



DIAGNÓSTICO: LA REFORMA TRIBUTARIA Y LAS POLÍTICAS FISCALES NECESARIAS EN EL PERÚ*

Entrevista a César Luna-Victoria León**

The recollection in the Peruvian tax system has been a constant problem over the years, mainly due to the high degree of informality and tax avoidance. The tax reform implemented in 2012 aimed to find a solution to these problems, yet it didn't embrace the most important issues. It was also heavily criticized for its content, especially by Rule XVI, an anti-avoidance measure allowing Sunat to determine the true nature of the taxable events that weren't considered in the other cases referred to in the Tax Code, penalizing them when avoidance or fraud occurred.

The interviewed lawyer claims that, although the issues that have been addressed in the reform are positive, they have neglected the most important issues—such as public spending, tax procedures and inefficient exemptions—due to political fear, leaving pending again a true tax reform that addresses the most important issues.

KEY WORDS: Tax policy, tax avoidance, tax reform, tax collection, taxes.

La recaudación en el Perú ha sido una traba constante a lo largo de los años, debido máxime a la alta informalidad y elusión tributaria. La reforma aplicada en el 2012 apuntó a encontrar una solución a estos problemas, sin embargo no abarcó los temas más relevantes. Además, fue duramente criticada por su contenido, sobre todo por la Norma XVI, medida antielusiva que permite a la Sunat determinar la verdadera naturaleza de los hechos imponible que antes no se ajustaban a los supuestos contemplados en el Código Tributario, y así sancionarlos cuando se hallen simulaciones o elusiones.

El abogado entrevistado muestra que, si bien los aspectos tratados en la reforma son positivos, dejaron de lado cuestiones de mayor relevancia—gasto público, procedimiento tributario, exoneraciones ineficientes—por miedo político, dejando nuevamente pendiente una reforma tributaria que aborde los problemas significativos.

PALABRAS CLAVE: Política fiscal, elusión tributaria, reforma tributaria, recaudación, impuestos.

* La presente entrevista fue realizada por Luis Fernando Roca Lizarzaburu, María Fátima Benavides Maza y Diana Milberg Garrido Lecca, miembros de la Comisión de Contenido de THÉMIS.

** Abogado. Exdirector de la Corporación Andina de Fomento. Exministro de Pesquería. Exministro de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. Socio de Rubio Leguía & Normand.

- 1. Desde su perspectiva profesional y a un año de la implementación de la reforma tributaria, ¿qué es lo que proponía ésta? ¿Cree que las medidas que se tomaron han resultado efectivas y se han llevado a la práctica? O, tal vez, ¿tendría que ir de la mano con un cambio en la política fiscal? ¿Es necesario que éstas abarquen otros ámbitos?, ¿o cree que es necesaria una nueva reforma del Código Tributario?**

La reforma tributaria buscaba incrementar la recaudación. Hay que preguntarnos si las normas que se dieron eran eficaces para eso, en primer lugar. Después, ver si a un año cumplieron esa eficacia o no.

Me parece que si se trataba de incrementar la recaudación, fueron por el camino más difícil, porque el camino más fácil, en términos técnicos –pero el más difícil políticamente–, era atacar otros campos que no habían sido atacados.

El primer campo que considero fue eludido es el de las exoneraciones ineficientes. Es decir, en la exoneración, que es un gasto fiscal, se deja de cobrar impuesto selectivo al consumo de combustibles, impuesto a la renta, a las ventas, entre otros. El objetivo era incrementar dos o tres puntos en cuanto a la recaudación. Sin embargo, vemos que las recaudaciones ineficientes afectan en dos puntos al PBI. Si se elimina, se tendrán ahí dos puntos del PBI. Entonces, ¿por qué no se eliminan? Porque se tiene miedo que la población se levante debido a que le quitarías exoneraciones a la frontera y a la selva.

