

“CAMINANDO EN CÍRCULOS: COMENTARIOS A UNA NUEVA REFORMA TRIBUTARIA”

Cecilia Blume

Abogada del Estudio Luis Echeopar García

Humberto Medrano

Abogado. Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Sandra Sevillano

Abogada. Profesora de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Adrián Revilla

Abogado. Consultor del Estudio Miranda & Amado

A lo largo del tiempo el Perú ha afrontado un sin número de reformas tributarias. Lo cual nos lleva a formularnos diversas hipótesis de la necesidad de reformar. Una primera hipótesis es que no se han llevado a cabo de una forma adecuada, motivo por el cual se presentan reformas en breves lapsos con la intención de enmendar errores de las anteriores. Una segunda hipótesis es que realmente son necesarias las mismas y un Estado como el peruano, realmente necesita efectuar estas modificaciones debido a un gran gasto público.

Ante una nueva reforma efectuada por el gobierno, diversos especialistas de la materia nos brindan un acucioso análisis desde diversas perspectivas, de la necesidad de reformar, de las características que debe presentar una reforma ideal y de cómo se han llevado a cabo reformas anteriores. Asimismo, desarrollan sus posiciones sobre los temas más álgidos de la actual reforma.

1. ¿La presencia de un "Estado Mínimo" sería remedio suficiente para diseñar reformas tributarias eficientes?

BLUME: El "tamaño" del Estado no necesariamente está relacionado con su eficiencia. Es muy importante definir inicialmente el rol del Estado y, por lo tanto, las actividades y funciones que tendrá bajo su cargo para establecer qué y cómo ejercerá su labor, lo que permitirá, definir, entre otras cosas, las características de una reforma eficiente.

Cabe destacar que para poder realizar una reforma tributaria eficiente se requiere un conocimiento de la realidad económica y social peruana, tanto de manera global como por sectores económicos y, a su vez, la revisión de los sistemas tributarios y administrativos de países extranjeros, básicamente similares al nuestro, con la finalidad de implementar medidas que hayan tenido éxito en tales países así como evitar incurrir en los mismos errores. Para ello, obviamente se requiere la participación de diferentes sectores: especialistas del Ministerio de Economía y Finanzas, la SUNAT y otros Ministerios y Entidades Públicas, así como la participación, en algunos casos, del sector privado e inclusive de asesores internacionales que puedan revisar de una manera más objetiva nuestro sistema tributario. Ahora bien, toda reforma tributaria exitosa, dentro de un sistema democrático, requiere de la participación de los diferentes sectores políticos de tal manera que se logre una concertación con la finalidad de facilitar el diálogo técnico y apoyar las medidas que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones tributarias.

MEDRANO: La reducción del tamaño del Estado no constituye condición "necesaria" para diseñar una reforma eficiente, pero sin duda la facilitaría, pues permitiría asignar mayores recursos y de mejor manera a los sectores que se mantendrían a cargo del Estado (seguridad, justicia, salud, educación).

SEVILLANO: De ninguna manera. Si bien pueden considerarse dos temas vinculados, en la medida en que el tamaño del aparato estatal determina mayores o menores gastos que solventar, en realidad la "eficiencia" de una reforma tributaria depende de factores distintos, los cuales, en general, están vinculados más bien a la racionalidad que debe regir cuando se legisla en materia tributaria.

En efecto, la dimensión del Estado varía según las funciones que asuma, las mismas que históricamente están vinculadas a la atención de la seguridad interna y externa, salud, educación, administración de justicia, etc. Por ello mi impresión es que, en un país como el nuestro, un Estado mínimo podría generar la desatención de numerosas demandas sociales. Sin embargo, más que el tamaño, lo que se requiere es un Estado eficiente, con funcionarios honestos y cuyos ingresos le permitan cumplir con sus fines. En ese sentido, la tributación debe diseñarse de acuerdo con la realidad económica y cultural de cada país.

Ahora bien, referirnos a la eficiencia de un sistema tributario podría consistir en analizar su capacidad de generar recursos al Estado, y ése es sólo uno de los elementos a valorar en un sistema impositivo. Siendo así, podemos caer en el error de no implementar modificaciones tributarias razonables y técnicas en pos de asegurar una recaudación y, a la inversa, de aplaudir los impuestos con rendimiento suficiente aunque sean antitécnicos y creen distorsiones económicas.

Por eso creo que lo adecuado es orientarnos hacia una reforma tributaria racional, bien pensada, en la que el criterio fundacional sea el de una adecuada repartición de la carga tributaria que repose en una amplia base de contribuyentes.

