

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

Administración Tributaria  
Expositor: Dr. Adrián F. Revilla Vergara  
Martes, 16 de Noviembre de 1999

## SUGERENCIAS PARA UNA MEJORA EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

### INTRODUCCION

Recuerdo que a los pocos días de ingresar como Superintendente a la Administración Tributaria, en el mes de mayo de 1994, pasé a saludar personalmente a cada uno de los trabajadores que integraban la organización. Grande fue mi sorpresa cuando advertí la juventud de la gran mayoría de ellos. Casi me sentía como si hubiera ingresado al país de la eterna juventud donde gran número de jóvenes hacían funcionar en forma eficiente toda una organización como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Siempre me ha impresionado el nivel y calidad de los profesionales ahí congregados así como su dedicación al trabajo y el haber tenido que vencer como equipo una serie de dificultades, llegando incluso en oportunidad anterior a enfrentarse al Congreso de la República cuando se presentó una moción de censura contra el Superintendente por haber ordenado el cierre de un Hotel en el distrito de Miraflores, por no cumplir con sus obligaciones tributarias, o cuando por la misma razón tuvieron que clausurar la cafetería del Congreso.

El gran apoyo político que recibió SUNAT, así como la tenacidad de sus funcionarios y trabajadores, fue determinante para que esta entidad pudiera abrirse paso en un país donde el no pago de impuestos y la corrupción tributaria por el pago de coimas se habían convertido en la norma de actuación diaria.

La juventud de la mayoría de los trabajadores en SUNAT trajo necesariamente dificultades consigo en la medida que un buen fiscalizador o auditor no se hace en la universidad sino que se hace en la práctica. Dicen que el diablo más sabe por viejo

que por diablo, por ello la falta de experiencia de dichos auditores tuvo que irse ganando en el día a día y aprender a aplicar aquella frase del evangelio que dice: "Sean mansos como palomas, pero astutos como serpientes" para poder encontrar la evasión tributaria dentro de las empresas.

Esa misma juventud de los trabajadores de SUNAT creó la necesidad de nombrar como jefes a personas de 25 años. Muchos de ellos habían tenido como jefe anteriormente sólo a su mamá y papá o a su enamorada (o). Ello originó la necesidad de capacitar al personal en todo lo que significaba liderazgo y gerencia, además de darles las enseñanzas necesarias en fiscalización o recaudación para el mejor desempeño de su puesto. Todo ello fue impartido por el Instituto de Administración Tributaria.

El haber contratado a jóvenes con mucha capacidad y expectativa profesional fue generando como consecuencia el desánimo de algunos en la medida que veían limitadas sus posibilidades de ascenso y la no existencia de una clara línea de carrera dentro de la organización. Ello motivó una propuesta para generar tres líneas de desarrollo profesional dentro de la organización, la de ascender en jefaturas o cargos de dirección; la de ascender en cargos de asesoría y apoyo; y la de ascender en campos vinculados a la investigación, desarrollo y enseñanza. El planteamiento, hasta donde tengo entendido, no ha llegado a ser implementado todavía hasta la fecha.

Una baja en la recaudación tributaria no sólo puede deberse a una disminución de la actividad económica sino también a una desmotivación por parte de quienes trabajan en la Administración para cumplir en forma eficiente con su labor de control y fiscalización, por ello siempre debe mantenerse motivado al personal.

Señalo ello porque considero muy importante que los trabajadores de una institución se sientan contentos con la labor que realizan y sepan que sus esfuerzos serán reconocidos, conociendo de antemano cuál es su línea de carrera. En el mismo sentido es sumamente importante que el jefe, en este caso el Superintendente, se convierta en el líder eficiente y eficaz de la organización. Que los trabajadores miren en él el ejemplo a seguir y que sepan que estará para apoyarlos y defenderlos en los momentos difíciles de su labor, cuando los auditores y trabajadores en general tengan que enfrentar las presiones y amenazas externas por parte de grupos o individuos que pretendan amenazarlos. El líder deberá preocuparse de mantener siempre a la organización fiel a sus principios y normas de creación, totalmente alejada de presiones



políticas, deberá mantenerla como una organización e institución estatal y nunca como una entidad del gobierno de turno. SUNAT es la entidad recaudadora de los dineros de los contribuyentes para el funcionamiento del Estado, no para el financiamiento de las actividades ni intereses políticos de un gobierno de turno.

