

Transparencia fiscal y recaudación en Perú: problemas y posibilidades

Francisco Durand
ENERO 2018

- El nivel de transparencia fiscal en el Perú actual es bajo debido al excesivo énfasis en el secreto bancario, la reserva tributaria y la efectividad de las presiones de los grupos económicos de interés para frenar cambios que fortalezcan la fiscalización. Este bajo nivel es parte de un panorama tributario mayor que resulta preocupante debido a la falta de voluntad regulatoria, los altos niveles de evasión y la desaceleración económica, factores que están haciendo caer la recaudación.
- Sin embargo, la situación es al mismo tiempo mejorable: el Estado ha tomado algunas medidas para lograr mayor transparencia y tiene bastante terreno por avanzar: debe cumplir con obligaciones internacionales y escuchar las demandas de la opinión pública, y está presionado para revertir la caída de la carga tributaria.
- Para aprovechar esta ventana de oportunidades es necesario neutralizar a los grupos de presión económicos, a los evasores, elusores y defraudadores tributarios, y también a los grupos políticos que defienden el *statu quo*, pero convenciendo a la población de la necesidad de tener mayor justicia, transparencia y efectividad fiscal.
- El Estado peruano debe tomar otras decisiones en varios campos: hacer efectiva la Norma XIV antielusión, usar mejor los levantamientos al secreto bancario y el intercambio internacional de información tributaria en paraísos fiscales, y brindar mejor información al público sobre aportes a la recaudación por estrato de contribuyente. Esas medidas deben ser parte de un esfuerzo mayor por revertir la tendencia a la caída de la recaudación, elevando las señales de riesgo y reduciendo los «agujeros» del sistema tributario. Una vez logrado este objetivo, se debe insistir en seguir ampliando los niveles de transparencia, combatir mejor la corrupción y hacer menos regresivo y más justo el sistema tributario.



Introducción

Este informe analiza la problemática de la transparencia fiscal en Perú enmarcándola en la discusión más amplia sobre la estructura tributaria (sistema y administración de impuestos). El informe identifica asimismo los factores que están incidiendo en la caída de la recaudación tributaria y que son parte clave del contexto fiscal actual.

En materia de transparencia, discute el estado del secreto bancario (y cambios recientes que permiten una mayor fiscalización) y la reserva tributaria (los dilemas informativos de la administración tributaria para hacer un mejor seguimiento de las contribuciones tributarias); considera la necesidad de aprobar normas antielusión (directamente relacionadas con el manejo de fondos de empresas y personas en paraísos tributarios) y de avanzar hacia una mayor transparencia informativa. Otro elemento clave es lograr que el Estado sea más proactivo y justo en materia de fiscalización.

Sistema tributario y reformas de mercado

El tema tributario en general, y la transparencia en particular, tienen hoy mayor relevancia debido a una suma de factores que se entrelazan: a) la bonanza exportadora ha terminado y ocurre una desaceleración económica desde 2014; b) cae la recaudación y aumenta el déficit fiscal; c) se han firmado convenios internacionales con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para mejorar la transparencia y la fiscalización; d) organizaciones de la sociedad civil que operan con redes internacionales pugnan por una mayor justicia fiscal; e) existe una mayor preocupación en la sociedad respecto a los *lobbies* y el uso de empresas *offshore* en paraísos fiscales para evadir impuestos y ocultar dinero mal habido.

Estos cinco factores han emergido entre 2014 y el presente y han hecho que los problemas fiscales y la transparencia tributaria entren a formar parte de la agenda nacional de problemas que es preciso atender. Esto abrió la posibilidad de cambios en favor de una mayor transparencia, fortalecimiento de la

capacidad operativa en materia de fiscalización y un mayor activismo y justicia fiscal. Es posible avanzar en esta dirección si se neutraliza la influencia de los grupos económicos de interés y de algunos partidos políticos que pugnan por llevar adelante o mantener el «populismo tributario» que reduce la recaudación y hace más complicado el sistema de impuestos, y que hoy pugnan por detener o morigerar las propuestas de cambio.

