capítulo, el XIII, sobre reorganizaciones.

<sup>21</sup> En varios casos, todos los miembros de la Comisión de Economía del Congreso votaron a favor de la ampliación, probablemente por ignorar de qué se trataba y cuáles eran sus consecuencias. Ello en parte es resultado de la ausencia de un informe de costo fiscal en la toma de decisiones.

Para elaborar la norma no se consulta a la SUNAT, ni se toman en cuenta las opiniones de la DPF. Como prueba, y luego de entrevistar numerosos funcionarios, la Comisión Herrera concluyó lo siguiente:

En la elaboración del DS 120-94-EF la SUNAT no intervino en la preparación del mismo y su opinión fue contraria. Asimismo, la Dirección de Política Fiscal del MEF no visó el reglamento. La decisión de conceder el beneficio consagrado en el DS 120-94-EF fue una decisión que surgió del Ministro de Economía y Finanzas (*La Gazeta*, revista del Congreso de la República, agosto 3, 2003: 7).

Desconocemos si hubo un rol activo del IPE en el caso del DS 120-94-EF y normas relacionadas, aunque dada su cercanía al ministro y su rol en asesoría tributaria, evidenciado en sus propuestas de eliminar los «sobrecostos tributarios», resulta difícil imaginar que no estuvieran involucrados. Asesorar al MEF en materia tributaria era parte central de su mandato. Sea cual fuere el juego de influencias, no resulta razonable la hipótesis de que la maraña legal fuera involuntaria, por falta de recursos u opiniones expertas. Esa capacidad existía tanto en la SUNAT como en la DPF del MEF, pero no se recurrió a ellas para poder abrir las puertas a la interferencia externa con la protección del propio ministro. La norma se justificó como temporal, se le puso un seguro para prevenir sobrevaluaciones (aunque de lo que se sabe no se fiscalizaron las miles de fusiones y revaluaciones), pero se hizo permanente con sucesivas ampliaciones. Se enmarañó luego con medidas que permitían atar los beneficios a los CEJ. Y el Estado, gracias a otras medidas que redujeron tasas y eliminaron otros impuestos a la renta, terminó de ampliar el desangre tributario.

Este tema se analiza con mayor detalle en el siguiente acápite, pero lo señalamos para recordar la importancia de quién y cómo toma las decisiones que conllevan a un beneficio privado innecesario desde el punto de vista económico (solo había que facilitar las reorganizaciones, no premiarlas tributariamente) a costa del Estado y, más en general, de los otros contribuyentes. La pérdida de ingresos debe compensarse de alguna manera (vía impuestos indirectos) o porque, si así no fuera, los ciudadanos reciben menos del Estado por caer la recaudación. El costo es evidente, el beneficio nulo. Desde el punto de vista del desarrollo, la medida es innecesaria a no ser que se argumente que el Estado, aun a costa de perder recursos, debe atraer a la inversión.

#### 4. La recaudación y el costo fiscal

Las tendencias de la presión tributaria en los años 90, medida como el porcentaje de la recaudación con relación al PBI, dibuja la trayectoria de una flecha. A medida que entra en acción la reforma integral del sistema y de la administración tributaria de 1991 que dirigiera Estela y su equipo, sube de muy abajo. Llega a su punto más alto en 1996, (asciende de 9% en 1991 a 14.2% en 1996), se queda alrededor del 14% hasta 1998 y luego comienza a descender en 1999 y el 2000 hasta estancarse alrededor del 12% (Abusada *et al.* 2000: 217). Junto a la evolución de la economía, que sufre una recesión en 1998, factores como las normas legales que crean excesivas exoneraciones, la inacción de la administración tributaria y el comportamiento elusi-

vo o evasivo del contribuyente, determinan esa trayectoria. Como se ha sugerido en este trabajo, esas últimas tres variables están complejamente relacionadas y dependen primero que todo de la dirección que tomen las decisiones según quien esté en el poder y quienes influyen en él.

Recordemos que a partir de 1994-1995 la SUNAT cambia de dirección y pierde su capacidad fiscalizadora. En la medida en que sufre de interferencias políticas, también pierde su autonomía frente al MEF y su capacidad para operar con criterios técnicos. Se llega al extremo de que el propio Montesinos (el tenebroso y corrupto asesor de Fujimori) llega a penetrarla e instrumentarla para evitar ser fiscalizado y se crea un sistema operativo con una lista exclusiva de personas con «RUC sensible». La lista incluye en principio solo a personajes o autoridades cuya información «sensible» no debía ser de acceso regular a los auditores, lo que en la práctica constituyó un escudo fiscal.<sup>22</sup> Como prueba indiscutible de hasta qué punto había degenerado institucionalmente la SUNAT, en ese escudo se encontraban Matilde Pinchi (socia de Montesinos), la esposa de Víctor Joy Way y los Camet Piccione (hijos del ministro), que tenían a su cargo las empresas de su padre. Pinchi y el ex ministro Joy Way han sido acusados de corrupción; el segundo está en la cárcel y su esposa era quien tenía las cuentas bancarias de dinero sucio. Camet fue investigado por varias comisiones del Congreso, que hicieron cargos en la fiscalía sobre diversos casos, y que también analizaron las licitaciones en las que participó su empresa familiar. Junto con Boloña, sufrió arresto domiciliario en mayo del 2003. Pinchi, la esposa de Joy Way y los Camet Piccione no tenían presencia formal en el poder. No eran personajes cuya información tributaria fuera «sensible», por lo tanto no cabía justificar su presencia en la lista.<sup>23</sup>

Aparte del DS 120-94-EF, durante la era Camet, el MEF, en el periodo que fue asesorado por el IPE, emitió decenas de exoneraciones según actividad económica y región, sea para «estimular la inversión» o para hacer concesiones ante las presiones sociales de determinadas regiones y grupos de interés. Esas decisiones conllevaron a un menor ingreso de recursos al fisco y mayores problemas administrativos para la SUNAT, lo que desdecía el objetivo original de la reforma tributaria de 1991 de pocos impuestos y menos costos administrativos. Esas decisiones, obviamente, relajaron el cumplimiento tributario principalmente entre las grandes empresas.

En total, el conjunto de exoneraciones generó hacia el 2000 un costo fiscal estimado en S/. 2,364 millones, según datos del MEF publicados a la caída de Fujimori, lo cual equivalía al 1.34% del PBI (*La República*, enero 27, 2001). Un informe del FMI provee una opinión externa importante. Fue elaborado en octubre del 2000 y filtrado a la prensa el siguiente año (*Gestión*, noviembre 27, 2001). Ante el preocupante panorama fiscal, el FMI proponía abiertamente la eliminación de las exoneraciones y el sistema de

<sup>22</sup> RUC es el registro único del contribuyente. El número debe ser digitado para que el auditor obtenga la información. SUNAT llegó al extremo de sancionar a funcionarios que, incluso por error o ignorancia (en la medida que la lista era secreta), digitaran el RUC de los personajes con información tributaria considerada «políticamente sensibles».

<sup>23</sup> Sobre estos hechos, el trabajo del autor (2002) da cuenta en detalle. Para un mayor análisis de la relación gobierno-empresarios en ese período véase del autor (2003).

Cuadro 1: Impuesto a la Renta  
Recaudación por el IR en general y según estrato de empresas 1995-2000  
(en millones de nuevos soles)

IR	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Como % del PBI	2.88	3.64	3.63	3.51	2.88	2.73
Total	3,378	4,931	5,709	5,861	5,072	5,130
PRICOS	2,539	3,960	4,525	4,782	4,042	4,190
*Primeras 56	772	1,603	1,900	1,741	1,244	1,220
*Primeras 200	281	375	516	648	628	784
*Primeras 2,300	843	968	1,078	1,293	1,284	1,418
*Primeras 15,000	839	1,014	1,031	1,000	886	769
Medianos y pequeños	839	970	1,184	1,080	1,030	939

Fuentes: SUNAT y *La República* (agosto 19, 2001: 20).

contratos de estabilidad tributaria, dos piezas maestras de la política neoliberal de fortalecimiento del sector privado ligada a rentas.

Las tendencias de la recaudación, según lo revela el cuadro 1, validan las hipótesis aquí expuestas. El IR como porcentaje del PBI cae a partir de 1996, pasando de 3.64% a 2.73% del total de la recaudación. El comportamiento de la recaudación entre los Principales Contribuyentes (PRICOS), la categoría más importante según la terminología de la SUNAT, y el resto, nos da la clave. La recaudación entre las primeras 56 empresas PRICOS, aquellas que afectan la recaudación con más fuerza, pasa de S/. 1,900 millones en 1997 a S/. 1,220 millones el 2000. Para el mismo periodo la recaudación entre los medianos y pequeños contribuyentes pasa de S/. 1,184 millones a S/. 939 millones. En el primer caso la caída es de S/. 720 millones mientras en el segundo es de solo S/. 123 millones.

El propio Baca, en su balance del decenio Fujimori publicado en el libro del IPE, tratando de ver el lado positivo, alude al problema generado por las exoneraciones y hace mención específica al agujero fiscal que fue generando el DS 120-94-EF y las normas ampliatorias y complementarias. Dice al respecto, en momentos que las medidas antielusión se están tomando para contrarrestar la tendencia negativa de la recaudación, que:

En lo que se refiere al impuesto a la renta de tercera categoría, el ingreso proveniente de este impuesto definitivamente se verá reforzado por las medidas tomadas a fines de 1998 en relación con la eliminación de los beneficios asociados a las fusiones de empresas. Se estima que el aumento de la recaudación por este concepto podría estar alrededor de los S/. 300 millones en el año 2000 (Abusada et al 2000: 207). (El subrayado es nuestro).

