

2001 - 2005

LA GESTIÓN DE LA SUNAT
EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS:
PRINCIPALES LOGROS Y AVANCES



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
RESUMEN EJECUTIVO.....	9
ANTECEDENTES	13
PRIMERA PARTE: RECUPERACIÓN E INCREMENTO DE LA RECAUDACIÓN, SUSTENTADOS EN UN MEJOR SERVICIO AL CONTRIBUYENTE	21
CAPÍTULO 1: AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA	23
1. Medidas para asegurar el pago del IGV.....	24
1.1. El Régimen de Retenciones	
1.2. El Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias	
1.3. El Régimen de Percepciones	
2. Fortalecimiento de la fiscalización	31
2.1. Los Centros de Control y Fiscalización	
2.2. Mayor presencia en las calles	
3. Cobranza de la deuda tributaria	36
4. Resultado global y perspectivas	39
CAPÍTULO 2: LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO Y LA DEFRAUDACIÓN DE RENTAS DE ADUANAS	41
1. Nueva estrategia para enfrentar el contrabando	42
1.1. Mejora del marco normativo	
1.2. Optimización de recursos	
1.3. Uso de tecnologías de información	
1.4. Mejor coordinación con otras entidades vinculadas	
2. La fiscalización conjunta	49
3. Control de la subvaluación	50
3.1. Salida de las empresas verificadoras de importación	
3.2. Control de canales inteligentes	
CAPÍTULO 3: LA SUNAT AL SERVICIO DEL CIUDADANO	57
1. Mejoras en el servicio al contribuyente	57
1.1. Los Centros de Servicios al Contribuyente	
1.2. Potenciación de la Central de Consultas	
1.3. Nuevo Portal en Internet: www.sunat.gob.pe	
1.4. Calidad en la orientación al contribuyente	
1.5. Otras acciones para reforzar vínculos con los ciudadanos	
2. La Aduana Virtual	67

CAPÍTULO 4: INCREMENTO SOSTENIDO DE LA RECAUDACIÓN	71
SEGUNDA PARTE: REFORMAS ESTRUCTURALES CON VISIÓN DE FUTURO	77
CAPÍTULO 5: INCREMENTANDO LA PRODUCTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN	78
1. Mejoras organizativas y de gestión	78
1.1. Planeamiento estratégico de excelencia	
1.2. Mayor énfasis en el recurso humano	
1.3. Mejoras en la comunicación interna	
2. La SUNAT y el gobierno electrónico	87
3. La limpieza de datos	93
CAPÍTULO 6: FORTALECIENDO LA RELACIÓN ESTADO-CIUDADANO	97
1. La transparencia como elemento prioritario	98
1.1. La Defensoría del Contribuyente	
1.2. El Grupo Consultivo en Temas Aduaneros	
1.3. El Grupo de Trabajo de Tributos Internos	
2. Formación de conciencia tributaria	103
2.1. Educación Tributaria	
2.2. Encuentros Universitarios	
2.3. Programas Sociales Tributarios	
3. Sorteos de Comprobantes de Pago	111
CAPÍTULO 7: LIDERANDO LA REFORMA DEL ESTADO: LA FUSIÓN SUNAT - ADUANAS	113
1. Determinantes de la fusión	113
2. El modelo de fusión	116
3. La integración de dos culturas	118
4. Avances y logros	119
CAPÍTULO 8: SUNAT Y LA REFORMA TRIBUTARIA 2003-2004	122
1. Modificaciones al Código Tributario y otros procedimientos tributarios	125
2. Modificaciones a la Ley del Impuesto a la Renta	126
3. Modificaciones al IGV e ISC	127
4. Introducción del Impuesto a las Transacciones Financieras	129
5. Perfeccionamiento del Registro Único de Contribuyentes	134
6. Nuevo Régimen Único Simplificado	134
7. Modificaciones a la Ley General de Aduanas	135

PRESENTACIÓN

Quisiera reflejar, y dejar anotadas en las páginas de este documento, la magnitud y la importancia de la labor desarrollada, así como el ritmo de cambios, la introducción de mejores procesos y estructuras más adecuadas que un nuevo equipo de profesionales, motivados esencialmente por contribuir al desarrollo del país, ha logrado implantar en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) durante los últimos cinco años para adaptar esta Institución a las necesidades de la hora presente y proyectarla hacia el futuro inmediato.