Para entender cómo se ha llegado a este punto, que podríamos definir como un claroscuro –en tanto existen problemas pero se abren posibilidades–, es necesario hacer una breve revisión del pasado reciente. La nueva estructura tributaria (sistema y administración) se forma en 1990 como parte de cambios para instaurar un nuevo modelo económico de libre mercado, siguiendo las orientaciones del llamado Consenso de Washington, y por tanto bajo la influencia inicial de los organismos financieros internacionales. A partir de 1990 se rediseña el sistema de impuestos (tipos y tasas) y se lo simplifica en torno de cuatro principales: impuesto general a las ventas (IGV, que oscilando entre 19% y 18%, por encima del promedio latinoamericano, y contribuye más a la recaudación), impuesto selectivo al consumo (ISC), impuesto a la renta (IR, que oscila entre 30% y 27% como tasa máxima, un poco más alta que el promedio latinoamericano) y un arancel con tasas promedio bajas o nulas (en el caso de acuerdos comerciales).

Este sistema de impuestos simplificado se complica luego al aparecer «regímenes especiales» creados para estimular las inversiones en sectores como minería, hidrocarburos, agroexportación y educación privada con fines de lucro y para dar estímulos para desarrollar la Amazonía, parte de un fenómeno de «populismo tributario». Estos diversos regímenes aumentan las inversiones, pero generan privilegios y desigualdades en la tributación, que terminan afectando la recaudación en el largo plazo.

Recientemente se han aprobado medidas como Obras por Impuestos, por las cuales las grandes empresas realizan obras públicas a cuenta del IR con presupuestos poco supervisados que también pueden afectar negativamente los niveles de recaudación. Cabe mencionar además los contratos de



estabilidad jurídica (CEJ) con fuerza de ley. Los CEJ se introducen junto con la aprobación de la Ley de Minería de 1992 y luego se elevan a rango constitucional con la Constitución de 1993 (artículo 62), un caso único en América Latina, que hace de Perú un «país atractivo a la inversión extranjera». Con los CEJ, acordados discrecionalmente por el Ejecutivo con plazos y montos comprometidos de inversión variables, se congela el sistema de impuestos a grandes empresas nacionales y transnacionales en sectores claves de la economía, por un periodo que puede ser extendido y renovado. Entre 1993 y 2017, el gobierno firmó 650 CEJ por los que acordó montos de inversión estimados en 23.000 millones de dólares. Del total, 106 son grupos de poder peruanos, 171 son multilatinas (principalmente de Chile), 146 son multinacionales europeas (principalmente de España), 131 son empresas varias de paraísos tributarios (mayormente del Caribe), 70 son multinacionales de Estados Unidos y Canadá, y 26, de Asia. Uno de los problemas es que toda modificación del sistema de impuestos tiene efectos limitados, porque no toca a las empresas que cuentan con CEJ.

Desde la firma del tratado de libre comercio (TLC) con EEUU en 2016, Perú apoya una globalización económica basada en el libre comercio irrestricto. Se han aprobado 18 acuerdos con varios países y regiones (Norteamérica, América Latina, Europa y Asia), tres van a entrar en vigencia en 2018 (Guatemala, Brasil y Alianza del Pacífico) y cinco están en negociación, con lo cual se aplanan y reduce aún más el arancel. A los TLC se suman el aumento de las transacciones de empresas y contribuyentes peruanos en los llamados paraísos fiscales y un aumento de los activos en el exterior no identificados o reportados a la administración tributaria.

Las políticas de Estado de priorizar y garantizar las grandes inversiones se refuerzan con normas que garantizan el secreto bancario y la reserva tributaria, una señal de la efectividad de los grupos de interés privados en introducirlas y defenderlas. Estos grupos de interés, a su vez, por movilizar políticamente sus recursos materiales, logran un alto nivel de influencia en los partidos y los tres poderes del Estado. Todo ello hace que Perú sea considerado un país con un «buen clima de negocios», pero ese clima se

sostiene en una precariedad fiscal y del pacto social que ahora se hace más urgente atender.

