

Tema 3

“Administración Tributaria”

DR. ADRIÁN REVILLA VERGARA

El propósito del presente trabajo es efectuar un repaso de las características que inspiran a la Administración Tributaria del Perú y brindar una visión de la evolución esperada hacia el año 2,000.

En el documento se intentará exponer los diversos objetivos que resultan imprescindibles para lograr el mejoramiento continuo de la administración.

Al día de hoy muchos de los objetivos que se mencionan en este trabajo ya han sido alcanzados por la SUNAT. En opinión de los organismos internacionales especializados en materia tributaria, nunca antes se había avanzado tanto en una Administración, en tan poco tiempo.

Sin embargo somos conscientes que aún nos queda mucho por hacer para alcanzar los niveles de eficacia adecuados a las necesidades que el crecimiento del Perú requiere.

I. INTRODUCCION

El tema “Administración Tributaria” tiene suma importancia, tanto para asegurar la estructura y operación del Estado, como para quienes resultan ser sujetos de los tributos establecidos por las leyes respectivas.

La “Política Fiscal” es un instrumento utilizado para afectar determinadas variables socio económicas tales como la distribución de riqueza, el empleo, la inversión, el ahorro, la balanza de pagos, la industria, el turismo o la agricultura.

La administración es la responsable de alcanzar los objetivos fijados por la política fiscal y recaudar los fondos que el Estado requiere.

Sin embargo, la mejor “Administración Tributaria” no es necesariamente aquella que obtiene mayores ingresos.

En relación a ello existen antecedentes en el pasado reciente, tanto en el Perú como en otros países de la región, de haberse logrado importantes ingresos sobre la base de tributos tales como el consumo de gasolina, a las exportaciones, o a los débitos bancarios, todos ellos de fácil recaudación y control.

Muchas veces y en forma coincidente, esas Administraciones se encontraban en una verdadera crisis institucional, traducida en un fuerte incentivo al incumplimiento de las obligaciones, existiendo inmensos bolsones de evasión de tributos.



Por este motivo pensamos que el nivel de las recaudaciones o su relación con el producto bruto interno no es la única medida para evaluar el grado de eficiencia de la Administración Tributaria.

Una buena Administración Tributaria fundamentalmente debe lograr la mayor recaudación de los tributos al menor costo posible, tanto para el contribuyente como para la misma administración, reduciendo la brecha de incumplimiento a los valores mínimos que la sociedad pueda tolerar, asegurando la aplicación correcta de las normas.

II. IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA SOCIEDAD ACTUAL

La experiencia enseña que generalmente las Administraciones Tributarias han reaccionado con demora en relación a muchos problemas planteados por la evolución de los sistemas tributarios.

Las complejidades normativas de los impuestos, los regímenes de incentivos tributarios, los nuevos esquemas de evasión (incluso a nivel internacional), las necesidades de difusión y educación al contribuyente y el adiestramiento permanente del personal, son aspectos que, hasta hace poco tiempo atrás, la Administración enfrentó con atraso ocasionando un costo social importante.

Cada vez es más evidente que la Administración Tributaria es una herramienta fuertemente vinculada con la viabilidad de nuestros países como tales.

El nuevo orden de integración y globalización de la economía obliga a los Estados a un ajuste de sus variables económicas, a racionalizar los gastos y fundamentalmente a adecuar los mismos en forma directamente proporcional a los ingresos.

Así el gobierno de cada país debe cumplir un fundamental requisito que es mantener la dis-

ciplina fiscal, o lo que es lo mismo decir, el equilibrio presupuestario.

Cuando los gobernantes y los legisladores toman conciencia que el equilibrio fiscal depende de ellos, cada año son presa de un gran dilema: aumentar los impuestos o bajar los gastos gubernamentales.

La alternativa de aumentar los impuestos siempre encuentra la oposición de la sociedad civil o sobre quienes cae dicha medida, por la sencilla razón de que todo impuesto significa la reducción del ingreso disponible de las personas y de las empresas.

La otra alternativa, la de disminuir los gastos también es difícil. Claramente se observa que una reducción significativa del gasto público pasa por la reducción de las inversiones, los servicios y el empleo público, aumentando la deuda social.

Si la decisión es aumentar el gasto público, por las razones que sea, el gobernante y el legislador, en ese mismo instante e implícitamente, si no cuentan con otras fuentes de financiamiento, están decidiendo incrementar la recaudación proveniente de los impuestos.

Generalmente para incrementar la recaudación existen dos alternativas:

1. Crear nuevos impuestos o aumentar las tasas impositivas vigentes

Esta es siempre una posibilidad, pero tiene el defecto de cargar el peso sobre los contribuyentes que cumplen sus obligaciones. Si éstos a su vez, consideran que ya están tributando el máximo de lo que es posible, entonces, cualquier incremento de impuestos puede incentivarlos a trasladarse de la zona de contribuyentes cumplidos a la zona de los evasores.

2. Ampliar la base tributaria

Cuando se habla de acrecentar la base tributaria, suele entenderse por ello la incorpora-



ción de nuevos contribuyentes que no se encuentran registrados.

Es cierto que en cualquier Administración debe haber un número grande de contribuyentes no inscritos, numéricamente significativo, pero que en cuanto a interés económico y fiscal pierde toda expresión.

Por tanto, no parece importante hablar de ampliar la base tributaria con un criterio cuantitativo (cantidad de contribuyentes registrados).

Ampliar la base tributaria debe tener como objetivo principal mejorar el cumplimiento de los contribuyentes ya registrados, para lo cual debe tomar acciones la Administración Tributaria.

Estudios realizados en diversos países de la región suelen indicar, que un monto que oscila entre el 40% y el 60% del total recaudado es evadido por los contribuyentes.

Esto significa que muchos contribuyentes cumplen con pagar menos de las obligaciones que deberían abonar.

III. FACTORES CONDICIONANTES PARA EL ÉXITO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1. Concepto del éxito

Para saber si se ha logrado el éxito, previamente deben establecerse los objetivos que se pretenden lograr. De la concreción o no de dichos objetivos depende el éxito.