Es importante resaltar que se les denomina exoneraciones ineficientes porque, a pesar de que existen desde el siglo pasado, la frontera sigue deprimida y la zona de selva también. Considero que –políticamente– se mueren de miedo. Necesitamos un presidente que remueva estas exoneraciones, pero ningún político se anima. Entonces, en atención a ello, a un año de implementada, la reforma fue ineficiente porque no atacó el problema.

Hay ejemplos de cómo la eliminación de los beneficios tributarios a la selva han sido sumamente rentables, como es el caso de la región San Martín. Tal, en determinado momento y contexto, dijo que renunciaba a la exoneración con la condición de que el Estado cobrara

los impuestos y se los otorgara, pues así San Martín incrementaba su presupuesto y podía hacer obras. Hoy en día, San Martín es una de las regiones más prosperas en términos de inversión pública. Asimismo, es interesante recalcar que no tiene minas, petróleo, gas o pesca. Sin embargo, es una de las regiones que mejor gasto público tiene, precisamente porque tiene más dinero e invierte mejor. Éste es un camino.

Otro gran problema es la informalidad, pues en el Perú ésta bordea el 50% del PBI. Entonces, es evidente que el Estado tiene que cobrarles impuestos. Se dice que hay que ampliar la base tributaria pero, claro, suena bonito. El tema es que se tendría que cobrar a los comerciantes de La Parada, a los abogados informales, ente otros. En relación a ello, podemos fijarnos en el complicado caso del contrabando. Todos saben que el contrabando es fuertísimo en nuestro país. Por ejemplo, en la frontera con Bolivia están las llamadas “culebras”, que son camiones trayendo contrabando. No sirve de nada que vaya un auditor fiscal con un silbato, un palo y una patrulla policial. Es el ejército quien debe ingresar, lo cual no es muy difícil, pero debe haber el coraje necesario, pues las poblaciones de la frontera viven, finalmente, del contrabando. Entonces, el Estado y sus instituciones deben crear programas de subsistencia económica alternativos al contrabando.

Ahora bien, quisiera analizar el último campo que considero fue eludido, y que debió ser especialmente atendido; el gasto público. El Estado quiere más dinero, pero no gasta el que tiene, y si lo hace, lo invierte mal. Si sumamos dos puntos de exoneraciones ineficientes, cinco puntos del PBI en informalidad y dos puntos del presupuesto que no se gasta, tenemos que ello equivale a nueve puntos del PBI, que puede rentabilizarse. Para eso, se debe hacer una reforma del Estado, pero cada vez que se trata de hacer la población hace huelga (los empleados públicos, enfermeras, médicos, policía y ejército). Entonces, es necesario coraje e inteligencia políticos, que no hay. Esto ya no es un tema tributario, pues se requiere una reforma seria, y para ello no hace falta ninguna norma. El Estado y todos sus agentes tienen que afrontar el tema, olvidarse de las encuestas y, sobre todo, perder el miedo. Autoridad y docencia política para explicarles, por ejemplo, a toda la zona de selva lo que pasó en San Martín.

Entonces, resumiendo, la Reforma Tributaria fue ineficiente, no porque no haya funcionado, sino porque no abordó los temas de fondo. Abordó temas marginales.

2. ¿Considera que los temas que sí abordó fueron utilizados como distracción para tapar los campos que se estaban eludiendo y que no fueron abordados?

No. Yo no creo que se haya dado tal situación. Simplemente, se abordaron problemas del tipo B, lo cual es bueno también. El problema surge cuando tienes problemas del tipo A que se ignoran. Ahora bien, del tipo B, ¿qué temas se abordaron? Yo diría que el gran tema de fondo en el tipo B es la elusión tributaria de los formales, aunque considero que es ligeramente curioso que el Estado se meta con los formales cuando tienes cinco puntos de informalidad. En el nivel de los formales, lo que atacó la reforma en su esencia fue a las “ventanas”, por donde se le puede “sacar la vuelta a la Ley”. La Ley crea una hipótesis de incidencia tributaria en el argot común. Señala un hecho con consecuencias tributarias y, como el Principio de Reserva Legal restringe la imposición tributaria a lo que la Ley ha establecido, los contribuyentes encontraron “ventanas” para escapar de la incidencia tributaria.