## I. SUNAT

La principal función de la SUNAT es recaudar de los contribuyentes los impuestos establecidos por ley. Tal función tiene que ejercerla frente a todos los contribuyentes sin conceder favores ni privilegios.

Para cumplir con su objetivo SUNAT tiene que actuar con firmeza y a la vez brindando al contribuyente las facilidades necesarias para cumplir con su obligación, como son el proporcionar información adecuada y oportuna, orientar al contribuyente, establecer lugares de pago de fácil acceso, etc. En resumen, exigir, pero a la vez servir al contribuyente, quien es la razón de su existencia, para no generarle cargas administrativas innecesarias que terminarían por incrementar los costos de pago al ciudadano o empresario.

El respeto y servicio al contribuyente es un arma fundamental para ganarse el respeto de los contribuyentes, pues así los honestos se sentirán apoyados por la Administración Tributaria y podrán ser apoyo eficiente para detectar la evasión que practican los malos contribuyentes.

Un valor importante que la Administración Tributaria debe de considerar como cambio fundamental en su actitud de fiscalización es que en el caso de duda no se interprete necesariamente la norma a favor del Estado, sino que se debe optar a favor de lo que en justicia corresponda, debiendo dar la razón sin temor al contribuyente cuando así se considere. Esta actitud hará que la Administración sea mejor reconocida por su labor y ayude a la mejora de la legislación.

Cuando SUNAT se dirige a los pequeños empresarios o a aquellos que están en la informalidad o ingresando a la formalidad, tiene que seguir necesariamente una labor pedagógica y de convencimiento de la importancia de tributar, alentando incluso el paso a la formalidad. Luego de enseñar, SUNAT puede sancionar, de acuerdo a sus facultades, pero no debe desalentar a la primera vez. En esto ha ganado experiencia SUNAT identificando o definiendo a los contribuyentes que deban pasar primero por una etapa de enseñanza.



A SUNAT no le corresponde reducir el monto de los impuestos, pero sí le corresponde el reducir el costo de cumplimiento o costo del pago de los mismos. Así, son costos adicionales: el que los contribuyentes tengan que formar colas para pagar, el que tengan que acercarse varias veces a la Administración, el tener que ser sometido a varias auditorías o períodos largos de fiscalización, la dificultad para llenar formularios o el número de éstos, etc. Esos costos significan dinero perdido para la economía en su conjunto.

La oposición personal que sostuve el año pasado sobre el pedido de información que deseaba hacer SUNAT para la Declaración Patrimonial a las personas naturales se sustentó precisamente en que SUNAT no debe pedir al ciudadano información que puede obtener directamente de otras entidades particulares o estatales. Cuando se pide información patrimonial a un contribuyente sobre sus casas, vehículos, viajes al exterior, etc., es información que la podría obtener directamente de los Registros Públicos, de los municipios, del Ministerio del Interior, etc. Si no exigimos al Estado y a la propia Administración Tributaria que se organicen para conseguir de estas entidades directamente tal información sin solicitarla a los contribuyentes, no van a preocuparse de solucionar el problema. Por ello la razón de la oposición y exigencia. Lograr un excelente sistema de información entiendo que no es una tarea solamente para SUNAT, sino una tarea que deben emprender todas la entidades del Estado que les permita, coordinando entre ellas, brindar la información adecuada.

Recuerdo que cuando estaba en funciones se sugirió la posibilidad de solicitar dicha información a los ciudadanos. En ese momento los propios funcionarios de la Administración indicaron como más eficiente que la propia SUNAT la consiga, pues el contribuyente honesto se iba a preocupar de dar la información correcta y el deshonesto no. Este último se iba a preocupar de cuadrar su patrimonio a sus ingresos declarados. Adicionalmente la labor de fiscalización se recargaría, pues habría que verificar que la data entregada es la correcta y para comprobar ello uno tiene que recurrir a los otros registros e información de las entidades estatales. En resumen, un absurdo, pues se debe confirmar con las propias entidades que tienen la información que lo que dice el contribuyente es cierto. Mejor, preguntárselo directamente a ellas.

