

Informe General

Análisis de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT a lo largo de los años noventa

I) OBJETIVOS

El primer objetivo del presente informe es contribuir al debate sobre el comportamiento del gobierno de Fujimori frente al sistema institucional del Estado Peruano. Precisamente, una de las paradojas más sorprendentes del gobierno de los noventa se encuentra en esta problemática, puesto que la crítica más frecuente a este gobierno cuestiona su intención de derribar a las instituciones. La autocracia fujimorista correspondió a un avanzado proceso de desinstitucionalización que se confirmó con la clausura del Congreso y con la intervención del Poder Judicial luego del autogolpe de 1992. Dicha reestructuración del aparato estatal vino acompañada de profundas transformaciones en el Poder Ejecutivo, que fue favorecido por una sobre concentración de recursos y poderes, centralizados en el Ministerio de la Presidencia, en detrimento de los ministerios y otros organismos tradicionales.

Sin embargo, el gobierno de los noventa durante sus primeros años creó algunas instituciones públicas y reformó drásticamente otras, superando la parálisis causada por la corrupción y excesiva burocratización imperantes en la década del ochenta. De este modo se observa que el gobierno de Fujimori diseñó algunas instituciones como islas burocráticas eficientes y modernas, distintas al sistema tradicional imperante en la mayoría de los ministerios. Se esperaba que estas islas de eficiencia acabaran arrastrando al resto del aparato del Estado a su dinámica produciendo una reforma del Estado. Por su propia concepción, esas islas burocráticas eran susceptibles de adecuarse a distintos proyectos de gobierno. En ese sentido, Fujimori no tuvo inconveniente para incorporar en forma subordinada a entes burocráticos técnicamente eficientes a un proyecto autoritario en marcha. Posteriormente, conforme aumentaba la corrupción y se imponía el proyecto continuista, el mismo gobierno pudrió las instituciones que antes había impulsado y procedió a utilizarlas para perpetuarse en el poder. Cómo lo hizo es el primer objetivo de este informe.

A continuación, encontramos como segundo objetivo el estudio de la corrupción específica de SUNAT. No obstante la fortaleza y la independencia exhibida por la SUNAT, luego de la profunda reforma institucional emprendida en 1991, esta institución fue utilizada como escudo de los intereses de un núcleo corrupto que controlaba el poder del Estado. Asimismo, fue empleada en algunas ocasiones

para hostigar a los adversarios del régimen, atacando a la oposición democrática para amedrentarla en su lucha contra la continuidad de Fujimori. En este sentido, tipificar conductas delictivas y precisar responsabilidades individuales es el segundo objetivo del informe.

Por último, este informe propone recomendaciones para evitar que se repitan tales actos de corrupción en el futuro. Así, se hallan conclusiones que subrayan en los mecanismos que garantizan la independencia institucional y la profesionalidad de su actuación. Esa independencia constituye la única garantía de una alta calidad en la recaudación fiscal combatiendo eficientemente la elusión, la evasión y la defraudación tributaria. Asimismo, la independencia de la SUNAT constituye la única garantía del pleno respeto de los derechos de los contribuyentes.

II) ANTECEDENTES

Durante el segundo lustro de los ochenta, fue muy evidente el deterioro continuado de la capacidad operativa del Estado. La decadencia institucional era particularmente cierta en la administración tributaria, que en aquel entonces dependía del MEF, bajo el nombre de Dirección General de Contribuciones. Esta institución había perdido la capacidad para llevar a cabo operaciones básicas de auditoria e incluso sus archivos estaban en completo desorden. Ello era expresión de su incapacidad para identificar a los contribuyentes y recaudar eficientemente. De acuerdo a Luis Alberto Arias, al comenzar 1991 el sueldo mensual promedio en la administración tributaria era de 50 dólares. La mayoría de los empleados estaba organizada en sindicatos que recurrían constantemente a huelgas. No obstante, los sindicatos solo lograban aumentos de corto plazo, ya que la hiperinflación anulaba inmediatamente el aumento de la capacidad adquisitiva. Los bajos sueldos y las continuas parálisis laborales forzaban a los empleados a buscar fuentes alternativas de ingresos; por ejemplo, no menos de un cuarto de los auditores tributarios declaraba tener un segundo trabajo en el sector privado.¹

Al comenzar la década del noventa, los grandes contribuyentes trabajaban en forma regular con empleados de la administración tributaria a quienes contrataban como consultores privados. Incluso los contribuyentes más pequeños también pagaron sobornos para evitar que se aplicara la ley contra la evasión de impuestos. La hiperinflación generó una presión muy fuerte en la sociedad hacia el deterioro del pacto social. Esa presión incluyó el fraude tributario generalizado, que sucedió cuando los contribuyentes golpeados por la recesión recurrieron a una evasión de impuestos masiva. Por ello, la recaudación calculada como porcentaje del Producto Bruto Interno disminuyó del 15,6 % en 1980 cuando se produjo la transición de los gobiernos militares a los regímenes democráticos; al 13,2 % en 1985, cuando terminó el gobierno de Belaúnde. Posteriormente, durante el gobierno de Alan García se produjo una caída que llegó al 5,8% en

¹ Luis Alberto Arias " Política Fiscal", Paredes C y J. Sachs.(Eds). *Estabilización y Crecimiento en el Perú*, Lima: Grade, 1991, p 201.

1989 y a mediados de 1990 apenas alcanzaba el 4,9%. Si tomamos en cuenta que el servicio de la deuda externa es igual al 5% del PBI, pues entonces al comenzar el gobierno de Fujimori la recaudación fiscal no alcanzaba para ningún gasto extra.²

Es importante subrayar que el antecedente inmediato más importante, aunque fracasado, fue el intento de la reforma de administración tributaria a mediados de 1988. El gobierno de García emitió la ley N°24829 que transformó la Dirección General del Contribuciones en la SUNAT, concediéndole el 2% de los ingresos para financiar su presupuesto. No obstante, tal cambio de García no llegó a implementarse ya que se vio inmerso en la hiperinflación combinada con recesión económica. La ausencia de un plan de estabilización macroeconómica bloqueó el intento de reforma del sistema y la administración tributaria, minando la capacidad estatal.

III) EL INTENTO DE REFORMA TRIBUTARIA: EL PERÍODO FUNDACIONAL 1991-1992

Al comenzar el gobierno de Alberto Fujimori la situación fiscal era desesperada. Los primeros días de Agosto de 1990, el gobierno adoptó la política neoliberal aplicando un “shock” económico para corregir las distorsiones de precios y obtener el apoyo de las instituciones financieras internacionales. Esas decisiones iban en contra de sus principales promesas electorales, pero era tal el desgaste ciudadano provocado por una crisis que parecía sin salida, que la sociedad le concedió a Fujimori una oportunidad para realizar sus propósitos así sea yendo en contra de sus promesas.

En Febrero de 1991, Fujimori nombró a Manuel Estela³ como Superintendente Nacional de Administración Tributaria. Estela había sido gerente de estudios económicos del Banco Central de Reserva (BCR) y fue el encargado de preparar una estrategia para lograr la recuperación de la presión tributaria. Para aquel entonces, Estela había conformado un grupo de profesionales bien calificados proveniente del BCR. Juntos habían formulado un plan maestro que compatibilizaba una estrategia de mediano plazo con acciones en el corto plazo; para transformar en forma rápida y completa la institución tributaria, en lugar de apostar por reformas progresivas. Para iniciar la reforma hubo que tomar dos decisiones prácticas aunque muy complejas: trasladar las oficinas a un edificio distinto al MEF, deshacerse de una buena parte de la burocracia por razones de incompetencia o corrupción, e iniciar con el apoyo técnico y financiero del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo la

² Manuel Estela *La tributación frente a la economía Mundial: cambios en la organización. El caso del Perú.* Trabajo presentando en la 26 Asamblea General del Centro Interamericano para la Administración Tributaria.1992.

³ Mediante Resolución Suprema N° 033-91-EF/43.40, con fecha 21 de Febrero de 1991.

implementación de un moderno soporte informático adecuado a las exigencias. Para cumplir sus fines, Estela requería una autorización especial del Congreso.

De este modo, también en Mayo de 1991, la Comisión de Economía del Congreso aprobó por unanimidad – a pedido de SUNAT- el proyecto para reorganizar la institución. Esa norma dispuso una evaluación integral del personal y autorizó la contratación de nuevos técnicos en base a concursos abiertos. Asimismo, se estableció al mérito profesional como el factor principal del servicio en la administración tributaria. Luego, el Congreso autorizó remuneraciones competitivas para el personal, en base a la aplicación estricta de la norma que le autorizaba autonomía financiera, reteniendo el 2% de la recaudación para su presupuesto. Dicha norma le permitió autonomía administrativa evitando la dependencia en relación al MEF para la autorización de gastos. Al mismo tiempo se concretó la separación física de SUNAT y su traslado a una moderna sede debidamente equipada. Paralelamente, el Congreso aprobó un nuevo régimen de sanciones para apoyar las acciones orientadas a combatir la evasión.

A partir de ese momento, la SUNAT se organizó como institución profesional. Dentro de este contexto, el apoyo del Congreso fue fundamental para el equipo dirigido por Manuel Estela. No obstante, en este momento, el superintendente era un cuadro del ejecutivo y no tenía relaciones regulares establecidas con el legislativo. Así, Estela fue nombrado como superintendente por el mismo Fujimori y en un primer momento no era dependiente del MEF. Es así que la reforma de la administración tributaria empezaba estableciendo una línea de mando sin intermediarios, directamente dependiente de la presidencia de la república.