REVILLA: La presencia de un "Estado mínimo" o no, es independiente de la existencia de una política tributaria eficiente. Cada pueblo determinará el tamaño de Estado que necesita para servirlo. Pienso que éste siempre debe ser eficiente para actuar con justicia y prontitud con la finalidad de atender las necesidades de los ciudadanos, actuando también como árbitro y regulador para lograr un equilibrio entre las personas de tal manera que unos no dominen sobre otros o se aprovechen de éstos. La importancia que tenga una política tributaria se dará en la medida en que provea al Estado de los recursos necesarios para cumplir con sus tareas. Los ciudadanos estarán más dispuestos a pagar tributos en la medida que perciban una respuesta efectiva a sus necesidades por parte del Estado. Simultáneamente, dicha política tributaria deberá ser lo menos intervencionista posible en el desenvolvimiento de la economía del país para tratar de no alterar las reglas de mercado. Se afectan estas reglas cuando los impuestos son tomados como referencia importante

para que los inversionistas decidan qué producir y cómo producir o los consumidores opten por qué bien o servicio adquirir.

La mejor cualidad que una política tributaria pueda tener es que sea lo más neutra posible, que grave a todos por igual y exista la obligación para todos de cumplir con el pago de los impuestos. La política tributaria es independiente del tamaño del Estado.

2. ¿Cuáles son las características esenciales que debe presentar un buen sistema tributario en un país como el Perú cuya economía se encuentra en “vías de desarrollo”?

BLUME: El Sistema Tributario debe cumplir los principios de neutralidad, equidad y simplicidad. Es decir, no debe generar distorsiones en la asignación de recursos, debe gravar a los contribuyentes de acuerdo a su capacidad contributiva y debe de ser sencilla tanto para el contribuyente como para la Administración. Así, el Sistema Tributario debe sustentarse en pocos impuestos que serían básicamente: el Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Arancel. El Impuesto a la Renta debe responder a los principios de equidad y neutralidad, el Impuesto General a las Ventas debe ser de aplicación general en todas las etapas económicas con la finalidad de evitar distorsiones. Por su parte, el Impuesto Selectivo al Consumo debe de ser sencillo de aplicar, sin discriminación por el origen del producto y, su objetivo principal debe de ser la reorientación del consumo sobre la base de criterios de protección de la salud y del medio ambiente. Por otro lado, cada uno de estos impuestos debe estar liberado de exoneraciones o, en su defecto, éstas deben ser las mínimas posibles y encontrarse debidamente sustentadas y con plazos definitivos de vigencia y, en caso se prorroguen, deben contar con el sustento técnico suficiente que demuestre la necesidad de tal medida y el impacto económico y social para el país.

Ahora bien, en el caso de países como el nuestro, con un porcentaje de informalidad muy grande, se requiere la incorporación al sistema de todas éstas fuentes generadoras de riqueza para ampliar la base tributaria y disminuir la evasión. Para ello, es necesario fortalecer la Administración Tributaria con medidas tales como el sistema de percepciones, detracciones, retenciones, que proporcionen a la SUNAT información sobre los diferentes posibles contribuyentes y el funcionamiento de los sectores económicos, pero, a su vez, se requieren operativos de fiscalización que sancionen a los evasores y medidas que favorezcan realmente a los contribuyentes que permanentemente cumplen con sus obligaciones. Sin embargo, estas medidas deben tener un carácter temporal; es decir, hasta que cumplan con la finalidad de formalizar a todos los sectores económicos e internalicen, en la mente de los contribu-

yentes, que es una obligación para con el país el pagar sus impuestos y que de ello depende el desarrollo de todos.

MEDRANO: Desde la perspectiva que aquí interesa lo fundamental es la seguridad jurídica, es decir, la certeza de un respeto hacia los principios fundamentales de la tributación: legalidad, igualdad, generalidad y no confiscatoriedad. El sistema tributario debe asegurar el equilibrio entre los derechos y obligaciones de la Administración y los contribuyentes. Los tributos deben aplicarse tomando en cuenta la capacidad contributiva de los obligados, de tal modo que a la misma aptitud económica corresponda similar carga impositiva. Debe aspirarse a un régimen tributario lo más claro posible, dotándolo de vocación de permanencia, a fin de evitar que las continuas modificaciones que tornan complejo el sistema y dificultan su cumplimiento para los obligados y la fiscalización por las autoridades.

SEVILLANO: Antes de responder, cabe advertir que podría ser algo pretencioso afirmar que contamos con un sistema tributario. Para ello, el conjunto de tributos vigentes debería ser armónico, con relaciones funcionales organizadas hacia un mismo fin: proveer recursos al Estado, pero con equidad, racionalidad y justicia, como reflejo de una política económica seria y coherente.