Quien dirige una organización estatal siempre debe tener cuidado de analizar adecuadamente las propuestas que elaboran los técnicos de la administración pública, pues ellos se preocupan de normar lo que consideran adecuado dejando de lado el análisis del costo beneficio de la norma y el costo para los ciudadanos. Por ello



siempre estoy a favor de publicar los proyectos de normas para poder recibir las sugerencias de los que van a ser afectados por las mismas. Es imposible que desde un escritorio en la Administración se pueda conocer todo lo que ocurre en la vida diaria y todas las modalidades o excepciones que se presentan. Es más, ello es un requisito de la democracia. Las normas no deben darse en forma inconsulta ni pretender sorprender a los ciudadanos.

Por ello considero importante la participación de los afectados en la elaboración del Código Tributario y otras normas tributarias. Cuando formulé esta propuesta trabajando en la Administración recibí una fuerte preocupación por parte de los funcionarios temiendo que las facultades de la administración iban a ser recortadas, señalándome que por ahora era necesario mantener así las normas para lograr una eficacia en la Administración.

El tiempo para una revisión de las normas y lograr una equivalencia de derechos y deberes entre la Administración y los administrados considero que está llegando y que debemos sentarnos en una mesa para coordinar y mejorar la normatividad tributaria. La participación del ciudadano y de entidades representativas de la sociedad en la vida política económica del país no sólo asegura una consolidación de la democracia sino que facilitará la dación de normas con mayor consenso que, por haberse aprobado de esa manera, con la participación de los interesados, generarán un mayor respeto y obligación en su cumplimiento por parte de los agentes económicos.

Volviendo al tema de coordinación de información, una experiencia interesante a la fecha es el Registro Único del Contribuyente (RUC), donde luego de la experiencia del Registro Unificado nacida en el año 1989 por iniciativa del Instituto Libertad y Democracia, que permitió reducir casi a 1 el número de entidades donde una persona que deseaba constituir una empresa tenía que presentarse, se ha logrado que a partir de este año sea suficiente que una persona obtenga su número de RUC para lograr automáticamente todos los registros del Gobierno Central que requiere para funcionar formalmente.

Sin embargo falta todavía mucho por hacer en el ámbito estatal pues, por ejemplo, actualmente trabajo en el sector financiero y me toca diariamente firmar diferentes formas y documentos para hacer llegar a la Superintendencia de Banca y Seguros; la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV); Banco Central de Reserva; Bolsa de Valores, CAVALI y al Instituto Nacional de Estadística

e Informática (INEI) cuando corresponde. No sólo ello, sino que además mucha de la información se envía por medios informáticos y además de ello tiene que entregarse la misma información por escrito, sin dejar de mencionar que hay casos en los que se pide idéntica información pero con distinta forma de presentación. Debería existir una sola forma de presentación de la documentación y las entidades del Estado o paraestatales coordinar entre ellas para que solicitando sólo una vez información a la empresa ésta pueda ser analizada por cada entidad en la forma que mejor les parezca.

Es interesante saber que en países con administraciones tributarias mejor desarrolladas, es la propia Administración quien cubre los costos al contribuyente (España v.g.) cuando le exige cumplir con requisitos que requieren costos administrativos adicionales. En el caso de Francia, concretamente, la Administración Tributaria no puede estar en las oficinas del Contribuyente fiscalizándolo por más de 6 semanas. En otros países existe un código de derechos del contribuyente que lo defienden frente a la Administración. Esta es una meta que deberá cumplir SUNAT en el futuro, conforme vaya haciéndose más eficiente.

El Estado deberá preocuparse por establecer y extender aún más los llamados Derechos del contribuyente no sólo para que éste pueda defenderse en caso de abuso sino para que conozca perfectamente cuáles son sus derechos frente a la Administración y que ésta no le va a generar costos adicionales en desmedro de la actividad productiva.

Parte de la tarea de SUNAT es lograr también que un solo equipo de trabajo yendo una vez a una empresa pueda revisar y fiscalizar todos los impuestos que recauda, sin molestar más de una vez al año al contribuyente ni por un largo período.

Un caso interesante es el de fiscalización a través del sistema de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA), mediante el cual se ha venido pidiendo información a las empresas sobre las compras y ventas realizadas. Esta es una herramienta de cruce de información muy valiosa para evitar la evasión. Al inicio significó un costo adicional para las empresas, pues tenían que llenar la data en forma adicional a la que ellos tenían que hacer para cumplir con sus propias obligaciones. La idea es que finalmente el COA se convierta en el sistema de control de ingresos y gastos de la propia compañía y, sin crear un costo adicional, sólo entregando una copia de esa información, pueda simultáneamente la empresa cumplir con lo que SUNAT solicita. Sirva esta referencia para reconocer el excelente nivel de los sistemas



informáticos que se utilizan en SUNAT, tanto así que a la fecha las Declaraciones de impuestos pueden hacerse utilizando la vía informática.