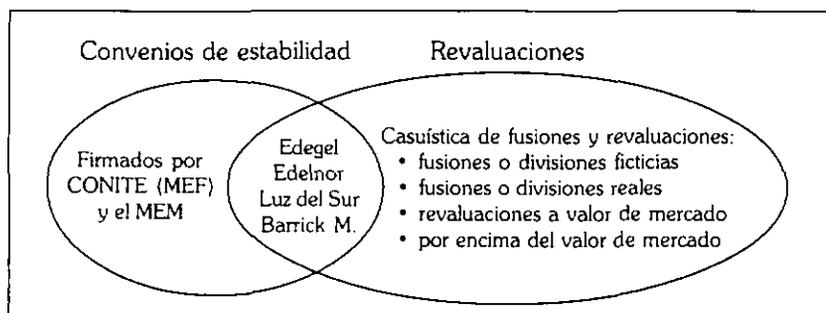
Para entonces, SUNAT tenía una idea general del daño fiscal ocasionado y deseaba no solo terminar con los beneficios, pues estaba siendo criticada (por el propio gobierno!) por la baja de ingresos fiscales, sino proceder a fiscalizar a las empresas que habían usado y abusado de la maraña legal.

Sus acciones, sin embargo, fueron paralizadas por el MEF, en tanto seguía subordinada a dicho ministerio. Se conoce de fuentes de la SUNAT que el superintendente Jaime Iberico, quien sucedió a Baca en el cargo en junio de 1998, luego de haber sido su adjunto, preocupado por la caída de los ingresos, consultó en 1999 con el MEF medidas de fiscalización a las empresas eléctricas, pero no recibió apoyo. En realidad, no tenía por qué consultar, pero dado que giraba en torno a la órbita del MEF, dependía de esa orientación. Anotemos que en ese momento, el MEF estaba dirigido por el empresario Efraín Goldenberg, quien tenía como jefe del gabinete de asesores a D. Saettone, funcionario del BCP «prestado» al Estado, una de las empresas que manejaban el IPE.

Es interesante señalar que hubo por un breve tiempo un debate en la prensa entre Luis Alberto Arias —el ex superintendente adjunto— y Mauricio Muñoz Nájjar Bustamante, el intendente jurídico de la SUNAT y brazo derecho de los superintendentes Revilla, Baca e Iberico. Mientras Arias advertía de las tendencias negativas, Muñoz Nájjar lo acusaba de criticar por estar motivado políticamente debido a su cercanía a Alberto Andrade, alcalde de Lima, como si el argumento de la pérdida de empuje de la SUNAT no tuviera validez. Muñoz Nájjar reconocía que en materia de decisiones la SUNAT podía hacer poco porque «eso depende del MEF» (*Gestión*, agosto 4, 1999 y agosto 10, 1999; *Expreso*, agosto 4, 1999). El funcionario era considerado muy cercano a Camet y a Montesinos, siendo su pariente el tributarista Jorge Luque Bustamante, uno de especialistas en asesorar a grandes empresas. Su estudio tuvo un crecimiento espectacular en los años 90, hecho que se atribuía a sus conexiones con el MEF y la SUNAT.

Hacia 1998 y 1999, la SUNAT estaba en capacidad de realizar una investigación que considerara a las empresas que de una u otra forma habían sido objeto de un trato especial tributario de parte del Estado (por CEJ y revaluaciones de activos por fusión o división). Solo bastaba ver cuánto aportaban al IR desde el momento en que se creó la maraña legal y luego, según los casos, pedir información sobre los CEJ, iniciar una investigación más a fondo de las empresas que se fusionaron y dividieron, y la manera como entraron a estimar la revaluación de activos. Existía un instrumento legal que obligaba a las empresas que revaluaban voluntariamente a llenar el formulario 2135. Se conoce que unas 600 empresas recurrieron a ese mecanismo. Otras simplemente no lo hicieron, ignorando la norma, lo que constituye otra manifestación del comportamiento negativo de los contribuyentes. El gráfico 3 ilustra lo que puede ser un esquema inicial de investigación tributaria.

Gráfico 3. Empresas con convenios de EJ y/o acogidas al DS 120-94-EF



A pesar de la intención del superintendente Ibero de iniciar investigaciones, intención que por lo menos tuvo un efecto positivo (al informar del agujero fiscal y sus causas en las altas esferas, de parar los beneficios al acabarse la extensión del DS 120-94-EF en 1998), y hasta donde se conoce, el gobierno estaba muy poco dispuesto (o en capacidad) para hacer la investigación. Para empezar, SUNAT ni siquiera tenía copias de los CEJ, que eran guardados bajo cuatro llaves por el MEM y el MEF.

Los convenios, considerados documentos reservados a pesar de tener carácter de ley, variaban en dos aspectos. Primero, algunos seguían la recomendación de la ley de convenios de incluir «la especificación de la norma legal aplicable», lo que obviamente facilitaba la fiscalización. Pero otros no, lo que obligaba a la SUNAT a estudiar qué régimen tributario se había congelado al momento de firmarse, lo cual complicaba la administración del impuesto. Segundo, porque los plazos de vigencia eran distintos, los cuales podían en algunos casos llegar a regir por veinte años. El Estado, que era firmante, facilitaba así la elusión y dificultaba la fiscalización. A fines de 1998, el ministro Baca acabó el beneficio temporal. La decisión, cabe anotar, se hizo cuando ya cientos de empresas habían hecho las reorganizaciones y en momentos en que caía la recaudación. Para esa fecha, la SUNAT interpretó que a partir del ejercicio de 1999 no se podía deducir para efecto del IR las revaluaciones que se hicieron al amparo de la ley 26283 y el DS 120-94-EF.

¿Cabía acaso que las empresas pudieran atar a los convenios normas temporales como el DS 120-94-EF? Un grupo de empresas, que se analizan a continuación, así lo interpretó. No obstante, anotemos que no fue un comportamiento generalizado, indicio de que había cuestiones de interpretación legal que aconsejaban prudencia a las empresas, sea para no entrar en problemas con la administración tributaria, cuyas auditorías abrían una caja de Pandora, porque podían investigar esas y otras formas de elusión, evasión o defraudación, o simplemente porque era incorrecto tomarse esa libertad.

Cinco empresas, las que intersecan los dos conjuntos en el gráfico 3, siguieron audazmente el camino de considerar los beneficios permanentemente incorporados a los convenios, lo cual extendió el uso de beneficios explícitamente definidos como temporales. Para ellas, el plazo de vigencia no lo define la ley, sino el contrato, argumento discutible, pero que tiene la ventaja de reducir significativamente el pago de impuestos. La renta estimula esa racionalidad y la maraña legal lo permite. Ese grupo de empresas, aprovechando la confusión creada, no solo gozó de un generoso beneficio varios años, sino que interpretó que podía seguir aprovechándolo hasta que terminara el plazo de vigencia de los convenios.

De acuerdo con publicaciones e investigaciones que fueron difundidas en la prensa o por comisiones investigadoras del Congreso, se ha podido tener una idea bastante cercana del costo fiscal del DS 120-94-EF. El Congreso obtuvo los informes de la SUNAT elaborados en setiembre del 2002. Según ellos, cuatro empresas eléctricas (Edelnor, Luz del Sur, Edegel y Egenor) y una minera (Barrick) ataron las exoneraciones a los convenios, lo cual causó un perjuicio fiscal de S/. 1,474 millones (*La República*, febrero 12, 2003). Se conoce, además, según lo ilustra el cuadro 2, cuánto dejaron de tributar el grupo de las audaces.

Cuadro 2: Monto de activos revaluados y deuda al fisco de las cinco empresas audaces de valer la opinión de la SUNAT al iniciar las auditorías.

	Mecanismo	CEJ	Monto revaluado (S/.)	Deuda al fisco (S/.)	Deuda al fisco (US \$)
EDELNOR	Fusión	1994-2004	580	174	58.4
LUZ DEL SUR	División	1994-2005	383	115	38.6
EDEGEL	Fusión	1995-2005	1557	467	156.7
BARRICK	Fusión	1998-2014	\$ 468	140.4	140.4

Fuente: *La República* (marzo 19, 2003: 12). Elaboración del autor.

También se sabe que en los casos de Luz del Sur y Edelnor su contribución en materia de IR entre 1995 y 1999 fue mínima en un caso y nula en el otro. En el caso de Luz del Sur, pagó cero en 1996, S/. 7.8 millones en 1997, S/. 3.9 millones en 1998 y cero en 1999 (*La República*, abril 9, 2001). Tenía utilidades pero eran «no tributarias» gracias a las normas y a la interpretación particular que hicieron a partir de 1999 en adelante. Gracias a la elusión que permitió la maraña legal y a la inacción del Estado, paralizado desde adentro por las redes mercantilistas, lo que las empresas pagaron por comprar al Estado las eléctricas, descontado el ahorro que genera el DS 120-94-EF en impuestos dejados de pagar, resulta baratísimo, es decir, terminan pagando un precio ínfimo o les resulta gratis.