Entonces, el mayor esfuerzo estuvo centrado en cerrar estas “ventanas” para que los contribuyentes no pudieran escaparse de la Ley. Pero está la famosa Norma XVI del Código Tributario, que faculta a la Sunat a cerrar las “ventanas” administrativamente. Se cierra, en principio, por otra ley. Es decir, si la ley me dejó “ventanas” abiertas, será otra ley la que me las tiene que cerrar, siendo tales las llamadas normas antielusivas específicas, pues la Ley se encarga de perfeccionarse a sí misma. Tal es la Norma XVI, que faculta a la Sunat bajo determinadas condiciones. Yo diría que son dos grandes condiciones: La primera es que lo que se haya hecho sea lo irregular y no lo común. Lo segundo es que lo que se esté haciendo, que no es regular, tenga como único objetivo reducir impuestos. Cuando se dan estas dos condiciones, entonces la Sunat queda facultada para cobrar impuestos como si se hubiera dado la cuestión regular.

Por ejemplo, la ruta Lima- Huancayo por La Oroya está gravada con un impuesto. Por ello, yo no me voy por tal ruta, sino por Lima-Cañete-Yauyos-Huancayo, que es la salida sur.

Entonces, me he dado la vuelta indirecta. ¿Por qué, si es más larga y menos cómoda? En tal caso, la Sunat puede revisar esta conducta y pedir una explicación. Si no existe una respuesta persuasiva, pueden decir que es un camino artificial, y que lo que la persona buscaba era el ahorro tributario. Allí, la administración puede decidir que le va a cobrar como si hubiese pasado por La Oroya, a pesar de que en realidad fue por Yauyos. Esa es la famosa Norma XVI.

3. Algunos de los artículos reformados han causado polémica. Respecto de la norma XVI, ¿qué opina acerca de las críticas sobre su constitucionalidad? ¿Cree que, como afirma la Confiep, esto afecta al sector formal antes que aumentar la base tributaria?

En primer lugar, quiero afirmar que estoy de acuerdo con la Norma. Y digo esto porque considero que devuelve decencia y es moderna, especialmente para un país que tiene mucha elusión tributaria. Es decir, los países modernos están evolucionando a esta Norma XVI. Por ello, creo que sí hay que apoyarla. Sin embargo, opino que es, en su origen, inconstitucional y no por las razones que generalmente se han dado, esto es, que crea inseguridad jurídica o viola el Principio de Reserva Legal. Para mí es inconstitucional por un tema más puntual.

La Norma XVI ya tuvo un nacimiento años atrás pues se creó la misma Norma vía facultades delegadas, al igual que ahora. El Congreso, en aquella oportunidad, revisó el Decreto Legislativo y declaró que tal norma antielusiva general (AEG) atentaba contra la seguridad jurídica, aunque yo no creo que sea así. No obstante, el Congreso la derogó por lo explicado anteriormente, declarándola inconstitucional. Cuando el Ministro de Economía pide que se le deleguen facultades para dar la Reforma Tributaria, entra a negociar con la Comisión de Economía, la cual le restringe la amplitud que el Ministro quería. La Comisión le otorgaría facultades pero condicionándolo a que no se meta con la frontera, con los trabajadores o con la selva, así como tampoco debía afectar la seguridad jurídica. La seguridad jurídica, para cada uno de ustedes, significará algo distinto, pero, al decir que no se atente contra la seguridad jurídica, el Congreso estaba diciendo “no saquen la norma antielusiva general”. A pesar de ello, el ministro de Economía la

refrendó. Esto quiere decir que excedió las facultades que le había otorgado el Congreso y, por lo tanto, al ser el resultado de un exceso, la norma es inconstitucional. Es por este motivo puntual que creo que es inconstitucional, pues no considero que atente contra la seguridad jurídica.