Con tal antecedente, el proceso de transformación debiera ser radical. Lo que tenemos es un conjunto accidentado de tributos, que no se complementan ni se equilibran entre sí, porque son producto de la historia, de los cambios de política de los gobiernos y de los parches sucesivos y coyunturales que se han hecho para “perfeccionarlo”, con la finalidad de hacerlo más productivo. Esa ha sido la constante.

Ahora bien, las características de un buen sistema tributario se pueden resumir en ser socialmente justo, económicamente neutral, con rendimiento fiscal suficiente y administrativamente manejable. Algo nada fácil de lograr.

Entonces, no sólo deberíamos buscar la procuración de recursos sino sobre todo -y esto es algo que no sabemos valorar- generar en los contribuyentes y en el íntegro de la población la conciencia de que sus aportes serán establecidos con criterios justos y objetivos, sin lugar a tratos preferenciales, y la seguridad de que su dinero tampoco será entregado en vano. Éste es quizás el principal problema por superar la próxima vez que se emprenda una reforma tributaria. Se debe cuidar el aspecto técnico tanto como la percepción de justicia y beneficio para el país. La actitud tributaria no sólo depende de la cultura de los sujetos sino también de su relación con el Estado y de las expectativas de desarrollo que éste genere. Un Estado desmoronado y

desacreditado no puede esperar conciencia tributaria. En un país donde los valores se diluyen en un sinfín de razones, lo tributario no alcanza legitimidad, porque todos buscan que sean los demás quienes tengan que soportar la carga fiscal.

REVILLA: Lo más importante es que debe ser simple y general y que los contribuyentes sepan con facilidad calcular el monto que deben pagar por impuestos. Es cierto que existen países que se han desarrollado con regímenes tributarios diferenciados (sobre todo para micro y pequeñas empresas), pero considero que ésta no ha sido necesariamente la razón para su desarrollo o en todo caso, no ha sido la única. Los regímenes diferenciados no sólo facilitan la evasión o elusión de impuestos sino que afectan el desarrollo empresarial en la medida en que se toman decisiones acerca del tamaño de la empresa, basados en los beneficios tributarios que pueda significar optar por determinado tipo de persona jurídica, cuando, como hemos señalado anteriormente, la decisión de crecimiento debe estar influida sólo por las necesidades del mercado y los deseos de mayor crecimiento e inversión.

Otra característica importante es que, además de proveer los ingresos necesarios para el Estado, las reglas tributarias deben ser estables en el tiempo, de manera que los contribuyentes sepan a qué atenerse. Es cierto que, incluso en circunstancias difíciles, hay empresas que logran éxito y crecimiento, pero lo que precisamente originan las políticas tributarias cambiantes es que el beneficio del crecimiento económico no se dé para todos sino para los que, de una u otra manera, saben sortear mejor las dificultades generadas por los gobiernos, cuando lo único que debieran enfrentar, que ya es bastante, es a los cambios del entorno económico y a la preferencia de los consumidores.

3. ¿Un análisis histórico de las reformas tributarias dadas en el Perú nos permite afirmar que se ha tendido a la consecución de las características mencionadas anteriormente? ¿Considera usted que la última reforma pretende el cumplimiento de estos objetivos?

BLUME: Desde la década pasada se puede observar que se ha simplificado considerablemente el sistema tributario peruano permaneciendo básicamente el Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Arancel y, desde el año 2002 se han implementado diversas medidas administrativas que buscan fortalecer a la Administración Tributaria. Ahora bien, todo ello está generando que la SUNAT obtenga la información necesaria para trabajar contra la evasión y la informalidad y que, a su vez, se acerque y conozca la realidad y la forma de trabajo de cada sector económico.

Por otro lado, con la última reforma tributaria encontramos modificaciones sustanciales en la Ley del Impuesto a la Renta y en el Código Tributario que buscan no sólo realizar fiscalizaciones a las pequeñas empresas sino también analizar las operaciones internacionales y sancionar con dureza a los contribuyentes que no cumplan con sus obligaciones. Es decir, se ha implementado un sistema tributario que permite ampliar la base tributaria y luchar contra la evasión. Ahora bien, todas estas medidas, con el tiempo y el cumplimiento de las metas deben dejar de aplicarse, así como los impuestos distintos a los mencionados anteriormente, los cuales deben ser derogados en función de la caja fiscal con el fin de llegar a la simplicidad y equidad necesaria.

