

Rocío Liu: “Cambios en Código Tributario no disminuirán los litigios tributarios de forma significativa”

¿Cuál es su diagnóstico sobre los principales cambios al Código Tributario (CT) que el Ejecutivo acaba de publicar?

Si bien hay cambios (por ejemplo, los relacionados a la alegación de la prescripción de deudas tributarias, así como algunas cuestiones de trámite de los recursos impugnatorios) que eran necesarios, particularmente considero que no son significativos en cuanto al objetivo que se persigue de agilizar los procedimientos tributarios y disminuir la carga procesal. Creo que en su mayoría no van a lograr una disminución de los procesos ni reducir el tiempo que demora su resolución.

Dentro de lo que se había anunciado, estimábamos que los cambios serían más profundos y alineados con los objetivos anunciados. Me parece que las medidas son buenas, pero no son significativas en la búsqueda de ese objetivo. Sin embargo, todavía no sabemos si dentro de las facultades que aún tiene el Ejecutivo, se van a promulgar otras modificaciones al CT en materia de litigios o controversias tributarias.

¿Cuáles deberían ser esas modificaciones para agilizar los procesos tributarios que se necesitan?

A manera de ejemplo, considero que debería darse un poco más de peso a las resoluciones del Tribunal Fiscal (TF) que son

reiteradas en un mismo sentido, que constituyen “criterios recurrentes”. El CT hace unos años fue modificado para contemplar que estos criterios recurrentes pueden constituir jurisprudencia de observancia obligatoria, que tiene la particularidad de que la Administración Tributaria está obligada a aplicarlo y no puede ser objeto de demanda ante el Poder Judicial.

Empero, no se ha dispuesto la obligación del Tribunal Fiscal de revisar su jurisprudencia y recoger por propia iniciativa esos criterios recurrentes como jurisprudencia de observancia obligatoria, de manera que esta herramienta no está teniendo los efectos que debería.

Lo que se espera es que, si ya hay varias resoluciones del TF en el mismo sentido, este sea más expeditivo y automático en declarar el criterio como uno recurrente y de observancia obligatoria, para que la Administración Tributaria lo aplique y no continúe aplicando un criterio equivocado.

Creo que, por ejemplo, esta sería una de las medidas que se podrían dar. Que la adopción de los criterios recurrentes como jurisprudencia de observancia obligatoria debiera ser una obligación por parte del Tribunal Fiscal y que se le otorgue un plazo para ir adoptando y publicando tales criterios.

Una de las propuestas que la CCL hizo llegar al Ejecutivo y al Congreso es establecer un mecanismo para el cobro de millonarias deudas en controversia. ¿Qué tan factible es en estos momentos?

La propuesta de la CCL es dar un régimen de regularización

que, por un lado, permita eliminar las multas que encarecen en demasía las deudas tributarias y remedie la situación de los intereses moratorios que se han acumulado muchos años por la demora en la resolución de procedimientos (atascados en cuellos de botella en el Tribunal Fiscal y en el Poder Judicial) y por la magnitud de estos, y de otro lado que sirva para sincerar las supuestas deudas tributarias y signifique una caja inmediata para el Fisco.

Es un tema de voluntad política y de ver las necesidades de caja. Aparentemente, no se está logrando cobrar esos importes y se sigue abultando el grueso de expedientes que están pendientes por resolver y la deuda en litigio.

Una medida como esta, un régimen que permita la regularización de las deudas tributarias, podría lograr el objetivo de recaudar y a la vez aliviar la carga de expedientes pendientes de resolución. Tiene esa doble virtud. Por un lado, ayuda a la recaudación y, por otro, disminuye la cantidad de procedimientos de litigio abiertos, sobre todo los que son más antiguos.

Muchas veces la razón por la cual el contribuyente no termina de reconocer esa deuda es porque no está de acuerdo. Pero, adicionalmente, porque no obstante que el derecho de impugnar es un derecho legítimo, se han acumulado intereses moratorios por muchos años y se ha multiplicado la deuda de una manera desmesurada.

Hay que recordar que el Tribunal Constitucional (TC) ha resuelto en varias oportunidades que no es correcto cobrar

intereses moratorios al contribuyente cuando estos han sido generados por la demora de los órganos encargados de resolver. Pero, no hay una ley que para los casos muy antiguos lo establezca así, y la discusión de estos asuntos sobredimensiona las supuestas deudas tributarias pendientes de pago y sobrecarga a los órganos jurisdiccionales.

Una norma de regularización tributaria permite que los contribuyentes puedan evaluar si les resulta más conveniente o eficiente –independientemente de que consideren tener la razón– continuar con los litigios en curso esperando obtener un resultado que puede ser favorable o no, o aceptar la supuesta deuda y pagarla pero sin el monto desmesurado de intereses y sanciones.

Así, en vez de correr ese riesgo o incurrir en costos para el seguimiento de estos procesos, puede convenir más dar por finalizada la discusión y pagar la deuda, fraccionarla o tener una facilidad en el pago, pero sin que se le carguen los intereses moratorios y las multas que resultan excesivos.

¿Cómo mejorar la resolución de casos en la Administración Tributaria para evitar que pasen al Poder Judicial?

Hay un problema. Lo que el contribuyente gana a nivel administrativo con un pronunciamiento del Tribunal Fiscal es impugnado por la Administración mediante una demanda contra esa resolución, pasando a revisión del Poder Judicial. Ahí estamos hablando de 4 o 5 años más discutiendo ese tema.

Entonces, tiene que haber un buen filtro en la Administración Tributaria para ver en qué casos demanda y en qué casos no.

Hay casos en los que claramente la Administración sabe que va a perder, pero igual demanda porque hay un tema de responsabilidad. Ningún funcionario quiere asumir un riesgo de que lo cuestionen o tener responsabilidad de no haber demandado.

Tiene que haber un buen filtro que libere a los funcionarios de esa responsabilidad, en forma razonable. De repente no puedes dejarlo al criterio de una sola persona, sino de un comité que decida si se demanda o no. Además que la Administración tenga un filtro por monto de deuda. No tiene sentido que se demande por deudas cuyo monto no es significativo.

Así como hay posibilidad de extinguir deudas que son de recuperación oneroso, debería haber la posibilidad de que la Administración establezca montos de deudas por las que no vale la pena accionar ante el Poder Judicial.

Por otro lado, si ya la Administración Tributaria tiene un criterio, la Procuraduría de la entidad no puede adoptar un criterio distinto en la demanda. Se han dado casos en que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) ha opinado de una determinada manera, pero la Procuraduría de la Sunat ha demandado las resoluciones del Tribunal Fiscal que se han expedido en ese mismo sentido, contrariando, por tanto, la opinión jurídica de la entidad cuyos intereses defiende. Eso no tiene sentido, la opinión de la Sunat debe primar sobre la opinión de la Procuraduría.

¿Qué se podría hacer con la deuda coactiva que casi es

incobrable?

Las facultades coactivas de la Administración Tributaria que contempla el CT son suficientemente amplias. En ese sentido, las deudas en cobranza coactiva deben ser gestionadas haciendo uso de esas herramientas.

Por ejemplo, se puede hacer una clasificación de qué deudas son cobrables o no, un análisis acerca de si hay patrimonio contra el cual cobrar. También se puede recurrir a determinar si hay responsables solidarios contra los cuales se puede dirigir la Administración Tributaria “al lado de” el contribuyente, entre otras medidas, para sincerar el monto de deudas en cobranza coactiva.