Posteriormente explicaré por qué la norma antielusiva general es una norma prematura, pero lo que puedo afirmar desde mi punto de vista es que no atenta contra la seguridad jurídica, porque los casos que la norma trata son casos groseros, y creo que una sociedad hace bien en que las leyes se respeten no solamente por lo que dicen, sino por el fondo. Nosotros, los abogados, distinguimos entre lo que es forma y lo que es sustancia. El hecho que está gravado es un hecho que tiene una formalización, pero que también tiene una sustancia y lo que se grava es eso. Por eso digo que lo que la norma hace es devolvernos la decencia, porque nos saca de la factura, del formato, del acta, a la realidad económica. Como cultura jurídica no estamos acostumbrados a analizar realidades y muchas veces existe una deficiencia para la calificación de los hechos, contrario a lo que sucede con los anglosajones. Ellos, en su cultura jurídica, privilegian los hechos. Por lo tanto, considero que la Norma XVI debe leerse en inglés aunque esté escrita en español, pues nos acerca más a las reglas de la evidencia que a las reglas de la interpretación. Opino que es por este motivo que a muchos les asusta, pero a mí no. Creo que tenemos que aprender a entender la realidad. ¿Por qué digo que es una norma prematura? La precedente Norma VIII (la antigua norma antielusiva general que fue derogada y a la que ya me referí) y el primer párrafo de la Norma XVI sancionan la simulación tributaria. La simulación es el primer grado; un grado anterior en complejidad al fraude a la ley, que es la continuación de esta norma antielusiva general. Esa norma, ante simulación, tardó ocho años en ser aplicada, y cuando se aplicó hubo mucho debate. Por lo tanto, dudo que una norma antielusiva general tan compleja como la que tenemos vaya a ser aplicada de inmediato. Sostengo, por ende, que ha sido más una cuestión de marketing que de aplicación real. Nuestra cultura no está preparada para eso en dos aspectos: (i) Por cuestiones de una habilidad tanto de los abogados de los contribuyentes cuanto de los abogados de la administración tributaria, de saltar de una cultura jurídica de normas tributarias y documentos a

una cultura jurídica de interpretación de hechos; y (ii) por un tema de institucionalidad, porque interpretar los hechos significa manejar la realidad económica, y no se aprende la realidad económica leyendo libros.

Yo tengo suerte, pues cada vez que me topo con la administración tributaria suelo encontrarme con las instancias más modernas de la administración, con personas muy transparentes, honestas y con quienes puedes tener un diálogo directo. Pero eso no ocurre siempre, pues existe un recelo genérico entre los contribuyentes y la administración, que genera una falta de comunicación, y todo esto genera distorsiones. Por lo tanto, si lo que tenemos que hacer es entender la realidad económica (que es particularísima) pero no tenemos ni la institucionalidad ni la cultura para hacerlo, entonces la norma es prematura.

4. Siguiendo en la misma línea de la cultura tributaria, ¿considera que las Facultades de Derecho han contribuido a dicho propósito desde una perspectiva práctica?

Creo que las escuelas de Derecho tienen que modernizarse. Sé que la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) siempre intenta hacerlo y es necesario. Hay que llevar a los estudiantes a la realidad. El Derecho es una parte de la vida, no de la biblioteca. Si hemos convenido que la parte más moderna y más decente de la reforma tributaria es una norma antielusiva, y esta norma no depende de cuánto se haya leído sino de cuánto se haya entendido la realidad, entonces tenemos que tener habilidades distintas. El estudiante está acostumbrado a quedarse en lo teórico, pero al fin y al cabo lo que importa es que cuando se den los hechos se pueda resolver con lo que se sabe de Derecho. Esta parte instrumental del Derecho es lo que nos falta. Creo que se ha avanzado mucho en la formación teórica, que es verdaderamente sólida. No obstante, creo que nos falta tener esa misma calidad y competitividad en los temas de cuestión práctica. Se debería, por lo tanto, incorporar cursos de habilidad práctica.