MEDRANO: La respuesta es negativa. Con frecuencia la interpretación que efectúan las autoridades tributarias es "fiscalista"; es decir, sólo se persigue un propósito recaudatorio. En los últimos tiempos, la Administración ha conseguido modificar, por vía legislativa, los alcances de normas que el Tribunal Fiscal había interpretado en sentido distinto. Así, resulta criticable que se impida la utilización del "crédito fiscal" a un contribuyente que ha incurrido en mora en la legalización de su Registro de Compras, pero que cuenta con todas las facturas de los proveedores que acreditan su derecho. Allí lo que procedería sería una sanción por la mora pero no el desconocimiento del crédito fiscal, pues eso conduciría a un enriquecimiento indebido del Estado. Las sanciones sólo deben aplicarse cuando se causa un perjuicio al Fisco, por lo que resulta injusto multar al contribuyente que declara un crédito de 100 y utiliza 50, cuando el crédito que realmente tenía era de 60. Si no se ha causado ningún perjuicio al Fisco, ¿por qué imponer una sanción? No debe confundirse infracción con error. Circunstancia similar se presenta cuando se declaran pérdidas superiores a las reales, aun cuando para la compensación sólo se haya utilizado el monto de las que realmente correspondían. En resumen, existe un claro desequilibrio entre los derechos del Fisco y de los contribuyentes, lo que es indispensable regularizar.

SEVILLANO: No. Usualmente las reformas no han buscado dar un vuelco total a nuestra realidad tributaria. No hemos madurado ni los contribuyentes ni los legisladores. Siempre hay promesa de cambios estructurales, pero nos quedamos en lo superficial, haciendo coexistir disposiciones que responderían a otras realidades con nuevas normas que van tapando los huecos a la elusión, fortaleciendo desmedidamente a la administración tributaria y elevando las cargas tributarias a los mismos de siempre. Eso ha pasado con las últimas modificaciones. No se trata de una verdadera reforma, pues sólo tiene como objetivo elevar la presión tributaria en un país con gran evasión.

Un problema fundamental es también que el Perú es un país sin rentas y patrimonios importantes, por lo que nuestra recaudación ha dependido siempre de los denominados impuestos indirectos. Ello en sí mismo no es malo, si hay una redistribución del gasto para los sectores más necesitados; pero el sistema como tal se siente como socialmente injusto, más aún cuando existen muchos tratamientos especiales a capitales extranjeros o nacionales, so pretexto de la inversión, que cuentan con normas de protección contra la imposición en desmedro del contribuyente normal que no tiene como escapar de la exigencia tributaria estatal.

El pretexto de los últimos cambios es atender las justificadas demandas sociales. Sin embargo, como ya dije, la falta de legitimidad Estatal impide que se valore la utilidad de generarle mayores ingresos. Apelar a la solidaridad para crear nuevos tributos ha perdido sentido. Prometer impuestos temporales o denominarlos “extraordinarios”, parece una burla porque finalmente éstos se tornan permanentes.

Siendo ello así, es lógico que el ciudadano promedio tenga la sensación que el Estado está ahí para apoderarse siempre de lo suyo porque “si hace algo mal, le pondrá una multa; y si hace algo bien, le pondrá un impuesto”.

REVILLA: Podemos hablar hasta de tres reformas tributarias realizadas el siglo pasado, que pueden ser consideradas como “las más recientes”. La primera, liderada por la llamada “Misión Kemmerer” en la década de los años 1920; la segunda, en el año 1968 cuando se crea el Impuesto a la Renta en la forma en que lo conocemos hoy así como el llamado Impuesto General a las Ventas; la tercera, el año 1992 cuando se eliminó más de 60 tipos de impuestos de poca recaudación y se centraron los ingresos principalmente en los Impuestos a la Renta, IGV, ISC y Aranceles. Todas ellas fueron una reforma en la medida en que realizaron un cambio profundo en la legislación impositiva y modificaron la manera de tributar. Si alguna conclusión podemos sacar de estas reformas, es que trataron de simplificar el panorama tributario así como de gravar en forma generalizada.

Para la última modificación de impuestos, se ha utilizado la palabra “reforma” pretendiendo darle un contenido de trascendencia, buscando con ello mejorar la imagen del gobierno y decir que se está generando “algo nuevo”; en realidad, sólo ha sido más de lo mismo y muchas modificaciones han tenido por objetivo brindar mayores facultades a la Administración Tributaria (SUNAT), incrementar las posibilidades de sanción, legislar para cubrir vacíos legales y en algunos casos, sorprendentemente, legislar para poder seguir actuando de acuerdo a la interpretación que tenía SUNAT de las normas, buscando que sus decisiones no sean revocadas por el Tribunal Fiscal.

Asimismo, se han transferido funciones de recaudación al sector privado, con el costo que ello involucra para las empresas, cuando esa labor es de la Administración Tributaria y, más grave aún, por las sanciones de las que pueden ser objeto las empresas por demora en la entrega de lo recaudado. Esto no es una Reforma Tributaria en lo absoluto, si lo hubiera sido no se habría creado un impuesto tan absurdo como el que grava a las transacciones financieras.

4. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de la imposición a las transacciones financieras con respecto a la formalización del Sistema Bancario? ¿Cuáles serán las implicancias de esta medida frente a fenómenos tales como la inversión y la privatización en las actividades económicas en general?