Como se puede apreciar, uno de los temas básicos fue la reestructuración del personal, que después de la evaluación inicial quedó reducido a algo menos de un tercio. En ese momento, se contrató a 600 nuevos trabajadores recién egresados de las mejores universidades. Asimismo, los sueldos de los empleados aumentaron de 50 a 350 dólares mensuales promedio. Una vez garantizada su autonomía y dotada de mejores recursos humanos y materiales, la SUNAT dio curso a una serie de acciones de fiscalización para combatir la elusión, la evasión y la defraudación tributaria. Esas auditorias tuvieron sentido porque paralelamente se creó – como parte del mencionado Soporte de Informática- un moderno sistema de registro llamado el Registro Único de Contribuyentes (RUC), anulándose la antigua libreta tributaria que había sido fuente para grandes corruptelas. Por ejemplo, más de 5 millones de personas naturales o jurídicas poseían libreta tributaria y luego del “sinceramiento registral” ese número disminuyó a menos de un millón de personas naturales o jurídicas. Dicho sinceramiento vino acompañado por la modernización de los sistemas de recaudación –otro módulo del soporte computacional- y el uso extenso de la informática para el cruce de información. De este modo, en forma progresiva se fue controlando los ingresos tributarios.

En paralelo - a propuesta de SUNAT- se redujeron los tributos, simplificándose el régimen tributario que se redujo de una maraña de casi 80 tributos a 5 esenciales, los cuales continúan vigentes hasta el día de hoy. El enredo anterior dificultaba la

administración, hacía de cada caso particular una situación excepcional originando un costo administrativo enorme y facilitando la corrupción. Mientras que la reducción a cinco tributos básicos, al simplificar el sistema tributario fortaleció la capacidad operativa de la institución. La racionalización fue ejecutada haciendo uso de las facultades conferidas por el Congreso y su resultado fue la simplicidad del régimen tributario, una de las bases más importantes para el éxito de la SUNAT de los primeros años.

Es por ello que la SUNAT logró revertir la caída de la recaudación y aumentarla gradualmente, contribuyendo a mejorar la situación fiscal del país para ejecutar mayor gasto público. Los ingresos tributarios como porcentaje del PBI subieron rápidamente a 9,6 % el mismo año 1991, habiendo pasado a 11,6% en 1992 .⁴

Como resultado del paquete de reformas, la SUNAT ganó credibilidad en los contribuyentes generando respeto ciudadano por primera vez en la legislación tributaria existente. Asimismo, la SUNAT realizó numerosos esfuerzos para que su presencia fuera sentida por el mundo empresarial y se perciba el riesgo de la evasión tributaria. Sin embargo, durante el año y medio siguiente al período fundacional se vivió una situación excepcional, y parecía que se avanzaba hacia la consolidación de un pacto tributario entre el Estado y la sociedad. En ese período la SUNAT continuó interviniendo activamente en la discusión de políticas públicas al ser consultada frecuentemente en asuntos de interés tributario y además se emitían informes tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Del mismo modo, continuó una campaña inteligente de opinión pública que ayudó a posicionar a SUNAT en base a informes regulares sobre las tendencias de la recaudación. Estos informes eran dirigidos en forma abierta a la nación y con una frecuencia mensual. No obstante, la SUNAT no llegó a concluir trabajos referentes a grupos socioeconómicos. De tal modo que, se sabe que el 1% más rico en el Perú percibe alrededor de 15% del ingreso nacional, pero se ignora cuánto tributa éste y los otros grupos socioeconómicos. Esa carencia constituye una limitación de nuestra política tributaria y lamentablemente es parte de la tarea inconclusa de la reforma de 1991.

La gestión de Manuel Estela registró sus primeros problemas con el MEF hacia Agosto de 1991, cuando se presentó una primera pugna con el ministro Carlos Boloña, quien intentó subordinar a SUNAT alrededor de dos temas capitales. Por un lado, el MEF pretendió la reducción de los recursos de SUNAT disminuyéndolos del 2 al 1,5% de la recaudación. Asimismo, el MEF intentó controlar la autonomía administrativa incorporando dispositivos trimestrales de autorización de gasto. El MEF presentó esta iniciativa, durante el debate para aprobar el presupuesto de 1992. En ese momento la pugna se resolvió a favor de la SUNAT pero anunciaba que la batalla de posiciones dentro del poder Ejecutivo

⁴ Jorge Baca Campodónico "El ancla fiscal. La Reforma Tributaria". En Roberto Abusada et.al. (Eds). *La Reforma Incompleta: Rescatando los 90*. Lima: Universidad del Pacífico-Instituto Peruano de Economía, 2000, pp.163-219.

era muy intensa y que existían muchos intereses contrarios a una SUNAT renovada.

Por aquellos días, la SUNAT había dado un paso adelante en el proceso de modernización administrativa, creando sus intendencias regionales. Solo a partir de ese momento se descentralizó la función de la superintendencia y se dieron los primeros pasos para una organización realmente nacional. La modernización administrativa iba acompañada de otras medidas tendientes a restablecer el equilibrio en el trato con los contribuyentes. Es así como se produjo el BERT: el Beneficio de Regularización Tributaria para obtener un piso básico sobre el cual comenzar un nuevo tipo de relación. Con este régimen se flexibilizó el tratamiento de la deuda tributaria histórica que se fraccionó y actualizó con una tasa reducida. Esta actitud frente al incumplimiento de palabra asumida por el equipo de Estela tuvo por propósito el establecimiento de nuevas reglas con cara al futuro y en ese sentido fue distinto a las posteriores amnistías tributarias que han sido objeto de amplia controversia pública. No obstante, Manuel Estela dejó el cargo en Noviembre de 1992, después de veintiún meses de gestión que transformaron la SUNAT.

IV) MODERNIZACIÓN: LOGROS Y TROPIEZOS (1993 - Mayo 1994)

A continuación, fue nombrado superintendente el abogado Sandro Fuentes⁵ quien era parte del entorno de Manuel Estela. Gracias a ello, el equipo proveniente de las canteras del BCR continuó gerenciando la SUNAT durante una segunda etapa. El superintendente adjunto, Luis Alberto Arias Minaya incluso reforzó su posición durante la gestión de Sandro Fuentes, habiendo dividido técnicamente las labores con el superintendente nacional. De tal forma que Arias se encargó del funcionamiento interno de la SUNAT, mientras que Fuentes, en la práctica, se encargaba de la política institucional hacia fuera. Así, Arias era el motor interno institucional. Cabe indicar que las conexiones con el BCR se mantuvieron ya que Fuentes siguió como miembro de directorio del BCR ejerciendo en función hasta 1995. Del mismo modo, continuaron en sus puestos Armando Arteaga como Intendente de Desarrollo Tributario, Manuel Canny como Intendente de Administración y Edmundo Pérez quien se desempeñaba como Intendente Jurídico.⁶ En este sentido, el equipo proveniente de la gestión de Estela continuó conduciendo la SUNAT durante el período de Fuentes.

Sin embargo se debe anotar que el entorno político había cambiado radicalmente y las dificultades de Fuentes fueron muy diferentes a las que tuvo que enfrentar Estela. En efecto, se venía agravando la batalla política con el MEF, que en forma progresiva iría imponiendo su parecer. Mientras, en el MEF se habían producido cambios, habiendo dejado el ministerio Carlos Boloña e ingresado Jorge Camet en

⁵ Mediante Resolución Suprema N° 128-92-EF, con fecha 7 de Diciembre de 1992.

⁶ Luego Edmundo Pérez sería designado como Asesor de la Alta Dirección, mediante la Resolución de Superintendencia N° 004-92-EF/SUNAT, con fecha 21 de Enero de 1993. En dicha resolución se menciona que es necesario reforzar las labores de asesoría de la Alta Dirección, asignando personal profesional altamente calificado.

Enero de 1993. La gestión de Camet en el MEF habría impulsado la articulación de ciertos grupos provenientes de las FFAA y del entorno palaciego con los poderes económicos, quienes tenían como meta la satisfacción de intereses privados empleando el poder político.

Dentro de este contexto, el período 1993 – Mayo de 1994, cuando Sandro Fuentes aún se mantenía como superintendente, se produjeron grandes pugnas. Esas batallas se libraron entre dos contendientes muy definidos: por un lado se trataba de la misma SUNAT que mantenía aún suficiente vigor profesional y el equipo proveniente de la reforma; y del otro lado se hallaba el MEF, cuyo propósito era subordinar a la institución y hacerla funcional a su proyecto rentista.

Durante este período también se puso en vigencia algunos planes diseñados durante la fase anterior, ganando la SUNAT en eficiencia técnica-administrativa. Cabe señalar el Registro Único de Contribuyentes, el cual estaba informatizado y permitió fortalecer la base de datos institucional. La ampliación de la red de bancos privados establecida para el pago de los impuestos. Asimismo, se perfeccionó el análisis de los datos, esforzándose por seguir las tendencias de la recaudación que permitían planear de mejor manera las operaciones de auditoría. Se reorganizó el sistema de comprobantes de pago, que hizo del IGV el impuesto individual más importante habiendo representado el 44% de la recaudación total en 1994. Cabe mencionar que la mayoría de estas decisiones fueron diseñadas por la SUNAT y aprobadas por el Ejecutivo, puesto que el Congreso estuvo cerrado después del autogolpe de 1992 hasta el funcionamiento del Congreso Constituyente Democrático el año siguiente. Desde esa época se empezó a perder el contacto regular con el Congreso.

V) GESTIÓN DE ADRIÁN REVILLA

A fines de Mayo de 1994 el presidente Fujimori nombró a Adrián Revilla⁷ como superintendente reemplazando a Sandro Fuentes. Revilla había sido propuesto por Santiago Fujimori, abogado y hermano del entonces presidente, quien era una suerte de asesor que hacía una preselección de candidaturas para los puestos claves del Ejecutivo. Santiago Fujimori encabezaba un ala tecnocrática que pronto perdería el poder frente a la cleptocracia que se había adueñado de las Fuerzas Armadas, del Ministerio de Economía y del núcleo básico de poder alrededor de palacio de gobierno.⁸

⁷ Mediante Resolución Suprema Nº 326-94-PCM, con fecha 25 de Mayo de 1994.