Esas normas fortalecían las fuerzas del mercado, pero no gracias a su competitividad, y siempre en desmedro del interés público. Tenían ventajas políticas, no económicas. Los que pusieron en práctica el modelo neoliberal y difundieron sus principios no dudaron en sacrificar la recaudación y debilitar la institucionalidad en el altar de la inversión privada. Eliminaron rentas como la crediticia, cambiaria y arancelaria, pero crearon nuevas con la privatización de empresas para grandes postores, y los impuestos, con lo cual dieron facilidades especiales a la inversión extranjera, lo que a su vez creó una nueva trama de intereses con un poder solo comparable a los tiempos de la oligarquía y revirtió décadas de esfuerzos por limitar la influencia del sector privado y los regímenes diferenciados de impuestos, cuyos mayores beneficiarios son precisamente las grandes empresas.<sup>24</sup>

## 5. Las cinco audaces y la maraña legal

Un total de cinco empresas tienen la particularidad de haberse reorganizado, firmado el CEJ e incorporado el beneficio del DS 120-94-EF a los convenios. Por ese medio, en un contexto de maraña legal, el alcance de sus

<sup>24</sup> Si los neoliberales quieren estudiar seriamente las rentas y la corrupción, el llamado mercantilismo, deben tomar en cuenta la influencia de las grandes empresas en el Estado y la participación de sus propios adalides en varios casos de renta y corrupción cuyo costo llega a cientos de millones de dólares.

beneficios se ha logrado extender más allá de lo que la propia norma indica explícitamente.

El precio de su audacia es que generan la posibilidad de una auditoría y llaman la atención tanto del Congreso como de la opinión pública, lo que afecta su reputación al ganar fama como grandes elusores. Ello es particularmente importante en el caso de las eléctricas, por ser empresas de servicio público supervisadas por el Estado y con rentabilidad garantizada; en el caso de la minera Barrick, por ser una empresa que requiere «licencia social», es decir, obtener la venia de la población local y regional, que vigila su contribución vía el municipio y el gobierno regional. Como veremos, no se trata solo de haber atado la norma al convenio sino de *la manera* como lo han hecho, lo cual implica recurrir a mecanismos cuestionables fiscal y éticamente.

### 5.1. Cuatro eléctricas

Edelnor y Luz del Sur son empresas formadas a raíz de la privatización de Electrolima, la gran empresa pública de energía eléctrica, que es dividida en cuatro empresas: dos grandes y dos pequeñas. Las primeras en privatizarse son las dos más grandes antes mencionadas, que controlan el mercado de distribución de energía del norte y el sur de la ciudad de Lima. Edelnor la adquiere Enersis de Chile, pagando 176 millones de dólares, mientras Luz del Sur la adquiere PSEG-Global de los Estados Unidos por un total de 212 millones.<sup>25</sup> Inmediatamente después de la compra, de acuerdo con la legislación vigente, se celebran convenios que congelan su régimen del IR antes de que se emita el DS 120-94-EF (*Gestión*, enero 18, 2002).

En el año 1996 ocurren las reorganizaciones de las empresas eléctricas, entre ellas Edelnor, Luz del Sur, Edegel y Egenor. El proceso es facilitado por el hecho de que las empresas reorganizadas son propiedad de los mismos inversionistas. El caso de Edelnor es como sigue. En 1996, Edechancay, la empresa pequeña, absorbe a Edelnor, la empresa grande, le transfiere sus activos y cambia de denominación a Edelnor S.A.A. Los activos de Edechancay, que eran de S/. 48 millones antes de la fusión, pasan a revaluarse a S/. 871 millones. Como la empresa chica absorbe los activos de la grande, y gracias a que la ley les permite volver a depreciarlos, la nueva empresa baja considerablemente su base imponible del IR. En la fusión, además, la «nueva empresa» se acoge al CEJ que más le conviene.

Luz del Sur recurre a mecanismos parecidos. En julio de 1996 cambia de denominación a Luz del Sur Servicios, que a su vez se escinde en dos: Luz del Sur Servicios y Luz del Sur S.A.A. Con la escisión, el valor neto de los activos fijos de las dos empresas ascendía a S/. 297 millones y es luego revaluada a S/. 677 millones, con lo que concentra un 99% en la revivida Luz del Sur S.A.A. y deja el 1% en la ahora empequeñecida Luz del Sur Servicios.

Edegel procede a cambiar su denominación en 1996 a Talleres Moyopampa luego de ser adquirida por esa pequeña empresa, que revalúa sus activos de S/. 702 millones a S/. 2,259. Luego se escinde y crea Edegel S.A.A., traspasa los activos revaluados y se queda como Talleres Moyopampa con un valor de S/. 1.9 millones.

<sup>25</sup> Para mayor información, véase CIDEF (2002).

El caso Egenor es más burdo porque forman una empresa que no existe realmente para aparentar la fusión. En octubre de 1996 se crea Power North S.A., empresa de papel y dos meses después se acuerda su fusión con Egenor (*Gestión*, diciembre 13, 2001).

## 5.2. La minera Barrick

Barrick Gold Corporation es una empresa canadiense que adquirió en 1996 el yacimiento minero Pierina por valor de 790 millones de dólares.<sup>26</sup> La compra se realizó por una operación de bolsa en Canadá. Se trata de una mina nueva cuyo costo de exploración fue de solo 35 millones de dólares. Su caso es como sigue.

En el Perú, Barrick Misquichilca, subsidiaria de Barrick Gold de Canadá, empresa casi sin activos, se fusionó el primero de octubre de 1996 con Acuarios Minera y Exploradora, propietaria original de Pierina, que había sido adquirida por Barrick. Ese día, a las 10 de la mañana, los representantes de ambas compañías redactaron un texto de voluntad de fusión. Según la SUNAT, la supuesta reunión habría sido hecha *por las mismas personas al mismo tiempo*, lo cual revela la voluntad de elusión. Barrick hizo una deducción de impuestos depreciando el activo intangible de Pierina. Con esa operación, Barrick multiplicó su valor de S/.5 millones a S/. 1,216 millones solo un día antes de la pretendida fusión, que finalizó en diciembre de 1996. Cabe anotar que el DS 120-94-EF no contempla explícitamente la revaluación de activos intangibles. La fusión le permite a Barrick rebajar la contribución del IR hasta por el 30% del valor y así dejó de tributar 141 millones de un total de 468 millones de dólares. Al dejar de pagar el IR por la cantidad señalada, Barrick también afecta al departamento de Áncash, donde está localizada la mina, en tanto —debido al canon minero— se dejaron de percibir alrededor de 70 millones de dólares, suma considerable para tan pobre región (*La República*, mayo 17, 2003).

## 6. Acción estatal y reacción privada (2001-2003)

La trama de intereses tejida en torno a la red social IPE-MEF no permitía iniciar acciones de fiscalización de la SUNAT contra casos de elusión, pero la crisis fiscal originada por factores externos (crisis asiática) e internos (exceso de gasto para financiar la reelección de Fujimori), obligó al gobierno a hacer a un lado la legislación excesivamente generosa en materia de impuestos.

En ese contexto, la SUNAT no dejó de ser un terreno de luchas, pues podía contribuir a revertir las tendencias de la recaudación. Cuando Fujimori ganó la reelección y nombró un nuevo gabinete en julio de 2000, Boloña volvió a dirigir el MEF. Para esa fecha, como lo han revelado luego audios y videos difundidos por el Congreso, el ministro estaba íntimamente vinculado a Montesinos. La lucha se desarrolló de la siguiente manera.

<sup>26</sup> Sobre este caso, véase los artículos de *La República* (enero 14, enero 21 y abril 6 del 2003).

El presidente, por sugerencia de su hermano Santiago, y debido a la preocupación gubernamental por la caída de la recaudación, nombró como superintendente al economista del Banco Central de Reserva Enrique Díaz, cercano a Estela, lo que reinicia el conflicto entre las dos tendencias tecnológicas.

Apenas Díaz entró a la SUNAT, ordenó una investigación del «RUC sensible» y cambió la plana directiva sacando a elementos vinculados al MEF y a Montesinos. Esta medida fue luego revocada por un arbitrario decreto supremo del MEF que repuso en sus cargos, con algunos cambios menores, al mismo equipo. El hecho motivó la renuncia de Díaz, quien no llegó a cumplir cuatro meses en el cargo. De ese modo, SUNAT volvía a perder su autonomía en materia de nombramientos y siguió subordinada al MEF. Boloña nombró a su viceministra de economía, Rosario Almenara, como superintendente. Los cambios de Boloña garantizaban la continuidad de las interferencias políticas al volver a someter la SUNAT a la órbita del MEF e impedía continuar indagando sobre el «RUC sensible». Poco después, estalló el escándalo del video, donde se veía al asesor Montesinos entregar dinero en efectivo al congresista Kouri. Se inició de ese modo la crisis final del gobierno hasta que Fujimori huyó al Japón a fines de noviembre del 2000. Recién entonces, en un nuevo escenario político, el Estado tuvo la posibilidad de actuar frente al comportamiento elusivo de las grandes empresas que usaron y abusaron del DS 120-94-EF.

Se abre así la etapa del conflicto entre ciertos órganos del Estado y las grandes empresas, lo que genera una dinámica de defensa de derechos adquiridos que dura varios años a pesar de los intentos empresariales de dar por terminado el conflicto. Varios factores y circunstancias intervinieron en ello.

Con el gobierno de Paniagua la relación MEF-SUNAT se estabilizó, lo cual permitió su reinstitucionalización al erradicarse a los funcionarios vinculados a la vieja estructura de poder. Siendo ministro de economía Javier Silva Ruete, se nombró como superintendente a Arias, del equipo de Estela y quien se viera forzado a renunciar como adjunto en 1995. Arias retiró de los puestos directivos a los funcionarios ligados al régimen anterior y puso en su lugar a miembros del equipo original de la reforma de 1991 y a funcionarios jóvenes identificados con sus principios. Arias procedió a investigar los casos de la auditoría a Montesinos y el «RUC sensible», sistema que fue eliminado por considerarse un escudo tributario. También inició las investigaciones de la caída de la recaudación y el caso de las empresas eléctricas, las que más visiblemente hicieron uso del DS 120-94-EF en tanto aun después de 1998 insistieron en acogerse a los beneficios por ligarlos a los convenios.