BLUME: Definitivamente, una forma de ver el ITF y la bancarización es a través de su capacidad en detectar operaciones que, estando gravadas, los contribuyentes no cumplen con pagar sus obligaciones tributarias. En esta perspectiva, el ITF y la bancarización contribuyen al fortalecimiento de la Administración Tributaria y a la mejora de la equidad del Sistema Tributario. En efecto, con el esfuerzo mancomunado de la sociedad y el Estado se podrán combatir los niveles de evasión, informalidad y otras prácticas delictivas.

Sin embargo, se reconoce que el ITF es un impuesto difícil de aplicar para las empresas del sistema financiero al tener muchas exoneraciones y regulaciones específicas, lo que genera una inversión de tiempo y dinero importante para tales empresas, sobre todo las más pequeñas. Sin embargo, las empresas del sistema financiero podrían recuperar a través de las comisiones esta inversión, así como tendrán un papel más importante en nuestro país en la lucha contra la evasión fiscal. Ahora bien, este impuesto –en la medida en que su tasa sea pequeña– no debería generar desincentivos para utilizar el sistema financiero, puesto que es, a su vez, gasto deducible del Impuesto a la Renta.

Este tipo de medidas de carácter temporal no deberían afectar la inversión y las privatizaciones puesto que, lo que busca principalmente un inversionista en un país es estabilidad, así como la existencia de reglas claras y medidas que eviten la discriminación. En este sentido, medidas de lucha contra la informalidad contribuyen, por el contrario, a esta formalidad y orden requerido.

MEDRANO: La finalidad esencial del ITF es obtener recursos para afrontar las cada vez más costosas obligaciones del Estado, las cuales seguirán incrementándose si no se les reforma de la manera como se explica en la primera pregunta. Adicionalmente, el ITF podría permitir conocer a las personas que llevan a cabo frecuentes transacciones

bancarias, lo que, por cierto, no constituye necesario indicio de capacidad contributiva, pero podría generar una lista de nombres susceptibles de ser fiscalizados. Cabe señalar que ello también podría lograrse sin necesidad de aplicar este tributo o considerando una alícuota mucho más reducida. La bancarización, como es obvio, sólo abarcará a los contribuyentes formales, pues es difícil pensar que quienes laboran en la economía "subterránea" vayan a regularizar su situación como consecuencia de las normas dictadas sobre el particular. Es probable que los formales traten de eludir el impuesto recurriendo lo menos posible a las transacciones bancarias. Las pequeñas y medianas empresas formales serán las más afectadas.

SEVILLANO: La bancarización es un medio para combatir la evasión fiscal. Sin embargo, el impuesto parece ir en contrapelo de ello. La formalización del sistema bancario no puede depender de la obligación legal de recurrir a la intermediación financiera para realizar transacciones cuando se les quiera dar algún efecto tributario. El problema de la informalidad atraviesa todos los sectores y se manifiesta de muchas maneras. Por ello, no cabe duda que atacar la informalidad debe ser una meta pero adoptando un conjunto de medidas y no asumiendo la bancarización como única solución eficiente.

La bancarización de la mano del ITF puede tener efectos contraproducentes si el objetivo es forzar la formalidad de los agentes económicos. Por eso creo que más bien la bancarización contribuye con la fiscalización tributaria aunque no baste como herramienta para impulsar la formalidad del mercado. En efecto, con ella la administración tributaria podrá superar limitaciones para detectar operaciones de los contribuyentes y, en tal medida, la encuentra positiva. No ha de olvidarse que la existencia del secreto bancario convierte al Perú, para países desarrollados, como una suerte de paraíso fiscal. La existencia de contrabando y narcotráfico exige que la Administración no se encuentre impedida de conocer los movimientos bancarios, siempre y cuando guarde reserva sobre la información obtenida.

En cuanto al impuesto, éste tiene más aspectos negativos que positivos. El único aspecto positivo parece ser su buen rendimiento y como ya lo indiqué, la buena recaudación no debería ser el criterio rector de nuestras modificaciones.

Las inversiones así como el interés de los capitales extranjeros en nuestras privatizaciones, dependen de la estabilidad económica del país, de que nuestro mercado sea atractivo y sobre todo, de la seguridad que pueda brindar nuestro sistema de administración de justicia, por lo que no considero factores determinantes la existencia del ITF ni las normas de bancarización.

REVILLA: Este impuesto fue concebido en los años 70 por el Premio Nóbel James Tobin para evitar el ingreso

de capitales del exterior que podían afectar las políticas monetarias de un país por el excesivo y volátil flujo de capitales. En el Perú, como en otros países latinoamericanos donde se aplica, se le ha dado un sentido completamente distinto para el que fue creado: generar un ingreso de fácil recaudación para el Estado a una tasa aparentemente baja, sin tomar en cuenta los efectos perversos que conlleva.