⁸ Adrián Revilla declaró ante la CIDEF, el 24 de Mayo del 2002, que fue la señora Clara Ogata quien le presentó a Santiago Fujimori para ayudar en temas de simplificación administrativa. Santiago le dijo: "Adrián aquí nos importa mantener la independencia y autonomía en SUNAT, si le damos la cartera al MEF, se la va a comer". Revilla también declaró ante la CIDEF "Jamás he recibido ningún tipo de presión, ni por parte del presidente Fujimori ni por parte de Santiago, ni siquiera a quien nombran o a quien no nombran; y quiero dar fe aquí que Santiago era un acérrimo crítico de lo que hacía su hermano; hasta que en un momento se fue".

En este período comienza el estancamiento primero y luego el retroceso de las recaudaciones, bajando al 12% hacia el año 2000 retrocediendo a los niveles de 1993. Asimismo, durante el mismo período aumenta progresivamente la evasión, contribuyendo a ello tanto decisiones del MEF en política tributaria, como la propia gestión de la SUNAT y la recesión interna.

Por su parte, el MEF y el Congreso aprobaron una serie de leyes que incidieron negativamente en la recaudación, particularmente en el caso de las exoneraciones tributarias, y en las normas aprobadas sobre fusiones y escisiones de empresas, que permitían exonerarse de impuestos.⁹ Algunas de estas normas se han incluido en los convenios de estabilidad tributaria, que han creado un régimen aparte para un grupo muy significativo de grandes inversionistas. Esta situación ha quebrado el principio de equidad tributaria y ha provocado consecuencias inimaginables. Por un lado, se ha hecho imposible mantener niveles equivalentes de presión tributaria; por el otro se deteriora la imagen del sistema frente a la opinión pública. Cabe mencionar que las normas de estabilidad tributaria no fueron consultadas previamente con la SUNAT ni contaron con un informe técnico sobre su impacto fiscal y administrativo¹⁰. Es más, la SUNAT ni siquiera fue informada del conjunto de contratos de estabilidad, habiéndose presentado la absurda situación de ignorancia por parte de la autoridad tributaria del régimen tributario al que había llegado por su cuenta ciertos principales contribuyentes con el MEF.

En SUNAT se dio una situación irregular en la fiscalización de los medios de comunicación, que había comenzado en la época de Fuentes, cuando se aceptó el canje de tributos por publicidad. Ello hacía de los medios de comunicación, las únicas empresas en el Perú que podían pagar en especies y más aún a tarifas establecidas por ellos mismos. El trato preferencial era parte del complejo de favores que terminaron subordinando a los medios de comunicación al proyecto continuista del régimen. Sobre este punto, el ex superintendente Revilla, señaló que él no intervenía en materia de fiscalizaciones puesto que era una función de los Intendentes, en todo caso, si estaban pagando no tenía sentido investigarlos.

Durante este período, también se produjeron algunas auditorias sobre determinado tipo de contribuyentes (sobre todo periodistas independientes y empresas o personas vinculadas a la oposición democrática) realizadas sin mayor base técnica, justificada en ciertos casos por supuestas denuncias, cuyo origen no se verificaba. Un ejemplo del hostigamiento tributario contra los medios de

⁹ Ley N° 26283, publicada el 13 de Enero de 1994, la misma que establecía lo siguiente: "Exonérese de todo tributo, incluidos el Impuesto a la Renta y los derechos de inscripción en los Registros Públicos, la formación y otros actos, contratos y transferencias patrimoniales, derivados de acuerdos de fusión o división de toda clase de personas jurídicas, ya sean mercantiles, civiles o cooperativas, hasta el 31 de Diciembre de 1994. Si bien es cierto que dicha ley no implicaba mayor alteración o modificación a lo dispuesto en el Capítulo XIII del Dec. Legislativo N° 774, Ley del Impuesto a la Renta; el sentido de esta ley fue ampliado inconstitucionalmente por su reglamento, el D.S. N° 120-94-EF del 21 de Setiembre de 1994. además, la ley fue objeto de diversas prórrogas.

¹⁰ Esta afirmación es confirmada por el mismo ex superintendente Adrián Revilla, quien indicó que "muchas de las normas que daba el MEF no eran consultadas con la SUNAT, simplemente las sacaban y este fue motivo de enfrentamientos entre el MEF y SUNAT.

comunicación independientes se encuentra en la publicación de un artículo de Francisco Durand en 1999 en la revista *Businnes* titulado “Ruidos en la SUNAT”. La publicación del mismo propició la prolongada visita de un equipo de auditoría a la revista.

A finales de 1994, Revilla creó una Unidad Especial de Investigación Tributaria, UEIT¹¹, conformada por policías y puesta inicialmente bajo el mando del reputado coronel Marco Miyashiro. Éste había sido el número tres de la DINCOTE cuando se produjo la captura de Abimael Guzmán. Adrián Revilla, quiso formar una policía adscrita a la administración tributaria con policías de élite. Revilla declaró a la Comisión que esta Unidad trabajó bastante bien y colaboró eficientemente con la organización.

Sin embargo, la recién estrenada entidad empezó a registrar problemas serios creando dificultades en vez de resolverlas. Así, la oficina de Auditoría Interna, ha señalado que los miembros de esta unidad con creciente frecuencia actuaban por su cuenta sin coordinar con las unidades de fiscalización. Pronto también procedieron con métodos reprobables como videos y grabaciones secretas no autorizadas, recordando una metodología que luego se volvería tristemente célebre debido a la salita del SIN y los Vladivideos.¹²

Los procedimientos de la UEIT incluyeron operaciones espectaculares para capturar a evasores. La unidad convocaba a la prensa y montaba espectáculos con propósitos poco claros, pero que contribuyeron poderosamente a crear la imagen de una institución prepotente y abusiva. Un ejemplo claro de este tipo de conducta fue la detención del empresario de radio Ricardo Palma; registrándose un evidente uso indebido de violencia policial

Es importante señalar que en poder de esta unidad se encontró una copia digital de todo el archivo de contribuyentes de la SUNAT¹³. La posesión de esa base de datos era irregular y sólo se puede suponer cuántas operaciones de provecho individual se pueden haber efectuado. No obstante, no se conoce con precisión cuándo y cuán progresivo fue el proceso de corrupción de la UEIT y tampoco si alguna vez estuvo directamente controlada por el Servicio de Inteligencia Nacional.¹⁴

¹¹ Mediante Decreto Supremo N° 07-94-IN, con fecha 19 de Octubre de 1994, se crea la Unidad Especial de Investigaciones Tributarias de la Policía Nacional del Perú –UEIT, firman el presidente Alberto Fujimori, el Ministro de Economía y Finanzas, Jorge Camet Dickmann; el Ministro del Interior, Juan Briones Dávila y el Ministro de Justicia, Fernando Vega Santagadea. Luego, durante el gobierno de Valentín Paniagua y mediante Decreto Supremo N°009-2000-IN, del 8 de Diciembre del 2000 se dejó sin efecto el D.S. N° 07-94-IN mediante el cual se creó la UEIT.

¹² Según Carretas del 14 de Diciembre del 2000, la UEIT presentaba una realidad matizada, puesto que si bien realizó una importante labor detectando a contribuyentes huidizos, también pudo haber sido infiltrada por agentes del SIN.

¹³ Según el informe s/n de la Comisión de Apoyo, creada por Resolución de Superintendencia 135-2000/SUNAT del 12 de Enero del 2001; allí se evalúa la desactivación de la UEIT.

¹⁴ Al respecto Revilla indica que durante su gestión, lo único que la UEIT tuvo en su poder fueron los números de RUCs de los contribuyentes, que es información pública.

Durante el período de Revilla también se produjeron algunos cambios del personal directivo, tal es el caso de Amador Meza, quien había trabajado la parte de Sistemas, en su lugar es colocado Alberto Olaechea; además ingresan Carlos Leca como asesor y Oscar Mejía en el área de Publicidad.¹⁵ Además, en este período salió de la institución Luis Alberto Arias Minaya, técnico eficiente que había trabajado en las anteriores gestiones. Según las declaraciones de Adrián Revilla, Luis Alberto Arias continuamente se le enfrentaba y disminuía su autoridad, así recuerda una reunión realizada con los miembros de la organización de SUNAT en Junio de 1995, “Luis Alberto Arias se presentó en la reunión con todos los funcionarios como si fuera un enfrentamiento. Y cuando empecé a exponerles el tema, la única persona que respondía y objetaba era él. Al salir de la reunión me dijeron que Luis Alberto Arias les había dicho que él era el único que debía responder y que debían decirme no a todo. Yo lo sentí como traición, no podía tener a una persona con estas características en la organización”. Las contradicciones entre los dos personajes más poderosos de la institución se repitieron hasta que Revilla pidió la renuncia de Arias.

Del equipo inicial quedó Manuel Canny, quien ya entonces se convirtió en figura decorativa puesto que su cargo en administración perdió toda significación al crearse la Intendencia de Operaciones. En esta última Intendencia se colocó a José Luis Mini Miranda, quien tenía las responsabilidades de control de las operaciones de todas las intendencias nacionales y regionales. Otro puesto clave en la nueva estructura fue ocupado por Mauricio Muñoz Najar quien fue nombrado Intendente Nacional Jurídico¹⁶; éste había sido designado durante la gestión de Sandro Fuentes: Sin embargo, Muñoz Najar y un nuevo grupo de operadores que apareció en el período de Revilla, se consolidó posteriormente durante las gestiones de Baca e Iberico. Ellos eran producto de la influencia del MEF en la SUNAT y aparecieron triunfantes en escena porque las diversas pugnas con el MEF se saldaron finalmente a favor de éste último.

La desaparición de las actas es un hecho de la más alta significación en la historia de esta institución, aunque no lo tenemos registrado en el tiempo. Es decir, sabemos que bajo Estela y Fuentes se tomaban algunas actas formales y que en algún momento se dejó de hacer, pero no sabemos exactamente cuándo. Sin embargo, es un hecho que esta desaparición facilitó las arbitrariedades, haciendo casi imposible la rendición de cuentas. No hay registro adecuado del período y se desconoce las razones que fundamentaron cambios cruciales en la historia de la fiscalidad peruana de aquellos años. La que fue Secretaria General de SUNAT, Ángela Sonmaruga señaló al respecto que el Comité Directivo no estuvo plasmado en la estructura de SUNAT; de tal modo que la formalidad o la informalidad de las actas dependía de la dirección en la que el superintendente quería trabajar.