En la discusión legal que se originó, cuando aún ocurría un diálogo con las empresas que estaban siendo auditadas, la SUNAT interpretó que esa norma temporal cesaba a partir de 1999. Identificó primero los casos de Luz del Sur y Edelnor, y procedió a mediados de julio del 2001 —pocas semanas antes de la toma de mando por Alejandro Toledo, el presidente electo— a acotar una deuda tributaria, hecho que abre la dinámica del conflicto.

Como resultado de la auditoría, y únicamente para el año 1999, la SUNAT determina una deuda final (luego de deducido un porcentaje si las empresas se acogían a un programa de regularización de deudas) de S/. 41 millones de Edelnor y de S/. 28 millones en el caso de Luz del Sur. Las deudas tributarias eran por varios conceptos, siendo el principal el relaciona-

do con la exoneración tributaria a la cual las empresas decían tener derecho por considerarla incorporada a los convenios. Apenas iniciada la acción de auditoría, las empresas entran a defender «derechos adquiridos», defensa que ejercen con bastante agresividad y efectividad. Esta defensa no fue fácil y generó una imagen negativa que afectó considerablemente su reputación, y las aisló de la sociedad civil y del Congreso.

Tomemos en cuenta los siguientes hechos. A partir de fines del 2000, el sistema político se hizo más abierto. Existía asimismo una mayor libertad de prensa y ocurrió una autonomización del Congreso, hecho que fue, además, reforzado debido a que Toledo y sus aliados no lograron controlarlo plenamente por no tener mayoría y depender de alianzas. En ese nuevo contexto, más volátil, las grandes empresas mantuvieron una relación muy cercana con gran parte de los medios masivos de comunicación, se esforzaron en ejercer influencia sobre el ejecutivo e intentaron influenciar el Congreso y la opinión pública. Tuvieron menos éxito frente a los dos últimos.

La influencia en el ejecutivo fue muy fuerte debido a tres factores. Primero, Toledo abrazó el neoliberalismo sin concebir mayores ajustes. Segundo, muchas grandes empresas participaron activamente financiando la campaña de Toledo. Es probable que las eléctricas, las primeras interesadas, así lo hicieran pues tenían un interés particular mayor que otras en asegurar acceso e influencia. Tercero, y coincidentemente, varios nombramientos en puestos claves del ejecutivo fueron favorables a las eléctricas. Es el caso del ministro Pedro Pablo Kuczynski, ex gerente de Edelnor, y de Cecilia Blume, nombrada jefe del gabinete de asesores del MEF, que pasó de la Comisión Nacional de Inversión y Tecnología Extranjera (CONITE) a ese puesto con una postura favorable a las eléctricas. Cabe anotar que Blume fue simultáneamente miembro del comité legal de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMP) y de CONITE cuando estalló el conflicto de las eléctricas. Cuarto, apenas entró Toledo, procedió —hecho sin precedentes— a remover a Arias el mismo 28 de julio. Las instituciones que estuvieron fuera de control o la influencia de las grandes empresas fueron el Congreso y sus comisiones investigadoras, y algunos periodistas y medios de expresión que actuaron motivados por el interés que cobró el tema de los impuestos en la opinión pública.

La defensa de los intereses económicos se hizo en público o en privado, según las vueltas del ciclo político y moviendo con gran efectividad los resortes del poder. Tal actitud expresaba el cambio profundo en la correlación de fuerzas operado a favor de la gran empresa en la era neoliberal, que fortaleció a los empresarios y los convirtió en el grupo social más influyente y mejor representado. Ese poder no disminuyó con la redemocratización, solo se modificaron las reglas del juego político.

### 6.1. La SUNAT entra en acción

Durante el gobierno de Paniagua, la decisión de acotar la deuda tributaria a las eléctricas ocurrió en medio de una campaña empresarial muy bien orquestada que intentó asustar a la administración tributaria y paralizar la auditoría. Esa acción pública transcurrió al mismo tiempo que las empresas ejercieron un *lobby* silencioso en el gobierno de turno y ante los futuros guber-

nantes. Como la presión no paralizó a la SUNAT, que se mantuvo firme, al igual que el gobierno, la táctica de las empresas fue intentar presionar haciendo público el cobro, argumentando que era arbitrario y sugiriendo que obedecía a una supuesta conspiración política. Poco después, entra Toledo y el lobby se centró en silenciar el tema porque las empresas creían contar con una correlación de fuerzas favorable y ganar operando quietamente los resortes del poder. El objetivo estratégico consistía en evitar el cobro de los impuestos. Si ganaba la posición de SUNAT no solo debían pagar lo adeudado del año 1999 sino todos los años siguientes.

La campaña de las empresas empezó cuando el periodista Rafael Hidalgo, asociado a la revista *Caretas*, y a un periódico cibernético, *Gato Encerrado*, crearon un ambiente de alarma diseminando oportunamente noticias como para intimidar a SUNAT. Se equivocaron en el cálculo en tanto el gobierno de Paniagua y SUNAT no cedieron. El argumento de la conspiración no tenía asidero y, además, gracias a la rápida reinstitucionalización lograda, era difícil acusar de arbitrariedad a la SUNAT.<sup>27</sup>

El lobby empresarial abrió fuegos por medio de una entrevista de *Caretas* al ministro Silva Ruete. El periodista Hidalgo acosaba al gobierno de la siguiente manera: «Les han acotado una barbaridad, como unos US\$ 300 millones». A lo cual el ministro respondía: «Esa es una falsedad». Hidalgo volvía a la carga y replicaba: «Pero hay una acción de control de la SUNAT», a lo cual finamente el ministro respondía: «La SUNAT tiene la obligación de verificar a todas las empresas del Perú» (*Caretas*, julio 5, 2001). Como se deduce de las declaraciones del ministro, la posición de la SUNAT y del MEF era firme. Contaba además con apoyo presidencial gracias a la coordinación entre la SUNAT y la presidencia. La campaña, sin embargo, no se detuvo allí. *Gato Encerrado*, órgano informativo que publica anónimos, informaba el 12 de julio de 2001:

Luis Alberto Arias acaba de remover los cimientos de muchas empresas extranjeras al aprobar una serie de acotaciones tributarias que darán que hablar [...] dicen que en el caso de Edelnor la acotación alcanzaría a NS/. 700 millones y a Luz del Sur NS/. 300 millones.

El entrevistador de *Caretas* y el anónimo coincidían en crear un clima de alarma y referirse a cifras imaginadas, o resultado de rumores, en tanto la SUNAT ni siquiera había terminado la auditoría cuando salen publicadas esas «noticias». Ambas se referían a que «muchas empresas extranjeras» serían fiscalizadas cuando solo se trataba de dos.

A la campaña de prensa se sumaron por un breve momento el gremio minero y la Cámara de Comercio Exterior (COMEX), es decir, los intereses exportadores. CONFIEP se mantuvo callada por no existir consenso. Diversos dirigentes, entre ellos los industriales, discrepaban de la política de beneficios y exoneraciones a las grandes transnacionales que se mantuvieron cerca del gobierno de Fujimori, particularmente a las mineras. A mediados de

<sup>27</sup> El comienzo de la campaña para defender a las eléctricas empieza en *Caretas*. Véase la entrevista de Hidalgo al ministro Silva Ruete (*Caretas*, julio 5, 2001). Véase al respecto también una entrevista bastante agresiva del mismo periodista al ex superintendente Arias (agosto 23, 2001).

julio, un aviso a toda página de la SNMP en todos los diarios de la capital hacía más público el tema. Se preguntaban: «¿Por qué la SUNAT querría crearle un problema de credibilidad al próximo gobierno y enturbiar la gestión del gobierno de transición?». El aviso empresarial concluía afirmando:

En las fiscalizaciones que se están practicando en algunas empresas que cuentan con Convenios de Estabilidad Jurídica, la SUNAT pretende desconocer el régimen del Impuesto a la Renta que les es aplicable en dichos convenios. (*El Comercio*, julio 10, 2001)

Este aviso salió justo en el momento en que SUNAT estaba reuniéndose con los empresarios y sus abogados. Cuando SUNAT, luego de escuchar a las empresas y convencerse de que estaba en el camino correcto, y haciendo caso omiso a las presiones para paralizar las fiscalizaciones, finalmente procedió a notificar el adeudo de los impuestos el 15 de julio, la reacción en la prensa fue difundir el punto de vista de Edelnor y Luz del Sur. Aquí entró al ruedo *El Comercio*, el diario más influyente del país. Las opiniones de José María Hidalgo de Endesa, representante de la multinacional española que controla a Edelnor, se difundieron en ese periódico. Anotemos que *El Comercio* era en parte propiedad del grupo Graña y Montero, donde laboraba Abusada. Luego DuBois, del IPE, pasará a dirigir la página económica. La posición de *El Comercio* era firme a favor de las eléctricas. Desde sus páginas, el español Hidalgo afirmaba en tono amenazador que las empresas se defenderían «con uñas y dientes», lo cual indicaba una postura de defensa cerrada de los intereses económicos (*El Comercio*, julio 19 y 20, 2001).

