

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

Administración Tributaria
Expositor: Dr. Sandro Fuentes Acurio
Martes, 16 de Noviembre de 1999

Lo primero que tengo que decir es que luego de escuchadas las exposiciones de los doctores José Herrera Meza, Luis Alberto Arias Minaya y Adrián Revilla Vergara he tenido que re-hacer algunas cosas tratadas por ellos, no sólo para no ser redundante sino para no cansarlos a ustedes con argumentos que han sido brillantemente expuestos por ellos.

Lo segundo es que entiendo que hablar de Administración Tributaria y del Sistema Tributario Peruano *per se* involucra a todas las administraciones tributarias, es decir a todas aquéllas que tienen en general la misión de administrar tributos, supone las Municipalidades, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS), el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), y en fin, todas las que tenemos en nuestro cada vez más reducido, pero todavía confuso mundo de la tributación.

Evidentemente, no pretendo ante este ilustrado y bien enterado auditorio hacer un repaso académico de las funciones y tareas de la Administración Tributaria, pero a fin de situar esta exposición en un contexto mencionaré algunos elementos que, por lo menos desde mi punto de vista, son los obvios pero deberían recordarse empezando por los fines inmediatos y siguiendo con los fines mediatos de la Administración Tributaria.

La recaudación tributaria tiene un rol fundamental para la estabilidad macroeconómica. Bastaría para ello comparar los períodos gubernamentales 1985-1990 *versus* 1990-1995 y de ahí a la fecha, y además con el cuadro que nos presentó Luis Alberto Arias, que más parecían un sismógrafo en alta actividad respecto al déficit fiscal en la segunda mitad de la década del 80 para entender que, efectivamente, la recaudación tributaria juega un papel sustancial en la política macroeconómica. No

quiero decir con ello que la recaudación tributaria sea, por sí sola, la clave; pero es crucial. Definitivamente, es crucial. Y la Administración Tributaria muestra su eficacia cuando la recaudación sirve a este propósito, al propósito antes señalado de constituirse en uno de los elementos claves o cruciales de la estabilidad macroeconómica. La política fiscal y en particular la tributaria dentro de la política fiscal, es un poderoso instrumento de política económica, por tanto, la Administración Tributaria constituye un mecanismo insustituible para comparar el sistema real tributario con el ideado en abstracto por el hacedor, por quien hace la política fiscal. Eso, como veremos más adelante, también tiene mucho que ver o explica la necesaria autonomía de la Administración.

La Administración Tributaria retroalimenta por tanto la política fiscal pues la nutre de realidad. La obligación de la Administración Tributaria, creo yo, es señalar los errores de diseño que encuentra a propósito de su labor con los contribuyentes. La Administración Tributaria obedece a causas de Estado. Ya lo ha dicho de manera bastante enfática y coincido plenamente con Adrián Revilla. La Administración Tributaria obedece a causas de Estado. Es una institución del Estado y no una entidad de gobierno. Su rol mediato es vincular al individuo con el Estado haciéndolo ciudadano a propósito del cumplimiento de obligaciones que justifican mejor el ejercicio de los derechos de ese ciudadano en una colectividad. La conjunción equilibrada de lo anterior, creo yo, permite que la Administración Tributaria sostenga en el largo plazo un sistema tributario estable, simple, equitativo, al margen de los avatares políticos y predecible. No es por ello necesariamente una mejor Administración Tributaria la que más recaude sino cómo lo hace, cómo sostiene e incrementa la recaudación y cito para ello los trabajos incluidos por el Fondo Monetario en un libro muy interesante sobre Administración Tributaria en los países de Latinoamérica.

