

Primer Congreso Institucional
"El Sistema Tributario Peruano:
Propuesta para el 2000"

Código Tributario
Expositor: Dr. Armando Zolezzi Möller
Miércoles, 17 de Noviembre de 1999

Hace ya algunos meses acepté intervenir como expositor en el Tema de "Código Tributario" bajo el supuesto que la ponencia sería fruto de una labor colegiada.

En ese entonces, les manifesté que a mi parecer el tiempo del que disponíamos para preparar por escrito y con la debida anticipación las exposiciones resultaba muy corto.

Posteriormente y, ya sabiendo que mi propuesta no sería elaborada sobre la base de un trabajo comunitario, he tratado de elaborarla pero lamentablemente mis recargadas actividades laborales y la base cinco en que me encuentro, no me han permitido tener la tranquilidad y el enorme tiempo que una persona compulsiva, como yo, requiere para redactar algo que me satisfaga.

He trabajado durante 23 años para el Estado; en el Tribunal Fiscal y la hoy Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT); y, dictado 25 años el curso de Derecho Tributario. Si a eso le añadimos que por decisión generosa de mis colegas profesores y amigos ejerzo actualmente el cargo de Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, todo ello me impide presentar una propuesta nacida de una encerrona del último fin de semana.

Sin embargo, el compromiso asumido me obliga a que, por lo menos, les transmita algunas reflexiones que debieron estar en la exposición que nunca escribí.

A propósito del tema que nos congrega, lo primero que debo compartir es mi absoluto convencimiento sobre que no es suficiente tener un sistema tributario que responda a nuestra realidad económica, social y cultural sino que, además, es indispensable la existencia de una Administración Tributaria eficaz y honesta, así como tener reglas e instituciones que permitan al Fisco recaudar lo que le corresponde y al

contribuyente pagar sólo lo que en verdad debe.

Dentro de esas reglas, las más importantes son las contenidas en el Código Tributario. Este, como es sabido, puede comprender sólo las normas comunes aplicables a la generalidad de los tributos; o, incluir, además, las propias y particulares de cada uno de los que integran el sistema.

Estimo que fue acertada la opción tomada hace más de treinta años de codificar únicamente la parte general.

Entre las instituciones que atañen a la correcta aplicación de los tributos, está el Tribunal Fiscal, regulado en el Código Tributario.

Reflexionar sobre Administración Tributaria, Tribunal Fiscal y Código Tributario me lleva en primer término, a lo que les es común: la solución de las controversias que surjan entre la Administración Tributaria y los contribuyentes.

El primer Código Tributario peruano data de 1966. Al igual que el vigente, tenía un Título Preliminar y cuatro Libros. Las materias reguladas son similares, pero el contenido, la actitud de la Administración y los medios propuestos para enfrentar muchos de los temas sustantivos son, hoy, distintos. No siempre podríamos afirmar que los hemos resuelto o que se ha evolucionado favorablemente.

Es cierto que el Perú de hoy es bastante diferente al de 1966 en lo político, económico y social. Por darles un solo dato: la población de Lima actual es equivalente a todos los habitantes del país en ese entonces.

Hemos crecido y hemos cambiado mucho en el país pero no podría sostener que, en aspectos fundamentales de la materia tributaria, hemos progresado.

Por ejemplo, no tengo duda en afirmar que los contribuyentes y la Administración de 1966 tenían mucho más seguridad y confianza en que, de existir una discrepancia, ella sería resuelta conforme a ley.

El esquema de resolución de controversias era en esencia igual al de hoy. Esto es, la reclamación en primera instancia ante la propia Administración y la segunda y última instancia ante un tribunal administrativo: el Tribunal Fiscal.



Datos estadísticos de los años 1962 a 1966 muestran que más del 80% de los casos resueltos en primera instancia eran parcial o totalmente favorables a los contribuyentes.

Es cierto que ello podría revelar una seria deficiencia en el proceso de fiscalización, pero lo real es que en un altísimo porcentaje la Administración se rectificaba frente a la reclamación del contribuyente.

Si bien no dispongo de datos oficiales de la actualidad, no es aventurado afirmar que los contribuyentes perciben un excesivo fiscalismo en la Administración Tributaria. Ello no invalida que el sistema de resolver las controversias deba pasar necesariamente por la propia Administración. El problema, no está en que la Administración sea juez y parte, sino en que ella no asuma que el objetivo de un procedimiento de reclamación es permitir que se establezca con certeza si existe o no deuda.

Para ello, se requiere que el procedimiento sea de tipo inquisitivo a fin de facilitar llegar a la verdad, subsanando inclusive eventuales defectos en la defensa del contribuyente.