El caso de las eléctricas entró así en la agenda política nacional, lo cual atrajo la atención de otros medios. En ese clima, *Semana Económica* entrevistó a los abogados de las empresas, otra pieza clave del lobby empresarial, quienes argumentaban sobre la base legal del caso. La revista informaba que:

La SUNAT decidió, sorpresivamente para muchos, acotar los beneficios tributarios para los procesos de reorganización empresarial (eliminados en 1998) de las empresas distribuidoras de electricidad [...] que cuentan con Convenios de Estabilidad Jurídica y gozaban de tales beneficios. (julio 21, 2001)

*Síntesis*, un diario especializado en economía y de modesto tiraje, entrevistó interesadamente a varios dirigentes de gremios empresariales y publicó un titular preocupante: «SUNAT no tiene facultades para observar los convenios de estabilidad». Recogía adrede las opiniones del presidente de COMEX, quien afirmó que la actitud de la SUNAT «es totalmente equivocada y desalienta al futuro inversor». El presidente de la SNMP sostenía a su vez que se «crea un clima de zozobra», e insistía en que SUNAT debía inhibirse de cobrar los impuestos a solo dos semanas del cambio de gobierno (julio 16, 2001). Un titular del 20 de julio afirmaba: «SUNAT sabotea al próximo gobierno, acota a empresas eléctricas a pesar de convenios de estabilidad tributaria».

Cabe anotar que, dada la politización del tema antes de la acotación, SUNAT mantenía estrecha consulta con el presidente Paniagua y el ministro Silva Ruete. Incluso el caso se llegó a discutir en el consejo de ministros, que validó la decisión tomada. El consenso interno gubernamental —con excep-

ción de CONITE, órgano heredado de la administración anterior— permitía hacer frente de modo más efectivo a las presiones de las empresas, de algunos gremios y de la prensa ligada a ellos.

A la ofensiva de las eléctricas, sus órganos amigos y algunos gremios, el gobierno contestó con declaraciones del superintendente Arias, en las que este explicaba las razones técnicas de la acotación e indicaba que la obligación de la SUNAT era cobrar impuestos, que dicho cobro no violaba ningún convenio, en tanto, por lógica, *no se podía estabilizar una norma temporal*. Informaba incluso que el contenido de los convenios era secreto, a pesar de tener rango de ley, y que tales documentos deberían ser de conocimiento público, pero omitía mencionar que las eléctricas prácticamente no pagaban impuesto a la renta. Con lo afirmado se dejaba entender que el gobierno anterior generó un discreto y costoso sistema de rentas que ni siquiera los órganos del Estado conocían en detalle, lo que dificultaba la fiscalización y la evaluación de políticas en materia de costo fiscal. Los gremios y sus conexiones periodísticas, obviamente, omitían mencionar el no pago de impuestos y las referencias al DS 120-94-EF, y se concentraron en politizar el tema y deslizar el argumento que se estaba contra los CEJ, que al atacarlos o cuestionarlos, la SUNAT estaría creando zozobra entre los inversionistas. Con ello, además, se preparaba el terreno para la salida de Arias y para dictar una dirección institucional que debería «corregir la excesiva agresividad de la SUNAT».<sup>28</sup>

Frente al comunicado de la SNMP, de tono abiertamente político, Silva Ruete respondió denunciando a «los gremios que aplauden al poder de turno», lo cual hacía alusión directa a la estrecha relación que tuvo el gremio minero con el gobierno de Fujimori (*Gestión*, julio 27, 2001). A partir de ese momento, la SNMP se abstuvo de participar y dejó solas a las eléctricas, que se limitaron a manejar sus contactos políticos y seguir diseminando sus puntos de vista en su prensa amiga. La prudencia gremial era explicable pues el tema amenazaba cuestionar el sistema de convenios, asunto de enorme importancia para otros socios del gremio como las empresas mineras y las de hidrocarburos, las favoritas del régimen anterior. La aclaración oportuna de la SUNAT que la acotación se limitaba a las eléctricas contribuyó a reducir el conflicto y favoreció el repliegue táctico de la SNMP. Cabe anotar que Silva Ruete hizo su declaración en momentos que se acaba de privatizar con éxito Electroandes, lo cual demostraba que la acotación de impuestos no ahuyentaba la inversión, más aún cuando el comprador resultó siendo PSGE-Global, el principal inversionista de Luz del Sur.

Periódicos como *Gestión*, *La República* y *Liberación*, y el periodista César Hildebrandt, quien conducía un influyente programa en televisión, asumieron una posición más informativa y cercana a la posición de la SUNAT, que ganó fuerza paulatinamente, a medida que los analistas se preguntaban qué era lo que realmente estaba detrás del conflicto. El argumento central que el gobierno aún no transmitía era la masiva elusión tributaria. Sus acciones de fiscalización eran por tanto legítimas. El interés público podía defen-

<sup>28</sup> Ello no resultará tan sencillo pues, una vez que se toma una decisión, la SUNAT no puede variar súbitamente de curso. Es decir, existe una dependencia a la decisión anterior, un *path dependency* jurídico que tendrá importantes consecuencias.

derse en la medida en que «todos deben pagar impuestos». El argumento, tan simple como efectivo, debía hacerse conocer. En la batalla de imágenes, las eléctricas lograron inicialmente confundir a la opinión pública al insistir que el problema central no era el pago de impuestos sino una disputa legal.

Ante la firmeza del gobierno, la campaña empresarial giró cada vez más hacia la denuncia de la violación de los convenios. El objetivo era considerar la acotación como una arbitrariedad en tanto se habría perdido la estabilidad que el convenio garantizaba. Siendo así, las empresas aducían que debía irse a un arbitraje para decidir quién tenía la razón, mecanismo que estaba contemplado en los CEJ. La idea fue inmediatamente acogida por el gobierno, en particular Raúl Diez Canseco, vicepresidente elegido y futuro ministro de industria. Cinco días después, *El Comercio* entrevistó a un futuro funcionario del nuevo gobierno, quien reiteró la necesidad de recurrir al arbitraje e insistió que «tiene que haber seguridad para el inversionista» (*El Comercio*, julio 20, 2001).

Cumpliendo con lo anunciado pocos días antes de la toma de mando, la opción del gobierno de Toledo fue acoger la idea del arbitraje y anunciar la inmediata salida de Arias. Con ello se enviaba una señal de aliento a las grandes empresas. El caso, sin embargo, pasó luego a ser discutido por la opinión pública, lo que abrió una oportunidad a las fuerzas independientes del Congreso a intervenir, y ello limitó el margen de maniobra del ejecutivo y contrarrestó el *lobby* intenso que realizaban las empresas, las cuales, a pesar de su fuerte influencia en la prensa, terminaron siendo cuestionadas.

Para seguir más de cerca la efectiva defensa de los intereses económicos de las fortalecidas fuerzas del mercado, conviene primero analizar el arbitraje y luego seguir la evolución del conflicto una vez ganado el laudo.

## 6.2. El arbitraje

La posición del Estado, en particular del MEF y el MEM, que firmaron en nombre del Estado los convenios, como la nueva administración de la SUNAT, dirigida por la abogada Beatriz Merino, consistió en aceptar, sin críticas, la propuesta de arbitraje exigida por las empresas. Ningún órgano del Estado hizo una evaluación de si era correcta la posición de las empresas. En esas circunstancias, el gobierno nombró con celeridad a los árbitros e intentó, también en coincidencia con las grandes empresas, dar por cerrado el caso, lo que no resultaría tan fácil. La influencia de los intereses económicos en el sector público *impidió entonces la evaluación de políticas*.

Habiendo nombrado cada uno a sus árbitros (las empresas y el Estado), ambas partes eligieron de común acuerdo a un tercero. En el caso de Edelnor, los árbitros fueron Jorge Avendaño, Baldo Kresalja y Carlos Cárdenas. En el caso de Luz del Sur participaron Teodoro Nichtawitz, Mario Pasco y Shoschana Zusman. De los seis, Nichtawitz era el único experto tributario. El caso más visible de las preferencias del gobierno fue haber escogido a Jorge Avendaño como árbitro del Estado cuando se conocía que en otro arbitraje defendió a la Telefónica del Perú (Diez Canseco 2002).

Apenas se inició el arbitraje, y dado que las eléctricas influían principalmente en quienes manejaban el aparato económico del Estado, la táctica empresarial era sacar el tema de la agenda nacional. Por ello, se realizaron

diversas gestiones ante los principales periodistas y medios de comunicación. Algunos consintieron, otros no.<sup>29</sup> Esta dificultad de manejo de la prensa, y luego del Congreso, no varió mayormente los resultados del conflicto, que se inclinó a favor de los intereses privados desde un principio, pero sí generó un alto costo de imagen.

El diario *Liberación* y el programa televisivo de Hildebrandt cumplieron al inicio un papel importante en discutir críticamente la acción de las eléctricas, pero la compra de la mayoría de acciones del diario por Baruch Ivcher y el cierre de su programa apagó esa voz. Sintomáticamente, el diario no volvió a mencionar el tema. No obstante, importantes diarios especializados como *Gestión* y su radio Cadena Peruana de Noticias (CPN), además de *La República*, le siguieron la pista, lo que redujo la efectividad del lobby empresarial.

A pocas semanas de haberse inaugurado el gobierno, la estrategia del silencio cobró impulso. Una vez ocurrido el cambio de gobierno, la noticia dejó de ser materia de titulares y la atención nacional se distrajo con la conformación del gabinete y los primeros anuncios del presidente, hasta que a mediados de agosto ocurrió el escándalo mayor, hecho que pone a las eléctricas y sus aliados en posición defensiva.