5. En ese sentido, ¿cree que nos tendríamos que acercar más a otra cultura tributaria, que además cuente con una distinta educación jurídica, como al modelo anglosajón al que ya se refirió?

Antes que nada, quiero aclarar que no deberíamos renunciar a lo que tenemos, pues nuestra cultura greco-latino-germano-romana tiene sus ventajas. Sin embargo, hay que saber también que, en la actualidad, mucho de lo que hay en el mundo es anglosajón: Todos tienen que hablar inglés, manejar la Internet; el dólar es la moneda, entre otros. En términos jurídicos, en un mundo cada vez más globalizado, la cultura anglosajona está cada vez más presente. Para bien o para mal, los imperios imponen filosofías, y Estados Unidos nos impuso su filosofía y su manera de hacer Derecho. Creo que es una manera moderna y útil, pues nos ayuda a comprender el tema de la realidad y, por eso, sí considero que es esencial incorporar aspectos de esta cultura.

6. Respecto de medidas como las amnistías o descuentos en las sanciones tributarias, ¿cree que esto tiene un efecto real sobre la tasa de informalidad, al mejorar la relación entre el Estado y los contribuyentes? ¿O quizás vendría a ser un aliciente para los malos contribuyentes?

En primer lugar, hay que aclarar que hace muchísimos años que no hay amnistías en los gobiernos centrales. Probablemente la última amnistía tributaria se dio en el siglo pasado y si sobrevive es por los plazos que se dan para pagar. Pero creo que como cultura hemos aprendido muchas cosas, entre las que hemos asimilado que no debería haber amnistías en el gobierno central. Quizás sí hay muchas de éstas en los gobiernos locales, en los municipios, pero no centralmente.

En segundo lugar, creo que una amnistía es absolutamente inmoral y que, además, por no ser un tema equitativo, es inconstitucional. Un ejemplo es el caso de los cafetaleros. Han perdido una gran parte de sus cosechas de café debido a una plaga, motivo por el cual se les ha dado una amnistía. Sin embargo, esto no es una causa económica real; no hay condición económica ahora. En el pasado, las amnistías se daban cuando el Estado no tenía dinero, no había dólares, entonces se otorgaba una amnistía para traer dólares y se perdonaban deudas. Hoy, el Estado peruano no es más un Estado pobre, ni tampoco se gasta el dinero que tiene, así que no hay motivo para dar amnistías. Cuando era así, sin duda era un aliciente para la informalidad.

7. Muchas veces el Estado justifica los bajos sueldos de sus funcionarios en la falta de recursos económicos; llega a afirmar que, de contar con más dinero, podría cubrir estos mayores gastos. ¿Está de acuerdo?

En cuanto a la eficiencia del Estado, creo que hay replicarlo al sector privado. En éste, a uno se le contrata y se le asigna una meta. Al Estado hay que ponerle metas. Si, por ejemplo, fueras a ser ministro, es necesario que tengas metas dentro de tu sector; no estamos acostumbrados a nombrar ministros con objetivos. Si yo contrato a un gerente le pongo un objetivo. Esto se llama gestión por resultado, y aún no existe en el sector público. Es por ello que el tema del gasto público es una reforma seria que aún queda por hacer. ¿Por qué no se hace? Porque son votos que no se quieren perder. Un ejemplo de cómo ello afecta negativamente es el caso de La Parada.

En segundo lugar, los empleos son mal remunerados, por lo que nadie va a ir al sector público, donde, además se corren riesgos, como el de ser demandado. Un profesional eficiente se empobrece en el puesto de ministro, y ello tiene mucho que ver con bajas remuneraciones. Por ejemplo, pagarle a alguien un millón de dólares por hacer algo no es caro ni barato. Si no hace nada, es caro. Si genera una ganancia de cien millones, pagarle un millón y hasta más es válido. Entonces, los sueldos no son caros o baratos en sí mismos; lo son en función de lo que se produce para el país. El problema es que no estamos acostumbrados a ello. No solamente es una cuestión del mercado, porque un país no lo hacen hombres, sino instituciones. Como Estado no tenemos entidades de calidad.

