

RETOS DEL VALOR TRIBUTARIO EN EL NUEVO GOBIERNO

En pocos días se iniciará un nuevo tiempo político que será el preludio de nuestra celebración bicentenaria. La cuestión que debemos evaluar de cara a ese momento es si hemos puesto los pilares fundamentales para que todos los ciudadanos puedan gozar del sueño libertario y de la "promesa de la vida peruana". El valor tributario es fundamental en tal perspectiva pues permite que todos nos encarguemos de la financiación de los asuntos colectivos, cuya gestión está a cargo del Estado nacional en el marco de la Constitución Política (CP). Sin embargo, a diferencia de lo que se considera como lugar común en ciertos sectores de la sociedad, el valor tributario no es solo un asunto de contribuir (o incluso de cómo contribuir) sino que involucra el tema de cómo manejar el gasto del resultado de dicha contribución (en qué gastar y cómo ser eficiente en el gasto).

Visto que en el fondo solo hay tributo si hay propiedad privada (y si se genera "ganancia" en su ejercicio), la eficiencia del fenómeno tributario está condicionada a una mejora de la situación económica general. Al parecer, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), eso ocurre hoy en el Perú, dado que el gobierno que está culminando ha continuado con la "prudente gestión macroeconómica" de los dos gobiernos anteriores, lo que ha permitido que hayamos sorteado con éxito "el ciclo de las materias primas y la crisis financiera mundial de 2008-2009", y mantengamos el mayor crecimiento económico entre las economías de América Latina.

Así, el nuevo gobierno heredará un manejo económico suficiente y una aceleración de las actividades que se prevé continuará hasta fines del próximo año; aunque ciertamente tendrá que enfrentar los cambios de la economía mundial, especialmente la disminución de los precios de los minerales y otras materias primas. En esa perspectiva, la sanidad económica en el largo plazo pasaría por reducir la informalidad, así como mejorar la competitividad y el soporte territorial en cuanto a infraestructura.

Hay varios aspectos del valor tributario que se deben volver a plantear. El primero de ellos,

que es una constante en el país, tiene que ver con la producción normativa, eje central de toda la dinámica en esta materia.

El gobierno que termina, dadas las condiciones políticas que tuvo, pudo utilizar la delegación de facultades legislativas para introducir un conjunto de modificaciones tributarias, cuya calidad y eficiencia –como sabemos– es dudosa. El próximo gobierno no tendrá tan clara esa posibilidad, aunque de arranque sus voceros económicos ya han anunciado que la solicitarán prontamente para introducir una reforma tributaria que propicie la formalidad y el mayor crecimiento económico. Debido a una serie de inconvenientes (presencia de intereses particulares o problemas de calidad del producto legislativo), en términos institucionales siempre es mejor que la legislación se haga a través de los mecanismos ordinarios que la CP establece, es decir vía la deliberación parlamentaria y, por ende, el control institucional. En cualquier escenario, sería necesario que la producción normativa se haga respetando la seguridad jurídica del ciudadano y evitando la frondosidad; y además el nuevo gobierno debe romper totalmente con la afianzada costumbre de producir disposiciones reglamentarias o inferiores, plagadas de lenguaje críptico, de facultades con muy altas dosis de discrecionalidad administrativa y de estructuras relationales pensadas solo en facilitar la recaudación.

El segundo aspecto tiene que ver con la estructura y alcance de los tributos. El gobierno que acaba modificó el régimen tributario, especialmente el Impuesto a la Renta, buscando incrementar la recaudación o cerrar paso a supuestas medidas elusivas que encontró en su casuística fiscalizadora. La consecuencia se ve claramente: pérdida del sentido final de los tributos, horrores técnicos y márgenes para nuevas planificaciones fiscales (incrementados por los desfases normativos).

Según lo que se ha anunciado, el próximo gobierno ha centrado su mira en el IGV, y viéndolo especialmente como obstáculo para la eficiencia de la actividad empresarial, se ha anunciado su rebaja, lo que es una apuesta arriesgada, y otras medidas para evitar que el diseño de este

impuesto dé pie a la informalidad tributaria. La idea es auspiciosa, máxime si partimos del hecho que el IGV es un tributo regresivo y que su incidencia en la recaudación debe relativizarse. Sin embargo, es necesario un replanteamiento del conjunto de tributos, para revisar su aporte recaudatorio y para permitir que haya mayor cercanía a una tributación en justicia, que permita asegurar el presupuesto estatal sin coartar la actividad económica, y que además coadyuve a la progresividad. Hoy, ya sabemos claramente por dónde reformar las normas actuales de modo de ganar en técnica legislativa y disminución de costes de gestión tributaria.