Convocada a mediados del 2001 por la Dra. Beatriz Merino, quien había sido recientemente designada Superintendente, para que colabore con ella en el proceso de cambios que necesitaba la SUNAT, me tocó iniciarme en esta Institución en lo que es esencialmente su núcleo duro: la Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario, que es la encargada de verificar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y de programar las acciones de fiscalización pertinentes.

Desde el primer momento me tocó lidiar con la evasión e imaginar los procesos que podríamos implementar para ampliar la base tributaria y llevar adelante el proceso de cambios antes mencionado.

Más adelante, al producirse la fusión por absorción de la SUNAT con la Superintendencia Nacional de Aduanas, tuve que enfrentar la difícil misión de liderar la entidad fusionada, asumiendo la dirección de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas. Desde allí me tocó velar, principalmente, para que la integración de dos de las instituciones

más importantes del Estado, que regulan procesos afines pero administraban negocios diferentes, ambas con poderosas estructuras y administraciones e importantes núcleos de personal pero regidas a su vez por culturas muy diferentes, se lleve a cabo aprovechando lo mejor que pudiera extraerse de cada una de ellas para potenciar el accionar de las dos.

Aquí, el equilibrio y la ponderación resultaban esenciales. La SUNAT tenía una tradición de varias décadas, pues se construyó sobre la base de la ex Dirección General de Contribuciones; sin embargo, al tocarle absorber a Aduanas debía evitarse que el proceso de fusión causase traumas, puesto que se trataba de una Institución de tanta tradición y solera, que contaba con más de 200 años transitando en la vida del país y a la cual no necesariamente convenía aplicarle los métodos y prioridades o algunos procedimientos implementados por la SUNAT.

Más aún, esta integración debía lograrse sin que se resientan la recaudación de tributos internos o la de aduanas; sin que se produjeran despidos traumáticos de personal. Todo ello sin contar, como sucedió en otros países que abordaron una fusión similar, con recursos financieros adicionales que la sustenten. Por el contrario, tendría que hacerse en un contexto en el cual el Gobierno solicitó y logró que, como producto de la fusión, se redujeran las tasas que anteriormente se cobraban por administrar los diferentes tributos aduaneros, lo que obligó a racionalizar muy fuertemente los presupuestos de gastos de la nueva SUNAT fusionada.

Posteriormente, me tocó tomar la posta y asumir el cargo de Superintendente Nacional de Administración Tributaria y sumergirme de inmediato en el dinamismo de la Reforma Tributaria, proceso en el cual la SUNAT tuvo un rol protagónico toda vez que el Congreso de la República había delegado en el Poder Ejecutivo el diseño de la misma. Esta reforma significó, entre otros asuntos, modificar el Código Tributario, la Ley General de Aduanas, el Reglamento General de Aduanas, La Ley del Impuesto a la Renta, así como la introducción del Impuesto a las Transacciones Financieras y, en general, la estructuración de un amplio conjunto de modificaciones que se reflejaron en veintiocho Decretos Legislativos y once Decretos Supremos, aparte de múltiples Resoluciones de la Superintendencia y en la propuesta de una nueva modificación de la estructura de la SUNAT.

Luego vino la etapa de aplicación, la puesta en práctica de las nuevas medidas, la explicación a los gremios del porqué y las ventajas de las nuevas reglamentaciones para aumentar la base tributaria y contribuir a formalizar mercados, otorgándoles, en consecuencia, mejores condiciones de competitividad a quienes ya son formales y pagan regularmente sus impuestos.

Ha sido una etapa muy dura, en la que aún nos encontramos, caracterizada por múltiples reclamos de los sectores que se han sentido "afectados" y a veces también, por qué no decirlo, por tímidos o escasos gestos de apoyo de aquellos a los que estas medidas benefician socialmente. La introducción del Impuesto a las Transacciones Financieras, aún con su carácter temporal, está contribuyendo a contrastar la realidad financiera con el universo no siempre concordante del cumplimiento tributario, permitiendo nuevas y amplias vías de lucha contra la evasión, sin que ello signifique, contrariamente a lo que sus detractores auguraban, que su aplicación haya traído colapso o retracción al sistema financiero, ya que la baja tasa o alícuota, que nuestra entidad propició desde un inicio, no ha generado mayores distorsiones. Sin embargo, su implementación produjo una sensibilidad especial que en buena parte se manifestó en la resistencia a las retenciones, percepciones y detracciones que fueron las nuevas medidas administrativas que casi en paralelo se han venido aplicando.