Otro caso es la queja que han venido formulando muchos contribuyentes al verse convertidos en Principales Contribuyentes (PRICOs). Ello no es hasta la fecha un privilegio, como tal vez debería serlo, sino muchas veces una molestia, pues es con ellos con quienes se inician muchas veces las experiencias piloto, o también son obligados a pagar impuestos sólo en determinados lugares. Estas son cargas para el contribuyente que se debería buscar aminorar. Conforme pase el tiempo la justificación para generar tales costos va a ir desapareciendo.

Tales costos pueden ser sufridos por los grandes y por los pequeños de formas diferentes. Así, el hacer cola puede ser mayor costo para el pequeño, que no tiene quién la haga por él, que para el grande quien normalmente envía a un conserje o encargado. Los costos deben ser aminorados para todos en todo, esa es función del Estado para no generar costos innecesarios que al final afectan al precio de los bienes, incrementándolos en perjuicio del consumidor.

Otro de los problemas que enfrentan las empresas es la fiscalización que realizan diversas entidades del Sector Público, cada una para comprobar el funcionamiento conforme a las normas vigentes. Esto genera que se reciban visitas por parte de los Municipios, de los Ministerios de Trabajo y Salud, cuando menos, además de ESSALUD, SUNAT y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Interviene también la Policía Fiscal a pesar de que muchas de las funciones que la ley le otorga han sido asumidas por las dos últimas instituciones mencionadas más ADUANAS. La exigencia de cumplimiento de múltiples requisitos y la múltiple fiscalización siempre da lugar a la posibilidad real de incumplir normas incluso involuntariamente. Ello puede dar pie a cobros indebidos por el incumplimiento de meras formalidades, incentivando la corrupción.

La propia SUNAT fiscaliza a una empresa enviando diferentes equipos de trabajo, ya sea para auditar distintos períodos o porque unos van para fiscalizar Impuesto General a las Ventas (IGV) y otros Impuesto a la Renta. Debería ir un solo equipo, una vez al año y por un corto período.

Otro hecho que incrementa los costos es el pago de multas muchas veces por el



incumplimiento de meras formalidades. Es cierto que a veces es difícil distinguir si fue un error o algo intencional, pero un re-estudio de los montos de las multas sería conveniente, algunas son realmente excesivas. Hasta hace algún tiempo, se sancionaba a quien a pesar de haber pagado el impuesto lo había hecho indicando el monto en un casillero equivocado. Se exigía que el contribuyente pida la devolución del dinero y mientras ello ocurría debía volver a pagar el monto correspondiente más los intereses por mora presentando otro formulario debidamente llenado. Era realmente un absurdo, todo porque el sistema informático no tenía otra forma de entender el proceso, no estaba programado para comprender ese tipo de pagos y correcciones, convirtiéndose en una carga injusta para el administrado. Por suerte ha sido corregido.

La Administración Tributaria peruana mantiene todavía un control global de los pagos por Impuesto a la Renta de quinta categoría (trabajadores dependientes), fiscalizando las retenciones globalmente, por centro de trabajo y no por empleado, analizando sólo si lo retenido es lo pagado. El no llevar un control individual de cada contribuyente que paga su Impuesto a la Renta de quinta categoría es una debilidad dentro del criterio de la necesaria información para lograr una eficiente fiscalización. Por ello la coordinación entre SUNAT y ESSALUD de acuerdo a un convenio ya celebrado puede llevar a un control más efectivo y una reducción en los costos de fiscalización no sólo para tales instituciones sino para las empresas en general, dado que ESSALUD está obligado a mantener una cuenta por cada asegurado, al igual que las AFP.

En lo que respecta a la fiscalización el tema se complica, pues cada entidad está familiarizada con la forma de fiscalizar lo suyo, sin embargo no habría mayor inconveniente para permitir que una entidad, digamos SUNAT, por ser la que mayor análisis e investigación realiza normalmente, podría ampliar su fiscalización a los pagos por Seguridad Social y AFP como parte de su fiscalización de Impuesto a la Renta y en el caso de detectar irregularidades informar a las entidades respectivas para que ellas procedan a hacer una investigación más exhaustiva. Esto le ahorraría costos al Estado.