Las reflexiones antes compartidas con ustedes me llevan a una hipótesis algo más aventurada que es plantear que la Administración Tributaria es la entidad estatal que por antonomasia está mejor capacitada o debería estarlo cuando menos para medir la legitimidad. Quiero decir con esto que por un lado la mayoría de entidades estatales cumplen una función en la que el ciudadano acude a ellas, acude en pos de estatuir derechos, reconocimiento de derechos, en pos de pertenencias, pero acude a las administraciones. Mientras que en el caso de la Administración Tributaria es ésta la que actúa, la que acude a los agentes. Ocurre al revés. Y por otro lado, la base de la actuación de la Administración es su ineluctable fundamento en la ley y si por



legitimidad debemos entender aquella norma realmente aplicable, la que en efecto es capaz de ser reconocida por el ciudadano como portadora del interés común, independientemente de sus particulares expectativas como ciudadano, entonces la Administración Tributaria es la que mejor puede reconocer, incluso de inmediato, diría yo, la norma que siendo perfectamente legal no es en cambio legítima. Aquella norma que se aparta de los trazos básicos que el ciudadano espera para el cumplimiento voluntario de dicha norma e incluso esos trazos básicos que le permiten reconocer valor, en el sentido axiológico, no en el sentido de valentía a la coerción que se le puede aplicar en el caso que no cumpla esa norma. Esto me parece que es el conjunto de la legitimidad. Ese conjunto de elementos por los cuales la Administración Tributaria, por estas características que habíamos señalado precedentemente, mide desde mi punto de vista la legitimidad de una norma, es el vínculo ideal entre la formalidad legal y la realidad de la tributación y creo que está destinada a esa misión, y me parece que debe cumplirla, y me parece además que la Administración siempre ha estado en disposición de hacerlo, porque como veremos luego -ya en el análisis un poco de coyuntura- también aún cuando ha sufrido peligros, y creo que todavía los sufre, su comportamiento ha sido siempre en la línea de medir esta legitimidad, creo yo.

Sin embargo, muchas cosas de las que he dicho pueden tener implicancias, ramificaciones, como por ejemplo, en qué momento mide o de qué manera mide mejor esa legitimidad y en algunos casos se ha discutido la facultad legiferante de la Administración Tributaria, es decir puede la Administración Tributaria dar normas de alcance general que establezcan un vínculo general de subordinación con el ciudadano, en este caso el ciudadano-contribuyente. Esto ha sido sumamente discutido y es discutido en la doctrina, pero yo me permito decir que hay etapas, hay momentos en los que es probable que eso sea necesario y hay momentos en los que definitivamente no es necesario, pero entre uno y otro momento siempre puede haber los claro-oscuros, puede haber las zonas grises. Esas zonas grises se presentan cuando la Administración Tributaria empieza a legislar para precisar sus propios conceptos a través de una norma. Y esto sí me parece gruesamente errado.

Si la norma general en materia tributaria establece un supuesto que por definición, como toda norma, es una propuesta abstracta y la Administración Tributaria al aplicar esa norma encuentra dificultades en la realidad, su obligación es decirle al legislador, a quien hace la política fiscal, que hay una norma que no tiene legitimidad, que de aplicarse va a generar un resquebrajamiento entre el ciudadano y la actividad del



Estado. Lo que no creo que deba hacer la Administración Tributaria es darse una norma para precisar su propio concepto en esa situación. Y creo que ha venido ocurriendo y, hasta *mea culpa*, ocurrió también en mi época como jefe de la SUNAT. Sin embargo, si bien esto es muy útil para la Administración Tributaria no creo que sea útil para el ciudadano y no creo que sea útil para un sistema democrático también. No obstante, insisto, aún cuando las razones de coyuntura pudieran explicar estas posibilidades, creo que en general la Administración está dotada de facultades de legislación pero en el sentido de *self-government*, en sentido de darse normas para institucionalizarse mejor, pero no creo que esté facultada para dar normas de alcance general precisando conceptos pre existentes en una norma de rango superior.