Perú ha tenido una de las mejores tasas de crecimiento promedio del PIB en el continente. La bonanza exportadora 2002-2013 ha tendido a reforzar este sistema de capitalismo irrestricto al desarrollar múltiples megaproyectos exportadores gracias a la variada dotación de recursos naturales del país (que permite producir cobre, oro, plata, hierro, zinc, estaño, gas, harina de pescado, maderas finas y una gama de productos agrícolas). De acuerdo con la OCDE: «Entre el año 2000 y el 2014 el crecimiento económico alcanzó una tasa media anual del 5,3%. Durante este periodo, el crecimiento del PBI de Perú fue el segundo mayor de América Latina y el Caribe, solo detrás de Panamá y muy por encima de la media regional de 3,1%»¹. Gracias a las inversiones privadas y al shock externo positivo, la presencia de un mercado interno pujante, Perú es ahora considerado un país de «renta media» y aspira, junto con Colombia, a ser miembro de la OCDE en 2021. México ingresó en 1994 y Chile, en 2010. El PBI se estima en 192.000 millones de dólares a 2015.

Cabe mencionar que también se han desarrollado economías delictivas ligadas a la globalización: aumentaron la producción de cocaína, oro y maderas ilegales, la falsificación de billetes y el contrabando fronterizo, y se estima que todas ellas alcanzan de 6% a 8% del PIB o más. El país además mantiene importantes bolsones de pobreza urbana y rural y muestra uno de los índices más altos de informalidad laboral-empresarial (más de 60%) en el continente. La informalidad hace que la base tributaria sea reducida. Dado que los grandes contribuyentes tienen mayor influencia política y mejores mecanismos de defensa legal y que en la base predomina la informalidad, el sistema de impuestos insiste en recaudar más por IGV y la fiscalización se concentra en la mitad de la pirámide de contribuyentes. Asimismo, los niveles de evasión son considerablemente altos: se estima, para 2017, en 28% en el IGV, 52% en el IR de las personas jurídicas y 33% en el IR de las personas físicas.

1. OCDE: «Informe multidimensional del Perú», 2015, p. 12.



Recaudación

Dado el aumento del PIB y otros factores que evaluamos a continuación, la presión tributaria subió progresivamente desde 1990, aunque situada siempre por debajo de otros países de similar tamaño y nivel de desarrollo. Desde 1990 los impuestos indirectos sostienen la recaudación, lo que mantiene su carácter regresivo, con tasas altas del IGV. Recientemente la regresividad se ha acentuado, y los impuestos indirectos pasaron de representar 65,5% de la recaudación en 2015 a 69,7% en el mes de julio de 2017.

La decisión del Ministerio de Economía y Finanzas a mediados de 2014 de reducir la tasa máxima del IR de personas jurídicas de 30% a 28% (ley 30296) tuvo como objetivo estimular las inversiones privadas en momentos en que la economía se ralentizaba. Sin embargo, la inversión siguió cayendo (en tanto responde más a la mejora de los términos de intercambio) y la recaudación terminó siendo afectada. Un informe del Banco Central de Reserva del Perú de enero de 2016 indica un ligero incremento en la recaudación por IGV e ISC y una caída (-20,7%) y por IR de personas jurídicas; a lo que se suma el deterioro fiscal al aumentar el déficit fiscal de 3% del PIB en 2016.

Todo ello ha obligado al gobierno entrante de Pedro Pablo Kuczynski a dejar sus promesas de campaña centradas en el estímulo a las inversiones con rebajas de impuestos y terminar elevando a 29,5% la tasa máxima del IR. Un intento por reducir la informalidad ha generado una tasa menor de impuestos a empresas medianas y pequeñas, pero provocó una «corrida» de empresas formales al nuevo régimen sin haberse registrado niveles aceptables de «formalización». En septiembre de 2017, la tendencia a una baja de la presión tributaria continuaba, con una caída a 13,6%², lo que hace muy difícil que se cumpla la meta proyectada del Marco Macroeconómico 2014-2018 de llegar a 17% del PIB para 2021, en el 200º aniversario de la Independencia. Otro elemento a tener en cuenta son los casos judicializados de grandes deudores tributarios, combinados con desidia fiscalizadora, que se alargan considerablemente y no se resuelven todavía: Interbank debe 770 millones, Pluspetrol 938 millones y Telefónica (el caso más antiguo, iniciado en 2001), 1.250 millones. Cabe también considerar que la recaudación, incluso