En el Perú somos innovadores, a diferencia de otros países donde se aplica este impuesto sólo a los débitos, acá lo hemos ampliado a los créditos o abonos en cuentas. En cualquiera de sus formas, salvo la fácil recaudación, el ITF no tiene un solo aspecto positivo. Se ha mentido a los contribuyentes diciéndoles que fomentará la bancarización o intermediación financiera y ayudará en la reducción de la evasión y la informalidad. En realidad, todas las experiencias internacionales muestran precisamente lo contrario y, como vimos, la finalidad del impuesto diseñado por su creador fue precisamente desincentivar la intermediación financiera de determinados capitales.

Se pretende, mediante una ley, alterar las reglas de mercado. Es más, en una reunión con representantes de diversas organizaciones no gubernamentales, la entonces Primer Ministro Beatriz Merino, sostuvo que Chile había logrado un alto índice de bancarización a lo largo de 20 años, por el propio desarrollo del país y la competencia entre los bancos. Sin embargo, señaló que el Perú no podía esperar tanto y por ello se debía dar por ley la bancarización obligatoria para que todas las operaciones pasen por los bancos.

La visión que está detrás es la de un Estado todopoderoso, o una "Dictadura Fiscal", que se intenta poner por encima de las reglas de mercado y del proceso de crecimiento de la bancarización que se ha ido desarrollando y creciendo en el Perú por el trabajo de los bancos y otros agentes de intermediación financiera.

En esa misma reunión estuvieron presentes, además de la Premier, funcionarios de SUNAT, sin contar con la presencia de la Superintendente ni tampoco representante alguno del Ministerio de Economía y Finanzas, a quien en verdad compete la Política Fiscal. Esto fue muestra porque la última modificación de impuestos fue formulada directamente por SUNAT y la Premier.

En el poco tiempo de vigencia que tiene la ley del ITF ya vemos cómo los contribuyentes están buscando fórmulas para no tener que ser afectados por el impuesto. No recuerdo una oposición tan generalizada a un impuesto como ahora ocurre. El propio Banco Central de Reserva del Perú ha expresado su oposición. El sector informal no va a entrar en la formalidad porque pretendan obligarlos a bancarizarse; normalmente este sector no utiliza los bancos y menos lo van a hacer ahora que son gravadas las transacciones ban-

carias. No existe ningún incentivo para hacerlo. Si el sector informal se formaliza gracias a este impuesto habría que proponer al gobierno actual para el Premio Nobel de Economía. En cuanto a la evasión, ésta seguirá existiendo.

La única finalidad del ITF es tener ingresos fáciles para cubrir los gastos que el gobierno actual a toda costa ha incrementado en forma irresponsable; se apuesta a que el año 2006 la recaudación de los otros impuestos habrá aumentado de tal manera que pueda sustituirse lo recaudado por el ITF. El hecho histórico es que cuanto más ingreso existe, más se gasta y cada gobierno busca hacer del suyo un mejor gobierno, no importando los problemas que pueda recibir el siguiente. Importa el (su) gobierno, no el país. Este es un impuesto que afecta directamente las decisiones en el mercado por parte de los agentes económicos, pues sus decisiones se basarán en la forma de evitar que sus transacciones resultan afectadas.

Finalmente, con la ley del ITF se otorgó una facultad inconstitucional a la SUNAT para poder solicitar información sobre las operaciones pasivas, hoy ello está en vías de modificarse. Por otro lado, para que la SUNAT pueda conocer de las operaciones activas, sin límite alguno, no era necesario crear un impuesto como el ITF, sólo era necesario aclarar mediante ley que podía recibir toda la información que solicitara de ese tipo de operaciones.

5. ¿Las consecuencias económicas son compatibles con la política económica diseñada para el Perú?

BLUME: Los efectos de la mayor intermediación financiera (con una tasa baja del ITF) y la mayor capacidad de control por parte de la Administración Tributaria son plenamente compatibles con la política económica de nuestro país. Se requiere de una mejora en las cuentas fiscales no sólo a partir de una racionalización del gasto público sino también de una mayor recaudación. En efecto, el Estado además de atender las obligaciones que conllevan gastos de carácter rígido previstos en la Ley Anual del Presupuesto (tales como planillas, pensiones, prestación de servicios públicos básicos a la población, entre otros) debe afrontar una mayor demanda del gasto que ha surgido en los últimos años, cuyo cumplimiento es de carácter impostergable razón por la cual es necesario contar con un mayor ingreso que permita atender la mayor demanda sin afectar el Equilibrio Fiscal. Asimismo, se requiere formalizar el Sistema Financiero y canalizar los recursos a través de mecanismos más eficientes.