8. ¿Cree usted que el sistema de cobranza coactiva del Estado es, actualmente, eficiente? ¿Cómo se podría mejorar?

La cobranza coactiva en el sector privado es el embargo. El embargo y la cobranza coactiva tienen que tener una causa eficiente porque son cobranzas rápidas, inmediatas. En el sector privado se embarga cuando hay una deuda reconocida, una sentencia en ejecución, un título valor con mérito ejecutivo, entre otros. En cambio, en el sector público la cobranza coactiva nace de un título similar; se realiza cuando hay una deuda reconocida, al final de un proceso. Pero ahí encontramos dos elementos. Uno es el embargo precautelatorio.

El otro tiene que ver con el salto que se da de un procedimiento administrativo a un proceso judicial. El embargo precautelatorio es una medida frente a un peligro de que, por ejemplo, el deudor salga del país, o pierda su patrimonio, y solamente se origina cuando hay una presunción de un delito tributario como el fraude. La norma me parece correcta. No se levanta una medida precautelatoria si no se han cumplido los presupuestos.

Sin embargo, el problema no es la Ley sino el funcionamiento. Regresando a éste, no descarto que esto pueda ser maniobra de algún nivel de corrupción. Esto ocurre mucho en los gobiernos locales. Hay muchos alcaldes que se dirigen, a través del impuesto predial, contra la única empresa que está en la región, cobrándole un impuesto predial muy alto y trabándole embargos precautelatorios. Aquí ya no estamos ante un tema sobre la medida sino sobre el abuso. La medida está bien diseñada. Me parece que hay un tema difícil de entender jurídicamente cuando uno pasa de la parte administrativa a la parte judicial. Lo que dice la norma es que cuando saltas del tribunal fiscal al poder judicial tienes que pagar la deuda o tienes que dar una garantía. Ese es el esquema del “paga primero, reclama después”, *solve et repete*. Esto sí me parece una injusticia e inconstitucional porque el acceso a lo más sagrado del Derecho, el proceso judicial, no debería estar limitado por nada.

En contrapartida, el Estado dice que vive de los tributos y que el ingreso fiscal también es una obligación constitucional. Entonces surge la pregunta sobre cómo resolver este problema. La solución está en el funcionamiento. Todo el tiempo que demora el reclamo o impugnación puede hacer que se pierdan hasta diez años. Por tanto, lo que necesitamos es una reforma del proceso tributario. Si el proceso durara un par de años, no se litigaría en vano. Hoy, a sabiendas de que puede durar tanto, se hace porque de aquí al momento en el que se sufran las consecuencias pueden pasar muchas cosas. Como dije, obligar al pago de la deuda o a otorgar una fianza tributaria al momento de pasar del procedimiento administrativo al proceso judicial atenta contra los derechos del contribuyente. Si la administración tributaria teme que la demora en el pago ponga en peligro la recaudación, entonces que reduzca la duración del procedimiento. Una vez que ello se haga, van a reducirse los incentivos a litigar.

9. A pesar de criticarse la falta de recursos del Estado, a éste también se le critica cuando trata de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. ¿Considera que estas críticas son contradictorias? ¿Qué acciones debería tomar el Estado para incrementar sus ingresos sobre la base de tributos?

Creo que las críticas se originan del hecho de que el Estado, a cambio de impuestos, no da nada. Por ejemplo, uno paga la cuota de la universidad porque, a cambio, va a recibir educación y un título profesional. Estamos acostumbrados a pagar y recibir algo a cambio, pero nadie piensa en pagar por la seguridad pública o el mantenimiento de las pistas, a pesar que éstas son cosas que cuestan. Peor aún, los servicios que brinda el Estado no son de buena calidad, lo que hace menos probable que se quiera pagar por ellos. Por fortuna, creo que esta situación está cambiando. Hoy el Estado se está volviendo, poco a poco, más eficiente y está realmente creando condiciones para una mejor calidad de vida. El carácter mediato del actuar del Estado está empezando a ser comprendido por los peruanos.