en sus mejores momentos, sigue siendo insuficiente en relación con el gasto. Su caída actual genera preocupación, más aún si se busca seguir «cerrando brechas» identificadas por la OCDE, sobre todo en materia de gasto en seguridad y salud. En estas ramas del Estado se detectan altos niveles de corrupción. La educación pública y privada es de alta cobertura, pero de baja calidad. Todo ello hace que la «confianza» de la población en el Estado sea una de las menores del continente. Debido a estas y otras consideraciones, el primer informe de la OCDE sobre Perú de 2015 constata «[l]a existencia de debilidades estructurales del sistema impositivo que erosionan la progresividad y hacen que se pierdan oportunidades para paliar las carencias existentes en las áreas de educación, innovación e infraestructuras»³.

En síntesis, el panorama tributario en el Perú actual es preocupante debido a que la presión tributaria, como lo indica el gráfico 1, está cayendo desde 2014.

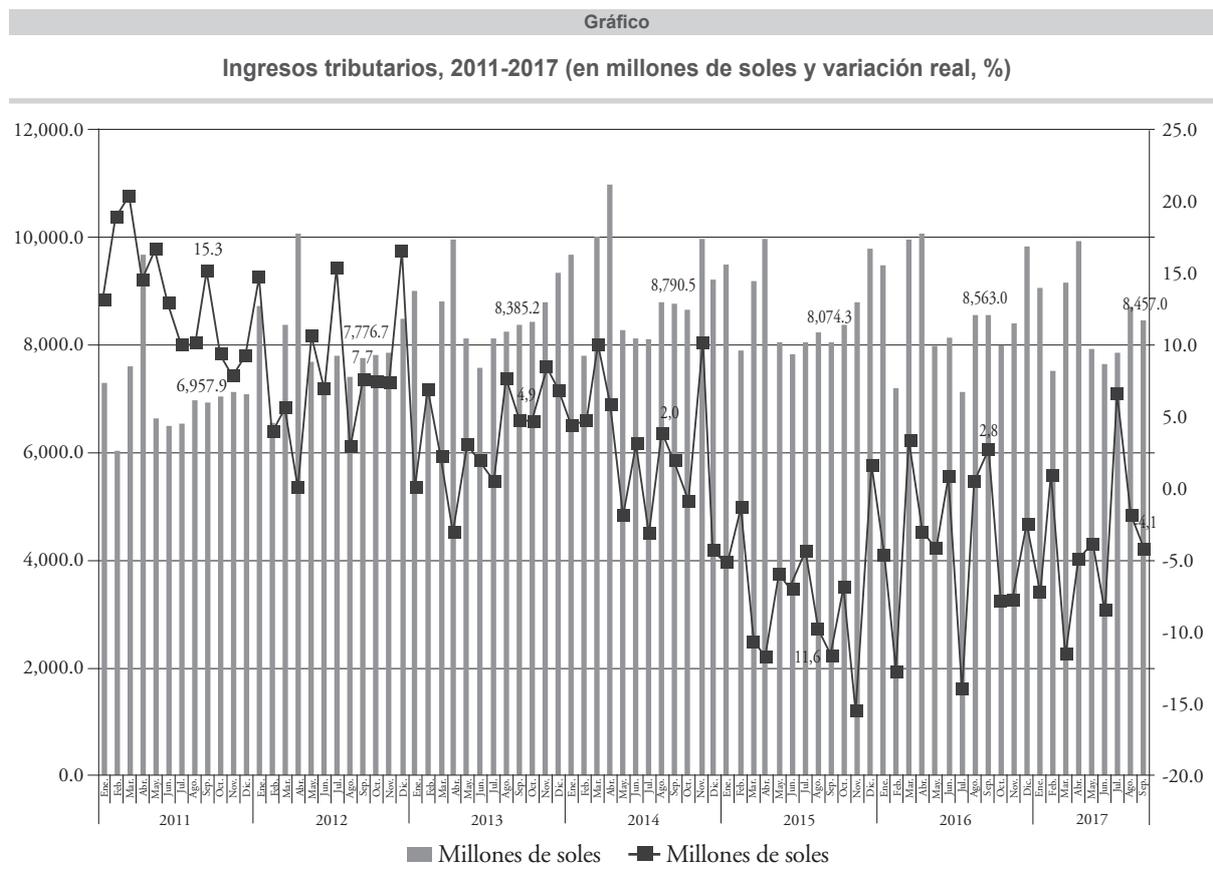
Dado este panorama, al gobierno le urge encontrar la forma de frenar primero y revertir después la caída de la recaudación. Algunos expertos argumentan que la mejora en los términos de intercambio de minerales que Perú exporta (el cobre, principalmente) durante 2017 ayudará a revertirla. Sin embargo, el efecto no será fuerte. Diversos estudios muestran que el *boom* minero «no produce un mayor aporte tributario»⁴. Por lo tanto, se requieren medidas drásticas, incluyendo de manera importante la eliminación de los regímenes especiales.