Lo dicho parece tan obvio que no resultaría necesario mencionarlo, pero muchas veces se juzga si se ha logrado el éxito sin haber fijado previamente los objetivos o suponiendo extemporáneamente cuáles debieron haber sido los objetivos perseguidos.

2. Factores críticos para el éxito

Vamos a detallar a continuación los factores

que se consideran críticos para lograr el éxito, subdivididos por área. No pretendemos en esta oportunidad desarrollar cada tema, simplemente enunciar la idea y describirla muy brevemente.

2.1 Area Política

Es de fundamental importancia que exista un apoyo explícito y real a la Administración Tributaria por parte de las máximas autoridades nacionales (Presidente o Ministro del Area). Este apoyo puede manifestarse de diversas formas, pero es fundamental en lo siguiente:

- Rápida tramitación de Decretos o Resoluciones reglamentarias;
- No participación en asuntos técnicos tributarios que afecten en forma directa a contribuyentes determinados;
- Asistencia a la realización de algún operativo de control tributario como apoyo explícito y directo a las acciones que se realizan, transmitiendo una señal de seriedad e inflexibilidad con relación a este tema; y
- Pronunciamiento de apoyo a la gestión de la Administración Tributaria en actos políticos y reportajes periodísticos.

La igualdad efectiva de todas las personas, naturales o jurídicas, para la aplicación de la ley tributaria es imprescindible. Cuando alguien goza de inmunidad para que no se le aplique la ley, esto transciende e induce a otros al no pago del tributo.

2.2 Area Legislación

El Sistema Tributario debe requerir de cada agente económico un aporte razonable. Lo contrario da paso a la excusa de que una presión tributaria excesiva induce a la evasión. Finalmente ésta inhibe la competencia entre agentes económicos formales e informales.

El Código Tributario debe contener procedimientos ejecutivos que permitan combatir la evasión y defraudación comprobadas.



Por supuesto que debe admitirse la debida defensa del contribuyente, pero hay que lograr el punto de equilibrio justo donde los procedimientos no se dilaten en demasía, dando la sensación de que no existe castigo para el evasor.

La legislación tributaria debe incluir, en forma directa o complementaria, consecuencias penales para defraudaciones fiscales debidamente comprobadas.

2.3 Area Planeamiento

El accionar principal de la Administración Tributaria debe estar contenido en un plan estratégico definido y divulgado internamente. Este debe establecer los principales objetivos que se ha de intentar lograr.

Complementando el plan estratégico debe hacerse un programa que contenga las tareas a realizar para lograr los objetivos propuestos.

2.4 Area Autonomía

Es sumamente importante que la Administración Tributaria tenga Autonomía Administrativa y Financiera, tomando los fondos necesarios para su funcionamiento directamente de la recaudación de los impuestos que administra. Por supuesto este flujo de fondos debe estar determinado por un porcentaje legalmente establecido y el mismo debe permitir financiar un presupuesto previamente aprobado.

2.5 Area Estructura

Existen una serie de funciones imprescindibles que deben estar bajo el control de la Administración Tributaria, ellas son:

- Registro de Contribuyentes;
- Recaudación;
- Fiscalización;
- Cobranza Coactiva; y
- Representación en juicios contenciosos.

Que esté “bajo el control” no significa que “la deba realizar” sino que tenga el poder de decidir cómo se va a hacer (Ej. contratar a los bancos para que realicen la recaudación de los tributos).

2.6 Area de Recursos Humanos

Esta es un área sumamente importante y fundamental.

Quienes están en los niveles de decisión de la Administración Tributaria deben cumplir con los atributos que tales cargos requieren, por ejemplo:

- Capacidad de realizar una administración efectiva;
- Motivación;
- Temple necesario para sortear obstáculos;
- Imaginación creativa y realista; y
- Dedicación a la tarea.

El grupo que conducirá el desarrollo y mantenimiento de los principales sistemas debe ser de primer nivel profesional, con un amplio conocimiento del tema y con experiencias exitosas en el desarrollo y operación de aplicaciones que han de trabajar en forma masiva.

El personal debe ser seleccionado para cada puesto de trabajo teniendo en cuenta solamente su capacidad para ejercerlo, sin considerar ningún otro atributo necesario, como por ejemplo su recomendación o militancia política o sindical.

La retribución debe ser, como mínimo, igual a la que el mercado de trabajo ofrece para puestos similares en la actividad pública o privada. Esto debe estar complementado con un régimen ágil para incorporar y despedir personal en función de: las necesidades de la Administración Tributaria, el rendimiento y las faltas cometidas por los empleados.

El régimen debe permitir la incorporación de personal transitorio para la realización de



determinadas tareas (Ej. Operativos de fiscalización).

Debe existir una presunción de incorruptibilidad del personal de la Administración Tributaria.

Debe lograrse la satisfacción del personal por la pertenencia al grupo y a la institución en la cual se trabaja y por la tarea que se realiza.

2.7 Area Infraestructura

La legislación debe prever plazos para que la administración se adecue a los requerimientos que la ley establece.

Se debe disponer de cantidad suficiente y oportuna de insumos básicos (Ej. formularios de declaraciones, boletas de pago, etc.). Esto evita que los contribuyentes presionen para que se difieran los vencimientos para el pago de los tributos.

Se debe disponer, en forma autónoma, de equipamiento de computación, en la cantidad y capacidad que las aplicaciones desarrolladas y los volúmenes de información a manejar requieran.

2.8 Area Sistemas y Procedimientos

La gran mayoría de los sistemas y procedimientos que utiliza la Administración Tributaria, por ser de carácter masivo, deben tender a ser simples, pues si se usan sistemas y procedimientos engorrosos y complicados, la probabilidad de cometer errores aumentará en forma significativa. No debemos olvidar que la mayoría de las Administraciones tienen oficinas regionales en todo el territorio del país y su planta de personal es numerosa y con aptitudes diversas, lo cual dificulta su capacitación cuando los sistemas son complicados.

Existen dos tipos de sistemas y procedimientos, los básicos o esenciales, sin los cuales la Administración Tributaria no puede funcio-

nar como tal y los complementarios o adicionales que, en algunos casos, se hacen indispensables porque generan un importante aumento de coeficiente de riesgo para el evasor.