En cuanto a la coordinación con SUNAT y los Municipios se ha trabajado incluso la posibilidad de mantener el mismo número de RUC como identificación del contribuyente tanto para SUNAT como para la Municipalidad. Un proyecto piloto fue aprobado el año 1995 entre la Municipalidad de Lima y la SUNAT para lograr ello, lo que no ha continuado, sin embargo ha permitido facilitar el análisis para determinar la forma en que SUNAT pudiera utilizar la información que tienen los





Municipios relativa a los Impuestos Predial y Automotriz para efectuar cruces en sus fiscalizaciones de Impuesto a la Renta.

La sustentación de lograr un sólo número de identificación está en que todo contribuyente de SUNAT necesariamente tiene una fuente de renta cuyo origen debe estar en el funcionamiento de una oficina o local comercial, la misma que debe ser autorizada por la Municipalidad. El propietario de un inmueble debe pagar el Impuesto Predial, y el de un vehículo el Impuesto Vehicular, siendo así es muy posible que ellos tengan ya un número de RUC por ser empresa, por ser propietarios sujetos a renta de primera categoría o por ser personas con renta de cuarta categoría como trabajadores independientes. La relación es pues muy fuerte entre los contribuyentes de SUNAT y los de un Municipio. Para aquellos que no necesitan un número de RUC según los criterios de SUNAT, el propio Municipio los identificaría con un número de RUC especial. Medidas como estas no sólo reducen costos a los contribuyentes sino que facilitan la fiscalización a los ciudadanos con el uso de información de manera interinstitucional.

Recordemos que las normas del Documento Nacional de Identidad irán obligando a todas las entidades del Estado a identificar a las personas con un solo número único.

Entre las razones por las cuales el Sector Público genera costos administrativos a las empresas está la preocupación de los empleados del Sector Público de cumplir con sus objetivos de control sin tomar en consideración las cargas que están imponiendo a las entidades o empresas bajo su ámbito. Muchos no son conscientes de lo que significa no sólo el llenado de formularios, sino el que estos sean modificados repetidamente, que se tenga que pagar sólo en determinados lugares, la imposición de multas por formalismos, etc. Lamentablemente el Sector Público no se ha caracterizado por contar entre su personal con personal altamente capacitado, salvo excepciones de los últimos años, que, gracias a una nueva visión e inicio de un cambio en la concepción de lo que debe ser el Sector Público la calidad del personal ha mejorado notablemente en algunas dependencias.

Sin embargo, muchos de los profesionales que trabajan en el Sector Público no tienen experiencia alguna sobre el funcionamiento del Sector Privado, gracias a quien y para quien vive el Estado. Por ello sería necesario que toda persona que trabaja para el Estado realice un período de entrenamiento en el Sector Privado (6 meses a un año) donde pueda detectar los problemas que vive el empresario por la regulación estatal y



así poder apoyar desde su función a un mejor desarrollo de la actividad privada, fundamental para el crecimiento económico. Tal experiencia le permitiría elaborar una mejor normatividad y realizar una fiscalización más eficiente del contribuyente, pues conocería perfectamente de qué se trata y entendería la necesidad de lo que significa para el público el que se preste un buen servicio al cliente con buena atención no sólo en las formas sino de manera ágil y oportuna. Reconocemos que mayor urgencia de esta experiencia la requieren sobre todo los que trabajan en la parte normativa.

## II. SUNAT Y LA POLITICA FISCAL

La política fiscal es establecida por el Gobierno a través del Ministerio de Economía y Finanzas con especial apoyo de su Dirección de Política Fiscal y equipo de asesores, coordinando los aspectos que requieran ley con el Congreso, salvo facultades delegadas. En materia de Impuesto a la Renta (desde 1968) y del IGV, se han mantenido los principios en líneas generales, salvo detalles. Y, desde 1991, ha sido muy efectivo el accionar de la Administración Tributaria.

Sin embargo, han sido precisamente los detalles, o las modificaciones específicas, lo que ha venido creando un dolor de cabeza a las empresas al percibir que no hay una estabilidad en las reglas de juego ni tampoco facilidad para entenderlas. Esto afecta principalmente a los pequeños empresarios que ven en las variaciones una complejidad que prefieren no tratar de entender.