Si quienes somos abogados además tratáramos de recurrir a los elementos del derecho positivo, concretamente a los esquemas de Hans Kelsen, no tendríamos muchas formas de encontrar una ubicación para las normas de una Administración Tributaria en la Pirámide Kelseniana. Aparecería un problema serio entre la facultad delegada, la capacidad de legislación y el hecho de simple descentralización como elemento solamente de auto estatuto. En fin, esas son consideraciones académicas de tipo jurídico, pero en rigor, en la práctica, creo que es mejor que una Administración Tributaria no tenga capacidad de precisarse a sí misma sus propios criterios o sus propias dudas con alcance general, es decir sometiendo al contribuyente a una situación en la que hay una evidente indefensión. Prefiero sin duda que la discusión acerca de la norma clara u oscura en materia tributaria esté determinada a la propia administración en su capacidad de administración, es decir de instancia administrativa de reclamación, y a los tribunales, el Tribunal Fiscal o la Corte Suprema en los supuestos que la ley establece, antes de esperar una norma de carácter general de la propia Administración.

Esto mismo lleva a otro tema que ha sido sumamente discutido y es el tema de la discrecionalidad de la Administración Tributaria, y vuelvo a recalcar que por la Administración Tributaria no me estoy refiriendo a la SUNAT, me estoy refiriendo a ADUANAS, a SUNAT, al Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima (SAT) y a las Administraciones Tributarias en general. Y la discrecionalidad quiero decir, por principio jurídico, es esencial y es necesaria en todo tipo de administración pública en general, no solamente la tributaria, y consiste simplemente en la actuación de los funcionarios de esa entidad conforme a la ley de autorización, a la ley que le otorgó sus atribuciones más un criterio personal exclusivamente sustentado en los fines institucionales. En los cometidos estatales para



los cuales se les ha asignado esa función. Por lo tanto la discrecionalidad es, a despecho de lo que coloquialmente pudiera parecer, un antónimo de arbitrariedad. La arbitrariedad consiste más bien en una actitud en la que priman los intereses, los cometidos, los intereses personales, particulares del oficial administrativo disfrazados de legalidad por actuar conforme a sus atribuciones pero de una manera paralela y prescindente de los postulados institucionales. Discrecionalidad hay en toda actividad de la administración pública, eso, por lo menos desde mi punto de vista, es así de claro en toda la doctrina del derecho administrativo y del derecho administrativo tributario. Hay discrecionalidad ¿Cuándo la discrecionalidad es discutible? Cuando la discrecionalidad va transfiriendo sus elementos y es reconocida la arbitrariedad. Es decir, donde los fines, la actividad, la interpretación del funcionario, del oficial, está esencialmente marcada por un criterio personal y no por los fines institucionales. Cuando se habla de discrecionalidad se habla de actividad humana, se habla de la actividad del humano, de la persona en su condición de administrador público. Cuando se habla de arbitrariedad se habla solamente de la actuación de la persona. La distinción por lo tanto es fundamental.

Evidentemente distinguir la discrecionalidad de la arbitrariedad es un elemento que no tiene fórmulas matemáticas ni aritméticas, sin embargo es fundamental distinguirlas. Es sin duda un tema en el que hay muchos claro-oscuros. Creo, para serles franco, no son ni originariamente peruanos ni mucho menos recientes. Desde las primeras organizaciones comunales de la humanidad ha habido tributos que pagar y ha habido una autoridad revestida de potestades de coerción, potestades éstas que han sido discutidas desde entonces. Sin embargo las críticas menos numerosas pero resonantes corresponden en esta materia a la actuación discrecional de la Administración Tributaria, corresponden a situaciones en las que el bienestar común, fin último en abstracto de la tributación, se entiende más próximo.

El bienestar común es más próximo, es menos lejano, cuando la Administración se guía por un criterio de legitimidad y vuelvo al inicio de estos postulados que son personales pero en los que he creído y sigo creyendo firmemente. La necesidad de la legitimidad, o sea el conjunto de elementos prácticos que día a día se incluyen en el accionar de la Administración Tributaria. El respeto a los derechos del contribuyente, la proximidad a su realidad personal o económica, el cuidado por evitarle incomodidades innecesarias, pero también hay una actuación rigurosa y estricta. La certeza generalizada de que la Administración Tributaria actúa así con todos en uso de sus poderosos mecanismos independientemente de quién se trate. La ausencia de

corrupción, la austeridad de sus funcionarios. La asunción de la responsabilidad integral cuando hay desviación o exceso de poder. La capacidad de independizarse rápidamente de los designios políticos coyunturales, su eficacia para combatir la evasión transmitiendo que esa lucha es justa y es en nombre de todos y todo esto es lo que aporta legitimidad, desde mi punto de vista.