El ex superintendente Arias en una entrevista con la periodista Zenaida Solís, de radio CPN, reveló que Raúl Diez Canseco, el empresario que fue elegido vicepresidente, lo llamó por teléfono exigiéndole como futuro ministro que no realizara la acotación. Además, Diez Canseco admitiría luego que en la gira europea de Toledo a España se reunió con Martín Villa, ejecutivo de Endesa, accionista principal de Edelnor, lo cual revela otro aspecto del lobby empresarial.<sup>30</sup>

Con las declaraciones radiales de Arias, el tema cobró fuerza y entró de lleno en la agenda política nacional. Especialistas y políticos comenzaron a pronunciarse al respecto. Entre ellos destacan los profesores del Departamento de Economía de la Universidad Católica Máximo Vega-Centeno, Alan Fairlie y el propio Manuel Estela, que también enseña en la misma universidad y cuyas opiniones son publicadas en *Liberación*.<sup>31</sup> El mismo Arias provenía de esa cantera. Entre los políticos que se ocuparon del caso y que asumieron una posición crítica destacan algunos dirigentes del APRA y, sobre todo, el congresista de izquierda Javier Diez Canseco. Perú Posible y Unión por el Perú, agrupaciones cuyos dirigentes son o se han mantenido cercanos a los empresarios y con actitudes de apoyo al capital extranjero, guardaron silencio.

Al conocerse la noticia, el ministro Diez Canseco pasó a adoptar una actitud defensiva y replicaron intentando cuestionar la credibilidad de Arias, a quien presentaban como alguien que actuaba por resentimiento, dado que había sido removido súbitamente del cargo. Trataban de restarle importancia al tema. En ese contexto, el diario *Correo* entrevistó a un alto funcionario del gobierno, quien sostenía que «en ningún momento hubo una presión» y afir-

<sup>29</sup> Un periodista crítico a las eléctricas fue abordado en dos ocasiones por lobistas empresariales para que aceptara un contrato a cambio de su silencio. La fuente exigió no ser identificada. Lima, octubre 2001.

<sup>30</sup> En una entrevista, Kuczynski admite haber recibido a representantes del Luz del Sur junto con el vicepresidente, indicio de que ambos se encargaron del caso. Véase *Gestión* (julio 21, 2001).

<sup>31</sup> Véase al respecto *Liberación* (julio 27, agosto 18 y 20, 2001).

maba «se ha armado una tormenta en una taza de té» (agosto 16, 2001). La denuncia, sin embargo, caló hondo y el tema finalmente entró a un Congreso fortalecido y no controlado por el ejecutivo. Las eléctricas lograron que ninguna encuesta informara del estado de la opinión pública, pero la omisión no pudo evitar el deterioro de imagen. Una campaña de avisos intentó ganar imagen, pero el daño ya estaba hecho. Al problema de los impuestos se añadía el resentimiento de los usuarios por las altas tarifas, hecho sobre el cual también las encuestadoras mantuvieron silencio.

La Comisión de Fiscalización del Congreso, presidida por un aprista, inició una investigación e invitó a declarar al ex superintendente Arias, al primer vicepresidente y ministro Diez Canseco y a la superintendente Merino. Otros detalles del caso comenzaron a ser conocidos por el público cuando el diario *La República* reveló que SUNAT había actuado frente a empresas que no pagaban impuestos. Ese dato, clave para juzgar el impacto fiscal del caso, terminó de voltear la opinión pública a favor de SUNAT. El primer titular informó: «Edelnor no pagó impuestos de 1995 al 2000» (septiembre 4, 2001). Le siguió otro informando el rol de la Comisión de Fiscalización: «Emplazan a Edelnor y Luz del Sur: paguen sus impuestos» (septiembre 5, 2001).

Cabe comentar que la Comisión de Fiscalización presiona y denuncia, pero al final no llegó a arrinconar al gobierno. Cuando asistió a las sesiones a declarar, el ministro Diez Canseco trató de cerrar el caso pidiendo disculpas por su intervención a favor de las empresas y poco a poco el tema comenzó a apagarse hasta que otros congresistas levantaron la bandera. A inicios de octubre, la comisión consultó a un experto jurídico respecto de la legalidad del arbitraje. Su opinión era tajante: el pacto arbitral era nulo *ipso jure*, debía, por tanto, «dejarse sin efecto la decisión del Estado de someter a arbitraje el diferendo tributario». El documento también sostenía que existió posible «responsabilidad penal y civil [...] sobre los funcionarios públicos que han abdicado de su obligación de defender los fueros del Estado».<sup>32</sup> La comisión, sin embargo, no terminó de aceptar la interpretación del jurista consultado y el propio ex presidente y líder del APRA, Alan García, intervino para adoptar una posición conciliadora.

Al vacilar o acomodarse el ex presidente García y el APRA, el tema volvió a perder vigencia periodística por un tiempo corto, hasta que la causa la retomó el congresista Diez Canseco. A pesar de ser una figura solitaria, dado que las distintas fuerzas del Congreso debían repartirse las presidencias de las distintas comisiones investigadoras, le tocó presidir la Comisión Investigadora de Delito Económico y Financiero (CIDEF). Su comisión se ocupó del caso y el 17 de octubre se pronunció críticamente. Opinaba que la disputa no era susceptible de arbitraje y que los hechos podrían constituir delito en agravio patrimonial del Estado. Pidió al Congreso que suspendiera el arbitraje por un plazo de 30 días para que decidiera el curso por seguir.

En ese momento, la SUNAT de Merino se encontraba en una posición difícil, porque el hacer valer las obligaciones del Estado la llevaba a un enfrentamiento con el poder económico. Al mismo tiempo, la SUNAT no podía cambiar de golpe y declarar que lo hecho anteriormente estaba equivocado, en tanto podía estar incumpliendo sus obligaciones. Ante esa difícil situación, Merino asumió finalmente la línea de argumentación esgrimida por

<sup>32</sup> Carta de Alberto Químper al congresista Javier Velásquez, octubre 8, 2001.

Arias y el equipo técnico de la SUNAT, pero dejó de actuar cuando se perdió el arbitraje porque no lo cuestionó, con lo cual lo convirtió automáticamente en cosa juzgada. En noviembre, mientras los árbitros discutían el caso, las empresas apelaron a la SUNAT, que se ratificó en la línea adoptada inicialmente. Los dos casos se elevaron luego a la otra instancia de apelación, el Tribunal Fiscal (*Gestión*, noviembre 26, 2001). Poco después, se tuvo conocimiento de la decisión de los árbitros (*Gestión*, diciembre 11, 2001)<sup>33</sup>. En los dos casos, como era de esperarse, fallaron a favor de las empresas eléctricas. Con Edelnor el fallo fue unánime a favor de la empresa. Con Luz del Sur, fue por mayoría; Nichtawitz fue el único en considerar válida la posición adoptada por la SUNAT.

### 6.3. Más allá del arbitraje

A juzgar por los resultados, la defensa política de los intereses económicos fue realizada con considerable efectividad. Sin embargo, esa victoria tuvo un costo alto, costo que se extiende porque el laudo no terminó de cerrar el caso. La influencia empresarial no fue plena ni permanente y dependió mucho del actor en juego. Dado que el caso analizado era ante todo un problema de comportamiento tributario cuestionable, y no una mera disputa jurídica, también intervino, como se ha explicado, la opinión pública, parte de la prensa y algunos miembros del Congreso con presencia en comisiones investigadoras.

En general, la correlación de fuerzas políticas, comparada con el periodo de iniciación de reformas neoliberales bajo el fujimorismo, no fue tan favorable a la gran empresa y los defensores de un neoliberalismo a ultranza. La propia asociación entre la gran empresa y el autoritario régimen fujimorista, uno de cuyos ejemplos más palpables fue la red IPE-MEF, contribuyó en buena medida a esa pérdida de legitimidad. Este hecho era una señal de que en el Perú, como el resto de América Latina, se estaba entrando a un nuevo tiempo político en el que perdía prestigio el neoliberalismo y se criticaba abiertamente al gran poder económico. Ese cambio en la batalla de las ideas disminuyó la influencia política de las grandes empresas en las instituciones más ligadas a la sociedad civil, el Congreso y la prensa.

Ese conjunto de factores contribuye a explicar por qué hacia el 2003, más de dos años después de iniciadas las acciones de la SUNAT, y luego de que las empresas invirtieron ingentes recursos en su defensa (abogados, avisos en los periódicos, publicidad televisiva, probables donaciones a campañas electorales, lobby constante, movilización de gremios, embajadores), no terminaban de respirar tranquilas. Como el fantasma de sus privilegios y los abusos cometidos siguen apareciendo, no podían decir «asunto terminado». La extensión del conflicto reflejaba ese cambio operado en la correlación de fuerzas que hacía más difícil a las grandes empresas controlar o influir sobre el proceso de toma de decisiones.

Tanto el Tribunal Fiscal como el Congreso, cada cual en su terreno, empujaron a SUNAT a continuar fiscalizando a las eléctricas y a ampliar un

<sup>33</sup> Sobre un comentario del presidente de la CIDEF del Congreso, véase Diez Canseco (2002).

tanto su radio de fiscalización. Para entender esta nueva etapa del conflicto, conviene tener en cuenta los cambios políticos operados en el segundo año del gobierno de Toledo.

