



LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS : Cuanto más fragosos y enredados, más evasión

Por Juan Carlos Ramírez Larizbeascoa *

En una definición simple y práctica, un Gobierno es un mecanismo que colecta y que aplica fondos. Colecta tributos y aplica gasto. Los gastos son decisiones de gobierno temporales y se refieren al funcionamiento administrativo de las gestiones de los pobladores y empresas, el gasto por servicios de educación, salud y seguridad, y el gasto para construcción y mantenimiento de infraestructura.



No es la carga tributaria la que impulsa la evasión, es el grado de simplicidad o de dificultad del mecanismo de colección lo que ahuyenta al contribuyente.

Pero de igual o mayor importancia es el mecanismo de colección de los ingresos del Estado, y de su forma temporal, el Gobierno. No es la carga tributaria la que impulsa la evasión, es el grado de simplicidad o de dificultad del mecanismo de colección lo que ahuyenta al contribuyente. Cuanto más fragoso y enredado el sistema tributario, más evasión. Como extremos puede anotarse que en Suecia todo el sistema es electrónico y por internet, en donde no se les ocurre que pueda haber un sistema diferente a uno tan simple. Todo, la renta, el impuesto a las ventas y cualquier otro se paga electrónicamente. En el otro extremo están Bielorrusia, donde

hay que hacer 124 pagos al año, una especie de infierno de reportes tributarios, y Papua Nueva Guinea, donde cada pago debe hacerse en una entrevista personal con el funcionario de impuestos para asegurarse de que se paga adecuadamente, perdiendo una gran cantidad de tiempo en el proceso.

En muchas economías, el Impuesto al Valor Agregado (IVA o IGV en el Perú) es un gran aportante en la recaudación del Gobierno. El IVA es un invento francés de 1954, introducido por el Sr. Maurice Lauré, un director adjunto de la autoridad francesa de contribuciones. Muchos países del mundo utilizan este invento del Sr. Lauré sin analizar su base conceptual. Esto no es extraño, en general los países se copian unos a otros sus inventos tributarios sin analizar los motivos que llevaron al inventor a proponerlos.

El invento de Lauré se aplicaba a grandes corporaciones, donde resultaba simple llevar la cuenta de los créditos en cada parte de la cadena. Pero cuando este instrumento se amplió a todas las empresas y las personas, de cualquier tamaño económico, aparecieron los enredos por las muy diferentes condiciones de cada sector económico, por el inmenso volumen de información a procesar y por la decisión de no tomar en cuenta los salarios y otros egresos que son típicos de empresas de servicios.

El IVA o IGV es un buen impuesto teórico, pero no es práctico. Lo práctico es un impuesto directo, pequeño y fijo a cualquier transacción, sea esta de bienes, servicios, salarios, alquileres o de cualquier otro tipo. Un impuesto ciego y sin crédito del 5% sería mucho más aceptable, automatizable y controlable que un sistema progresivo de créditos parciales imposibles de automatizar. La verdadera reforma del Estado, que no es legal sino electrónica, debería considerar esta posibilidad, simple y directa, de coleccionar. ■

* Socio de International Advising & Consulting Company S.A.C.

SISTEMA TRIBUTARIO EN EL PERÚ:

El contexto actual 3 de junio de 2009

El contexto actual: atacar la informalidad y consolidar un régimen tributario simple, estable, eficiente y predecible

Es difícil ser objetivo cuando se discute temas tributarios: usualmente tendremos posiciones e intereses encontrados, dependiendo de si somos contribuyentes, hacedores de política o ente recaudador. Sin embargo, tenemos que hacer un esfuerzo para debatir técnicamente los temas, presentar argumentos y conocer las razones que llevan a la toma de decisiones de las distintas partes.

Al mes de abril, los ingresos tributarios del Gobierno central registraron una disminución de casi un 18% en términos reales respecto del mismo mes del 2008.

Es evidente que el escenario de crisis internacional que atravesamos afecta directamente las cifras de recaudación tributaria.

Por ello, ahora más que nunca, urge un sistema tributario que ataque la informalidad y consolide un régimen simple, concentrado en la aplicación de pocos impuestos para facilitar la interpretación de los mismos y evitar la evasión; un sistema que sea estable, eficiente y predecible como incentivo para generar inversión, sin exoneraciones discriminatorias, que a su vez mejore la recaudación.



Ahora más que nunca, urge un sistema tributario que ataque la informalidad y consolide un régimen simple, concentrado en la aplicación de pocos impuestos para facilitar la interpretación de los mismos y evitar la evasión.