Dado que el partido de gobierno no tiene control del Congreso, ya que este poder del Estado está dirigido por un bloque fujimorista que cuenta con mayoría absoluta, el Ejecutivo debe negociar los cambios y frenar los intentos parlamentarios de «populismo tributario» generador de nuevos regímenes especiales. Una posibilidad es que las propuestas sean comandadas por el Ejecutivo y realizadas bajo la forma de decretos legislativos, que es la manera tradicional de introducir cambios en materia tributaria.

2. Datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) en *La República*, 26/10/2017, p. 15.

3. «Informe Multidimensional del Perú», 2015, p. 22.

4. César Flores et al: *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero*, Oxfam, Lima, 2017, p. 105.



Fuente: SUNAT: «Ingresos tributarios del gobierno central», <www.sunat.gov.pe/estadisticasestudios/busqueda_ingresos.html>, fecha de consulta: 25/10/2017).

Administración tributaria

Desde 1990 ocurrieron mejoras significativas que fortalecieron institucionalmente a la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), que es considerada una de las más efectivas del continente. La reforma le dio a la SUNAT autonomía y capacidad financiera propia (financiando sus gastos a partir de un porcentaje de la recaudación), además de mejorar su capital humano gracias al reclutamiento por mérito de una nueva generación de funcionarios, su capacitación permanente, el pago de mejores sueldos y la mejora en sus equipos e instalaciones. Este «salto hacia adelante» logró mantenerse, a pesar de que la SUNAT está pasando por un periodo de menor desarrollo institucional y sigue «directivas políticas» que reducen su autonomía fiscalizadora.

No se ha logrado todavía institucionalizar el principio según el cual toda norma tributaria que emane del Legislativo o del Ejecutivo (decretos) debe

contar con un informe técnico de la SUNAT para determinar su impacto fiscal y su viabilidad técnica. Finalmente, se comprueba que la voluntad de fiscalización de la SUNAT tiende a ser variable, oscilando entre periodos de activismo y otros de relativa pasividad. En general, a pesar de los vaivenes del ciclo político y de dirección institucional, la SUNAT se mantiene como una «isla de eficiencia» y tiene la potencialidad de superar los problemas que enfrenta.

Por su parte, la Superintendencia de Banca y Seguros aloja a otra entidad importante para la lucha contra la evasión y el lavado de activos, la Unidad Investigación Fiscal (UIF). La UIF es otra «isla de eficiencia». Cuenta con instrumentos limitados de fiscalización, aunque han sido recientemente ampliados. Coordina poco con la SUNAT y es dirigida con excesiva prudencia en momentos en que la sociedad civil clama por una mayor fiscalización y mayor energía para detectar y castigar el lavado de activos.



Norma XVI y empresas *offshore*

El fisco peruano tiene un gran desafío por delante debido a la influencia que muestran los grupos económicos de interés para bloquear o demorar medidas de mayor transparencia y mejor fiscalización; también, por los altos niveles de evasión y elusión tributaria, y por la opacidad de los manejos de fondos en el exterior o en los «paraísos tributarios». Parte del problema radica en que el Estado no cuenta con suficientes instrumentos legales y en la débil voluntad fiscalizadora de la SUNAT y la UIF.