Es cierto que la normatividad tributaria podría ser más simple, ya se ha logrado bastante con lo referente al Impuesto a la Renta régimen general para los trabajadores independientes simplificando la forma de obtener el Impuesto, igual ocurre con las otras rentas salvo la empresarial o de tercera categoría que para muchos les crea problema poder determinarla. Incluso la fiscalización de todo lo referente a renta es de mayor dificultad que lo referente al IGV.

La necesidad apremiante de recaudación, la preocupación de cerrar a la brevedad los vacíos legales que permiten formas de elusión o evasión y el incluir temas no previstos, entre otros, genera que el trabajo legislativo o normativo se haga siempre con rapidez sin poder pensar con tranquilidad y elaborar legislación estable para el largo plazo. Los técnicos para uno u otro gobierno son casi siempre los mismos, sin embargo se ven sujetos a presiones para elaborar propuestas legislativas muchas veces a solo criterio del gobierno de turno, otras veces exigidas por grupos empresariales u otros que buscan obtener determinados beneficios legales.

El tener que resolver problemas urgentes no permite ni facilita la participación adecuada del propio contribuyente o ciudadano al momento de formularse la legislación. La consecuencia de ello es que la legislación termina no siendo permanente pues resuelve sólo para la coyuntura. Otras veces se escucha al ciudadano pero no se le atiende, salvo raras excepciones, obligando a los grupos de representantes empresariales a solicitar a veces imposibles -y saben que es así- pero lo hacen como método de negociación para tratar de lograr cuando menos algo dentro de la misma negociación.

La existencia otra vez creciente de beneficios y exoneraciones para determinados sectores hace que los no favorecidos generen presiones para lograr beneficios semejantes a su favor. Por ello lo mejor es volver a establecer reglas claras y estables sin diferencias, salvo por la naturaleza de las cosas. La Administración Tributaria debe dedicarse a recaudar y no a administrar excepciones o exoneraciones.

Mucho de lo anterior es consecuencia de un concepto de democracia todavía muy etéreo en el Perú. La democracia termina el día de las elecciones en las urnas y últimamente en la posibilidad de revocatoria de mandatos para autoridades municipales. El ciudadano con su voto da un poder en blanco al gobernante para que éste y su equipo haga casi lo que mejor le parezca. Las demandas de participación de los ciudadanos no han logrado tener todavía sistemas adecuados de respuesta para ser canalizadas. He escuchado a funcionarios del sector público decir en relación a las solicitudes de gremios empresariales: "que pidan, que pidan, ya al final decidiremos nosotros". El Estado es paternal, y así lo entienden los peruanos, todavía todo se pide al gobierno, no hay una actitud de que el Estado nos pertenece, que somos parte de él y que deben escucharnos. Muchos empleados públicos son, lamentablemente, por la poca autonomía y solidez de las instituciones en el Perú, funcionarios de gobierno que siguen las pautas dictadas por la autoridad "sin murmuraciones", en lugar de ser funcionarios de Estado que trascienden lo político y velan por el respeto a la Democracia y a los objetivos y razón de ser de las propias instituciones. Últimamente, he quedado sorprendido de ver cómo hasta quienes fueron mis profesores, colegas y compañeros de Derecho defienden ahora lo contrario de lo que me enseñaron o aprendieron, dejando entrever que no es el respeto a la ley ni al compromiso asumido lo importante sino el respeto a la voluntad política de la autoridad de turno.

Si a una institución se le otorga autonomía por ley el funcionario que la dirige debe hacer de su parte todo lo posible para mantenerla como tal, rechazando tajantemente

todo tipo de injerencia incluso de la persona que lo nombró en el cargo; eso es crear institucionalidad, eso es crear país.

### III. LOS REGIMENES ESPECIALES Y LA EVASION TRIBUTARIA

Sistemas como el Régimen Unico Simplificado (RUS) y el Régimen Especial de Renta (RER) fueron creados tanto por técnicos del MEF como por personal de SUNAT, sin embargo sobre todo el RER presentó problemas de evasión que obligó a excluir de tal sistema principalmente la prestación de servicios.

En general estos sistemas deberían ser considerados como algo transitorio, como un período de sensibilización a la tributación y forma de aprender a tributar. Las excepciones crean problemas de fiscalización, no hay nada más conveniente que un solo sistema, tal vez con mayor grado de exigencia en la fiscalización para los más grandes y menor exigencia en un inicio a los más pequeños. La SUNAT puede perfectamente establecer líneas, como lo ha hecho ya, para distinguir entre uno y otro tipo de contribuyente y determinar la profundidad y exigencia en la fiscalización que pueda corresponder a cada uno de acuerdo a su tamaño empresarial.