En julio del 2002 se recompuso el gabinete, salió el ministro Kuczynski y entró en su reemplazo Silva Ruete, quien fuera ministro bajo el gobierno de Paniagua. Apenas entró, el ministro sostuvo la posición que se debía estudiar el caso de las empresas que habían gozado de exoneraciones tributarias, lo que abrió la puerta a una nueva ronda de fiscalizaciones para determinar si cabía una mayor. La acción del ministro influyó en el Tribunal Fiscal, incentivó las investigaciones de comisiones investigadoras del Congreso y alimentó la discusión en la prensa y los líderes de opinión críticos al neoliberalismo.

Cabe recordar, para retomar el caso, que mientras las comisiones arbitrales revisaban los argumentos acerca de la estabilización de los beneficios en los CEJ, el proceso administrativo seguía en paralelo en la SUNAT. Como se afirmó líneas arriba, las empresas apelan y la SUNAT, en primera instancia, se ratifica en su decisión original y desestima el reclamo. Luego el caso pasó al Tribunal Fiscal, que lo revisa cuidadosamente cuando ya el laudo había salido favorable a las empresas.

En el informe del Tribunal, y para sorpresa de las eléctricas y la propia SUNAT, que consideraban que el caso había quedado cerrado, se sostenía que la SUNAT debía acatar la decisión arbitral, más aún cuando la SUNAT, que representaba al Estado, no lo había cuestionado. Por eso, sostenía: «el laudo tiene carácter definitivo y valor de cosa juzgada, el Estado lo reconoció como válido *al no interponer recurso de anulación*» (el subrayado es nuestro). Pero acto seguido, al entender que se estaba frente a un caso grave y complicado de elusión o evasión tributaria que exigía ser investigado, consideraba que la SUNAT debía revisar si las reorganizaciones fueron utilizadas con el exclusivo propósito de gozar de los beneficios tributarios, es decir, con fines de elusión de impuestos y si las revaluaciones se hicieron a precio de mercado, lo cual abría así un nuevo frente de batalla.

La acción del Tribunal indica que se posicionó a una mayor altura, porque conminó a una SUNAT letárgica a actuar, lo que abrió el camino a una fiscalización más completa.<sup>34</sup> Esa decisión fue tomada en noviembre del 2002, luego de que la SUNAT emitiera dos informes remitidos al MEF en los cuales estimaba el efecto en la recaudación de la revaluación de activos y de los CEJ. Los informes emitidos permiten tener una idea más precisa del costo fiscal. El caso del DS 120-94-EF entra así a su etapa final de evaluación, proceso que ocurre diez años después de haberse iniciado una ola de beneficios.<sup>35</sup> SUNAT respondió profundizando la fiscalización e investigando otras empresas.

En julio del 2003, exactamente a dos años de haberse iniciado la acción fiscalizadora, la SUNAT evalúa las reorganizaciones y revaluaciones y decide acotar a Edegel, Edelnor, Luz del Sur y Barrick por un total de S/. 130 millones, lo que genera una nueva ronda de apelaciones. Ante el hecho, la

<sup>34</sup> Véase al respecto la Resolución TF 06604-5-2002 del 15 de noviembre de 2002.

<sup>35</sup> Los informes de SUNAT fueron obtenidos por el congresista Díez Canseco en enero del 2003, tres meses después de haberse terminado, y como resultado de continuas presiones al MEF, que se negaba a entregarlo.

reacción de las eléctricas no se hizo esperar. Luz del Sur recurrió nuevamente a un tono acusatorio, desechaba lo técnico y alarmaba sobre el efecto en las inversiones. Uno de sus ejecutivos afirmó en un tono exasperado que «Esta es una clara maniobra de corrupción porque han alterado adrede el curso de un procedimiento legal». Atacaba abiertamente a Arias: «Ni me lo nombre. Es el causante de todo ese desastre. Por su incompetencia [...] pretendió quitarnos el derecho adquirido de los contratos de estabilidad. Ganamos el arbitraje y ahora la SUNAT nos ha acotado otra vez». Se preguntaba acto seguido a qué se debía la acción de SUNAT y sostenía, como hacía dos años, la misma línea de argumentación de una acción política, pero ahora admitiendo que en la corte de la opinión pública llevaban las de perder: «Por miedo a las críticas políticas que va a recibir si le da la razón a las eléctricas. La SUNAT se está dejando manipular por presiones políticas. No se han puesto a pensar en la pésima señal que se está enviando a los inversionistas» (*El Comercio*, 16 de julio, 2003).

A medida que pasó el tiempo, y debido a una serie de decisiones tomadas por el MEF, la acción de auditoría se fue debilitando y olvidando. Tal tendencia se debe principalmente a que el 2004 se había creado un nuevo organismo llamado Defensoría del Contribuyente, cuyos miembros era elegidos por dicho ministerio y cuya función era recoger quejas de los contribuyentes (en este caso los involucrados en la auditoría generada a raíz del DS 120-94-EF), lo que podía bloquear acciones adicionales de la SUNAT. Efectivamente, así ocurrió. En algunos casos (Barrick entre ellos), la SUNAT intentó impugnar las decisiones del Tribunal Fiscal luego de que fallara a favor de la empresa (tendencia que se acentuó a partir del tercer año del gobierno de Toledo). La Defensoría, luego de que acordara por unanimidad considerar válida la queja de la empresa, bloqueó a la SUNAT. Al respecto, el columnista Humberto Campodónico, en polémica con Igor Gonzales, vicepresidente de Barrick, al debatir el caso en un periódico, concluye que «[...] ha habido una larga marcha para amputar a la SUNAT, lo que finalmente se logró el 2004 con la creación de la Defensoría del Contribuyente [...] que ahora decide si SUNAT puede impugnar o no al Tribunal Fiscal ante el Poder Judicial» (*La República*, julio 7, 2005: 11).

Este parece ser el fin de esta larga y complicada disputa, cuyo resultado, a pesar de intentos iniciales de la autoridad tributaria de actuar, de decisiones del Congreso (una vez que se democratiza el 2001) y de varias comisiones investigadoras que trataron los casos tributarios (Diez Canseco y Herrera), e incluso de tendencias de opinión pública y de sindicatos y gobiernos regionales, caso de Áncash (críticos de lo que consideraban privilegios tributarios), ha favorecido finalmente al poder económico. Ello se debe principalmente a su acceso e influencia sobre el poder ejecutivo.

---

## 7. Conclusiones

El estudio del proceso de toma de decisiones de política pública en la era neoliberal aquí adoptado pone el énfasis en quién interviene y quién, directa o indirectamente, se beneficia de las normas; en el costo que esto significa para el Estado y, por ende, para la sociedad. También, en la forma como se ejerce la defensa de los «derechos adquiridos», señalando que se

trata de un actor empresarial fortalecido política y económicamente pero crecientemente aislado. Este hecho es el resultado de la propia aplicación de políticas a favor de las fuerzas del mercado, el consiguiente debilitamiento del Estado que caracteriza al neoliberalismo y la conformación de una nueva agenda política en la que otras fuerzas reaccionan y tratan de limitar el accionar de las fuerzas del mercado por la vía del Estado. Usamos un enfoque distinto a aquel que se centra en el cambio de rumbo y no en sus consecuencias; distinto a aquel que asume (sin críticas) una promesa de bienestar basado en un supuesto mayor dinamismo del mercado y una acción siempre benéfica de las fuerzas del mercado (fuerzas a las que habría siempre que apoyar liberándolas de la acción fiscalizadora del Estado).

La línea de análisis permite aproximarse mejor al estudio de cómo operan las nuevas estructuras de poder, cómo se enlaza lo económico con lo político y estimar los costos que acarrearán las decisiones tomadas.

El caso que estudiamos no tiene que ver con las reformas y la crisis, que también han sido el objeto y el tiempo analítico preferido de los enfoques neoliberales convencionales obsesionados con el cambio de rumbo y la permanencia del curso adoptado a cualquier precio. Se toma un área de política pública que ocurre en circunstancias normales y una vez que el Estado y la tecnocracia han operado el cambio de rumbo, en momentos en que la sociedad civil interviene más en el debate y se reducen, por tanto, los niveles de autonomía decisional.

La imagen que emana no es la de tecnócratas inspirados en diseñar el cambio sistémico en conjunción con políticos urgidos por iniciar grandes reformas. Es más bien la más familiar visión de políticos y tecnócratas articulados en una red de intereses económicos que emiten normas que los favorecen en desmedro del interés público, en un contexto en el que se borra adrede la frontera entre lo público y lo privado para generar rentas, hecho que provoca una nueva dinámica social.

El supuesto que el neoliberalismo libera a una nación de la renta (y la corrupción) es simplemente falso. El neoliberalismo crea nuevas formas de renta y opera en contextos en los que se reproducen comportamientos rentistas tradicionales. Cambian el tipo de instrumentos, los ejecutores y los beneficiarios (las grandes empresas asociadas a la globalización), pero se recurre a viejos mecanismos de manejo del poder como son la maraña legal y la legislación sastre. Los hacedores de política se apoyan en la también vieja tradición del decretismo, tradición que siempre ha marcado el proceso de toma de decisiones del Perú y América Latina, sea en dictaduras o democracias.

La normatividad rentista no es casual ni surge en un vacío político. Al contrario, se practica luego de haberse pactado y armado una estructura de poder que enlaza al Estado con los grandes intereses económicos. Es en este *plano alto* en el que debemos primero ubicar el análisis del proceso de toma de decisiones. En el caso que analizamos, el pacto político permite la gradual captura del Estado por medio de la red social MEF-IPE. Se trata de un novedoso esquema que permite privatizar la política económica bajo el recurso de un auspicio oficial del Estado, que solicita una donación de los organismos financieros internacionales, los cuales al concederla «bendicen» la red, que es al mismo tiempo cofinanciado por el sector privado vía CONFIEP y un anillo de grandes empresas multinacionales y grupos de poder económico. Todos

los poderes de la globalización relacionados entre sí se encuentran operando, aunque corresponde mayor responsabilidad a la parte nacional.