Estos problemas se revelan en los avances y retrocesos en materia de normas antielusión. En 1996, la SUNAT logró que se aprobara la Norma XVI antielusión del Código Tributario. Sin embargo, duró solo cinco meses. Los reclamos empresariales y de expertos tributarios vinculados a organizaciones de intermediación tributaria (estudios de abogados, consultoras) ejercieron presión suficiente sobre el gobierno de Alberto Fujimori como para derogarla. Entre tanto, estimuladas por este resultado, las empresas han hecho cada vez mayor uso de paraísos tributarios y han manejado los «precios de transferencia», de modo que lograron reducir el monto imponible al transferir las ganancias a empresas *offshore* en territorios de impuestos reducidos y baja fiscalización.

En 2012, ante esta carencia, el gobierno de Ollanta Humala reintrodujo la Norma XVI de carácter general como parte de una nueva «reforma tributaria» que buscaba reforzar la autonomía de la SUNAT y dotarla de mejores herramientas de fiscalización. Los gremios empresariales argumentaron que la Norma XVI los dejaba «a merced de la fiscalización arbitraria» (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, CONFIEP) y que generaba «un ambiente negativo para los inversionistas» (Cámara de Comercio de Lima). Según expertos legales, la Norma XVI era incluso «anticonstitucional».

Durante este periodo, la SUNAT permaneció inactiva en tanto no definió los «protocolos» (directivas de aplicación, ejemplificación de conductas) para definir sus acciones; tampoco capacitó a sus funcionarios, aunque formó una unidad para estudiar los precios de transferencia. Los grupos de presión que denunciaron que el carácter general de la norma «le

daba un arma letal a la SUNAT» exigieron su derogatoria. A mediados de 2014 el gobierno cedió parcialmente frente a estas presiones y suspendió la Norma XVI, dejando a la SUNAT a la espera de un reglamento. El gobierno de Kuczynski, elegido en 2016, primero prometió derogarla y hoy está considerando emitir el reglamento, pero cuidando no «afectar el clima de inversiones».

A medida que pasa el tiempo, las comprobaciones del uso dudoso o doloso de paraísos tributarios que se hicieron públicas en 2015 a raíz del caso llamado «Panamá Papers» y el más reciente de los «Paradise Papers» han puesto en la agenda pública el tema de la elusión y la evasión (para beneficio de las elites) y han activado a organismos de la sociedad civil. Esta discusión se genera en buena parte gracias al periodismo independiente de investigación y a los reclamos de justicia fiscal de ONG globales como Oxfam, la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd) y la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés). Hace poco, afirmó el presidente de la ICRICT: «Gracias a la filtración de 'Paradise Papers' el mundo tiene otra oportunidad para investigar y juzgar sobre la compleja red y los esquemas que mucha gente de la calle encuentra injustos y ofensivos».

Al conocerse en los medios el caso «Panamá Papers», la SUNAT comenzó a informar que al menos 1.000 millones de dólares, propiedad de ricos y empresarios que perciben ingresos en el exterior, no estaban declarados. En 2017 se estimaba que un aproximado de 60.000 millones de dólares se encontraba fuera del país y que el gobierno esperaba poder repatriarlos con incentivos de bajos impuestos y una suerte de «amnistía» (que permitiera ingresarlos sin que se preguntara su origen). El reciente caso de los «Paradise Papers» revela también importantes pérdidas tributarias; se destaca el caso de una empresa *offshore* creada para vender todos sus activos en Perú, lo que le permitió evadir impuestos por 900 millones de dólares.

El hecho de que Perú sea candidato a integrar la OCDE y acoja en términos generales sus recomendaciones de su proyecto sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), que recomienda normas



antielusión, mayor transparencia informativa y mejores instrumentos de fiscalización, abre oportunidades a la SUNAT para fortalecer sus capacidades fiscalizadoras. En octubre de 2017, Perú finalmente firmó un convenio internacional sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal. Este acuerdo permite el intercambio de información tributaria, lo que aumentaría los niveles de transparencia fiscal. Resta por ver si la información será utilizada por autoridades más proactivas.