Otra cuestión importante es el tema de la desigualdad. El pago de tributos ayuda a contrarrestarla, dotando al Estado de fondos para poder combatir la pobreza en el país, beneficiando a los sectores menos afortunados. Ahora, quienes no pagan tributos no están colaborando con este desarrollo y, por lo general, son justamente esos peruanos emprendedores que han logrado salir adelante solos los que no pagan impuestos, y el fisco los considera delincuentes. ¿Por qué no lo hacen? Porque el Estado siempre los tuvo a un lado y no están acostumbrados a pagar por recibir un servicio estatal pues nunca han recibido uno. La luz, el agua, la comida, la salud; todo lo consiguieron por su cuenta. Ahora son ellos quienes podrían preguntarle al Estado: “Y tú, ¿qué me puedes dar?”. Yo creo que el problema en este punto es casi un problema de *marketing*. El Estado debe enfrentar la informalidad a través de una buena publicidad y dotando a estos sectores de los servicios que nunca pudieron tener. Esto ya está sucediendo; en la misma Sunat uno puede ver cómo el Estado ya está pensando en la comodidad de los usuarios, dándose cuenta que lo que ofrece es un servicio. Mis experiencias con el servicio tributario público han sido muy buenas. Es de este modo que el Estado, por las

buenas, puede reducir la informalidad e incrementar sus ingresos.

Ahora, esto no quiere decir que el Estado no deba poner presión sobre estos informales, pues no pagar impuestos es un delito. Pero aquí debe, también, tomarse en cuenta el tema colectivo. En el Perú, cuando uno ve a otra persona haciendo trampa, no hace ningún lío. Nos falta indignarnos cuando, por ejemplo, alguien se cuadra en el lugar de discapacitados. No hay indignación, no hay vergüenza. Tenemos que llegar a una etapa en la que la sociedad peruana debe pensar en el beneficio colectivo. Muchas veces somos cómplices de delitos tributarios y no le vemos nada de malo; pasa con el tema de las facturas, por ejemplo. Por un poco de plata, uno puede estar malogrando su futuro y el de sus hijos, al no pagar impuestos.

10. Hablemos del *tax planning*. ¿Cree que esta práctica puede llegar a forzar las interpretaciones jurídicas? ¿O acaso es necesario proteger la propiedad de los particulares frente a las necesidades del fisco?

Hace un momento dije que todos estamos obligados a realizar el pago de impuestos. Pero este pago es una obligación legal y cada uno de nosotros, como privados, tenemos derecho a que se nos cobren los impuestos justos. Ahí entra el *tax planning*, el planeamiento tributario. Éste es como un planeamiento laboral, por ejemplo; todas las empresas deben tener uno y, a partir de él, definir a cuántas personas contratar y para qué puestos. Lo mismo sucede con el planeamiento tributario; lo que éste busca es pagar menos impuestos, y el ahorro tributario es un mandato de la Ley; recogido en la Ley General de Sociedades. El fin de una sociedad es generar utilidades y distribuirlas. Las utilidades se generan con mayores ingresos y menores egresos, y el ahorro tributario significa menores egresos. Por ello, el *tax planning* es casi un mandato legal.

11. ¿Qué opinión general le merece el sistema tributario peruano? ¿Cree que éste debería establecer diferencias basadas en la condición particular de las personas, por ejemplo, estableciendo beneficios para determinados sectores de la población?