Por eso, algo a lo que se han referido profundamente y con mucha lucidez tanto Luis Alberto Arias como Adrián Revilla, es el tema de la autonomía de la Administración Tributaria. Por autonomía se puede extrapolar muchísimos conceptos de toda naturaleza, pero tratándose de la Administración Tributaria consiste simplemente en una entidad que se autogobierne, una entidad con una administración propia, una entidad que pueda, en definitiva tener y administrar recursos propios, patrimonio propio. Todo eso da como resultado la capacidad de opinar profesionalmente y esto es lo que todos esperan de la Administración Tributaria en su misión de ser el nexo entre los fines estatales y el ciudadano.

Cuando en 1991, estando de Superintendente Manuel Estela, se discutía la reforma de la Administración Tributaria, y Luis Alberto Arias estaba ahí, y me invitaron a mí también a participar en este equipo, una de las grandes discusiones fue si la Administración Tributaria, si la SUNAT en concreto, debería tener o no un directorio. Esta propuesta fue remozada años después por una brillante y querida congresista como es Graciela Fernández-Baca aquí presente, y es una discusión coherente. Efectivamente, debería o no tener la Administración Tributaria un órgano de máxima dirección colegiada. Hay argumentos a favor y en contra. Normalmente se dice en una etapa de reforma, es mejor tener a alguien, a una persona que sea la que esté dotada de facultades para llevar adelante de manera, si se quiere, firme y sostenida, el proceso de reforma. De otro se dice que lo mismo puede haber ocurrido en otras instituciones que tienen directorios, el caso del Banco Central de Reserva que -creo yo- en sus sesentitantos años de existencia ha resistido parado los embates graves de la política que han ocurrido en materia de emisión y de control de la economía y ha logrado sin embargo tener un directorio. Y además, si mal no recuerdo, hasta el año 1970 el directorio era representativo además de gremios de toda naturaleza, y aún así soportó independientemente los problemas que se ocasionan en un país como el nuestro. Esta discusión se cerró esa vez, no creo que la haya cerrado Graciela Fernández-Baca, pero espero que en cualquier momento regrese con el tema porque es sumamente interesante.



Pero efectivamente la Administración Tributaria, la SUNAT en concreto, opto por una persona. Ahora, en el intermedio, conversábamos con Luis Alberto Arias y él señalaba que había habido seis superintendentes en nueve años, y este era un problema serio, y dijo que probablemente la Telefónica tendría un problema muy serio si optara por una política así, y después nos dimos cuenta los dos que efectivamente a la Telefónica le ha sucedido lo mismo, porque en cinco años ya tiene tres presidentes de directorio que son Alfonso Bustamante, Manuel García y Rafael Hernández, o sea un promedio bastante parecido al del Superintendente. No creo que sea una coincidencia ni creo que sea un problema de las instituciones. La respuesta a esta coincidencia entre los dos la hemos dejado en privado para no molestar a nadie, pero entonces, efectivamente la autonomía en definitiva tiene que ver con la capacidad institucional, como lo he dicho, de recoger todos estos elementos y en cierto momento, como resultado, ser capaz de opinar profesionalmente.