MEDRANO: Aún cuando se trate de un extremo que se vincula más con la economía que con el Derecho, puede percibirse que las normas dictadas, especialmente las relativas al ITF, incidirán en los precios de

los servicios y de los bienes transados en la economía formal. Sin embargo, quizás sea más trascendente la sensación de desaliento que deja la creación de un tributo que ha sido criticado desde todos los ángulos como antitécnico y meramente recaudatorio, sin que se haga el menor caso a los fundados reclamos de los afectados.

SEVILLANO: Las consecuencias económicas se verán posteriormente. Sin embargo, desde ya se comentan aspectos negativos derivados sobre todo del indeseado "efecto cascada" que tendría el impuesto, es decir, que el mismo capital al moverse en el mercado sea alcanzado varias y sucesivas veces por el tributo.

Si la política económica del Perú está orientada al crecimiento interno, a mantener niveles mínimos de inflación y a fomentar el empleo, entonces un tributo con las características del ITF puede crear distorsiones importantes aún cuando se aplique con una tasa muy baja. Por ejemplo, tengo entendido que en el sector exportador el impacto inicial del ITF está siendo muy elevado. Si esto se mantiene se podría ocasionar, en adelante, no sólo que se contraiga el crecimiento de dicho sector sino que se reduzcan los salarios y el empleo ofertado. Todo ello, sería incompatible con la política económica diseñada.

Otra consecuencia es el encarecimiento de los créditos que otorga el sistema financiero, lo cual obligará a los negocios e incluso a las personas naturales, a recurrir a otros medios para obtener dicho financiamiento. Esto, sin embargo, no puede juzgarse necesariamente como un efecto negativo, pues podría permitir fortalecer otros mercados.

Finalmente, no debemos olvidar que las necesidades sociales en nuestro país son inmensas. Según datos recientes, el nivel de pobreza supera el 54% de la población. En tal sentido, no se puede confiar que en 3 años, desapareciendo progresivamente el ITF, el Estado tendrá recursos suficientes para mejorar la situación del país. Al cabo de dicho período, con certeza necesitará más recursos todavía y es por ello que no son impuestos temporales o transitorios lo que el Estado requiere sino mejorar la aplicación de los existentes para contar con fuentes de financiamiento estables que le permitan afrontar proyectos sostenidos en el tiempo.

REVILLA: No es claro cuál es la política económica que quiere seguir este gobierno, pues ha venido dando marchas y contramarchas, así como promocionando la inversión extranjera y la privatización, mientras que, por otro lado, mostraba concepciones opuestas a ellas. El ITF altera cualquier política económica. La lamentable experiencia de otros países donde se ha establecido un impuesto parecido a éste es que el mismo no se ha podido eliminar y, por el contrario, se ha

incrementado, dada la facilidad para conseguir recursos, promoviendo la desbancarización. En Argentina y en otros países se está tratando de eliminar este impuesto reduciéndolo progresivamente.

6. ¿Se puede considerar que esta última reforma afecta los derechos de los contribuyentes? ¿Cuál sería la justificación de estas afectaciones en caso las hubiere? ¿Se ajusta esta reforma a las instituciones tributarias que son el soporte de toda la imposición?

BLUME: Las medidas tributarias que se han aprobado últimamente buscan fortalecer a la Administración Tributaria en su lucha contra la informalidad y la evasión fiscal y, por lo tanto, requieren del apoyo de los contribuyentes en esta labor. Ello no implica que se afecten los derechos de los contribuyentes sino que la Administración Tributaria va a ser más dura en sus fiscalizaciones, va a exigir mayor información de los contribuyentes, la cual va a verificar y a su vez, sancionar, de ser esto necesario. Algunas medidas, sin embargo, al ser temporales propiciarán que la Administración Tributaria fortalezca sus sistemas y procedimientos para continuar con un proceso de reforma tributaria que contemple entre otros reducir y/o eliminar por un lado las exoneraciones tributarias y los beneficios sectoriales y por el otro los sobre costos tributarios.

MEDRANO: Los impuestos siempre deben considerar la "hipótesis de incidencia" que demuestren la posibilidad económica de ser asumidos. Este precepto se incumple cuando se crea el ITF que puede gravar a quien no necesariamente está en aptitud de soportar el tributo. Lo mismo ocurre cuando se amplían las causales que permiten efectuar determinaciones sobre base presunta y no se precisa que debe tomarse en cuenta la realidad económica de los obligados. De la misma forma sucede cuando se mantiene el aumento de la tasa del IGV, a pesar de haberse indicado que ello sería transitorio. Resulta criticable que se incremente la tasa del Impuesto a la Renta de las empresas al 30% y se mantenga el 4.1% a la distribución de dividendos, cuando lo deseable habría sido rebajar el primero y aumentar el segundo, como un modo de alentar las re-inversiones. De manera general -no sólo en el caso de esta reforma- es cuestionable que el Fisco capitalice los intereses moratorios cuando él tiene la condición de acreedor, pero no cuando resulta deudor. Lo mismo puede decirse frente a la actitud de la Administración que resuelve las reclamaciones mucho tiempo después de haberse vencido el plazo que la ley le otorga, pero que, sin embargo, exige a los contribuyentes el pago de intereses calculados hasta el día de su pronunciamiento, no obstante que es ella la que se encuentra en mora.