Un único sistema no sólo es más fácil de manejar, ayudando a evitar la evasión, sino que permite a la empresa crecer y no tener por ello que modificar su forma de tributar. El empresario se entrena desde el inicio de su actividad económica en la tributación, lo cual le facilita el cumplimiento. Las modificaciones o variantes generan dolores de cabeza.

Regímenes diferentes hacen que la fiscalización sea más difícil. Muchas empresas grandes establecen pequeñas empresas con el ánimo de evadir a través de ellas. Un solo sistema no incentiva a tener varias empresas pequeñas con regímenes tributarios diferentes y por ello preferir no crecer, sino que facilita la decisión de seguir creciendo o crear otras empresas de acuerdo a lo que el mercado y la economía dictan, no de acuerdo a lo que necesariamente la legislación tributaria ofrece. El mercado debe funcionar lo más libre posible, evitando las distorsiones, y justamente la tributación debe ser cuidadosa y tratar de que su efecto sea neutro para no alterar las decisiones económicas del mercado.

Lo ideal sería crear y establecer sistemas tributarios simples, iguales y aplicables a todos, ese es el reto. Sistemas donde se reduzcan o eliminen las dificultades o



ambigüedades para la determinación del Impuesto a la Renta y del IGV.

Es necesario educar a la población en la tributación, si es posible desde las escuelas, por ello las reglas deben ser estables. Los choferes no manejan bien en Suiza porque así nacieron, educaditos, sino porque vienen recibiendo la enseñanza desde sus abuelos. Las normas son claras y permanentes y las sanciones drásticas. Igual debe hacerse con la tributación.

El tema de simplificación tributaria para que esté al alcance de todos no es sencillo, pero la creatividad humana es infinita. Es entonces un reto encontrar formas más sencillas y claras de cumplimiento para todos.

No deben existir privilegios ni beneficios especiales para los pequeños, como tampoco debería haberlo para lo grandes. Se debe tratar de hacer las cosas simples para todos de tal manera que se pueda competir en forma pareja con las mismas reglas de juego para que unos no se aprovechen de los otros.

Quien vive dentro de los límites de privilegios se acostumbra a ellos y va a estar interesado en que se los mantengan más que en enfrentar abiertamente la situación, o el mercado, y entrar a competir como uno más. Por ello consideramos que es mejor repensar el sistema de apoyos y excepciones por el de facilitar el mercado y las transacciones para todos.

La existencia de reglas claras y su apoyo por la ciudadanía no va a permitir que estas sean cambiadas a sola discreción del gobierno de turno, más aún cuando instituciones sólidas las respaldan.

Habíamos señalado que un solo sistema de tributación termina siendo más eficiente, sin que existan regímenes de excepción, simplificados o especiales. Esto es así porque todos ellos traen distorsiones y favorecen la evasión, escondiéndose grandes productores de bienes o servicios dentro de tales regímenes especiales. La evasión se realiza muchas veces por los grandes utilizando empresas pequeñas, lo que se ve favorecido si cuentan con regímenes de excepción o privilegio.

Es importante y sorprendente ver cómo hoy hasta los mismos informales están llanos a pagar impuestos. Así, cuando se inició en agosto de 1995 la llamada Operación Comprobante de Pago dirigida especialmente a los pequeños empresarios para que estos exijan comprobantes a sus proveedores, era reconfortante advertir en las



conversaciones directas habidas con sus representantes que estos no se oponían al pago de impuestos ni a exigir o dar comprobantes, salvo un muy reducido número, sino que solicitaban se les diera un mayor plazo para cumplir con su obligación, lo que así ocurrió. Todo ello no era sino el resultado de un trabajo constante de educación y sanción iniciado por SUNAT desde el 21 de febrero de 1991, fecha en que inicia su labor como Superintendente el señor Manuel Estela. Los resultados de la Operación Comprobante permitieron detectar montos de evasión de un 40% en IGV, no muy diferentes de los montos de evasión calculados en los sectores formales.