Respecto a dicha capacidad si mal no recuerdo, tanto para ADUANAS como para SUNAT sus leyes orgánicas le dicen que una de sus misiones es proponer las normas correctivas, las normas en general en materia tributaria. No solamente administrar y recaudar tributos sino, también es un fin proponer normatividad. Y creo que ese fin trasunta algo más importante: hacerse escuchar. La opinión profesional tiene que ser una opinión, como decíamos desde el principio, a cargo o emitida por una institución del Estado, no una entidad de gobierno, y, en ese sentido, su capacidad de hacerse escuchar debe ser, creo yo, superior a la de muchos otros estamentos. Cuánto de esto ha sucedido, cuánto de esto está sucediendo, cuánto de esto puede suceder después, no es una materia que yo quiera enjuiciar; sin embargo, es probable, lo admito, que he podido estar bastante distraído en materia de noticias y no haber seguido con exhaustividad, en fin con interés, algunas noticias en materia de tributación, pero alguna mañana desperté con un Impuesto General a las Ventas (IGV) al arroz del 5% que todos sabemos carece de lógica técnica, técnicamente una tasa diferenciada para un cierto producto no tiene sentido, y en el Perú tampoco, sin embargo ocurrió. Me extrañó esa decisión, pero insisto puede haber sido por mi distracción, por mi falta de adquisición de periódicos o falta de ver televisión o lo que fuera, pero no recuerdo una posición institucional de la Administración Tributaria en esa materia concretamente, y me parece que es fundamental. No fundamental porque se oponga o no se oponga sino por la necesidad que tenemos todos los ciudadanos de saber qué es lo que piensa la entidad del Estado. Esta entidad que para implementar la política fiscal, la política tributaria tiene que darse elementos de legitimidad.

Sin duda que la Administración Tributaria requiere estabilidad institucional, esto no hay la menor duda y probablemente el estado, no lo voy a calificar, en que se encontraba institucionalmente la SUNAT en concreto, y probablemente ADUANAS también, en 1990, no se parece mucho a lo que yo creo que debe ser una estabilidad institucional, se diferencia bastante mas bien diría. Estabilidad Institucional supondría, por lo tanto, reglas absolutamente claras para mantenerse y ascender. Es decir que el ascenso, la capacidad de mantenerse en el puesto obedezca a reglas absolutamente claras y conocidas por todos, debiendo excluirse por lo tanto el tarjetazo, el compadrazgo y todas estas fórmulas que hacen que no sea transparente la carrera institucional.

Mucho se ha hablado de la reforma del Estado, mucho se habla de esto, se sigue discutiendo el tema, pero uno de los elementos centrales de una reforma del Estado es la refundación del servicio civil. Yo creo que de eso no deberíamos tener duda y la Administración Tributaria tiene la obligación desde mi punto de vista de, en efecto, refundar su servicio civil. Refundar significa darles a todos, absolutamente a todos los funcionarios de la Administración Pública, con gran contento veo a varios de ellos acá, ex colegas de trabajo a quienes sigo apreciando muchísimo, que efectivamente tengan las reglas de cómo ascender, de cómo mantenerse, de cómo pueden ser castigados o cómo pueden ser premiados, pero las reglas iguales y claras para todos.

Eso significa también como estabilidad institucional o como elementos para la estabilidad institucional la exclusión rápida y eficaz de quienes se corrompen. Pero también la búsqueda o la creación inmediata de antídotos contra quienes sin buscar la exacción personal, el concepto más burdo de la corrupción, son arbitrarios en el ejercicio de sus funciones. La institución tiene que generar antídotos contra ese tipo de individuos porque ya no hablamos de oficiales, hablamos del individuo, que ha hecho de sus postulados personales un remedo de política institucional y de eso hay que tener cuidado, cualquiera fuera su nivel. Además, una regla de estabilidad institucional es que la propia institución excluya y esto me parece fundamental.

Un elemento en esta materia finalmente es algo que sí me parece sumamente complicado de exponer. El soporte político. Inmediatamente todos tenemos que pensar en este momento en soportes políticos en el sentido de hacer política, en el sentido de quién será el próximo presidente o quién se presentará a las elecciones. No me refiero a eso, me refiero concretamente a que un país como el nuestro de pasiones políticas realmente encontradas -y creo que el panorama actual nos lo muestra



muy claramente-, de virulencias políticas pero sin cauces establecidos, sin canales conocidos, está expuesto al desborde de cualquier tipo y creo que la década de enorme violencia de los 80 nos demuestra que así es. En ese contexto la Administración Tributaria está siempre expuesta al zarandeo político puede terminar siendo una presa para fines politiqueros, a eso me refiero. Y este es quizá uno de los mayores peligros que se cierne sobre una Administración Tributaria.