Diagnóstico del Impuesto a la Renta

César Luna Victoria - Socio

Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Luna Victoria Abogados



- El sistema tributario peruano, más allá de las cuestiones técnicas, es extremadamente volátil.
- La recaudación por el Impuesto a la Renta también lo es y, es más, depende de los términos de intercambio.
- Se requiere una mejora de la estructura productiva de la economía peruana.
- Mientras no haya este cambio, la recaudación del Impuesto a la Renta continuará siendo inestable y deficiente.
- Se requiere estandarizar los costos tributarios (*tax como commodity*) independientemente del nivel de recaudación del Impuesto a la Renta, porque es necesario establecer un sistema que pueda competir con las demás economías.
- En el Perú existe gran evasión fiscal.
- Se requiere iniciar el diálogo con la administración tributaria para redefinir la ambigua norma

- peruana que se refiere a los paraísos fiscales que representan una competencia desleal; y revisar las normas que rigen los estatus de las empresas no domiciliadas en el Perú.
- Es necesario adecuar las normativas legales a la época actual, pues la economía cambia de manera acelerada.
- La política fiscal necesita normativas eficientes.
- La presión tributaria es cada vez más fuerte y es asumida por las personas naturales que tributan, las que están en planilla.
- Es necesario revisar las normas para recaudar las deudas y la capacidad para resolver expedientes por parte del Tribunal Fiscal.
- Quienes están en mejor posición para tomar decisiones son la SUNAT y el Banco Central de Reserva, porque tienen la información de mejor calidad y pleno control del panorama tributario.



Impuesto General a las Ventas: reducir la informalidad

Fernando Zuzunaga - Socio
Zuzunaga & Assereto Abogados

- La tributación al consumo debe ser neutral, debe mantener equidad y proporcionar seguridad jurídica, basada en la certeza.

- Las formalidades en el IGV tienen como límite no afectar la naturaleza de un impuesto al valor agregado. Por tanto, el incumplimiento de una forma debe estar claramente regulado, distinguiéndose aquellos incumplimientos que generan la pérdida

del crédito y aquellos que motivan la aplicación de presunciones.

- Los mismos principios son aplicables al ISC, tributo que en algunos supuestos utiliza un valor no asociado a la operación gravada, lo que afecta la equidad, razonabilidad y proporcionalidad, además del principio de certeza al crear sistemas burocráticos complejos y carentes de transparencia.



Análisis Económico del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

Hugo Santa María - Socio - Gerente de Estudios Económicos
APOYO Consultoría

El ISC es una importante fuente de recaudación para el fisco. En el 2008, se recaudó cerca de S/. 3,500 millones por concepto de ISC, lo cual representa aproximadamente el 14% de lo que se recauda por Impuesto a la Renta y cerca del 7% de los tributos internos.

El ISC se aplica cuando el consumo del bien genera externalidades, si es considerado de lujo o si la demanda del bien gravado es poco sensible a cambios en precios. Por otro lado, las razones más importantes detrás de la aplicación de impuestos selectivos tienen que ver con que estos son una importante fuente de ingresos para el fisco, corrigen las externalidades negativas y permiten mejorar la equidad vertical (relacionada con la gravación de bienes de lujo).

En el Perú, el ISC no cumple necesariamente con los principios tributarios de equidad y eficiencia. Con relación al principio de equidad, el ISC no genera que los contribuyentes de un mismo nivel de ingreso deban estar sujetos a la misma carga tributaria, ni que los contribuyentes con diferentes niveles de ingreso tributen de acuerdo con su capacidad de pago. Por ejemplo, en bebidas gaseosas, los consumidores de un mismo NSE terminan pagando un ISC por litro de bebida distinto de acuerdo con la marca y presentación que consuman (inequidad horizontal). Además, en los NSE de menores ingresos, predomina el consumo de cerveza, cuyo impuesto por litro de alcohol es mayor que el de otros licores (inequidad vertical).

El ISC tampoco cumple el principio de eficiencia: no minimiza la pérdida de eficiencia social que el tributo genera. Y es que los impuestos selectivos deberían ser simples (bajos costos de cumplimiento tributario y de fiscalización), de

tasas moderadas y bases amplias (para evitar incentivos a la evasión y garantizar cierto nivel de recaudación), y neutrales para minimizar la interferencia en las decisiones de productores y consumidores. Siguiendo los ejemplos anteriores, tenemos que, dado que el ISC a la gaseosa y cerveza se aplica sobre el valor de venta y el precio sugerido respectivamente, se requiere de una fiscalización constante que implica altos costos para la autoridad tributaria. Es más, esta forma de aplicación del ISC genera problemas, pues el precio sugerido al público no coincide, necesariamente, con el precio efectivamente cobrado. Es más, la carga tributaria que enfrentan varios productos gravados por ISC es mayor a la que se observa en la mayoría de países de la región, y esto induce a la informalidad. Además, el ISC genera cambios en precios relativos importantes, afectando a la cerveza con relación al ron y el vino, por ejemplo.

Hay avances positivos en cuanto al ISC a los combustibles y los vehículos. Las reducciones en el ISC a los combustibles se han hecho de acuerdo con su grado de nocividad. Ahora, los combustibles "limpios" y los autos menos contaminantes han sido favorecidos con una mayor reducción del impuesto.