Es importante advertir que el sistema tributario peruano se encuentra formado por nor-

mas e instituciones. Y yo creo que, en ambos aspectos, tenemos uno de los mejores sistemas de Latinoamérica. Considero que esto se debe a que el Perú es un país cuyo presupuesto se basa, básicamente, en la recaudación de tributos. No tenemos otros ingresos fiscales importantes; no hay, aquí, empresas públicas que generen utilidades para el Estado, como lo son Codelco en Chile, Petróleos de Venezuela en Venezuela o Petrobras en Brasil. Entonces, el fracaso de las empresas públicas peruanas ha generado esta dependencia del presupuesto hacia la recaudación tributaria. Es por eso que aquí la administración tributaria es tan afilada; porque si no cobra, el presupuesto se cae. En otros lugares, en cambio, si la recaudación cae hay formas de compensarlo. Aquí tenemos una de las instituciones más eficientes de Latinoamérica y un gran sistema legal.

El sistema tributario peruano formulado en 1992 prácticamente no ha variado en los últimos veinte años. El esquema de 1992 se mantiene; el Código Tributario y los dos principales tributos –el Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas– se mantienen. Los demás tributos no son relevantes; o son municipales o buscan regular el consumo, como en el caso del Impuesto Selectivo al Consumo. Los aranceles, con la cantidad de tratados de libre comercio que está firmando el país, ya no son importantes. Hoy el Perú vive de la Renta y del Impuesto General a las Ventas (IGV). Estos impuestos son de los más modernos del mundo y han funcionado bien por mucho tiempo. Los cambios han sido pequeños pero el esquema es el mismo. Mejor que nuestro impuesto a la renta neta y nuestro IGV calculado sobre el valor agregado, imposible. Por eso, cuando hablo con colegas internacionales, siempre me enorgullezco: Tenemos una Sunat eficiente y tributos muy ordenados.

12. Siguiendo lo mencionado, ¿existe alguna norma tributaria o política fiscal aplicada en el extranjero que pueda aplicarse exitosamente en el Perú? ¿De qué manera podría complementar el sistema tributario peruano?

Claro que sí hay. Por ejemplo, la Norma XVI, nosotros la tomamos de España. Pero ahí este dispositivo legal tiene efectos colaterales que lo hacen más amigable y eficaz con los contribuyentes. En España el auditor no aplica

la norma directamente; tiene que armar primero un expediente y mostrarlo a un consejo en busca de autorización. Hay dos lecturas; la aplicación no es inmediata, sino colegiada. Se evita de algún modo la corrupción del sistema. Además, allí también el sistema difiere en la aplicación de multas. Sí se cobran los intereses, pero no las multas, las cuales incrementan bastante el gasto del contribuyente. Por último, allí la administración tributaria tiene un autoestima más alto. Algo parecido sucedió aquí con la Sunat, cuando fue creada, en 1992. Los mejores estudiantes de Derecho Tributario iban allí; les pagaban más que en un estudio. Estaban orgullosos de decir que trabajaban en la administración tributaria. Entonces, yo no mejoraría tanto las normas, pero definitivamente pueden mejorar. Puede ser más importante mejorar la institucionalidad tributaria aquí, acortar los procesos tributarios, hacerlos más orales y, sobre todo, luchar contra la corrupción.

13. Entonces, ¿no existe un sistema de algún país específico que usted tome como referencia o modelo?

Bueno, me gusta que en Estados Unidos sea imposible corromper a la administración tributaria. En Chile sucede lo mismo; la corrupción se pena con cárcel. Aquí los auditores fiscales deberían tener más prestigio y una autoestima más alta. De ese modo, no podrían corromperse y sería posible establecer la negociación de la deuda tributaria entre el Estado y los particulares. Así, las empresas podrían enfrentar mejor sus contingencias. Algunos elementos de este tipo de negociación existen en nuestro sistema. Por ejemplo, en el Derecho Penal. Y en materia tributaria también hay consciencia de que si uno presiona mucho al contribuyente, éste no va a pagar, pero no hay una facultad de negociar ni de dejar de aplicar. En las cobranzas coactivas sí hay negociaciones informales, pero legalmente no existe nada. Del mundo anglosajón podríamos tomar este ejemplo.