De hecho creo yo que podría haberse avanzado en legitimidad, en estabilidad institucional, se podría haber avanzado en autonomía, se podría haber avanzado en capacidad de reacción ante la política fiscal, se podría haber avanzado en legitimidad ante el contribuyente y ante el propio Estado y ante las propias autoridades de la política fiscal, pero este elemento político termina por acabar con todos. La intromisión de los ingredientes políticos resquebrajan la autonomía, degradan la moral de sus funcionarios, la estabilidad institucional, su rol estatal, su rol histórico, sus misiones mediatas e inmediatas. Por eso cuando me refiero al soporte político que es un requisito para toda Administración Tributaria, me estoy refiriendo a que los políticos, en general, cualquiera fuera su ideología, deberían reconocer de una vez por todas que toda Administración Tributaria es permanente en la historia y trasciende los objetivos políticos, de ese político en particular, y creo que es una misión de un Congreso como éste, de cualquiera de nosotros que nos interesa la Administración Tributaria, de muchas maneras y por muchas razones tratar de *percolar* hacia quienes hacen la política en el sentido al que me he referido, de la absoluta necesidad de respetar las Administraciones Tributarias, respetar sus lineamientos, en la medida obviamente que las Administraciones Tributarias, cualquiera sea su naturaleza, se hagan respetables; para lo cual deberían haber cumplido los requisitos o los postulados anteriores.

Finalmente, en una coordinación con quienes han tenido la audacia de invitarme (la imprudencia, diría yo), me dijeron que les comentara algo de mi punto de vista sobre la coyuntura. Ya sabemos que la coyuntura ahora -y la ha expuesto brillantemente Luis Alberto Arias- no es necesariamente buena en materia fiscal. Pero ligado esto con la Administración Tributaria o con los temas de Administración Tributaria habría unos elementos que sí he tomado en cuenta como para compartir con ustedes. El tema de la presión tributaria escondida.

Es un tema que a mí me sigue como decimos acá cascabeleando, dando vueltas continuamente. Nosotros tenemos una presión tributaria cuya metodología está

básicamente centrada en los tributos del Gobierno Central, en los ingresos del Tesoro Público. No mide en absoluto la presión tributaria a cargo o que se destina a otras administraciones tributarias, por ejemplo las Municipalidades. Como bien dijo Luis Alberto Arias hay más de dos mil administraciones tributarias. Y me da la sensación que sí hacen presión tributaria; sino, preguntémosnos como ciudadanos, como vecinos, como comerciantes con establecimientos abiertos al público y como simples ciudadanos que van a hacer un trámite en cualquier Municipalidad, Distrital o Provincial de cualquier naturaleza, quiero decir de cualquier rango, igual nos cuesta. Nos cuestan las tasas administrativas, nos cuestan los impuestos que establece la ley, nos cuestan los arbitrios que de vez en cuando algunos inventan, pero nos cuestan. Nos cuestan a nosotros los ciudadanos ¿Y soportamos con eso qué? Soportamos simplemente el presupuesto de esa entidad en concreto, con lo que, liberamos al Gobierno Central de ese gasto. Luego no veo forma de que eso no sea también presión tributaria, lamentablemente no considerada. Y no considerada o por lo menos mi protesta es que no se considere, porque efectivamente sí tiene que ver con un tema fundamental.

Es cierto que la reforma del Estado es un problema de largo plazo, pero es necesario y también es cierto que seis, ocho, catorce o veinticinco ministerios no van a ser la solución ni son el problema de fondo. El problema de fondo, para mi punto de vista es que el Estado Peruano, desde la década de los cuarenta, se ha diseñado para controlar la economía, con un pequeño paréntesis probablemente en la época del Ministro Beltrán con el Presidente Prado hacia finales de los cincuenta, pero muy poco tiempo. El resto, las cuatro décadas o cinco décadas a que me refiero, han estado vinculadas a un estado que pretende siempre controlar la economía.