El actual esquema de aplicación del ISC no cumple con algunos principios en los ejemplos vistos. Por ejemplo, en el caso de la cerveza, además de no corregir la externalidad, el ISC genera mayores distorsiones en su precio relativo respecto a otras bebidas. Por otro lado, el impuesto no cumple con la equidad vertical y su administración resulta muy costosa. En el caso de las gaseosas, el ISC no cumple con que los contribuyentes de un mismo nivel de ingreso

estén sujetos a la misma carga tributaria y, debido a la gran cantidad de marcas y presentaciones, requiere de una fiscalización constante. Además, con los cigarrillos, el ISC no refleja adecuadamente la nocividad del producto e induce al menor pago de impuestos a través de la venta de cigarrillos sueltos.

Una propuesta de modificación

Considerando las mejores prácticas internacionales y la teoría económica de la tributación, sería conveniente aplicar impuestos selectivos específicos y no ad valorem a la cerveza, bebidas alcohólicas, cigarrillos y gaseosas.

El impuesto específico permitiría eliminar la inequidad, ya que para cualquier marca o presentación el valor del impuesto sería el mismo; incorporar adecuadamente las externalidades en el caso de productos como las bebidas alcohólicas y los cigarrillos; facilitar la recaudación, pues la medición del volumen producido o importado puede resultar más simple que la fiscalización de una diversidad de precios; evitar que caídas en los precios se traduzcan en pérdidas significativas de recaudación para el fisco; y homogenizar el trato impositivo a los productos importados y nacionales.

Hacia dónde va la SUNAT

Manuel Velarde – Superintendente Nacional

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT



La SUNAT busca fortalecer el equilibrio entre el control fiscal y la facilitación del cumplimiento tributario. Su rol se fundamenta en dos pilares: 1) Financiar el proceso de desarrollo de recaudación de fondos para el Estado, en beneficio de la población, a partir de asegurar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, ampliar la base de contribuyentes, recaudar los tributos de manera efectiva y eficiente, y combatir y sancionar la evasión y el contrabando. 2) La promoción de la competitividad, a partir de la facilitación del comercio exterior, la reducción de tiempos y costos de las operaciones de comercio exterior y la simplificación de los procedimientos.

La SUNAT está en línea con las tendencias internacionales de las administraciones tributarias y ha generado un cambio en la relación con el contribuyente. Brinda un buen servicio y fomenta el cumplimiento voluntario del contribuyente, quien es un cliente con derechos y socio estratégico de la institución.

En el Perú enfrentamos un problema estructural. La SUNAT lucha contra la corrupción, pero, según diversos sondeos de opinión, existe una elevada tolerancia a la evasión -evadir impuestos si se sabe que no lo descubrirán o no pedir factura para evitar el IGV-, aun cuando se le considera un acto de corrupción.

La crisis financiera internacional ha deteriorado los ingresos tributarios. Si el año pasado la presión tributaria fue del 15.6%, este año podría caer al 14.1%. Esto ha motivado una mayor presión sobre la SUNAT para la realización de acciones que contribuyan al incremento de la recaudación.

En un contexto que se mueve entre una realidad visible (economía formal) y una realidad invisible (economía informal), la SUNAT se enrumba hacia la consolidación del equilibrio entre el control fiscal y la facilitación del cumplimiento tributario, a través de la virtualización y simplificación de los trámites tributarios (Gobierno electrónico); una mayor eficacia en el control

tributario para consolidar la fusión de los procesos y la eficacia de las acciones; el uso eficiente de los recursos humanos y materiales; la consolidación de la fusión con Aduanas; y el fortalecimiento institucional y de los valores éticos del personal.

La SUNAT viene mejorando sus procesos de fiscalización selectiva, sectorial y masiva. En cuanto a recaudación y cobranza, se está implementando la cobranza coactiva vía aliados y en carreteras. Estamos haciendo un refuerzo de la cobranza en la Intendencia Regional Lima y agilizando la resolución de reclamos y de apelaciones.

En cuanto al servicio al contribuyente, se cuenta con nueva infraestructura para el canal presencial y nuevos centros de servicios móviles, así como la opción de la declaración simplificada, el portal para segmentos específicos y los recibos y libros electrónicos.

La generación de conciencia tributaria es vital. Estamos trabajando con herramientas que nos ayudarán a lograr el objetivo, como la difusión de los sorteos de comprobantes de pago, el portal educativo, charlas en colegios y universidades, así como capacitación a docentes.

Los acuerdos comerciales vigentes y las negociaciones en marcha, están contribuyendo a eliminar las barreras entre países. Por este motivo, el plan de competitividad aduanera considera varios proyectos relacionados no solo con las concesiones de algunos puertos, sino también con la mejora en procesos y modelos de despacho.

La fusión con Aduanas se va consolidando y ello se refleja en los avances en la reducción del contrabando, gracias a los centros binacionales, los puestos intermedios fusionados, el equipamiento especializado en puertos y aeropuertos internacionales, así como el aseguramiento de la cadena logística.