A) Básicos:

- a. Debe contarse con un Registro de Contribuyentes bajo control exclusivo de la Administración Tributaria.
- b. Debe contarse con un sistema para la recepción de las declaraciones y para la recaudación de los impuestos. Está comprobado que un sistema muy eficaz es el que utiliza a la red bancaria, donde ésta no sólo recibe y transfiere los fondos, sino que también captura la información contenida en las declaraciones y pagos. Todo este servicio por supuesto debe estar reglado por un contrato que posibilite la aplicación de sanciones fuertes a los Bancos incumplidores.

B) Complementarios:

- a. Es necesario contar con un sistema selectivo de control de los principales contribuyentes que son los que aportan el mayor porcentaje de la recaudación. En la mayoría de los casos, aproximadamente 2.000 contribuyentes aportan más del 50% de la recaudación.

Podemos citar a modo de ejemplo la situación de los siguientes países:

País	cantidad	% de recaudación
Argentina	2.450	51
Bolivia	1.350	66
El Salvador	1.005	75
Nicaragua	400	75
Paraguay	1.000	60
Perú	1.600	58

- b. Un sistema que genera alto riesgo para los evasores es el de facturas administradas (en el Perú, comprobantes de pago),



pues aquellos que están fuera de las normas están expuestos a:

- Clausuras temporarias de su negocio; e
 - Imposibilidad de transferir crédito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)
- c. Las retenciones de impuesto, como pago definitivo o a cuenta, incrementan sustancialmente las recaudaciones, pues al retenedor no le cuesta dinero extra (salvo que no realice la retención y su pago) y el retenido no tiene alternativas que le permitan eludir el pago del tributo.
- d. El procedimiento de pagos a cuenta o pagos anticipados tiene dos efectos:
- Posibilita que los ingresos fiscales se produzcan en forma relacionada al desarrollo de la economía empresarial; y
 - Disminuye los saldos a pagar al presentar la declaración por todo el período fiscal, lo cual subjetivamente induce a disminuir la evasión.

2.9 Area Acciones

Las acciones que debe realizar la Administración Tributaria, utilizando los sistemas y procedimientos desarrollados, deben tender a cubrir un amplio sector del universo tributario, ya sea:

- a. En forma directa:

Mediante los requerimientos e investigaciones que se realicen.

- b. En forma indirecta:

Por el ejemplo que brindan a terceros no fiscalizados, que toman conocimiento de lo que sucede con los evasores.

Acciones del tipo señalado pueden ser:

- Verificación de inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC);
- Verificación de presentación de declara-

ciones;

- Verificaciones de los pagos realizados;
- Reliquidaciones por errores aritméticos;
- Verificación de disponibilidad y uso de comprobantes de pago (Facturas o Boleas de Venta);
- Verificación del registro en libros contables obligatorios;
- Etc.

Las acciones deben ser persistentes, hacerlas por única vez o en forma esporádica causa efectos mínimos.

Las acciones deben ser oportunas, su realización debe efectuarse cuando se presume que han de producirse los hechos objeto del control o cuando se realiza la actividad de la cual se deriva la tributación.

Las acciones deben finalizar con sanciones efectivamente aplicadas a los infractores. Si se realizan controles sin sanciones el riesgo de evadir decrece, el ejemplo cunde y la recaudación es afectada en forma negativa.

2.10 Area Publicidad y Difusión

Esta es un área sumamente importante. Por más acciones que realice la Administración siempre ha de cubrir a un pequeño porcentaje de los contribuyentes, al resto se debe llegar con publicidad e inducción al periodismo.

Existen varios tipos de enfoques publicitarios y todos se han de usar:

- Motivacional, donde se explica por qué se deben pagar los impuestos y en qué se utiliza lo recaudado;
- Informativo, donde se da a conocer cuándo, dónde, cómo y con qué se ha de cumplir con las obligaciones tributarias; y
- Coercitivo, donde se informa qué acciones de fiscalización lleva a cabo la Administración y qué consecuencias debe soportar el contribuyente que incumple con sus obligaciones.



El periodismo debe ser inducido, mediante el suministro de información para que realice notas convenientes a acciones de la Administración.

Debe existir un Plan Anual de Publicidad y Difusión para que las acciones que se realizan en esta área sean constantes.

2.11 Area Externa a la Administración Tributaria

En una amplia gama de áreas externas a la Administración Tributaria, se han escogido dos, por la importancia que las mismas revisten para el complejo proceso de cobro de impuestos, las mismas son:

a. Tribunales Administrativos y Judiciales

Es sumamente importante que los mismos sean confiables por:

- Su conocimiento de la materia;
- Su moralidad; y
- La oportunidad en sus fallos, para no dar la sensación de que los juicios están indefinidos o que los castigos nunca llegan.

b. Gasto Público

Que la utilización de los fondos públicos tenga un consenso de aceptación. Si así no fuera surge la excusa de si se justifica pagar los impuestos.

3. Conclusiones sobre el éxito

Un sistema no puede tener mayor grado de eficacia que la que tiene su módulo más débil. Dicho en otras palabras la fuerza que soporta una cadena está limitada por el peso que soporta su eslabón más débil.

Haciendo una analogía con la tributación, podemos decir que ésta se comporta como una cadena. Los sistemas y procedimientos que operan en la Administración tienen un cierto grado de eficacia.

Si alguno de dichos sistemas o procedimientos es débil, hacia él confluirán los evasores y allí se escurrirá el esfuerzo realizado en las etapas anteriores del control de las obligaciones.

Toda Administración debe tener un plan estratégico quinquenal. Concordantemente con aquel, anualmente debe elaborarse un plan conteniendo las metas a alcanzar.

Para medir el éxito de una administración hay que comparar los niveles de realización de cada año con la lista de los objetivos que oportunamente se habían establecido.

IV. ANALISIS PARA LA RECAUDACION Y FISCALIZACION DE LOS TRIBUTOS

Pensar en la modernización y simplificación de los sistemas y procedimientos que se emplean en la fiscalización y recaudación, exige el análisis de la forma en que está estructurado el padrón de contribuyentes tanto en lo referente a la cantidad como a la importancia de sus componentes, particularmente cuando se trata de tributos de aplicación generalizada como son el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado.