Desde 1990, aunque con unos últimos achaques, desde los años noventa se ha diseñado otro Estado. Se ha dicho el Estado no puede intervenir en economía. El Estado no puede ser más un aventurero empresarial. El Estado no puede hacer soportar en las espaldas de los ciudadanos sus riesgos empresariales, su ineficiencia, su ineficacia. Eso es lo que nos han dicho y en ese camino se ha venido trabajando. Pero el Estado, en la práctica, llamémoslo Administración Pública *per se*, no se ha reformado, sigue respondiendo a los postulados de la década de los cuarenta o cincuenta. Entonces, creo que no soy especialmente exagerado si digo que hoy, en 1999, noviembre de 1999, uno de los principales obstáculos para el libre juego de la inversión privada, nacional o extranjera privada, es justamente el Estado. Este Estado no reformado, y me parece que es fundamental hacerlo, considerando a las



administraciones tributarias. Lo que por ejemplo, ya en postulados todavía más exagerados, significaría desde mi punto de vista, que en las ciudades organizadas, en las ciudades integradas, muy pocas en el Perú pero las hay, no debería haber municipalidades distritales. Simplemente deberían ser agencias de una poderosa Municipalidad Provincial, como ocurre en muchísimos países de Latinoamérica; así también nos liberaríamos de un agente de gasto que inventa cada vez que puede una tasa, un arbitrio, para seguir soportando un presupuesto que cada vez entendemos menos.

Y en este sentido la Administración Tributaria juega un papel decisivo, como decía al principio, porque tiene que vincular cuándo la política fiscal es legítima, cuándo la política fiscal diseñada en abstracto tiene efectivamente fundamentos en la realidad, porque sólo el administrador tributario trabaja con el contribuyente, no el que hace la política fiscal, menos aún el encargado de la política general. Entonces, en este sentido, cuando se ha aludido acá varias veces a que la Administración Tributaria necesita siempre reformarse o que eventualmente se ha producido un estancamiento, yo creo que efectivamente algo de eso ha ocurrido. No se puede pensar en una Administración Tributaria, en el caso concreto de la SUNAT, en permanente reforma pero sí tiene que tener una dinámica constante y en ese sentido no pretendo criticar a mis ex compañeros de trabajo. Simplemente contribuir en algo a tratar de dilucidar porqué la caída de la recaudación que nos preocupa absolutamente a todos, no solamente tiene ingredientes exógenos de la crisis rusa, brasilera, etc., sino que también puede haber esto finalmente subsidiado, socapado más bien, algunas ineficiencias al interior.

Creo yo, por ejemplo, un caso que en este momento me viene a la mente es el del cierre de establecimientos. Era y se convirtió en un mecanismo muy eficaz en determinado momento, siete años después dudo de su eficacia. Si uno ve los avisos que según la ley tienen que hacerse con la lista de establecimientos cerrados cada vez son más lejanos, cada vez dan la sensación, por lo menos, de ser menos importantes y cada vez son probablemente aquellos contribuyentes más desprevenidos en un país de escasísimo acceso a la información los que son sancionados, eso resulta especialmente importante.

Siete años después de la reforma de la Administración Tributaria creo que no debería insistirse en esto o por ejemplo el caso del control móvil que fue diseñado con una política muy clara que fue estupendamente bien diseñada y sin embargo alguien

adentro ha convertido el control móvil en una especie de competencia desleal de José Herrera porque pretende hacer Aduana todas las cuerdas y entonces trata, y lo he visto además, de colocarse por ejemplo, entre el puerto o entre el aeropuerto y un almacén e inmediatamente salir a la "caza" de aquel camión que está transportando mercancías que obviamente no tienen guía de remisión, porque acaban de internarse al país y están siendo llevadas a un depósito aduanero, sin embargo ha de ser capturado. Eso equivale más o menos a ponerse como policía a la salida de una fábrica de automóviles en el caso que las hubiera en el Perú y multar a todos por no tener placa. No creo que ese sea el objetivo y creo que es un error. El control móvil tiene por objetivo, inclusive para la propia ADUANAS, averiguar quién carga, para quién carga y qué carga, conocer el valor aproximado que podría estar involucrado y eventualmente, la falta de respaldo legal de esa mercancía o la producción clandestina de contribuyentes formales, inclusive. Sin embargo, por lo menos creo ver en casi un sesenta por ciento de las multas que se han impuesto en materia de guías de remisión es porque le falta el número, porque la dirección no es correcta, porque el chofer no se cuántos o que el camión no se tantos y el asunto de fondo se perdió. Ocurre que ese buen mecanismo se anquilosó resulta inservible y lo que es peor resulta, si ustedes quieren, provocador para el contribuyente. Qué le ha pasado a ese instrumento, ha empezado a perder legitimidad.

