

Nuevas medidas del Gobierno para reducir litigios tributarios son parciales e insuficientes

El 3 de marzo pasado, se publicó en el diario oficial *El Peruano* el *Decreto Legislativo 1528*, que modifica diversos artículos del Código Tributario, con el propósito de fijar nuevas reglas sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias y así, evitar los reclamos administrativos y judiciales que desde hace muchos años mantienen los contribuyentes con la Superintendencia Nacional e Aduanas y Administración Tributaria (Sunat).

El reciente *D. Leg. 1528* fue expedido por el Poder Ejecutivo en uso de las facultades legislativas delegadas por el Congreso de la República mediante *Ley 31380*. A través de dicha Ley, el Parlamento facultó legislar al Ejecutivo para:

- Optimizar los procedimientos que permitan disminuir la litigiosidad tributaria, entre otras, para exigir claridad en el petitorio de los recursos impugnativos que presentan los contribuyentes;
- Establecer nuevos supuestos de jurisprudencia de observancia obligatoria a cargo del Tribunal Fiscal;
- Evitar la coexistencia de procedimientos sobre una misma materia y al mismo contribuyente;
- Establecer nuevos supuestos de emisión de jurisprudencia obligatoria que deben observar y respetar tanto la Sunat como los contribuyentes; precisando que, para presentar los reclamos administrativos y judiciales, en ningún caso se podrá exigir el pago previo de la deuda

cuestionada.

Propuestas de la CCL

Con el *D. Leg. 1528*, se atiende en parte las propuestas y sugerencias planteadas en los últimos años por la CCL y la empresa Macroconsult, las que fueron presentadas oportunamente al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo para acabar con las controversias tributarias que mantienen más de 84.000 contribuyentes de todos los sectores y actividades económicas en nuestro país, las que la propia Sunat, el Tribunal Fiscal y el Poder Judicial no han sido capaces de solucionar a tiempo.

Cambios dispuestos por el *D. Leg. 1528*

Se modifica el Código Tributario con el objeto de optimizar los procedimientos que permitan disminuir la litigiosidad tributaria. En tal sentido, se establecen medidas para:

- Exigir claridad del petitorio en los recursos impugnativos;
- Establecer nuevos supuestos para la emisión de jurisprudencia de observancia obligatoria a cargo del Tribunal Fiscal;
- Establecer reglas para evitar la coexistencia de procedimientos sobre la misma materia y de un mismo contribuyente;
- Recoger a nivel de ley algunos criterios de observancia obligatoria que establece el Tribunal Fiscal;
- Establecer un nuevo supuesto para la emisión de jurisprudencia de observancia obligatoria y

- Que en ningún caso se podrá exigir el pago de la deuda para tramitar los recursos impugnativos.

Declaración de la prescripción.- El escrito con el cual el contribuyente solicita se declare la prescripción de la deuda tributaria debe señalar el tributo y/o infracción y el periodo al que pertenece la deuda imputada. De no señalarse, se otorgará 10 días hábiles para subsanar; de no haberse subsanado dentro de dicho plazo, se declarará improcedente el pedido de prescripción.

Momento de oponerse a la prescripción.- Si se solicita la prescripción en un procedimiento no contencioso (ante Sunat/Tribunal Fiscal), no puede oponerse la prescripción en un procedimiento contencioso tributario (Poder Judicial) en forma paralela y viceversa. En el caso que se encuentre en trámite un procedimiento donde el contribuyente haya invocado la prescripción y se inicie un nuevo procedimiento respecto del mismo tributo/infracción y periodo, se declarará la improcedencia del segundo procedimiento.

Notificaciones del Tribunal Fiscal.- Cuando no se pueda notificar al domicilio fiscal del contribuyente, por cualquier motivo imputable al mismo, el Tribunal Fiscal hará la notificación a través de su página web.

Medios probatorios.- Respecto del plazo para ofrecer y actuar pruebas se incluye en el segundo párrafo del Art. 125 del Código Tributario (CT), que excepcionalmente, en aquellos casos en los que se revoque la declaración de admisibilidad de la reclamación efectuada antes del vencimiento del plazo

probatorio, el cómputo del plazo se reiniciará por los días que originalmente restaban, a partir del día siguiente a aquel en el que surte efecto la notificación de la resolución que revoca la inadmisibilidad del reclamo.

Requisitos de la apelación.- Se modifica el Art. 146 del CT disponiendo que la apelación ante el Tribunal Fiscal debe formularse dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquel en que se efectuó la notificación, mediante escrito en el que se indique el acto apelable materia de impugnación, los fundamentos de hecho y de derecho de ser el caso. El contribuyente debe afiliarse a la notificación electrónica del Tribunal Fiscal. En caso de normas sobre precios de transferencia el plazo para apelar es de 30 días hábiles.

Jurisprudencia de observancia obligatoria.- Se dispone que las resoluciones de observancia obligatoria que emiten las Salas Especializadas del TF, de conformidad con el Art. 154 del CT o la Oficina de Atención de Quejas, constituyen jurisprudencia de observancia obligatoria para los Órganos de la Administración Tributaria, mientras dicha interpretación no sea modificada por el mismo Tribunal Fiscal, por vía reglamentaria o por ley.