El porcentaje de gente corrupta o que busca solucionar sus problemas económicos mediante la evasión es muy parecido en todos los estratos sociales. Un representante de un gremio empresarial señaló que el producto bruto interno del país había subido en 1997 no porque se haya logrado una mayor producción sino porque los empresarios declararon el 100% por temor a la SUNAT. ¿Qué significa esto? ¿Reconocía entonces que antes evadían y ahora no? El sector alto empresarial ha tratado de minimizar la evasión dentro de su estrato, reconociendo algunos casos pero siempre culpando de la mayor evasión a otros sectores.

Una experiencia graciosa que tuve fue cuando conversando con un grupo de empresarios les indiqué que no era adecuado cargar facturas a la empresa por gastos que no correspondían, tal como las compras hechas en el supermercado los fines de semana. Me replicaron que podía ser porque hacían reuniones los fines de semana para dar agasajos a sus clientes. Luego les dije, pero también incluyen pañales. Otro me respondió diciendo que algunas compañías tienen que hacerlo para emergencias pues algunos directores sufren de los esfínteres. Sí, le dije, ¿pero tamaño 3 a 6 meses?

De la experiencia del *Internal Revenue Service* de los Estados Unidos podemos citar que los evasores consumen 99 centavos de cada dólar de ingreso para estudiar cómo evadir, mientras que el Estado gasta 1 centavo por cada dólar que recauda para evitar la evasión. La conclusión es clara, siempre habrá que seguir los pasos a las nuevas formas de evasión.

Un tema que siempre ha traído controversias en el público es la famosa “ampliación de la base tributaria”. Al respecto debo decir que en el año 1996 se consideraba tener de una u otra forma registrados o vinculados a la administración a casi el 80% de los posibles contribuyentes. La verdad es que no sólo son contribuyentes los que están



inscritos y tienen número de RUC, sino todos aquellos que trabajan en forma dependiente y no requieren obtener dicho número. Lo importante es fiscalizar adecuadamente a los que están registrados, definitivamente detectar a los que no lo están, pero entre los primeros hay muchos que no pagan lo que en realidad les corresponde. Así, la ampliación de la base tributaria más que cuantitativa tiene que hacerse en forma cualitativa, es decir, exigiendo que cada uno pague lo que efectivamente le corresponde y detectando al que incumple.

Ello implica que la labor de fiscalización no sólo debe hacerse a los medianos y grandes contribuyentes, sino que debe practicarse en los pequeños contribuyentes, generándoles una situación de riesgo de ser detectados y que pueden sufrir una sanción administrativa. Trabajando hoy en una entidad financiera he podido comprobar lo que se asumía cuando estaba en la Administración Tributaria: que muchos contribuyentes, especialmente los que están en los regímenes del RUS nivel A, declaran a SUNAT un monto menor que el percibido realmente, ello se detecta cuando vienen a solicitar un crédito y hacemos una evaluación del negocio. Labor semejante debería realizar SUNAT o pedir a la banca información de los créditos otorgados a tales empresarios para que conociendo la capacidad de pago de los mismos puedan detectar los casos de evasión.

Los grandes contribuyentes deben apoyar también en la lucha contra la evasión, informando a SUNAT cuando una persona les compra por montos grandes y solicita boleta de venta, dado que esa persona va a dedicarse a revender el producto y no va a pagar impuestos por la posterior venta. No es posible para la Administración hacer de todo y estar en todas partes.

De otro lado, un factor coadyuvante para mejorar la recaudación tributaria está en que los ciudadanos conozcan con transparencia en qué se usan los recursos y que estos sean bien utilizados. Nos hemos acostumbrado a ver grandes avisos en las obras públicas con el título de Ministerio de la Presidencia. Insistí bastante durante mi gestión para que se incluyera una frase que dijera algo así como "Esta obra se construye gracias a los impuestos de los peruanos". En algunas ocasiones pude ver reflejada mi propuesta.

La verdad es que en una empresa no es el Gerente el que ejecuta las cosas con su dinero, es la empresa la que lo hace. En un país, no es el Presidente el que hace, es el país el que lo construye. Es el dinero de nosotros los peruanos lo que financia la obra

pública. Toda obra, obsequio, regalo, pago, viaje o decisión que se toma en el Estado se hace con nuestro dinero y por tanto tenemos el derecho y la obligación de exigir que sea bien utilizado. No es la obra de una persona, es la obra de un país. Debe indignarnos por ello cuando éste se malgasta.

Antes de terminar mi exposición sólo me queda agradecer a quienes me invitaron a participar en este evento y espero que sean acogidas las sugerencias presentadas para realizar mejoras en nuestra Administración Tributaria.