Por lo tanto, debemos aspirar a que el sistema tributario peruano presente las características que hemos señalado al responder a la pregunta 2.

SEVILLANO: En general, no. En las modificaciones introducidas al Código Tributario, me preocupan las que facilitan la determinación sobre base presunta. En cambio, me parece adecuado que se haya restringido la posibilidad de que la Administración Tributaria interponga la demanda contenciosa administrativa, porque ello fortalece la verdadera naturaleza del Tribunal Fiscal, que es un órgano administrativo.

En lo que respecta al controvertido ITF, creo que es un impuesto poco técnico ya que escoge como fuente de gravamen operaciones no idóneas para revelar capacidad contributiva. Sin embargo, encuentro muy discutible la pretendida inconstitucionalidad que se le atribuye, pues no considero que haya violación de ningún derecho fundamental aunque el impuesto en sí no me guste.

En teoría, se acepta que algún derecho de la persona se pueda afectar, en el sentido de verse restringido, si ello está justificado porque el Estado protege como prioritarios otros derechos o bienes jurídicos. En otras palabras, la afectación de un derecho no constituye una violación del mismo; por ello, debe entenderse que el ITF, en todo caso, podría restringir derechos pero sin infringir una violación.

Finalmente, la reciente reforma no se ajusta a muchos de los principios que deberían inspirarla como, por ejemplo, la racionalidad para que los impuestos sean precisos; la conveniencia en la administración de los mismos, sobre todo por las numerosas formalidades exigidas en los sistemas de percepciones, retenciones y detracciones; en la neutralidad económica y en la equidad en materia tributaria. Por eso, una vez más una ocasión ha sido desperdiciada y de tantas veces que lo vamos intentando, las denominadas "reformas" no son sino una constante en nuestra política económica que ya no sorprenden ni convencen a nadie.

REVILLA: Esta última modificación tributaria, en la medida en que otorga mayores prerrogativas a la Administración Tributaria, mantiene una situación de inequidad con los derechos de los contribuyentes. Considero que debería comenzar a trabajarse en una Reforma Tributaria en serio, en la que participe tanto el sector privado (que es quien hace la inversión y genera el crecimiento económico) como el sector público y se acuerde una forma de tributación que quede estable cuando menos por los próximos 10 años y cualquier modificación debería ser acordada por las partes.

En cuanto al ITF éste afecta los derechos de los contribuyentes en la medida en que los obligan a utilizar un sistema de pago a través de la banca, cuando esto debería ser voluntario. Las operaciones fuera del sistema financiero no serán reconocidas para efectos tributarios.

Nada justifica un impuesto como éste. Quien sí le ve toda justificación es la propia SUNAT y por cierto el Gobierno, pues al parecer ayuda en los procesos de

fiscalización. Me parece excelente que SUNAT fiscalice, esa es su labor y en ella debe mejorar, pero no a costa de afectar los derechos de los contribuyentes ni de intervenir en las decisiones y transacciones económicas de los agentes.

Me parece lamentable que quien haya propuesto el ITF haya sido la propia Administración Tributaria. En cierta forma, es como "poner al gato de despensero". Le exigen recaudar y no tuvo mejor idea para suplir sus deficiencias en fiscalización y recaudación, estoy seguro con buena intención, que proponer un impuesto que logra recaudar sin mayor trabajo para SUNAT, buscando proveer de recursos a un Estado necesitado de ellos.

SUNAT, una administración tributaria, ha propuesto cómo debe ser la Política Fiscal en el Perú. Nuestros congresistas deberían de leer un poco de historia y saber que ellos, como representantes del pueblo, deben de oponerse a la creación de impuestos como éste, o no conocen lo ocurrido en la época de Juan sin Tierra donde los representantes del pueblo se opusieron a la creación de impuestos injustos. Hemos entrado en un periodo de dictadura fiscal. Y pensar que este gobierno prometió: eliminar el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) por distorsionar la economía, bajar el IGV a 16% y eliminar exoneraciones. Con esa experiencia ¿se eliminará el ITF o seguirá sobreviviendo para cubrir las deficiencias de nuestros gobernantes?.