El impulso del procedimiento tiene que ser confiado al órgano encargado de resolver y debe existir libertad de apreciaciones, pudiendo inclusive apartarse de lo alegado por el reclamante y lo determinado por la Administración.

En ese sentido, limitaciones a la actuación de pruebas, como aquélla que impide actuar los medios probatorios que no hubieran sido ofrecidos en primera instancia, son inaceptables.

Estamos en Derecho Público y frente a una obligación legal. Lo que tiene que cobrarse es sólo y únicamente lo que la Ley quiere.

En síntesis, la ignorancia o la impericia -donde quiera que ellas se den-, las formalidades, las necesidades públicas, las metas a cumplir con el Fondo Monetario Internacional, la oposición política al régimen gobernante, el temor del funcionario encargado de resolver, el elevado monto en discusión, no son reconocidos todavía, por la sana doctrina, como fuentes de obligaciones tributarias.

El segundo tema a decidir es si debemos mantener un tribunal administrativo o encargar la función al Poder Judicial. Creo que si la seguridad jurídica es un objetivo al que hay



que llegar por el progreso del Perú, la receta pasa por el Tribunal Fiscal. Por el contrario, si la administración y los contribuyentes les agrada la ruleta rusa, el usar influencias, redactar las sentencias y, en algunas oportunidades, licitarlas, ya sabemos cual es el camino.

Debo recordar que el Tribunal Fiscal creado en 1964, en mérito a su labor, rápidamente adquirió un gran respeto entre los contribuyentes, abogados, contadores y en la propia Administración Tributaria.

Ese Tribunal era garantía de moralidad, independencia, imparcialidad y solvencia profesional.

Los abogados tributaristas estaban en condiciones de anticipar, con un altísimo grado de certeza, cuál sería la resolución que recaería en su caso y, además, sabían que sería dada dentro del plazo previsto en el Código.

El Tribunal Fiscal conservó esas características cerca de 20 años y fue respetado por todos los gobiernos durante ese período.

Sin embargo, el deterioro de la Administración, la falta de apoyo económico y administrativo por parte de los distintos gobiernos, así como el poco cuidado, en varios casos, para reemplazar a los vocales que se retiraron llevaron a un notorio deterioro del Tribunal Fiscal.

Si bien el presente gobierno ha dictado medidas para reversar tal deterioro del Tribunal, también lo ha hecho en sentido contrario, por lo que aún éste no ha logrado tener la institucionalidad, independencia y prestigio del que gozó, durante las décadas de los sesenta y setenta.

La intervención del Poder Ejecutivo en determinada materias, es indiscutible y, si ello no se evita, de nada sirve el nuevo local, las computadoras, el préstamo del BID o la independencia de muchos de sus miembros, pues si lo resuelto no gusta puede que nunca se notifique.

Los gobernantes del 2000 tienen que entender que sin instituciones, sin honestidad, sin una confiable solución a las controversias que puedan surgir entre el Estado y los particulares, no es posible el desarrollo.



En síntesis, mi propuesta es lograr un Tribunal Fiscal, guardando las distancias y proporciones, como el de 1966. La historia nos demuestra que sí se puede conseguir en tanto haya decisión política y medios económicos.

Para los casos de impugnación a las resoluciones del Tribunal Fiscal considero que debería estudiarse sobre la posibilidad de abrir la vía del arbitraje.

En cuanto al Código Tributario, el futuro gobierno deberá incluir en su agenda la necesidad devolverlo a escribir: ¡Dios mío! ¿Una vez más? Sí, pero quien lo haga no debe ser la Administración.

El Código Tributario es un medio, un instrumento, que debe permitir a las administraciones tributarias cumplir cabalmente sus funciones de recaudar, fiscalizar, sancionar y resolver.

Por su parte, el contribuyente tiene que tener garantizado su derecho a que no se le cobre un céntimo más de lo que debe pagar; que los procesos de fiscalización se orienten exclusivamente a determinar si ha cumplido con su obligación real; a no ser sancionado por errores intrascendentes; y, a que cuando reclama su caso sea resuelto dentro de un plazo prudencial, conforme la ley.

Para que ese marco jurídico se materialice es necesario contar con una Administración Tributaria que tenga el apoyo político del que ha gozado en el actual gobierno, pero además, reciba precisas directivas para que asuma que tiene que actuar no sólo al servicio del Gobierno Central sino también de los contribuyentes.

Lamentablemente, en la actualidad, el contribuyente con mucha frecuencia se siente maltratado. Percibe que, por comodidad de la Administración, se le pide más de lo que razonablemente se le puede exigir y que el régimen de sanciones existente es formalista e inequitativo.

Para concluir, quiero pedirles sinceramente disculpas por no haber entregado el trabajo al que me comprometí.