De inmediato se observa que existe una gran cantidad de pequeños responsables y un limitado número de grandes contribuyentes, quedando entre ambos una franja compuesta por los de mediana importancia.

Como expresábamos anteriormente, en los países de América Latina una cantidad aproximada a los 2.000 contribuyentes explica más del 50% de la recaudación.

Si la muestra analiza 30.000 contribuyentes, éstos suelen contribuir con una cantidad mayor al 90%.

El resto de los contribuyentes suelen tener características diferentes en cuanto a niveles de organización y capacidades contributivas.



Existen importantes estratos con grandes dificultades de orden administrativo por el bajo nivel organizativo de los mismos (pequeños y medianos contribuyentes, profesionales y sector agropecuario).

Las características propias de los contribuyentes, su tamaño empresarial y el nivel de la actividad económica que realizan ha hecho reconocer, en la mayoría de los países, que los mismos tienen distintas necesidades de la administración.

Es así como la estructura de la masa general de contribuyentes adquiere la conocida forma de pirámide.

Para citar algunos ejemplos, en Brasil 30.000 contribuyentes aportan cerca del 90% de la recaudación y en el Uruguay, 11.000 contribuyentes aportan el 83%.

Una primera reflexión es que los métodos de recaudación y fiscalización no deben ser iguales para los tres segmentos (grandes, medianos y pequeños contribuyentes).

Los grandes contribuyentes aportan la parte más significativa de la recaudación; pero cabe advertir que ello acontece no sólo por tratarse de los más importantes, sino también por la circunstancia de que los medianos y especialmente los pequeños suelen evadir en una proporción notoriamente mayor que los primeros.

En efecto, parece razonable admitir -aunque con las excepciones de rigor- que cuanto más importante es el contribuyente, menor tendencia a la evasión se observa.

Esta aseveración se fundamenta en los propios inconvenientes y riesgos que conlleva dicha actitud ilícita, toda vez que, en este aspecto, la gran empresa no se ve favorecida por su propia estructura ni por los medios de control interno y externo que utiliza, todo ello sin perjuicio de otros factores como pueden ser el prestigio y la reputación que en mu-

chos casos resultan vitales para el desarrollo de su actividad.

Lo expuesto no debe conducirnos a pensar en la falta de necesidad y menos aún en la inconveniencia de que tales sujetos queden sometidos a fiscalización y control. Por el contrario y en razón de su limitada cantidad y significativa importancia, deben quedar detectados por las mejores técnicas de auditoría fiscal, de análisis de formas de elusión tributaria potenciales y de seguimiento y control de sus obligaciones.

Paralelamente los grandes contribuyentes deben ser usados en forma primordial para obtener de ellos una base importante de datos que sirvan para lograr un verdadero sistema de informaciones, que servirá de sustento para el posterior control de los medianos y también para convalidar las determinaciones de los pequeños, ya se trate de las que ellos puedan haber efectuado o de las que, en su caso, pueda haber dispuesto la administración.

Distinto debe ser el enfoque para tratar a la gran cantidad de sujetos que constituyen la base de la pirámide, pues se trata aquí de contribuyentes huidizos con deficiente organización administrativa aunque de limitada importancia fiscal.

Parece recomendable para estos casos tratar de agilizar los métodos de determinación y pago, con el fin de uniformar su comportamiento y asegurar una parte de la recaudación.

Un ejemplo de simplificación tributaria está constituido por el llamado "Régimen Único Simplificado" (RUS) para la determinación de los Impuestos a la Renta, General a las Ventas y Promoción Municipal, y el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER).

Finalmente, en la base de la pirámide deben quedar aquellos contribuyentes que no evidencian ninguna actividad económica generadora de tributos en largos períodos,



bajo la forma de contribuyentes pasivos hasta tanto los mismo reinicien sus actividades o, en su caso, la administración los active como consecuencia de las tareas de auditoría tributaria y cruzamiento de información.

Estos contribuyentes deben quedar transitoriamente inhibidos de atributos tributarios tales como emitir facturas sustentadoras de gastos ni otorgar crédito fiscal.

Pero para que todo ello pueda funcionar es menester que la administración tributaria que de legalmente autorizada a emplear los modernos sistemas y técnicas de informática que puedan resultar aconsejables para efectuar en forma automática la determinación, liquidación, notificación, control de cumplimiento, apremio, etc.

De tal manera se podrá ganar decididamente en simplicidad y eficacia empleando nuevos y renovados procedimientos mediante el uso de computadoras, la confección de notificaciones y liquidaciones sin necesidad de firma ológrafa, avisos telefónicos automatizados, la posibilidad de efectuar pagos por medios electrónicos, etc.

Básicamente la Administración Tributaria es efectiva si controla cuatro brechas principales:

- 1) Contribuyentes no registrados;
- 2) Contribuyentes no declarantes;
- 3) Contribuyentes evasores; y
- 4) Contribuyentes morosos.

Si la Administración sólo controla efectivamente una brecha, el incumplimiento se desplazará hacia la brecha donde la Administración tiene menor control.

Esto tiene particular importancia tanto para el diseño de la política tributaria, como para la asignación de los recursos de la Administración Tributaria.

La lucha contra el incumplimiento tributario requiere que se establezcan mecanismos para

su detección y que se apliquen sanciones eficaces.

La mejor estrategia consiste en combinar la detección de incumplimientos con la efectiva sanción de los mismos, de tal modo que se optimice su efecto sobre el cumplimiento.

Hay que poner el énfasis en la asistencia al contribuyente para que cumpla con sus obligaciones tributarias, hay que detectar más tarde el incumplimiento y, por último, aplicar sanciones.

Como norma, las estrategias requieren una combinación adecuada de todas esas acciones.