A pesar de la debilidad de las demandas de la sociedad civil, situación de algún modo relativizada al generarse una mayor preocupación por los casos de evasión fiscal y corrupción (relacionados con los paraísos tributarios), y gracias a un mayor activismo de las ONG a favor de la justicia fiscal, pero sobre todo por el efecto de la inclusión de Perú como país observador de la OCDE; tanto las normas BEPS como otras sugerencias para mejorar la recaudación y la transparencia abren las posibilidades de cambio. Los acuerdos con la OCDE requieren introducir normas y fiscalizar más, y empujan tanto al Ejecutivo como al Legislativo a ser proactivos. Si bien no todos los organismos de la sociedad civil apoyan las medidas del proyecto BEPS y las recomendaciones de la OCDE, por considerarlas insuficientes y sesgadas a favor del Norte global, terminan apoyándolas tácticamente para ejercer toda mayor presión e introducir algunas mejoras que, más adelante, cuando aumente la presión nacional e internacional, puedan completarse.

Una norma de este tipo correctamente aplicada, y públicamente debatida, elevaría la recaudación y daría una señal de riesgo a los inversionistas a fin de que estos eviten prácticas extremas de elusión tributaria, mientras que su aplicación puede ser vigilada por los intermediarios tributarios, los gremios empresariales y la prensa, para que de este modo cedan los temores empresariales a un supuesto abuso de funciones.

Secreto bancario y reserva tributaria

Tanto el secreto bancario como la reserva tributaria están garantizados en la Constitución de 1993 (artículo 2, inciso 5) y son fuertemente defendidos por la prensa y los grupos económicos de interés. Sintomáticamente, la UIF recién se crea en 2001, a la caída de Fujimori, y es una «isla de eficiencia» que opera con

poderes reducidos para levantar el secreto bancario, aunque no es proactiva respecto del lavado de dinero y su circulación en el sistema financiero.

Sin embargo, casos preocupantes y más frecuentes de lavado de activos y evasión fiscal y los compromisos de mayor transparencia entre el Perú y la OCDE empujan al Estado a considerar medidas para lograr mayor transparencia y llevar adelante una mayor fiscalización. Recientemente el gobierno ha modificado el reglamento de la UIF para que se levante el secreto bancario y la reserva tributaria con la autorización de un juez penal. Varias organizaciones y empresas están ahora obligadas a rendir información de operaciones sospechosas. Con esta medida Perú recién se añade a la lista de países con UIF que cuentan con acceso oportuno a información protegida. Queda por evaluar la efectividad de los cambios y estimar la voluntad fiscalizadora de la UIF y la independencia y buen criterio de los jueces al respecto.

En materia de reserva tributaria, la SUNAT legalmente no puede brindar información que identifique a los contribuyentes, aunque podría incorporar en su *Nota Tributaria* estadísticas que permitan seguir las brechas de recaudación del IGV y el IR (o cuadros de ingresos *versus* pagos) según estratos (principales contribuyentes, medianos y pequeños contribuyente). Con información más oportuna y precisa, se podría hacer un mejor seguimiento de las contribuciones al Estado y las tendencias de la recaudación.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien las recomendaciones de la OCDE y el proyecto BEPS son las que merecen mayor atención por parte del gobierno, debido al incentivo para lograr ser miembros de esta alianza de países ricos, ciertamente no bastan. Recordemos que el sistema internacional es permisivo con las empresas transnacionales, y que si bien estas son fiscalizadas en los países que forman parte de la OCDE, operan cada vez con mayor libertad en los paraísos tributarios, donde las exigencias de rendición de cuentas son menores. Estos paraísos tributarios les permiten a las multinacionales y organizaciones criminales realizar operaciones poco transparentes a gran escala, que



resulta difícil, si no imposible, fiscalizar. A pesar de ello, son tolerados por las grandes potencias (aunque utilizados por todos), lo que genera un doble estándar que, a pesar de las reformas, se quiere mantener. Tanto Oxfam como Latindadd y la ICRICT cuestionan estos «agujeros negros» del universo financiero mundial que favorecen a las elites globales y acentúan la desigualdad. Asimismo, cuestionan las propuestas del proyecto BEPS por favorecer una mayor captación de tributos en los países del Norte. Se requiere por lo tanto ir más allá de la OCDE y las presiones en los foros internacionales de especialistas, buscando «ensanchar el debate» e incorporando a más organizaciones de la sociedad civil a través de campañas de «educación tributaria», así como a otros sectores de la población, para que se sumen a este movimiento y se articulen en redes mundiales de justicia tributaria. Una iniciativa clave es llevar el caso al nivel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que es el foro más apropiado para hacer propuestas.