Requisitos para reclamar.- Para admitir un reclamo (ante Sunat/municipalidad), este debe efectuarse por escrito en el que se identifique el acto reclamable materia de impugnación, indicando los fundamentos de hecho y de derecho, de ser el caso. Estos nuevos requisitos no serán aplicables a los procedimientos pendientes de calificación para su admisión a trámite, ni a los que se hubieran sido elevados al Tribunal Fiscal.

Queja.- Dispone un plazo excepcional de 30 días hábiles para resolver la queja y en el caso de procedimientos sobre la prescripción al resolverse la queja.

Intereses por anticipos y pagos a cuenta.- Se establece que la aplicación de intereses moratorios sobre los anticipos y pagos a cuenta del Impuesto a la Renta (IR) será hasta el vencimiento de la obligación principal; incluso cuando, con posterioridad al vencimiento se hubiese modificado la base de cálculo del pago a cuenta o el coeficiente aplicable, por efecto de la presentación de una nueva declaración rectificatoria o de la determinación efectuada sobre base cierta por la Administración Tributaria.

Vigencia.- Los cambios dispuestos por el D. Leg. 1528 están vigentes desde el 04 de marzo de 2022.

Propuestas de la CCL para reducir las controversias tributarias

La Cámara de Comercio de Lima ha sostenido reiteradamente que nuestro país requiere de un sistema tributario justo, equitativo y neutral, que genere predictibilidad, certidumbre y promueva la formalidad; y que los reclamos que formulan los contribuyentes sean resueltos dentro de los plazos que la ley señala y no demoren años en resolverse, incrementando astronómicamente la deuda controvertida, por la aplicación arbitraria de multas e intereses moratorios.

En efecto, los plazos para resolver los reclamos/apelaciones que tiene la Sunat y el Tribunal Fiscal están previstos en el CT, pero que no se cumplen. El Art. 142 del CT dispone que la Sunat dispone de nueve meses para resolver los reclamos del contribuyente y 12 meses en casos de precios de transferencia. Por su parte el Tribunal Fiscal, conforme al Art. 150 del CT debe resolver los recursos de apelación en máximo de 12 meses y en el caso de precios de transferencia en 18 meses, por tratarse de casos más complejos.

En el documento ***Controversias Tributarias: Orígenes y Propuestas de Solución***, elaborado por Macroconsult por encargo de la CCL, se concluyó que la Sunat, el Tribunal Fiscal y el Poder Judicial no han sido capaces de solucionar a tiempo las controversias tributarias.

Ello ha generado una “deuda” al doble o triple del saldo original, en especial por la aplicación de multas e intereses moratorios debido a la tardanza, demora o desinterés de la autoridad encargada de resolver los reclamos de los contribuyentes que desde hace muchos años vienen formulando, en defensa de sus legítimos intereses y derechos reconocidos por la Constitución y el propio Código Tributario.

Las propuestas para reducir los litigios tributarios han sido presentadas por la CCL al Congreso de la República y a los sucesivos gobiernos de los últimos años, lo que ha motivado la expedición del reciente *D. Leg. 1528*, que parcial y tímidamente pretende corregir la proliferación de las controversias fiscales en nuestro país, que oportunamente advirtió la Cámara.

Problemática y propuestas concretas.- La CCL y el Estudio de Macroconsult han advertido la problemática y propuestas concretas para atender los reclamos tributarios de los contribuyentes:

Empresas involucradas.- Existen 841.622 empresas que en los últimos 15 años han tenido una controversia de la deuda tributaria con Sunat, lo que significa más de S/ 118.000 millones en disputa. El 78% de las deudas en disputa corresponden a los principales contribuyentes nacionales.

Cobranza coactiva.- Existen 517.000 contribuyentes que tienen deudas coactivas, de las cuales el 64,5% son deudas incobrables y que equivalen a más de S/ 74.000 millones.

Montos recuperables.- De las deudas en cobranza coactiva sólo el 35,5% del total son recuperables, es decir, aproximadamente S/ 42.000 millones.

Intereses generados.- El 84% del monto de los intereses fue generado antes del año 2010; el 11% desde el 2010 al 2015 y solo el 5% del 2016 al año 2020.

Tipos de empresa.- En el año 2020, la mayor proporción de los intereses se concentraba en las medianas y pequeñas empresas.

Sinceramiento de la deuda.- Ante la situación descrita, consideramos que es necesario sincerar la deuda, pues el 66% de la misma son intereses y el 34% es el tributo adeudado.

Motivos del problema.- La CCL ha manifestado que las controversias tributarias se originan muchas veces por los desencuentros entre la Sunat y los contribuyentes, debido a la poca claridad y certeza de las normas tributarias y a la demora en resolverse los reclamos en Sunat, el Tribunal Fiscal y el Poder Judicial.

Sunat podría cobrar S/ 12.000 millones.- En el documento *Controversias Tributarias: Orígenes y Propuestas de Solución*, se advierte que Sunat podría obtener más de S/ 12.000 millones, si por ley se establece un nuevo mecanismo de actualización de la deuda controvertida, eliminándose el cobro de intereses moratorios, los que debían ser reemplazados por el IPC, siempre que el contribuyente se desista de sus reclamos y se comprometa al pago de la deuda reajustada con el IPC, con lo cual, en el corto plazo, el Fisco contaría con mayores recursos para atender la pandemia sanitaria, reactivar la economía y generar nuevos empleos formales que los jóvenes desempleados o subempleados permanentemente reclaman.