Finalmente, otro caso de coyuntura es que la SUNAT haya celebrado, en mérito a sus facultades legales, un convenio de recaudación con el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y yo por lo menos creo que está muy bien, porque al fin y al cabo estamos hablando del mismo universo, estamos hablando básicamente del mismo hecho imponible, probablemente hasta de las mismas consecuencias jurídicas de esa relación. Sin embargo, cuando en la reforma tributaria se inventó esto de la cuarta-quinta, para ser más exacto lo inventamos, como una forma de aliviar el problema del tema de obtener o no Registro Unico de Contribuyente (RUC) para los independientes, -que en realidad no eran independientes sino una forma de salir de la alta carga tributaria de la quinta categoría para entrar a la cuarta pero en realidad debían estar en la quinta- entonces se dijo bueno, facilitemos el asunto y es muy simple, este es de cuarta pero es de quinta para los efectos tributarios y esto no tiene ninguna vinculación con el tema laboral. Evidentemente ESSALUD discute ese postulado y trata más bien de demostrar que los de cuarta-quinta son de quinta tienen relación de dependencia y están obligados por tanto a las contribuciones de seguridad social o de pensiones. Ha habido siempre en esto una discrepancia abierta pero no efectiva, pues para la SUNAT el problema es de Impuesto a la Renta, mientras que para la



ESSALUD es un problema de contribuciones y ahora se han unido. Ahora no se qué hará SUNAT para decirle a la otra Administración Tributaria que no tiene razón en lo que le exige acotar. Es decir, acá si me parece que cuando ESSALUD diga "este ingreso de cuarta-quinta tiene que ser de quinta", SUNAT que inventó este asunto, qué va a hacer, va a tener que decir "no es de quinta" o el convenio de recaudación la obliga a no opinar. Va a ser complicado, pero es un tema que habrá que ver, me parece bastante interesante y una curiosidad jurídica por lo menos singular.

Y a propósito de esto, coincido perfectamente con que no ha crecido la recaudación de los profesionales independientes desde 1994 o su crecimiento ha sido poco significativo. Pero también podría haber ocurrido no solamente por la evasión, sino creo yo por una altísima migración de los de cuarta categoría a tercera categoría. Aparentar la renta empresarial porque esa sí admite varias deducciones que no admite la cuarta. Y entonces podría estar ocurriendo que los veinte mil nuevos RUCs que se obtienen mensualmente sí son empresas en el sentido de mejor hago empresa para no ser independiente donde tengo muy pocas deducciones. Podría ser una explicación.

Estas son las tareas de la Administración Tributaria. La Administración Tributaria tiene que ser rigurosa. La Administración Tributaria tiene que ser estricta. Pregunten ustedes en Suiza o en Estados Unidos si le tienen cariño a la *Internal Revenue Service* (IRS) o Administración Tributaria. No conozco un sólo país en el que el cumplimiento de los impuestos sea tan voluntario que no exista Administración Tributaria, por lo menos no lo conozco. Probablemente hay, pero no creo. Tiene esa misión, pero adonde va todo este discurso es a que en efecto la actuación certera, rigurosa, estricta, austera, inclusive con apariencia de inflexibilidad me parece fundamental siempre que sea legítima y que encuentre en el otro lado legitimidad para reconocer los derechos y la capacidad de apelación del contribuyente. La independencia de los designios políticos y finalmente su propia autonomía. La certeza, en definitiva, de saberse una institución que trasciende en la historia, que está al margen de los gobiernos, que es en definitiva una Institución del Estado.