¹⁵ Sobre Armando Arteaga (Intendente Nacional de Operaciones), Revilla declaró que éste salió de la organización por propia voluntad. Agregó que “es en el período de Jorge Baca Campodónico, donde eliminan de la organización directamente y sin pedirles permiso a Armando Guerra García, Alejandro Jiménez, Guillermo Miranda, Jesús García y Alberto Olaechea”.

¹⁶ Resolución de Superintendencia N° 004-92-EF/SUNAT, con fecha 21 de Enero de 1993.

En 1995 se amplió el número de trabajadores en forma considerable, que se tradujo en la duplicación del número total de trabajadores contratados, que pasaron de 590 en 1994 a 1,107 en 1996. Consultado sobre este punto, Adrián Revilla señaló ante la CIDEF desconocer las cifras exactas, siendo esta la responsabilidad y función encargada a Manuel Canny, quien manejaba la intendencia. “De todas formas se requería de personal para Atención al Contribuyente, área que estaba en crecimiento”, agregó.

Una de las buenas noticias de 1995 fue la reorganización del Tribunal Fiscal en seis salas. No obstante su dependencia del MEF, que nombra a sus integrantes, en esta ocasión fue nominado Francisco Indacochea como presidente. En esta etapa se realizó una gestión de buena calidad profesional, actuando con independencia frente al poder económico. De algún modo, recordaba en más de un aspecto el elan vital de la SUNAT cuando fue reorganizada por Manuel Estela. Otro factor que permite vincular ambas experiencias es el hecho que el tribunal se mudó a un nuevo local contribuyendo este hecho a su manejo independiente.

En el último tramo de la gestión de Revilla, el 7 de Setiembre de 1996 mediante Decreto Legislativo N° 848 se produjo un fraccionamiento tributario muy sonado, mediante el cual se perdonaron las multas y se ofreció facilidades extraordinarias de pago a los morosos. Dicho fraccionamiento fue una señal muy clara y negativa para los contribuyentes, quienes percibieron que no convenía pagar a tiempo sino esperar, colocándose voluntariamente en una situación de morosidad. Precisamente, sobre este punto, Adrián Revilla indicó que una de las razones por las que decidió renunciar a SUNAT fue por los fraccionamientos. Así declaró a los medios de comunicación su total oposición a dicha medida. Según La República del 24 de Enero del 1997, se habían producido numerosos desacuerdos entre Revilla y el ministro Camet. “El renunciante había reivindicado la autonomía de SUNAT frente a ciertas imposiciones del MEF; y había sido crítico del programa de fraccionamiento tributario impulsado por el MEF, considerando que ponía en igualdad de posición a las empresas que pagan puntualmente sus impuestos y aquellas en dificultades, a las que sin embargo estaba de acuerdo en arrojar un salvavidas, pero no tan amplio como el que terminó diseñándose”.

De acuerdo a sus declaraciones frente a la CIDEF, antes de dejar la institución, Adrián Revilla tuvo una conversación con el superintendente que lo reemplazaría en el cargo, Jorge Baca Campodónico, realizada en Enero de 1997. Baca Campodónico le informó los resultados de una visita que acaba de realizar al Servicio de Inteligencia Nacional. En ésta Vladimiro Montesinos le habría ofrecido un plan de ayuda para la captación de mayores recursos del Estado con la colaboración del Servicio de Inteligencia Nacional. Dicho plan consistía en colocar 50 policías entrenados dentro de la organización para que ayuden con la contabilidad, mejorando la recaudación fiscal. Baca Campodónico fue a hablar con el Ministro de Economía, Jorge Camet y éste le dijo que no se preocupara, que él mismo se lo contaría al presidente. Así, al finalizar la gestión de Revilla era evidente que la SUNAT estaba sometida a grandes presiones provenientes de otras esferas del aparato del Estado.

VI) CONEXIONES CON EL SIN: LA LISTA SENSIBLE

En Febrero de 1997, Jorge Baca Campodónico¹⁷ fue nombrado superintendente nacional de SUNAT en reemplazo de Adrián Revilla. Baca había sido gerente del IPE, instituto de estudios que proveía ideas y operadores a la reforma neoliberal efectuada por el gobierno de Fujimori. Baca ingresó acompañado de Jaime Iberico Iberico, quien ocupó el cargo de Superintendente Adjunto que había sido eliminado por la anterior gestión. La inexperiencia en el sector público, tanto de Baca como de Iberico, acrecentó el poder interno de Mauricio Muñoz Nájjar¹⁸, quien se convirtió en la figura clave al interior de la institución. En este período entonces se consolidó en el control de la SUNAT un nuevo grupo de operadores al servicio de la mafia fujimontesinista. Ellos contaban con conexiones directas en el SIN incluyendo a un número pequeño pero decisivo de funcionarios claves. La red fujimorista operó vinculando responsables de áreas cruciales de la institución y amedrentando al resto. Pero, el fujimorismo no corrompió al grueso de la SUNAT ni la transformó en una maquinaria homogénea al servicio de sus designios. En ese sentido, la mafia fue una organización tubular cuyos tentáculos tomaron control de la institución sin corromperla completamente.

En Abril de 1997 se filtró al público y fue publicada en la prensa la primera declaración jurada de Vladimiro Montesinos Torres. La SUNAT realizó una defensa cerrada de Montesinos argumentando que se había violado información secreta proveniente de un ciudadano intachable.¹⁹ Al interior de SUNAT hubo una caza de brujas y se despidió a un grupo de trabajadores que laboraba en la oficina de Atención del Contribuyentes de la Intendencia Regional de Lima, donde se habría producido la filtración, de acuerdo a la conclusión a la que arribó la Intendencia Nacional de Operaciones. El ex trabajador despedido en aquella ocasión, Omar Tito Bolaños, ha declarado que la unidad a cargo de la investigación interna coaccionó a trabajadores para elaborar documentos supuestamente incriminatorios acusando de digitar RUCS protegidos por SUNAT. Estas acusaciones y los despidos consecuentes amedrentaron a todo el personal constituyendo una señal evidente de quiénes eran los protegidos por la Alta Dirección.

Sin embargo, el escándalo político adquirió un carácter espectacular porque los ingresos declarados de Montesinos bordeaban los dos millones de dólares y no se

¹⁷ Mediante Resolución Suprema Nº 040-97-PCM, con fecha 3 de Febrero de 1997.

¹⁸ Actualmente Mauricio Muñoz Nájjar se ha acogido a la Ley de Colaboración Eficaz y Declaración Veraz. Acudió a declarar ante la CIDEF el 27 de Mayo del 2002. Como parte de su declaración, reconoció que recién ahora es consciente del estilo de mafia que operó durante la década pasada. Señala que conoció a Montesinos recién en el año 2000 y además acudió varias veces al SIN. Sobre otros temas se negó a responder, aquellos relacionados con los asuntos que lo vinculaban al asesor legal de Vladimiro Montesinos, Pedro Huertas; tampoco dio detalles sobre su relación con los vocales del Tribunal Fiscal.

¹⁹ Según las declaraciones de Mauricio Muñoz Nájjar, la defensa del caso Montesinos llegó al Comité de Alta Dirección de SUNAT, en un escrito enviado desde las altas esferas del gobierno. En la opinión de Muñoz Nájjar, tiene que haber venido del SIN.

condecían para nada con los ingresos registrados por un funcionario público de su nivel. De hecho durante el debate en el Congreso sobre este tema, el entonces primer ministro Alberto Pandolfi declaró que Vladimiro Montesinos era un funcionario público ubicado en la categoría F6 del escalafón, que equivalía a un honorario mensual de 1,600 soles. Si a esto se suma sus repetidas declaraciones, confirmadas por el presidente de la república, en el sentido que trabajaba a tiempo completo y dedicación exclusiva en el SIN, no se entiende cómo pudo haber llegado a los niveles de ingreso declarados, sin estar traficando influencias. Es decir, la única conclusión posible de los hechos era que el poderoso asesor aprovechaba de su cargo para cobrar a cambio de favores políticos.

En ese momento se realizó una primera auditoria integral a Vladimiro Montesinos. Se trató del primer caso de una auditoria de SUNAT realizada a un contribuyente particular a partir de una solicitud personal. La auditoria fue muy ligera y realizada entre el viernes 23 de Mayo y el lunes 26 del mismo mes de 1997. Esa premura permite inferir la inexistencia de un verdadero proceso de fiscalización sobre los ejercicios fiscales correspondientes a Montesinos y conforme lo ha admitido ante el juzgado la CPC Marisa Morón Miranda, quien ha sido denunciada por su participación en estos hechos, puesto que no realizó más que una simple comprobación documentaria. Sin embargo, a pesar de no haber sometido los ejercicios fiscales a la rigurosidad que entrañaba la auditoria integral, al cierre del requerimiento, la CPC Morón consignó como conclusión que “de la fiscalización integral no se ha detectado ningún tipo de reparo ni omisión en el pago de impuestos, así como tampoco se ha detectado infracción tributaria alguna”. De este modo se emitieron conclusiones preferenciales que implicaban el sometimiento del funcionario encargado de la auditoria a la persona auditada. Posteriormente, como veremos a continuación, Vladimiro Montesinos llegó a solicitar tres auditorias personales que fueron ejecutadas por la SUNAT con similares irregularidades en cada caso.²⁰ Pues bien, el entonces Fiscal de la Nación, Miguel Aljovin, se apoyó en estos informes para concluir archivando finalmente el caso por falta de mérito probatorio. Era el último día de su gestión como fiscal cuando arruinó su carrera pública.

De este modo, llegamos al 5 de Mayo de 1997, cuando mediante Acuerdo de Comité Directivo de SUNAT, presidido por Jorge Baca Campodónico, se implantó el sistema del Ruc Sensible, con el propósito de brindar una protección adicional a la información tributaria de contribuyentes públicos connotados.²¹ Este sistema existe en muchos países del mundo, donde la información tributaria de las altas autoridades tiene una protección superior a la de cualquier contribuyente normal.