En la planificación entonces pueden fijarse los siguientes fines básicos y objetivos que atienden en equilibrio las brechas enunciadas:

a) Fines básicos

1. Maximizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias;
2. Crear un verdadero riesgo para el evasor; y
3. Mejorar permanentemente la imagen de la organización frente a sus integrantes y a la opinión pública, tendiente a lograr el mayor nivel de confianza con relación a su integridad moral y eficacia.

b) Objetivos operativos

1. Individualizar e identificar al sujeto pasivo de las obligaciones tributarias (Registro Unico de Contribuyentes);
2. Determinar y liquidar la obligación tributaria;
3. Recaudar;
4. Accionar sobre el incumplimiento de las obligaciones formales;
5. Accionar sobre el incumplimiento de las obligaciones de pagos;
6. Realizar la cobranza coactiva de la deuda morosa;
7. Ajustar, mediante la auditoría tributaria, la omisión o falsedad de lo declarado;



8. Definir y sustentar la posición del organismo, cuando existan aspectos tributarios controvertidos; y
9. Sancionar el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

c) Objetivos de gestión

10. Elaborar las estadísticas tributarias; y
11. Coordinar el suministro, mantenimiento, conservación y control de los recursos humanos, económicos y financieros de la organización.

V. LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA AL 2000

A continuación se exponen algunos de los aspectos que indudablemente estarán en la problemática de la Administración Tributaria en los próximos años.

1. Administración y política tributaria

A pesar de los significativos esfuerzos realizados, no puede decirse que se haya alcanzado un equilibrio fiscal.

Esto adquiere mayor relevancia si se observa la necesidad de incrementar el gasto social y la inversión, lo que hace indispensable explorar nuevos mecanismos para incrementar los ingresos en forma permanente.

2. El aumento de la carga tributaria

La carga tributaria promedio es baja si la comparamos con la de los países industrializados. Los impuestos al consumo han pasado a representar un porcentaje similar al de otras regiones, pero los impuestos directos y de seguridad social son consistentemente más bajos.

Aumentar la carga tributaria no significa, como mencionamos anteriormente, incrementar las tasas, sino realizar un esfuerzo decidido por aumentar la base, mediante la fiscalización y la eliminación de las exenciones.

Con el aumento de las tasas las obligaciones tributarias se incrementarían para los que actualmente pagan, pero todos aquellos que están al margen del sistema seguirán exentos.

3. Fortalecimiento de la Administración Tributaria

La Administración Tributaria debe adecuarse a los continuos cambios en la legislación y procurar el perfeccionamiento de los sistemas vigentes.

Para ello, el proceso de reforma debe entenderse como un proceso dinámico, que requiere ajustes y modificaciones acordes con las nuevas realidades, y debe continuarse el esfuerzo de fortalecimiento de la Administración Tributaria. Pero será necesario también ahondar en algunos campos que hasta el momento no han recibido tanta atención, como la fiscalización y el control de la evasión y la integración económica regional.

4. Control de la evasión

La evasión y la elusión tributaria no son simplemente problemas de recaudación en que el ingreso esperado por la administración se ve disminuido por el comportamiento estratégico del contribuyente.

La evasión desvirtúa el diseño del sistema tributario y produce un rompimiento entre la ley y la práctica.

La ley puede ser justa y el sistema neutral, pero si la administración no logra hacerla cumplir, la economía deja de ser competitiva y el sistema deja de ser justo.

Es mucho lo que queda por hacer en este campo.

Los sistemas informáticos introducidos recientemente y la recopilación de información de varios sectores como el sistema de cruzamiento de información de proveedores de principales contribuyentes, proveedores del Estado, e importaciones, entre otros, deben



utilizarse regularmente para diseñar campañas de fiscalización.

A medida que se avance en la reforma del Estado y el Sistema Judicial, éstos podrán complementar y reforzar la acción de la administración.

5. Simplificación y calidad de la Administración.

La simplificación fue uno de los principales objetivos de la reforma y deberá seguir constituyendo una preocupación de la administración.

Debe transmitirse la imagen de que las administraciones tributarias prestan un servicio a la comunidad y que el contribuyente tiene el derecho de exigir un buen servicio.

El servicio debe ser prestado en forma eficiente, atendido por personal capaz que resuelva todas sus dudas y reclamos con eficacia en un tiempo relativamente corto, disminuyendo el costo de llevar a cabo las obligaciones tributarias.

Con ello se busca obtener la confianza por parte del contribuyente en cuanto a la integridad y equidad de los funcionarios, mejorando la imagen de la administración y del Estado en general, incidiendo positivamente sobre el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

6. Recursos Humanos

El éxito de la reforma de las administraciones tributarias dependerá de la calidad y la eficiencia de sus recursos humanos.

La renovación del personal debe continuar haciéndose en forma selectiva, diseñando sistemas transparentes de selección de personal que permitan retener a los mejores funcionarios.

El fortalecimiento de los recursos humanos y la capacitación serán dos aspectos que necesariamente acompañarán las reformas en los

próximos años, pero éste no puede ser un esfuerzo aislado.

En primer lugar es indispensable institucionalizar todos los cambios y las mejoras en la administración para evitar que el éxito de las reformas esté supeditado a la permanencia en el cargo de los ejecutores de las mismas. Son ya muchas las experiencias en que al retirarse el grupo encargado de llevar a cabo la reforma, las mejoras obtenidas hasta entonces se pierden.

En segundo lugar, la modernización de la Administración Tributaria debe estar acompañada de la modernización del Estado en general, con el establecimiento de una administración pública confiable, que complemente las labores de la administración.

7. Integración internacional

Desde hace ya varias décadas viene hablándose de integración regional, pero ahora más que nunca ésta parece hacerse realidad. Los procesos de apertura económica casi simultáneos y de similares características, hacen natural que en la medida en que aumente el comercio intrarregional se compatibilicen los sistemas tributarios. El tratamiento similar a la evasión extranjera, el arancel externo común y el reconocimiento de impuestos pagados en otros países de la región son temas que necesariamente deberán tratarse. Pero la integración no sólo se dará en términos de impuestos y aranceles, sino que el intercambio de información sobre origen y destino de mercancía, la información sobre proveedores y compradores, entre otros aspectos, podrán ser utilizados para fortalecer la fiscalización.

8. Nuevos recursos informáticos y tecnológicos

Los avances tecnológicos abren posibilidades en forma permanente. Durante años se ha estado oyendo hablar de la "oficina del futuro". De alguna manera, las promesas de ese futuro ya han llegado.