De esa forma se va borrando la frontera entre lo público y lo privado para que el interés privado no solo actúe privilegiadamente (con niveles de acceso e influencia a centros decisorios que no tiene ningún otro grupo o clase social), sino que se beneficie con normas que tienen poco que ver con la racionalización económica en curso. El discurso neoliberal se convierte más bien en un medio para justificar el proceso de toma de decisiones y defender privilegios. Los neoliberales, o quienes así se llaman, han defendido y continúan defendiendo las decisiones tomadas. En el caso de las medidas vinculadas al impuesto a la renta, insisten en considerarlo un caso de suma positiva en el que gana el país, la empresa y el Estado porque fortalece esa variable clave del crecimiento económico que es la inversión. En nuestra opinión, casos como el aquí analizado constituyen más bien rentas, casos que se asemejan más a un juego de suma cero, con ganadores y perdedores claramente establecidos y que no se justifican económicamente como factores estimulantes para la inversión. Más bien generan un clima adverso a la inversión, porque los beneficios excesivos e innecesarios generan turbulencia.

El costo fiscal de tal normatividad es considerable y puede estimarse en varios cientos de millones de dólares. Hay también que considerar el costo indirecto que significa el mal comportamiento tributario en el conjunto del sistema. Asimismo, la distracción de recursos y el tiempo perdido de la empresa, que en lugar de producir y volverse más eficiente, se orienta a la búsqueda de rentas y una posterior defensa de intereses. La normatividad distorsiona el comportamiento empresarial en tanto las empresas se dividen o fusionan no para ser más competitivas en el mercado sino para competir en el aprovechamiento de rentas del Estado. Rentas como las discutidas en el trabajo no contribuyen ni al desarrollo del mercado ni del Estado y solo pueden ser corregidas por acción del Estado y en condiciones de transparencia política donde intervengan otras instituciones, el Congreso y la prensa, y en las que se deje sentir el peso de la opinión pública y las acciones de la sociedad civil.

Insistamos en la idea de que el costo que pagan las empresas es una pérdida de reputación empresarial y un mal manejo del contexto. Ello ocurre en una fase nueva, postransición, en la que las corrientes de opinión son menos favorables a la gran empresa y cuando se ha logrado un mayor equilibrio de poderes que dificulta manejar los conflictos sobre la base de la sola influencia sobre el ejecutivo, que es en el que la penetración de intereses es mayor.

Desde el principio, las grandes empresas tuvieron la oportunidad de reconocer su comportamiento elusivo o evasivo, pagar sus impuestos y cerrar el caso. Optaron, más bien, por defenderse agresivamente y terminaron por alargarlo y complicarlo. La defensa de los derechos adquiridos fue efectiva principalmente en el ejecutivo y cierta prensa, pero fue también notablemente miope. Se sobrestima la capacidad del ejecutivo para manejar los conflictos y se subestima el rol del Congreso y la opinión pública. Todo ello revela que el nivel de asesoría política es, en general, pobre.

El caso tiene un mayor impacto. El sector privado en general y la familia neoliberal, su adalid, sufrió un desgaste político considerable al revelarse en un caso concreto que existe una mano invisible en el Estado que favorece

abiertamente al sector privado en todo el ciclo decisorio. El conflicto generó una conciencia de que el sistema tributario es inequitativo y sesgado y que requiere por tanto de cambios importantes: debe estar menos centrado en impuestos como el de ventas y el selectivo al consumo y más centrado en impuestos como el de renta, en el que el incumplimiento es mayor y mayores han sido los beneficios tributarios. El tema forma ahora parte de la agenda política.

Las decisiones de política analizadas desde una óptica del poder, de quién y por qué lo ejerce, de quién se beneficia, cuánto le cuesta al Estado y la sociedad, y cómo se defienden intereses económicos, deben ser parte integral de todo juicio sobre el periodo neoliberal para considerar por qué la continua debilidad institucional del Estado. No basta afirmar declarativamente que se requiere una reforma, olvidar que la reforma también supone la consolidación institucional del Estado para manejar *el conflicto de intereses* y evitar el abuso del poder económico. Este no es solo un tema de exceso de gasto o ineficiencia. Del análisis se deduce que para avanzar en una mejor política tributaria y en la reforma del Estado, se debe tomar en cuenta el papel de las redes sociales que operan adentro y afuera del Estado y el poder que aún mantienen.

Una última reflexión que liga el pasado con el presente. Bajo el gobierno de Paniagua y Toledo se han procesado y acusado mayormente a las redes de corrupción vinculadas al ex asesor Montesinos y al ex presidente Fujimori, pero la red social que generó rentas y que fue responsable del manejo de política económica global de los años 90, es decir, no solo de las reformas, sino de otras decisiones como las aquí estudiadas, sigue vigente. Sus adalides continúan presentándose como los defensores de la ortodoxia y los acusadores de la heterodoxia. La red opera por medio de su enorme y visible influencia en importantes medios de comunicación y por medio de sus contactos con funcionarios del Estado y asesores. Es importante, insistimos, mencionarla, porque es lógico que estén preparando el camino para volver al poder cuando la ocasión se presente.

## Bibliografía

- ABUSADA, Roberto *et al.*  
2000 *La reforma incompleta*. Dos tomos. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- ARCE, Moisés  
— En prensa. «The Sustainability of Economic Reform in a "Most Likely" Case: Peru». *Comparative Politics*.  
— *The Diference that Neoliberalism Makes: The Societal Consequences of Market Reform in Peru*. Manuscrito no publicado.
- BOLAÑA Behr, Carlos  
1993 *Cambio de rumbo: el programa económico para los '90*. Segunda edición. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.

- BROMLEY, Ray  
 1990 «A New Path to Development? The Significance and Impact of Hernando De Soto's Ideas on Underdevelopment, Production, and Reproduction». *Economic Geography* 66 (octubre), pp. 328-348.
- COMISIÓN INVESTIGADORA DE LOS DELITOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS 1990-2001-CIDEF  
 2001 *Balance de la inversión privada y privatización 1990-2001*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, Serie Documentos Parlamentarios.  
 2002 «Informe final de la comisión. Presentación final ante el pleno del Congreso». (versión digital) Lima: Congreso de la República.
- COTLER, Julio y Romeo GROMPONE  
 2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel  
 2001 *Fujimori-Montesinos: el Estado mafioso*. Lima: Ediciones El Virrey.
- DE SOTO, Hernando  
 1989 *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- DIEZ CANSECO, Javier  
 2002 «Cortocircuito: privatizaciones, eléctricas, arbitraje y SUNAT». En *La República*, abril 5, 2002, p. 20.
- DRAZEN, Allan  
 2000 *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press.
- DURAND, Francisco  
 2002 *Desarrollo institucional de SUNAT: factores de éxito y fracaso*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, Aportes al Debate No. 6 (septiembre).  
 2003 *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las elites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DURAND, Francisco y Rosemary THORP  
 1998 «Reforming the State: A Study of the Peruvian Tax Reform». *Oxford Development Studies* 26, 2, pp. 133-151.
- ESTELA Benavides, Manuel  
 2001 *Perú: ocho apuntes para el crecimiento con bienestar*. Lima: Fondo Editorial del Banco Central de Reserva del Perú.  
 2002 *El Perú y la tributación*. Lima: Serie Aportes, Cuaderno No. 4 de la SUNAT.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (ed.)  
 1996 *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*. Miami: The University of Miami, North-South Center Press.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín y Liliana SAMAMÉ  
 1991 *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GRINDLE, Merilee S. (ed.)  
 1997 *Getting Good Government*. Cambridge: Harvard Institute for International Development.

francisco durand

GRINDLE, Merilee S. y John W. THOMAS  
1991 *Public Choices and Policy Change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

HERNÁNDEZ Berenguel, Luis  
1999 «Tributación del titular de actividad minera». Informativo Mensual de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Suplemento Especial, (mayo).

Instituto Peruano de Economía-IPE  
1994 «A Private Technical Assistance Institute». (Abril). Lima: IPE.

KLARÉN, Peter F. y Thomas J. BOSSERT  
1986 *Promise of Development: Theories of Change in Latin America*. Boulder: Westview Press.

MERQUIOR, José Guiherme  
1991 *Liberalismo viejo y nuevo*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'DONNELL, Guillermo  
1994 «Delegative Democracy». *Journal of Democracy* 5 (1), pp.55-69.

PAREDES, Carlos y Jeffrey SACHS (eds.)  
1991 *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo-GRADE.

ROJO, Eduardo *et al.*  
1993 *El neoliberalismo en cuestión*. Barcelona: Sal Terrae.

SILVA, Antonia  
1996 *Implementing Policy Innovations in Latin America*. Washington D.C.: Inter American Development Bank-Social Agenda Policy Group.

SMITH, William C., Carlos H. ACUÑA y Eduardo A. GAMARRA (eds.)  
1994 *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Miami: The University of Miami, North-South Center Press.

Superintendencia de Banca y Seguros-SBS  
2002 «Reforma y comportamiento del sistema financiero: período 1990-1997». (Mimeo.). Lima: SBS.

TALJERCIO, Robert R. Jr.  
2001 «Unsustainably Autonomous? Challenges to the Revenue Authority Reform Model in Latin America». Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, agosto 30-septiembre 2.

WORLD BANK  
1998 *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington D.C.: The World Bank.