²⁰ Juan Guillén Meza, el contador del ex asesor fue quien lo asesoró en las cuatro últimas declaraciones juradas (1996-2000). Según las declaraciones de Guillén, Montesinos lo llamaba esporádicamente para consultarle normas legales respecto a tributación. En : Caretas N° 1701, Lima, 20 de Diciembre del 2001, p 22.

²¹ Muñoz Nájjar señaló a la CIDEF que en esta sesión él presentó una objeción ante la inexistencia de un reglamento que norme el procedimiento. Agregó que primero no le fue solicitado a la Intendencia nacional Jurídica el mencionado reglamento, y además, conforme al estatuto de la institución, correspondía esta función a la Intendencia Nacional de Informática y a la Intendencia Nacional de Desarrollo. De esta forma, al no existir un reglamento de incorporación, la decisión pasaba por la decisión discrecional del superintendente.

En el caso peruano, el vicio del sistema reside en que la incorporación al Ruc Sensible significaba eliminar los controles y verificaciones a las que estaban sometidas todas las demás personas naturales o jurídicas. De este modo, el Ruc Sensible no era solamente una protección contra la excesiva curiosidad sino sobretudo la creación de una lista de personas libres de toda sospecha de incorrección tributaria. Dentro de este contexto, la Secretaria General de la SUNAT, Ángela Sommaruga Bedoya fue encargada de ejecutar el procedimiento del Ruc Sensible a partir de decisiones que debían ser adoptadas en forma exclusiva por el Superintendente Nacional. Ante la CIDEF²², la señora Ángela Sonmaruga declaró que fue el superintendente Baca Campodónico quien le ordenó conseguir un organigrama del Estado y poner nombre a todos los cuadraditos o radiolitos que luego serían incluidos en una lista general para ver cuáles se incluían dentro del Ruc Sensible. En su opinión, el único objetivo no era el evitar que se fiscalice, no era evitar que los auditores trabajen; lo único que se quería era tener un control sobre aquellas personas que estaban incluidas en este listado.

Durante la gestión de Baca, a lo largo de 1997, fueron cesados de sus puestos 600 trabajadores de la SUNAT. A excepción del momento del lanzamiento mismo de la reforma en 1991, esta reducción de personal ejecutada bajo Baca fue la mayor a lo largo de la década del noventa. Estos cambios fueron realizados sin procedimientos técnicos bien establecidos. Simplemente se formó un Comité de Evaluación que tomó decisiones en última instancia sobre la permanencia o despido del conjunto del personal. Así, muchos trabajadores fueron cesados argumentado problemas derivados de falta de capacidades técnicas. Sin embargo, en la práctica se despidió a algunos profesionales capaces que incomodaban a la nueva gestión. Este proceso de reducción de personal fue bastante traumático al interior de la institución y afectó severamente la moral de un grupo humano que veía cómo se reducían las posibilidades de una carrera profesional al interior de la SUNAT.

En Julio de 1998 fue nombrado Jaime Iberico Iberico²³ como Superintendente Nacional puesto que Jorge Baca fue nombrado Ministro de Economía en reemplazo de JJ Camet. Durante la gestión de Iberico, la SUNAT tocó fondo y fue empleada por la mafia para el conjunto de sus operaciones tendientes a la reelección. Por ejemplo, durante este período se realizaron las tres auditorías extras a Vladimiro Montesinos realizadas por el Intendente Nacional de Operaciones, José Luis Mini Miranda, quien ordenó a la División de Fiscalización la auditoría a ser ejecutada por la misma CPC Marisa Morón Miranda, bajo el inverosímil argumento que ya tenía confianza con el auditado y era una garantía de reserva a efecto de que no se filtre la información. Estos nuevos procesos fueron igualmente realizados en espacios temporales cortos y arrojaron

²² Sesión realizada el 24 de Mayo del 2002.

²³ Mediante Resolución Suprema N° 310-98-PCM, con fecha 6 de Junio de 1998, Iberico fue nombrado superintendente. Antes, desde el 20 de Junio de 1997 y mediante Resolución Ministerial N°117-97-EF/SUNAT, había sido designado como Superintendente Nacional Adjunto de Administración Tributaria.

conclusiones similares a las del proceso anterior, nuevamente sugeridos por el mismo Montesinos. Las dos últimas auditorías se realizaron en Diciembre de 1999 y en Abril del año 2000. En estas dos últimas operaciones intervino la Intendente Regional de Lima, Patricia Espejo Urioste, la misma que emitió la orden a Morón Mirada, pese a que esta última se encontraba con licencia postnatal. Así, tales fiscalizaciones fueron procesos de ocultamiento de la información y de exculpación a Vladimiro Montesinos Torres.

Además, a finales de 1998 hubo un conjunto de cambios en el Tribunal Fiscal que provocaron una brusca y negativa transformación institucional. Ya en Marzo de 1999, fue nombrado presidente del Tribunal Juan Bautista León Gamarra²⁴ en reemplazo de Francisco Indacochea. León es un contador perito y abogado del Poder Judicial, quien también asesoró a la embajada norteamericana en temas de lavado de dinero, en los años en que se creó la Dirección Nacional de Inteligencia de Narcotráfico del SIN. También ingresó al Tribunal Fiscal, Juan Guillén Meza, personaje conocido por las publicaciones en distintos medios de comunicación como el contador personal de Vladimiro Montesinos.

En sus declaraciones ante la CIDEF²⁵, Guillén indicó que fue el doctor Juan León Gamarra, presidente del Tribunal Fiscal y amigo personal, quien lo invitó a presentar sus papeles en esa institución. Así, Guillén ingresó primero como Vocal y luego se le asignó la presidencia de la Quinta Sala. Desde abril de 1999 hasta inicios del 2001, el contador personal de Montesinos, quien había asesorado sus declaraciones juradas, presidió una de las salas cuya función es resolver en última instancia las controversias en temas tributarios. Guillén conoció al ex asesor a mediados de la década de los 80's, en un seminario de materia tributaria y a partir de ese primer acercamiento, le brindó asesorías esporádicas. Declaró que sus servicios a Montesinos fueron ad honorem, no le cobraba porque en esos momentos Montesinos era personalidad del gobierno. Sin embargo, en el Tribunal Fiscal Guillén si desempeñó actividades rentadas.

Solo en 1999, el tribunal resolvió alrededor de 4000 expedientes por un monto superior a los dos mil millones de soles, correspondientes a reclamos realizados por empresas de distinto rubros (bancos, mineras, constructoras, pesqueras). Así, el Tribunal Fiscal era una instancia clave puesto que manejaba una cantidad enorme de dinero y era apetecible para la red de corrupción que se había apoderado del Estado peruano. En el Vladivideo N°1789 del 11 de Noviembre de 1999, Montesinos le muestra a Eugenio Bertini, gerente del Banco Wiese Sudameris, los expedientes que se referían al caso del banco y que se hallaban justamente en la Quinta Sala del Tribunal Fiscal. El caso era una deuda del banco Wiese Sudameris con el Estado pendiente de resolución por el Tribunal Fiscal. En esa entrevista, Montesinos indica los números de los expedientes para prometerle

²⁴ En sesión realizada el 24 de Mayo del 2002, León Gamarra señaló que luego de presentar su currículum en una reunión social, lo llamó el entonces Ministro de Economía, Víctor Joy Way; quien le comentó que había un embalse de expedientes en el tribunal Fiscal, quejas por todos lados y casos no resueltos, entre 8 mil y 10 mil expedientes. León tenía que solucionar este problema.

²⁵ Realizadas el 9 de Mayo del 2002.

detener temporalmente las decisiones. Para redondear el acto, tras la oferta de Montesinos, ingresó a la famosa salita del SIN José Francisco Crousillat y se produjo una reunión entre los tres. Durante esta conversación, Montesinos le pidió a Bertini que apoye con un crédito a Crousillat; pese a una resistencia inicial del banquero, finalmente éste entendió que todo el proceso estaba atado y accedió a concederle un nuevo crédito a América Producciones. Lo curioso del caso es que al preguntarle a Guillén sobre el referido video, éste señala no conocerlo. Agrega que sí escuchó sobre los tres expedientes, pero no sabe cómo llegaron hasta las manos de Vladimiro Montesinos, “el expediente pasa a la sala previamente por el vocal administrativo”, agregó.

Montesinos evidentemente conocía al dedillo los casos que se ventilaban en el Tribunal y adicionalmente tenía injerencia en el desenlace. Asimismo, se encontraba en el Tribunal Fiscal, Marco Ederly De las Casas, quien había sido Capitán de Fragata y luego Vocal Administrativo a pesar de su inexperiencia en materia tributaria. Ante la CIDEF²⁶, Ederly De las Casas relató que en el año 1994, cuando trabajaba en el Ministerio de Energía y Minas tuvo un contacto con el ex Ministro Camet, quien seguidamente le pidió su currículum y le propuso reformar el Tribunal Fiscal. Es así que en Agosto de 1995 comienza a trabajar en el TF en la parte administrativa, en la organización de salas y en la aceleración de los procesos administrativos para la resolución de expedientes.

De acuerdo a su función regular, Ederly era el enlace con la asesoría jurídica de SUNAT, dirigida por Muñoz Nájar, para concertar operaciones entre la SUNAT y el Tribunal Fiscal. Así el Tribunal Fiscal fue una de las instituciones cruciales del manejo del sector tributario por parte de la mafia fujimontesinista. Ésta había extendido su control capturando oficinas claves del aparato del Estado y desplazando a un ala tecnocrática. Ella había sido convocada para reconstituir algunas instituciones públicas que adquirieron solvencia profesional. A continuación la mafia fue desplazando a los tecnócratas y copando los cargos cruciales que permitían manejar la institución.