El tercer aspecto tiene que ver con la lucha contra la evasión y la elusión tributarias. En principio debe relevarse que la apuesta inicial del gobierno que se va fue la instauración de una cláusula antielusiva general, lo que finalmente no se ha logrado. La norma existe, pero su vigencia está supeditada a la reglamentación correspondiente, lo que posiblemente ya no se hará. Voceros informales del nuevo gobierno han anunciado que habrá norma general antielusiva, pero insinuando que tendrá una estructura diferente a la actual. Veremos qué es lo que pasa, pero desde nuestra perspectiva, y no solo por una cuestión de compromiso con la OCDE, la lucha contra el fraude de ley en materia tributaria es una urgencia, pero además una necesidad derivada del propio mandato del artículo 103º de la CP.

Luego, debe abordarse holísticamente el problema de la informalidad económica, uno de cuyos elementos es el tributario, pero no el fundamental o decisivo. No nos parece –como percibimos es la perspectiva del nuevo equipo de gobierno– que se trate en lo fundamental de un problema de exceso de exigencia estatal (en cuanto a procedimientos o gravámenes). Sin duda, deben racionalizarse las obligaciones tributarias y facilitarse la gestión de tributos por parte de los ciudadanos, pero la cuestión final no consiste en disminuir la carga tributaria per se sino en entrar en un círculo virtuoso que permita que el Estado sea socio de los pequeños empresarios o emprendedores, pero con la clara idea de que hay que tributar.

El cuarto aspecto tiene que ver con la labor de los órganos recaudadores y, en concreto, de la SUNAT.

El gobierno saliente decidió proveerle de recursos, desarrolló una reforma institucional y dio un respaldo político muy amplio a las actuaciones de la Dirección de dicha institución. Lamentablemente, se apostó por continuar con un esquema de alta carga de gestión en cabeza de los contribuyentes (vía deberes formales de toda índole) y de trasmitirle costos por la implementación de mecanismos informáticos (libros contables, comprobantes de pago, co-

branza coactiva). No obstante, es claro que hay un serio problema de cultura institucional, de conflictividad laboral, de permeabilidad a intereses privados y de pérdida del sentido constitucional para el que existe.

Pese a que el vocero económico del próximo gobierno ha anunciado que habrá una reforma profunda de la SUNAT, aún no sabemos en qué sentido o quiénes la liderarán. Sin duda, se requiere poner a tono a la institución, liberarla de la influencia política o de redes privadas, protegerla para que cumpla con el rol encomendado sobre la base de la búsqueda de la recaudación en justicia. Esa labor debe ser liderada por un profesional con peso institucional, que sepa guardar distancias claras con el sector privado y que tenga un peso moral específico que le permita ponerse por encima de las actuales circunstancias por las que pasa la SUNAT, o incluso de las presiones que vienen del ámbito político y empresarial.

Finalmente, el quinto aspecto es la litigiosidad tributaria. Ya es constante nacional la alta carga que manejan los órganos que resuelven los conflictos tributarios, especialmente el Tribunal Fiscal (TF). El gobierno saliente inició una reforma normativa de los procedimientos administrativos tributarios y restringió la posibilidad del acceso al proceso jurisdiccional, además implementó una reforma del TF y propició la creación de una judicatura especializada. La cuestión futura será una reforma total de los mecanismos de solución de conflictos para dotarles de seguridad jurídica y celeridad, lo que parece no estar aún en el radar de la próxima administración gubernamental.

Lo nuevo, y lo que al parecer sí se quiere afrontar, es la enorme judicialización de las deudas tributarias, lo que ascendería a cerca de veinte mil millones de soles en cerca de ochocientos juicios vinculados a temas tributarios, de entre los que una enorme porción de ellos correspondería a deudas de las cuarenta más importantes empresas del país.

Cada vez hay más noticias de que el nuevo gobierno diseñará una amnistía tributaria que permita a muchas de esas empresas reconocer las deudas y pagarlas con beneficios tributarios. También se ha hablado de una amnistía para promover la repatriación de capitales del exterior, especialmente los empozados en paraísos fiscales. Deberán medir el coste institucional de esas medidas y hacer la cobertura necesaria en cuanto a la perspectiva constitucional.

Terminamos estas cuestiones por donde empezamos: lo tributario también es una tarea fundamental rumbo al Bicentenario, de todos nosotros (cada cual en el papel que le corresponde) depende que abramos un nuevo tiempo de oportunidades para nuestra República. Felices fiestas patrias.