La administración tributaria (SUNAT) y otros órganos fiscalizadores como la UIF son «islas de eficiencia» del Estado peruano que cuentan con personal capacitado y recursos suficientes. Sin embargo, tienen dificultades para cumplir su rol público fiscalizador debido a los vaivenes del ciclo político que a veces los paralizan, por la corrupción e ineficiencia del Estado (que tiene baja reputación), y por correr el riesgo de ser neutralizados por los grupos económicos de presión que actúan sobre los tres poderes del Estado y los partidos políticos. Este conjunto de factores impiden que hasta ahora el Estado cuente con mejores niveles de transparencia y mayores capacidades y voluntades de fiscalización como para elevar la presión tributaria y avanzar en materia de transparencia y justicia fiscal.

Los organismos fiscalizadores operan con limitaciones en sus atribuciones para poder levantar el secreto bancario y la reserva tributaria o proveer series estadísticas que permitan identificar estratos de contribuyentes y sus tendencias al cumplimiento tributario, lo que indica un bajo nivel de transparencia. Sin embargo, tanto los compromisos

internacionales con la OCDE como la presión de la opinión pública, preocupada por la corrupción y el lavado de activos, están generando las condiciones para mejorar los niveles de transparencia y dotando en algunos casos a la UIF y la SUNAT con herramientas para levantar el secreto bancario y generar información de tenencia o transferencia de activos en el extranjero. Queda por ver si el Estado logra contar con una norma que permita combatir la elusión y la evasión tributarias, sobre todo la relacionada con transferencias en el exterior, y que siga avanzando en materia de mayor transparencia y capacidad regulatoria.

Perú tiende a enfrentar problemas mayormente en situaciones de crisis y nuevas presiones internas y externas, que pueden gatillar una respuesta y volverlo más proactivo en materia de transparencia y fiscalización. La ventana de oportunidades se abre en estos momentos, principalmente porque cae la recaudación, pero también por los compromisos internacionales como la OCDE y las mayores presiones de la sociedad civil a favor de una mayor justicia fiscal. Todo ello debe ser aprovechado para adoptar una serie de cambios legales y de actitud fiscalizadora que eleven los niveles de riesgo y reviertan la tendencia a la baja de la presión tributaria, al mismo tiempo que reduzcan la elusión, la evasión y el delito tributario y contribuyan a la lucha contra la corrupción.

Visto el panorama de conjunto, el éxito depende de la capacidad política y de la firmeza institucional como para hacer frente hoy a los grupos de interés y los actores políticos interesados en mantener el *status quo* o incluso ampliar los regímenes especiales. Una vez que se logre mejorar la transparencia y fiscalización, tendencia que se ha iniciado con algunas medidas, y sobre todo una vez que se superen los problemas recaudatorios, el Estado peruano debería continuar por este camino para concretar un pacto fiscal y mejorar el pacto social. En esta segunda fase, debe realizar una fiscalización de todos los agentes económicos, en particular de los más privilegiados, y considerar una rebaja del IGV para hacer menos regresivo el sistema.



Autor

Francisco Durand

Es profesor principal de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), especialista en grupos de poder económico y captura del Estado. Ha sido integrante del equipo de reforma institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú (SUNAT) como director del Instituto de Administración Tributaria. También ha sido asesor principal de la SUNAT. Ha trabajado como consultor del Centro Interamericano de Administración Tributaria y del Banco Interamericano de Desarrollo en desarrollo institucional. Es autor de libros y artículos sobre poder empresarial, reformas tributarias y captura del Estado en Perú y América Latina.

Pie de imprenta

Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert
Defensa 1111, 1° A | C1065AAU
Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871
www.nuso.org

Responsable

Victoria Mutti
Coordinadora del Proyecto sobre Empresas
Transnacionales (FES/NUSO)
<vmutti@nuso.org>
www.nuso.org

Nueva Sociedad

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.