Ederly declaró ante la Comisión que conocía a Mauricio Muñoz Nájar porque con él hacía las coordinaciones administrativas para llevar expedientes y trasladarlos. Lo curioso del caso, es que las otras autoridades del TF han coincidido en señalar que debido a esa relación, Ederly distribuyó los expedientes del Caso Wiese a la Sala 5, presidida por el contador de Montesinos. La Comisión tiene en su poder el memorandum N° 399 del año 1999, mediante el cual Ederly autoriza el traslado de los mencionados expedientes a la Sala 5. Sin embargo, al preguntarle sobre este punto, Ederly señaló que los expedientes llegaron a la sala 5 “por acumulación” (cuando se concentran los casos de una misma persona o empresa). Además, señala no conocer cómo Montesinos hacía para saber al dedillo los expedientes.²⁷

²⁶ Sesión realizada el día 24 de Mayo del 2002.

²⁷ Ederly indicó que trabajó en el SIN durante 89-90, pero como no quiso cumplir con una disposición, se enfrentó con Montesinos y éste dispuso su no ascenso cuando le correspondía.

Durante la gestión de Jaime Iberico en la SUNAT se profundizaron las irregularidades del Ruc Sensible. Por ejemplo, se incluyó en el sistema a personas que no eran altas autoridades del Estado como a Matilde Pinchi Pinchi y sus empresas. De hecho, las empresas de la señora Pinchi fueron las únicas que estuvieron formalmente incorporadas al Ruc Sensible gracias a una decisión adoptada el 26 de Enero del 2000²⁸. Además, también se incorporó a Lilia Troncoso de Joy Way, esposa del congresista y varias veces ministro; ella coparticipaba con su esposo en los negocios de importaciones que lo han llevado a prisión y a la identificación de una importante cuenta en dólares en bancos del extranjero. Asimismo, Iberico incorporó al Ruc Sensible a los hijos de JJ Camet Dickman. De este modo Iberico permitió que se pierda completamente el mínimo criterio profesional en el manejo de este instrumento, ya que incorporó un conjunto de personas que no cumplían con ninguno de los criterios establecidos para ingresar a la lista, puesto que no eran altos funcionarios del Estado sino directores de medios de comunicación, allegados y amigos de autoridades corruptas. Al respecto, Ángela Sonmaruga declaró que presume no haber sido la única persona que podía ingresar o incorporar personas o empresas a la lista, sino que aparentemente existían otras vías para ingresar, dar de alta o de baja.

Durante la gestión de Iberico se presentaron también un conjunto de síntomas del declive institucional pronunciado. En primer lugar. El Congreso aprobó una Ley de Amnistía Tributaria al comenzar el año 2000 considerada muy benévola con las empresas, puesto que en su aplicación los morosos obtuvieron enormes beneficios. Esa ley habría sido uno de los instrumentos principales de Alberto Fujimori por la campaña de la reelección. Cabe mencionar, que en 1997, el Coronel Miyashiro, jefe de la UIET fue secuestrado por el MRTA en la embajada de Japón. A raíz de ello, los cambios de personal terminaron por degradar a esta unidad, y la llevaron a actuar por su cuenta amedrentando al personal y extorsionando a los contribuyentes. En tercer lugar, cabe subrayar que durante esta misma gestión no se presentó ninguna denuncia penal por defraudación tributaria, revelándose la caída drástica de las fiscalizaciones de SUNAT a los contribuyentes. De este modo la gestión de Iberico con respecto a la fiscalización se caracteriza por la omisión.

Durante este mismo período hubo un deterioro muy significativo del clima interno de la SUNAT, perdiéndose la identificación de los funcionarios con la visión institucional, decayendo profundamente la autoestima profesional. Ya para aquel entonces era una costumbre la designación de responsabilidades en base a decisiones secretas, eliminado los procesos de concurso y cerrando el espacio para el ascenso en función a los méritos profesionales. La alta dirección tomaba decisiones en base a lealtades sin aplicar ningún mecanismo transparente para la selección y designación del personal. Ello además aceleró los cambios haciendo

²⁸ Ángela Sonmaruga recuerda que Mauricio Muñoz Nájara por encargo del superintendente Iberico ordenó ingresar a la lista, tres empresas (entre ellas Mape Import). Además recuerda haber ingresado las empresas de Alberto Andrade con la finalidad de no politizar la situación. Incluso el mismo Vladimiro Montesinos ha manifestado que la petición la efectúa en forma personal a Mauricio Muñoz Nájara para que este incluya indebidamente en este sistema a empresas de Matilde Pinchi ya referidas.

que se carezca de estabilidad y se imponga cambios a velocidad de vértigo. Estos procesos estaban acompañados por modificaciones de la política remunerativa, privilegiando a funcionarios sumisos y manteniendo estancados a otros. Del mismo modo se manejó políticamente la asignación de becas de estudio en función a los alineamiento políticos internos. Así el conjunto de estos mecanismos contribuyeron al desánimo y a la pérdida de identidad institucional.

Por otro lado, la enorme dosis de arbitrariedad en las fiscalizaciones a contribuyentes deterioró la imagen institucional ante la opinión pública. Una transformación muy brusca acababa de producirse, puesto que de acuerdo al informe de opinión pública de Apoyo publicado en 1994, la Reforma de la SUNAT era considerada como el tercer aspecto más positivo del gobierno de los noventa; los dos primeros puestos eran la lucha contra el terrorismo y derrota de la hiperinflación. Incluso el opositor diario “La República” del 2 de Marzo de 1995, menciona que solo el 1,3% de los entrevistados consideraba que la SUNAT era corrupta. Mientras que el año 2000 se había convertido en una institución temida por el público y reputada por su manejo politizado de los casos sometidos a su consideración. De este modo, durante el año 2000 el público buscaba mantener el mínimo contacto necesario con la SUNAT, habiéndose transformado la confianza en su contrario.

VII) CRISIS FINAL

En forma súbita, el 26 de Agosto del año 2000 fue nombrado como Superintendente Nacional Enrique Díaz Ortega²⁹, quien se mantuvo en el cargo tan solo por 45 días, lapso durante el cual hubo una muy intensa lucha por el poder institucional. Enrique Díaz venía de ser presidente de Conasev, antes de lo cual había trabajado largos años en el BCR, perteneciendo por lo tanto a sus cuadros profesionales.

El conflicto de poder involucró a Carlos Boloña, entonces ministro de Economía, quien intervino directamente para bloquear las pretensiones de Enrique Díaz. La primera acción de Díaz fue excluir a Muñoz Nájjar de la toma de decisiones. No obstante, inmediatamente Boloña- sin consentimiento de Díaz- lo nombró Superintendente Adjunto de la SUNAT, entrometiéndose en la conformación del cuadro directivo de una institución formalmente autónoma e impidiendo con ello que el nuevo superintendente prescindiera de los servicios de un personal que el consideraba inconveniente. El retorno de Muñoz Nájjar fue una señal clara para Díaz, quien dejó la SUNAT el 10 de Octubre del 2000.³⁰ Asimismo Jorge Picón, quien había sido gerente de procedimientos en la Intendencia Jurídica dirigida por

²⁹ Mediante Resolución Suprema N°250-2000-EF, con fecha 26 de Agosto del 2000.

³⁰ Mediante Resolución Ministerial N° 126-2000-EF/SUNAT, con fecha 29 de Agosto del 2000.

Muñoz Nájjar y era reputado como uno de sus profesionales de su confianza, pasó a trabajar en el MEF como asesor de Carlos Boloña en asuntos tributarios.³¹

A continuación, sobrevino la crisis final del régimen y Alberto Fujimori anunció que se realizarían nuevas elecciones generales y que no sería nuevamente candidato. Se vivían días febriles cuando el presidente perseguía a Montesinos en episodios policiales que semejaban al Lejano Oeste. En ese momento, Fujimori aún aspiraba a dirigir la transición y sus ministros, sobretodo Carlos Boloña, se habían autonomizado y jugaban sus cartas en forma independiente. En ese momento, Boloña nombró a su viceministra Rosario Almenara³² como nueva superintendente. Ella fue nombrada el 10 de Octubre y estuvo en el cargo hasta el 2 de Diciembre, cuando el nuevo gobierno provisional presidido por Valetín Paniagua nombró a Luis Alberto Arias Minaya como nuevo superintendente.

Durante la gestión de Almenara se dieron algunos pasos concretos en dirección a anular el sistema del Ruc Sensible. Así, ordenó una acción de control que concluyó denunciando el sistema y sus inconsistencias técnicas. Al respecto, Rosario Almenara declaró ante la CIDEF³³, “Cuando ingresé a SUNAT encontré irregularidades en la incorporación de unas listas al Ruc Sensible, me informo y me doy cuenta que habían incorporaciones que no había autorizado y era el superintendente quien debía dar las autorizaciones; por eso inicio la acción de control”.

Del mismo modo, bajo la gestión de Almenara se inició la investigación del caso Santa Angela que era una empresa propiedad de Alberto Venero, quien luego sería largamente conocido como testaferro de Vladimiro Montesinos. Esa investigación se basaba en incorrecciones tributarias, pero sus extensiones acabaron mostrando una buena parte de la red más cercana al manejo económico del ex asesor.

Rosario Almenara dividió su breve gestión en dos momentos: el primero (Octubre) en el que estuvo muy entregada al tema del Fraccionamiento, salieron varias resoluciones y se tocaron temas referidos a normatividad tributaria. Y un siguiente mes (Noviembre), donde gran parte del tiempo recogió la información que debía procesarse para luego ser remitida a las Comisiones Investigadoras, a la Procuraduría y a la Fiscalía.

Como ya se mencionó, durante la gestión de Almenara también fueron reincorporados un conjunto de funcionarios³⁴, así también Jorge Picón fue

³¹ En palabras de Mauricio Muñoz Nájjar, no lo retira Enrique Díaz sino que es nombrado como Superintendente Adjunto por resolución ministerial firmada por el ex Ministro de Economía, Carlos Boloña. Agrega Muñoz Nájjar que Jorge Picón es prestado al MEF por su conocimiento de los mecanismos antielusivos sobre paraísos fiscales.

³² Mediante Resolución Suprema Nº 295-2000-EF, con fecha 10 de Octubre del 2000.

³³ Sesión realizada el 24 de Mayo del 2002.