Hoy existen nuevas formas de comunicaciones electrónicas, desde el correo de voz, hasta el fax y correo electrónico. Pueden comunicarse personas ubicadas en diversos extremos del país tan fácil como se lo haría con la persona que se encuentra al lado de nuestro escritorio

Las aplicaciones y las nuevas tecnologías han cambiado el flujo básico de la información, obligando a las instituciones a cambiar la forma en que se organizan.

Por ejemplo, hoy es posible desempeñar las tareas desde una computadora personal ubicada en el domicilio personal y la telejornada es una atractiva y rentable oportunidad. El acceso remoto a la red ha aumentando en forma sostenida en el mundo y los empleadores están utilizando esta posibilidad para reducir las distancias a que se viaja.

Ya no es imprescindible estar en la oficina para ser productivo.

Por caso, hoy un auditor podría recibir en su casa las órdenes de fiscalización directamente en su computador portable, junto con toda la información de apoyo necesaria para iniciar la actividad de auditoría, sin necesidad de trasladarse a la oficina.

En los Estados Unidos, más del 50% de los empleados de oficina usan PCs y casi la mitad de ellas se conectan a redes. Todo tipo de información está disponible en las redes corporativas.

Todo esto está cambiando los métodos tradicionales de comando y control de gerencia. La información ahora se distribuye y está disponible para un grupo mayor de personas.

En poco tiempo más los documentos electrónicos podrán competir con los papeles. Si bien la oficina sin papeles parece lejana, hay una unión de avances tecnológicos que ha hecho que los documentos electrónicos de alta calidad sean una alternativa viable a los papeles

actuales. Si las administraciones abandonan el paradigma del papel se abre ante ellas una nueva clase de documentos electrónicos.

La desaparición del papel como soporte de los datos tributarios traerá consigo una profunda transformación estructural que tal vez sea más importante que la registrada en la década del sesenta con la introducción de las computadoras en las Administraciones Tributarias.

Para que esto sea posible es fundamental que las administraciones resuelvan adecuadamente el problema de la calidad en la entrada de los datos, para que el computador registre en forma absolutamente confiable las declaraciones y los pagos que efectúan los contribuyentes, así como también toda otra transacción que involucre a cada uno de los mismos, tales como la presentación de trámites de devoluciones, compensaciones, o ajustes de determinación practicados por las áreas de auditoría.

Una forma de visualizar esta posibilidad, por ejemplo, es que los contribuyentes de las unidades de principales contribuyentes realicen todas sus transacciones con la administración tributaria mediante un software desarrollado por la SUNAT y la entreguen a la administración mediante un modem, realizando sus pagos ordenando un cargo (débito automático) en su cuenta corriente bancaria.

Esto implicaría que el contribuyente rara vez tendría necesidad de salir de su oficina para cumplir con sus obligaciones, reduciendo sus costos para el cumplimiento tributario y ganando en calidad y seguridad en la realización de las mismas.

VI. ANEXO I OBJETIVOS CONCRETADOS POR SUNAT 1991/1995

La SUNAT ha logrado grandes adelantos en la modernización y fortalecimiento de la Institución.



Lo precedentemente expuesto se manifiesta en los niveles de Recaudación, que durante el año 1994 alcanzó los 13,362.6 millones de nuevos soles, cifra que al compararse con la recaudación acumulada en 1993, registra un incremento real de 25.4 por ciento.

En cuanto al Impuesto General a las Ventas (IGV), la recaudación acumulada se incrementó en 37.48 por ciento en términos reales respecto al año anterior. Con esto, la participación de este impuesto en el total se ha incrementado de 40.0 por ciento en 1993 a 43.7 por ciento en 1994.

Asimismo, se ha continuado experimentando un aumento tanto en la inscripción como en la mejora en el volumen y promedio de pago por contribuyentes.

Se han logrado importantes objetivos y además se han desarrollado y concluido sistemas básicos para la Administración Tributaria y para la aplicación efectiva del sistema tributario, con resultados muy importantes en el incremento de la recaudación y en el cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes.

Lo expresado precedentemente se verifica en el permanente aumento de la Recaudación y de la Presión Tributaria, como se aprecia en los siguientes cuadros comparativos:

RECAUDACION¹

AÑO	VALORES	VALORES	%
	CORRIENTES MONTO	CONSTANTES MONTO	
1990	605,231	1,835,974	
1991	3,063,037	2,007,840	9.36%
1992	5,615,212	2,115,173	5.35%
1993	8,624,838	2,184,617	3.28%
1994	13,362,607	2,739,137	25.38%

¹ No incluye Otros Ingresos No Tributarios registrados por el BCRP.

Fuente: BCRP/SUNAT

Elaboración: SUNAT-Gerencia de Estudios Económicos.

INGRESOS CORRIENTES¹

En porcentaje del PBI

AÑO	
1990	9.5
1991	9.5
1992	11.4
1993	11.3
1994	13.2

¹ Incluye Canon Petrolero, Recuperación de alimentos e Ingresos Contables. Los datos del año 1990 al 1993 son de fuente BCRP.

Fuente: BCRP/SUNAT

Elaboración: SUNAT-Gerencia de Estudios Económicos.

En cuanto a los objetivos cumplidos, se pueden destacar principalmente los siguientes:

1. Implementación de la Estructura

Ha sido implementada la nueva Estructura Organizacional, en todos sus niveles jerárquicos, estando en permanente revisión para adecuarla a las necesidades de la Institución.

2. Implementación del Sistema de Recaudación Bancaria

En el mes de julio de 1993, se ha puesto en marcha el nuevo Sistema de Control de la Recaudación efectuada por la Red Bancaria, compuesta en la actualidad por doce bancos que totalizan aproximadamente 1,200 sucursales, a nivel Nacional, quienes reciben y procesan más de 900.000 declaraciones y/o pagos mensuales.

El sistema ha sido permanentemente actualizado desde su implantación, incorporándose nuevas funciones tendientes a mejorar la calidad de la información, reduciéndose notablemente los niveles de errores en los datos recibidos al nivel actual de 0.06% de datos erróneos.