³⁴ En este periodo con un decreto de urgencia, se estableció que los cargos de confianza o los principales cargos de SUNAT iban a ser designados por resolución suprema, con esta norma se designan a varios

nombrado como Intendente Nacional Jurídico y Mauricio Muñoz Nájjar fue nombrado asesor principal de la Alta Dirección.³⁵ En aquel momento ya se vivía el clima de últimos días. Cabe recordarse que ya los dos principales jefes de la mafia había fugado y todo se venía abajo.

VIII) LA TRANSICIÓN

El 2 de Diciembre del 2000 fue nombrado Luis Alberto Arias³⁶ como nuevo Superintendente, iniciando una transición significativa. Arias –retomando las acciones de Enrique Díaz- desarticuló casi inmediatamente al núcleo de la mafia cambiando la Alta Dirección para facilitar un proceso de recomposición interna. De este modo su gestión estuvo marcada por un esfuerzo consistente de limpieza institucional. No obstante, para aquel entonces la recaudación venía cayendo agravada por la recesión interna de la economía peruana y la corta gestión de Arias no logró modificar la curva declinante.

Los cambios en la alta dirección incluyeron el nombramiento de un nuevo jefe de Control Interno, responsabilidad que recayó en Alvaro Bouroncle, quien fue nombrado después de tres años de vacancia del cargo.³⁷ Esa omisión revela el deseo de la alta dirección de eliminar el control interno para poder operar con manos completamente libres al interior de la institución. No obstante, la Contraloría General de la República había insistido en el nombramiento de este cargo puesto que a través del Sistema Nacional de Control estaba conectado al cumplimiento de sus funciones. De este modo lo notable es la resistencia de la alta dirección desde 1997, empeñada en no nombrar un jefe de control interno.

Estas modificaciones permitieron que se profundicen las investigaciones y aparezca un cuadro cada vez más claro del conjunto de irregularidades en una institución que servía para defender a los miembros de la mafia y para agredir a sus rivales. De este modo, durante la gestión de Arias, hubo un seguimiento a las investigaciones con la intención de concluir las, tipificando los delitos y precisando a los responsables.

Por otro lado, la gestión de Arias estuvo caracterizada por la acotación tributaria a las empresas eléctricas interpretando que las ventajas tributarias ya habían fenecido y que desde hacía algunos años tenían que tributar bajo el régimen común de las empresas que operan en el territorio nacional. Esta acotación sirvió para develar uno de los problemas mayores del régimen tributario peruano el día de hoy. Esto es, que un grupo grande de empresas que pertenecen a la categoría de principales contribuyentes, no tributan bajo el mismo régimen que el resto de

intendentes y varios jefes de oficinas especiales , “fue el doctor Boloña quien propuso esa norma y como le digo identifico a cada una de estas personas en cada uno de sus cargos”, indicó la señora Rosario Almenara.

³⁵ Mediante Resolución Suprema N° 297-2000-EF, con fecha 10 de Octubre del 2000, el Ministro de Economía y Finanzas Carlos Boloña efectuó los nombramientos de quienes ejercían cargos públicos en SUNAT.

³⁶ Mediante Resolución Suprema N° 317-2000-EF, con fecha 2 de Diciembre del 2000.

³⁷ Mediante Resolución de Superintendencia N° 132-2000/SUNAT, con fecha 13 de Diciembre del 2000.

empresas. Por el contrario, a través de diversos procedimientos, un núcleo de empresas han logrado facilidades tributarias y contratos de estabilidad por largos años que han provocado una caída drástica de la contribución del grupo más rico al Impuesto a la Renta. Ello disminuye la participación del Impuesto a la Renta en el total de la recaudación, haciendo que esta última sea aun más injusta.

Por último, durante la gestión de Arias se restableció la costumbre de tomar actas del Comité de Alta Dirección, estableciéndose con claridad los acuerdos; del mismo modo se incorporaron los documentos referenciales de los acuerdos permitiendo por lo tanto un registro verdadero de la historia institucional.

IX) CONCLUSIONES

BALANCE

Antes de terminar, quisiéramos contrastar los objetivos de la Reforma de la SUNAT con la realidad institucional al momento de ser nombrada Beatriz Merino como nueva Superintendente Nacional, fruto de una de las primeras resoluciones del gobierno de Perú Posible encabezado por Alejandro Toledo.

1. El primer principio establecido por Manuel Estela fue la simplificación administrativa, con el claro propósito de disminuir en forma radical una estructura tributaria muy compleja, cuyo costo administrativo era muy alto y que brindaba grandes oportunidades a la corrupción. Así, la propuesta de Estela fue establecer cinco impuestos claros y distintos. A lo largo de la década esta escala se ha ido ampliando, aunque en forma ligera. Asimismo se han ido añadiendo progresivamente exoneraciones y reintegros que complican las normas y abren nuevamente paso a cargas administrativas y oportunidades de evasión.
2. En segundo lugar, la selección del personal burocrático y su calificación permanente no han mejorado significativamente. La SUNAT aún no es un espacio de carrera profesional para un funcionariado estable del Estado Peruano. Durante la década hubo un largo período de radical empeoramiento de la condición profesional puesto que se eliminaron los concursos y se fomentó la decisión por razones políticas con total ausencia de transparencia. Posteriormente, bajo la gestión de Arias se retomó la práctica inicial de convocar concursos para la incorporación de nuevos trabajadores a la institución. Del mismo modo, el nuevo personal es capacitado por la Oficina Interna encargada de darle un entrenamiento básico en materia tributaria al conjunto del personal. No obstante, no existe una capacitación permanente ni un centro de investigación donde el funcionario profesional pueda obtener calificaciones y grados académicos.

3. A continuación, tenemos el tema de la autonomía que fue una de las grandes pretensiones de la reforma iniciada por Manuel Estela. Con respecto a este punto tenemos que a lo largo de la década se ha logrado defender la autonomía económica institucional, no obstante que fue motivo para diversas pugnas intentando reducir el margen del 2% de la recaudación que constituye el presupuesto de la SUNAT. Asimismo, la institución ha logrado defender la autonomía administrativa con respecto al poder de verificación del MEF; sin embargo ésta igualmente fue objeto de varias batallas. Pero, la SUNAT carece de autonomía política. Es decir, la presidencia de la república nombra al superintendente y lo remueve a simple voluntad. En este sentido carece de independencia y de estabilidad. A diferencia del Contralor o del Defensor del pueblo, el Congreso no participa de su nombramiento, tampoco están especificadas las causales para su cese y puede ser removido en cualquier momento. Ello ha motivado una alta rotación a lo largo del tiempo puesto que desde el inicio de la reforma hasta el día de hoy, SUNAT ha tenido ocho superintendentes. Su promedio de duración alcanza poco más de un año, siendo obvio que esta alta rotación genera inestabilidad interna, en la medida que cada nuevo jefe introduce cambios de orientación y modificaciones de personal de confianza. Todo ello genera discontinuidad en la gestión institucional.
4. Otro elemento fundamental fue la creación de un sistema de registro y de control que ha ido mejorando gradualmente gracias a la introducción de la computación a lo largo de la década. Hoy en día se realiza un seguimiento diario de la recaudación, una meta que diez años atrás parecía inalcanzable. No obstante, la base de datos de SUNAT carece de la precisión que podría haber alcanzado a estas alturas. Por ejemplo, dicha base no permite realizar los cruces suficientes de información con otras bases de datos también producidas por el Estado y que ofrecen evidencia de riqueza material. Asimismo, la producción de información estadísticas por parte de la SUNAT no ha incorporado datos fundamentales para el análisis. Por ejemplo no se sabe cuánto tributan los diversos grupos socioeconómicos. Es decir, en un país donde todo se mide por grupos socioeconómicos, incluyendo los entretenimientos y espectáculos, como el rating de la TV, a la SUNAT no le ha preocupado saber cuánto contribuye cada uno de estos grupos a los ingresos del erario nacional. Esta ausencia de información fundamental obedece a criterios políticos e impide una argumentación que fundamente una reforma tributaria basada en la equidad y la justicia. Así, la ausencia de información estadística crucial obedece a las necesidades de un sistema tributario notablemente injusto.
5. Por otro lado, los procedimientos de fiscalización y auditoría siguen siendo bastante precarios. De hecho, las auditorías se ejecutan prácticamente a ciegas, sin realizarse un trabajo preliminar de formulación de hipótesis. Por ello los auditores ingresan a una empresa y piden toda la papelería, normalmente son abrumados por un exceso de información y se dedican a sumar todo. Luego de largas jornadas acaban encontrando nimiedades en muchas

ocasiones. Todo ello ocurre porque se carece de hipótesis y no entran a pedir datos que confirmen hipótesis preestablecidas de irregularidades tributarias. Por otro lado, la baja calidad de las auditorías deriva también del desfase de los auditores con respecto a los abogados y contadores tributaristas de las grandes empresas. El personal tributarista de las grandes empresas se encuentra al día bien informado y entrenado en sacar ventajas de todas las situaciones. Al complicarse la maraña legal durante la década fujimorista los tributaristas de las grandes empresas llevan una gran ventaja a los auditores de SUNAT. Estos últimos, como hemos visto más arriba, no reciben una capacitación permanente y carecen de estímulos formales para el estudio y formación profesional. Así ocurre que los abogados de los grandes contribuyentes conocen perfectamente los mecanismos de elusión tributaria y se hallan por delante del conocimiento profesional de los auditores de SUNAT.