3. Implementación del Sistema de Registro Único de Contribuyentes

Se realizó el reempadronamiento de contribuyentes, a los que se les otorgó un nuevo

número de identificación tributaria conformando el Registro Unico cuyo crecimiento se aprecia seguidamente:

<u>Fecha</u>	<u>Cantidad</u>
30-04-93	260.693
31-12-93	894.491
30-08-94	1,201.634
30-03-95	1,370.613
30-09-95	1,557.518 (1)

(1) Incluye 279.188 contribuyentes "Pasivos"

Ha sido implantado el sistema interactivo, con atención personalizada y actualización de datos en tiempo real (en línea) sobre el 84% del total de inscritos.

4. Implementación del Sistema de Control para los Principales Contribuyentes

Se ha implantado el sistema computacional en 15 Intendencias Regionales y Zonales para el control de los Principales Contribuyentes quienes, representan aproximadamente el 79% de la recaudación.

5. Implementación del Sistema de Control de "Omisiones" para los medianos y pequeños contribuyentes

6. Implementación del Sistema de Control de Comprobantes de Pago (Facturas)

El sistema cuenta con procesos descentralizados y atención en línea al contribuyente.

7. Creación de la Intendencia Nacional de Informática

Se creó la Intendencia Nacional de Informática, la que en tres años ha alcanzado un nivel tecnológico tal que ha sido invitada como expositor en la Reunión Anual de Usuarios de Informix, llevada a cabo en San José California USA, en la semana del 17 de julio de 1995.

Se ha adquirido el equipamiento computacional para las siguientes aplicaciones:

- a) Desarrollo de los Sistemas;
- b) Equipamiento Central de la Intendencia Nacional de Informática;
- c) Intendencias Regionales y Oficinas Zonales (15) del interior del país, los cuales han sido utilizados prioritariamente en la descentralización operativa de las aplicaciones;
- d) Apoyo a la fiscalización realizada por auditores a través de sus computadores personales (PCs);
- e) Capacitación, adiestramiento y difusión, a cargo del Instituto de Administración Tributaria; y
- f) Atención de contribuyentes en las "Plazas SUNAT" de las ciudades de Lima, Piura, Junín y La Libertad.

8. Programa de Calidad Total

SUNAT ha emprendido, a partir de 1994, un proceso que aplica los conceptos para la búsqueda de la calidad total para elevar los niveles de eficiencia administrativos, tanto gerenciales como operativos.

Inicialmente se ha logrado la sensibilización de los cuadros superiores en los principios de "Calidad Total".

Actualmente se está en la etapa de definición de los "Sistemas Centrales" para establecer los "Comités de Sistemas Centrales" y el "Comité de Calidad".

Se han definido los primeros Sistemas Centrales:

- Control de cumplimiento tributario;
- Servicio de Atención e Información;
- Servicio de Educación y Formación de Conciencia Tributaria; y
- Administración de Recursos.

SUNAT es la primera institución pública en iniciar el proceso de "Calidad Total" en el Perú.



9. Creación de la Oficina Nacional de Atención al Contribuyente

La Oficina Nacional de Atención al Contribuyente, órgano normativo creado en 1994, que tiene como objetivo mejorar la calidad y oportunidad de la atención al contribuyente y brindar información ordenada y uniforme que permita un mayor conocimiento y aplicación de las normas tributarias muestra un alto grado de cumplimiento de importantes actividades durante este año.

Dentro de los principales proyectos realizados cabe destacar la implantación de las oficinas de atención al contribuyente de la denominada Plaza SUNAT en Lima, Piura, Junín y La Libertad. Otros servicios de asistencia implementados incluyen la información tributaria que se proporciona a los contribuyentes a través del teléfono y el sistema de consultas tributarias el cual permite el fácil acceso al personal de la Institución sobre normas legales. El servicio telefónico se extenderá a incluir la posibilidad para el contribuyente de conocer si su declaración ha sido presentada, consultar sobre impresas autorizadas a imprimir comprobantes de pago y consultar sobre su deuda tributaria. Existen además una serie de materiales de difusión e importantes guías tales como la guía de inscripción al RUC, para el Régimen Especial de Impuesto a la Renta, el Régimen Único Simplificado, etc. El conjunto de estos esfuerzos indican una gran labor teniente a mejorar el conocimiento que tiene el contribuyente sobre sus obligaciones y de las formas y procedimientos para su cumplimiento voluntario y que la información emitida tenga criterios uniformes.

10. Creación de la Oficina Nacional de Comunicaciones

Como parte de una labor conjunta la unidad orienta sus esfuerzos a la tarea de crear y fortalecer la conciencia tributaria, induciendo al contribuyente al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

En esta actividad juega un papel importante la divulgación y difusión de la actuación de la SUNAT en la consecución de los objetivos.

11. Adquisición de mobiliario y edificios

Se han adquirido los nuevos inmuebles para la Intendencia Nacional de Informática, Instituto de Administración Tributaria, Intendencias Regionales de Lima (Int. Reg. II), Arequipa -Principales Contribuyentes-, Piura, Trujillo, Ica, Tacna, Huancayo, Cusco e Iquitos y para las Oficinas Zonales de Huánuco, Tumbes, Chimbote, Pucallpa, Cajamarca, Huaraz, Puerto Maldonado, Cañete, Tarapoto y Juliaca.

Además se ha adquirido el mobiliario necesario para el acondicionamiento de las áreas de atención al público y sucursal bancaria de los sectores de Principales Contribuyentes del Interior del país.

12. Recursos Humanos

Se ha mejorado la infraestructura de recursos humanos en todos sus niveles, mediante procesos rigurosos de selección en orden a mérito.

Esta circunstancia y la posterior capacitación de los mismos en el Instituto de Administración Tributaria, hace que la SUNAT hoy cuente con personal profesional, joven, capacitado, y con una gran potencialidad de desarrollo en los años venideros.

13. Capacitación y Adiestramiento

Se dictaron cursos en el área de Administración Tributaria, tanto para el personal integrante como para los funcionarios que ya pertenecían a la institución, enfocados principalmente a:

- a) Implantación de todos los sistemas que se han desarrollado;
- b) Nivelar y reforzar el conocimiento del personal de informática en lenguajes de

cuarta generación y sistemas de bases de datos;

- c) Legislación Tributaria, para la capacitación del personal destinado a las Intendencias Regionales; y
- d) Capacitación a los Jefes de las Intendencias Regionales y Oficinas Zonales y Jefes de los Departamentos de Recaudación en aspectos generales del sistema de recaudación por medio de la red bancaria, RUC y nuevo diseño de declaraciones juradas/pago.

14. Implantación del Sistema de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA)

Mediante el uso de sistemas informáticos cruza las ventas efectuadas por proveedores a diversos clientes quienes informan de ello a la SUNAT, con las ventas que esos mismos proveedores declaran a la administración en su oportunidad. Si los proveedores efectuaran más ventas de las que declaran están evadiendo impuestos y son detectados, fiscalizados y sancionados por este hecho.

Han sido implementados los módulos de requerimiento y recepción de información en medios magnéticos relativos al Crédito Fiscal de 600 principales contribuyentes que representan más del 35% del crédito fiscal en IGV utilizado a nivel nacional.

Dichos contribuyentes han brindado información sobre 56.070 proveedores por un monto aproximado a 7,148 millones de soles.

En función de los resultados obtenidos, el COA ha sido incorporado en el "Plan Institucional" de la SUNAT como un programa anual permanente de fiscalización.

En 1995 se aumentó el universo informante a 1,300 contribuyentes, los que han aportado información sobre más de 120,000 proveedores, cuya información se está procesando.

15. Control Móvil

Se ha implantado el sistema de control de circulación de mercancías para verificar que el traslado de bienes se realice utilizando documentación sustentatoria.

Se ha desarrollado un sistema informático que permite el control de la documentación emitida y el archivo de la misma.

Para el cumplimiento de estas tareas se han provisto de unidades móviles para la Ciudad de Lima y el interior del país y cada una de ellas con una computadora portátil con el software necesario.

Para las tareas de control caminero se han instalado cuatro puestos en los principales puntos de circulación de mercaderías.

16. Reforma del Sistema Tributario

a. Simplificación del sistema tributario

Objetivos de la Reforma

La propuesta de Reforma Tributaria se ha basado en los siguientes objetivos:

- Incrementar la recaudación tributaria; y
- Modificar la compleja, ineficiente e inestable estructura legal vigente en 1991, para lograr un sistema simple, eficiente y permanente.

Para alcanzar estos objetivos, se realizaron ajustes y cambios en la normatividad tributaria para:

- Mejorar la eficiencia y aplicación de los tributos;
- Eliminar los regímenes que causan gran complejidad en su aplicación, tanto para los contribuyentes cuanto para la administración, además de causar serias distorsiones en la asignación de recursos;
- Eliminar un gran número de tributos de



bajo rendimiento pasando de 68 tributos en 1990 a la actual estructura:

- Impuesto a la Renta Régimen General
- Impuesto a la Renta Régimen Especial
- Impuesto General a las Ventas
- Impuesto Selectivo al Consumo
- Régimen Unico Simplificado
- Aranceles
- Esclarecer las reglas de juego entre los contribuyentes y la Administración Tributaria (modificación del Código Tributario); y,
- Lograr la equidad de la carga tributaria, entendida como la del sistema en su conjunto.

Como resultado de las modificaciones de las leyes del Impuesto General a las Ventas, Selectivo al Consumo, Renta, Código Tributario, creación del Régimen Unico Simplificado, y del Régimen Especial de Renta (RER) se ha logrado facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en los aspectos referidos a la determinación y liquidación de sus tributos.

La creación del Régimen Simplificado ha facilitado la inscripción en el RUC mediante un trámite sencillo y con los mínimos datos necesarios.

Con la Reforma se ha logrado un incremento en la cantidad de contribuyentes con pago en sus declaraciones, recepcionándose un menor número de declaraciones juradas sin pago.

CONTRIBUYENTES

	1991	1995 ⁽¹⁾
Contribuyentes inscritos	6,000,000	1,278,330
Contribuyentes que pagan	31,196	419,061

(1) Cifras a setiembre de 1995. No incluye a los contribuyentes de 5ta. categoría.

b. Simplificación de los procedimientos tributarios

Los regímenes tributarios especiales para pequeños contribuyentes, han unificado el pago de sus obligaciones y eliminado para ellos la obligatoriedad de llevar registros y determinar los tributos.

También se ha unificado los formularios, uniendo en uno solo la declaración de varios tributos.

17. Cumplimiento voluntario

Para elevar el nivel de cumplimiento existente, tan importante como castigar el incumplimiento es promover el cumplimiento.

A tal efecto se pueden mencionar las siguientes actividades:

- Creación de las oficinas de atención al contribuyente, las que prestan asistencia en todas las relaciones del contribuyente con la Administración;
- Sistemas de información al contribuyente, utilizando computación con acceso a un menú de preguntas y respuestas; instrucciones claras;
- Utilización de la red bancaria (1200 sucursales) para la presentación de declaraciones y pagos, apertura de los días de vencimiento, a los efectos de evitar aglomeraciones, etc.

Queda claro que el objetivo principal de la Administración Tributaria debe ser promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Sin embargo, el cumplimiento voluntario suele ser directamente proporcional al riesgo que la Administración Tributaria logre crear al contribuyente (que exista una alta probabilidad de detectar los incumplimientos en que este incurra y que sea efectivamente sancionando).

Con la reforma se ha incentivado el cumplimiento voluntario introduciendo en el Código Tributario un régimen sancionatorio que regula los montos de las multas automáticamente en función de la actitud del contribuyente frente a la pretensión fiscal (si la regularización por omisión de tributos se produce espontáneamente, antes de iniciada la fiscalización, iniciada la misma antes de la resolución determinativa, o luego de ella antes de la etapa coactiva).

18. Pasantías

Han sido realizadas pasantías de funcionarios de SUNAT en diversos países, tales como Estados Unidos, Chile, México, Argentina, Brasil, Francia y España, con la finalidad de observar diversos procedimientos o realizar cursos de capacitación especializada.

Lima, Octubre de 1995.