- 6- Por último, como vimos en el punto cuatro, el sistema tributario parece notablemente injusto. En primer lugar, los impuestos directos contribuyen en una fracción reducida al universo de la recaudación. Dicho de otro modo, los impuestos indirectos, aquellos que son pagados por todos los consumidores, con prescindencia del nivel de sus ingresos, constituyen la base fundamental del sistema tributario nacional. Adicionalmente, las grandes empresas han obtenido durante la década del noventa un conjunto muy significativo de ventajas tributarias que ha provocado una reducción drástica de la contribución del segmento más alto del impuesto a la renta. De este modo el grueso de la contribución a la renta es asumido por las empresas medias que se encuentran dentro de la formalidad. Las desventajas de este sistema son evidentes pues no sólo se reduce a contribución de la fracción más rica sino que se imponen barreras indirectas contra la formalización de empresas pequeñas. Estas últimas se encuentran en los costos de la tributación un obstáculo insuperable contra la formalización. Adicionalmente cabe concluir que el defecto principal de un sistema tributario tan injusto es la carencia de recursos en manos del Estado para que cumpla sus funciones esenciales de garante de los derechos básicos de la ciudadanía.³⁸

IRREGULARIDADES ENCONTRADAS Y SITUACIÓN LEGAL

1. Las Auditorías Integrales a Vladimiro Montesinos ejecutadas por SUNAT presentaron numerosas irregularidades, reduciéndose a una simple comprobación documentaria. Así, se emitieron conclusiones preferenciales que implicaban el sometimiento del funcionario encargado de la auditoría a la persona auditada.

³⁸ Se pueden encontrar elementos de juicio sobre los condicionamientos tributarios que permitirán acceder al crecimiento sostenible en el libro de Manuel Estela Benavides *Perú: Ocho apuntes para el crecimiento con bienestar*. Lima. Fondo Editorial del Banco Central de Reserva del Perú. Abril del 2001. 136p.

2. En el caso peruano, el vicio de la implantación del Ruc Sensible reside en que la incorporación al sistema significó eliminar los controles y verificaciones a los que estaban sometidos todas las demás personas naturales o jurídicas; es decir, se trató de la creación de una lista de personas libres de toda sospecha de incorrección tributaria.

Creado en Mayo de 1997 (durante el período de Jorge Baca Campodónico), durante la gestión de Jaime Iberico se profundizaron las irregularidades del Ruc Sensible. Por ejemplo, se incluyó en el sistema a personas que no eran altas autoridades del Estado como a Matilde Pinchi Pinchi y sus empresas. También se incorporó a Lilia Troncoso de Joy Way, esposa del congresista y varias veces ministro; además, se incorporó a los hijos de JJ Camet Dickman. No se tuvo en cuenta el mínimo criterio profesional en el manejo de este instrumento, ya que incorporó a un conjunto de personas que no cumplían con ninguno de los criterios establecidos para ingresar a la lista, puesto que no eran altos funcionarios de Estado sino directores de medios de comunicación, allegados y amigos de autoridades corruptas

3. Tribunal Fiscal

Durante la década pasada, el Tribunal Fiscal fue una instancia clave puesto que manejaba una cantidad enorme de dinero, lo que además la hacía apetecible para la red de corrupción que se había apoderado del Estado Peruano. Así, algunos casos vistos por el TF fueron “resueltos” gracias a la injerencia del ex asesor Vladimiro Montesinos. Tal es el caso de la deuda del banco Wiese Sudameris con el Estado (Vladiideo N° 1789- 11/11/99). En el Tribunal se encontraba como presidente Juan Bautista León Gamarra, Juan Guillén Meza (contador de Montesinos) como presidente de la Quinta Sala y Marco Ederly De las Casas como Vocal Administrativo. Este último, de acuerdo a su función regular, era el enlace con la asesoría jurídica de SUNAT, dirigida por Mauricio Muñoz Nájar, para concertar operaciones entre la SUNAT y el Tribunal Fiscal.

4. Unidad Especial de Administración Tributaria (UEIT)

Según información de la oficina de Auditoría Interna de SUNAT, los miembros de esta unidad con creciente frecuencia actuaron por su cuenta sin coordinar con la oficina de Fiscalización. Luego procederían con métodos reprobables como vídeos y grabaciones secretas. En poder de esta Unidad se encontró una copia digital de todo el archivo de contribuyentes de la SUNAT. La posesión de esta base de datos fue irregular y pudo haber servido para numerosas operaciones de provecho individual. No obstante, no se conoce con precisión cuándo y cuán progresivo fue el proceso de corrupción de la UEIT y tampoco si alguna vez estuvo directamente controlada por el Servicio de Inteligencia Nacional.

SITUACIÓN LEGAL DEL RUC SENSIBLE

Las irregularidades y hechos delictivos aquí comentados, se encuentran en proceso de investigación judicial. Así, se ha instaurado proceso penal contra Vladimiro Montesinos Torres, Jorge Baca Campodónico, Jaime Iberico Iberico, Mauricio Muñoz Nájar, Ángela Sonmaruga Bedoya, César Hidalgo Díaz, Luis Alberto Ishara Nakasone, Jesús Figueroa y Coz, Orlando Jiménez García, Braulio Gómez Mendoza, José Luis Mini Miranda, Julia Chávez Norabuena, Marisa Morón Miranda, Patricia Espejo Urioste; por los delitos de Corrupción Activa de Funcionarios, Fraude Procesal, Falsedad Ideológica, Falsedad Material, Ocultamiento de Documentos y Cohecho Pasivo Propio; en agravio de SUNAT y el Estado.

No obstante, estamos seguros de que profundizando las investigaciones, se permitirá conocer a los responsables y sus grados de participación en aquellos ilícitos en los que también habrían participado los miembros de la UEIT, que utilizaron sus cargos para servirse y a los intereses del régimen corrupto, mediante mecanismos de chantaje y extorsión.

Esas mismas investigaciones ayudarán a determinar la responsabilidad política de los Ministros y altos funcionarios que exhibieron una actitud cómplice ante la opinión pública y la representación nacional cuando salieron a explicar la legalidad de los ingresos de Vladimiro Montesinos. Finalmente, creemos que existen suficientes indicios para dar inicio a una investigación que revise todos aquellos casos resueltos por el Tribunal Fiscal, durante la gestión de Juan Bautista León Gamarra, Marco Ederly De las Casas y Juan Guillén Meza, de aquellas empresas cuyos accionistas o directivos se ha revelado su estrecha vinculación con la cúpula de la corrupción.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

1. Solicitar al Ministerio Público la investigación preliminar que permita identificar y determinar responsabilidades, así como conocer los efectos de los actos ilícitos originados por la influencia ejercida por Vladimiro Montesinos Torres en las resoluciones del Tribunal Fiscal que favorecían a empresarios vinculados a su entorno.
2. Asimismo, solicitar al Ministerio Público que lleve adelante una investigación preliminar que pueda determinar la identificación de los agraviados y autores, en las actividades desplegadas por la UEIT, quienes utilizaron de manera ilegal la información tributaria de algunos contribuyentes como mecanismo para el chantaje y extorsión a favor de los intereses de la corrupción imperante en el gobierno y, el suyo propio.
3. **Autonomía y estabilidad en la conducción institucional** de SUNAT. Es el Congreso de la República quien debe nombrar al superintendente, por un período fijo de tiempo, que de preferencia no corresponda al período

presidencial. Asimismo, se deben precisar las causales de su posible destitución; señalando también la obligación de reportar periódicamente a las comisiones del Congreso y al Poder Ejecutivo. Entre las propuestas, se encuentra la del nombramiento del directorio de una manera mixta por el Congreso y el Poder Ejecutivo a través de un proceso similar al adoptado para el Banco Central de Reserva.³⁹

4. **Requerimiento de informes técnicos para sustentar normas.** Tanto el Poder Ejecutivo como el legislativo antes de dictar normas deben contar con un informe técnico de SUNAT sobre el impacto fiscal y administrativo de las disposiciones tributarias propuestas. Para ello debe establecerse como obligatoria la consulta a la SUNAT sobre proyectos de cambios normativos tributarios.
5. **Transparencia y neutralidad de las auditorías.** Como hemos visto, se requieren disposiciones muy claras que establezcan fiscalizaciones neutrales conducidas en forma técnica y transparente. Ello obliga a informar la metodología, el cronograma e inclusive, la lista de fiscalizaciones que se realizarán durante el año⁴⁰. Así, una parte de las auditorías deben ser determinadas al azar y el resto de acuerdo a datos de advertencia ofrecidos por el sistema. Por último, la fiscalización debe ejercerse sobre todo tipo de contribuyente, sin considerar su importancia fiscal. Asimismo, es preciso tomar en cuenta tanto a personas naturales como a jurídicas terminando con el sistema actual mediante el cual las personas naturales y el Impuesto a la Renta nunca son verificados.
6. **Unidad de lucha contra la corrupción.** Se sugiere la creación de una unidad interna de investigación tributaria debidamente entrenada y sin ingerencia policial externa. Esta unidad tendría por misión combatir el fraude tributario, el contrabando y la corrupción. En esencia, ocurre que todo programa de fiscalización debe tomar en consideración el origen de los ingresos como elemento fundamental de toda fiscalización integral. Actualmente este punto no es uno de los considerandos claves del accionar de las unidades de auditoría externa de la SUNAT y pensamos que su incorporación modernizaría significativamente el enfoque de la fiscalización.

³⁹ Se ha tomado en cuenta, la propuesta enviada por el Superintendente Luis Alberto Arias Minaya al ex Ministro de Justicia, Diego García Sayán, éste último en su calidad de Presidente de la Comisión del Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, creada por el D.S N° 018-2001-JUS. Oficio N° 00468-2001-A00000, con fecha 26 de Junio del 2001.

⁴⁰ También consideramos muy importante continuar la práctica de tomar actas detalladas de las sesiones del Comité de Alta Dirección. Es decir, creemos que debe adoptarse una norma que obligue a registrar la agenda, y los acuerdos, archivando la documentación presentada en las sesiones. Esa es la única forma para rendir cuentas de manera profesional y constituye un acierto que la dirección de Beatriz Merino continúe con esta práctica que fue reintroducida por la gestión de Luis Alberto Arias.

**JAVIER DIEZ CANSECO CISNEROS
PRESIDENTE**

**WALTER ALEJOS CALDERÓN
VICEPRESIDENTE**

**MÁXIMO MENA MELGAREJO
MIEMBRO**

**JUAN VALDIVIA ROMERO
MIEMBRO**

**KUENNEN FRANCEZA MARABOTTO
MIEMBRO**

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.