Lo mismo sucedió con la finalización de los contratos y la subsecuente salida de las Empresas Supervisoras de Importaciones. En este caso la recaudación tampoco bajó, como muchos analistas habían previsto, sino que por el contrario se incrementó de manera sustantiva, mientras que el mejor control que ahora se aplica apenas si afectó en muy pocos puntos porcentuales la demora inicial en los aforos, situación que ya se está normalizando mediante la aplicación de redes neuronales y el rediseño de los perfiles de riesgo, en tanto que contribuye a defender la industria nacional.

La incorporación de nuevos mecanismos de participación del empresariado, a través del Grupo Consultivo en Temas Aduaneros y del Grupo de Trabajo de Tributos Internos, está logrando que, en conjunto, supervisores y supervisados, administradores y administrados, encuentren nuevas vías de entendimiento para incrementar la productividad de nuestro comercio exterior y el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Así, en distintos momentos de este proceso me ha tocado ser testigo de excepción, desde diferentes puestos en el frente tributario, de los nuevos capítulos escritos en la historia de la tributación en el país durante los últimos cinco años. Obviamente, esa vivencia me permite tener una visión particular, distinta, sin duda, a otras opiniones que debo respetar, pero que en mi caso responde a la experiencia de alguien que ha vivido inmersa directa e intensamente en todo este proceso, la que creo conveniente expresar y transmitir.

Aún falta mucho por hacer en varios campos. Especialmente considero un gran reto lograr que todos podamos entender que la lucha contra el contrabando y la defraudación aduanera no la podremos vencer si no es con el concurso de todos los estamentos

del Estado y si es que, paralelamente, no brindamos alternativas a poblaciones enteras que basan su sustento en esas actividades ilícitas y por tanto, las apoyan. La sola represión no funcionará. Asimismo, me interesa seguir incorporando al sistema tributario a más informales, algunos de ellos no tan pequeños, de manera que las cargas tributarias estén mejor distribuidas.

Pero, en un balance general, creo que nos debemos sentir satisfechos de la labor realizada: cinco años continuos de incremento sostenido de la recaudación, en los que se ha obtenido resultados sorprendentes, que son producto no sólo de la recuperación económica sino, especialmente, de las medidas administrativas aplicadas por la SUNAT que han permitido la ampliación evidente y sostenida de la base tributaria no sólo porque el número de contribuyentes inscritos ha aumentado en 12,5%, entre diciembre del 2004 y diciembre del año pasado, pasando de 2,9 millones a 3,3 millones de contribuyentes, sino porque hemos logrado que se incorporen al pago regular de tributos contribuyentes ya inscritos pero que antes no pagaban o lo hacían parcialmente.

Esto ha llevado a que la presión tributaria se eleve de 12,6% en el 2001 a 13,9% en el 2005, siendo éste el nivel de presión tributaria más alto de los últimos siete años.

En concordancia con el anterior resultado, los índices de evasión han descendido de manera sostenida en los últimos cinco años. Según recientes estimaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la evasión del IGV, o incumplimiento tributario, se redujo de 44,8% en el 2001 a 38,5% al cierre del año pasado.

Paralelamente, hemos venido dando solución a las etapas iniciales del proceso de fusión, logrando interconectar los sistemas de ambas entidades sin producir efectos traumáticos de consideración. Asimismo, hemos logrado el incremento de la productividad de la entidad fusionada y el mantenimiento absoluto de su autonomía, en tanto que hemos introducido nuevos sistemas de capacitación y promoción del personal perfilando una clara visión de futuro.

Por supuesto, resultados de esta naturaleza sólo pueden ser atribuidos a un equipo amplio y cohesionado de personas que confluyen en un ideal y que en nuestro caso incluye tanto a los apenas diez a doce profesionales que se integraron a la plana de directivos y asesores de la SUNAT, a partir de la implantación del nuevo Gobierno en el 2001, como también al numeroso plantel de personal de carrera, tanto ejecutivo como profesional y administrativo, que laboraba en la Institución y al que sistemáticamente se le hizo asumir posiciones de responsabilidad en los lugares más acordes para el desarrollo de su potencial.

Hoy no es factible encontrar en la SUNAT (incluyendo Aduanas) algún funcionario directivo que esté desempeñando el mismo cargo o las mismas funciones que tenía en el 2001. El cambio introducido y la renovación han sido totales, aprovechando al máximo las potencialidades de cada uno y procurando establecer una línea de carrera que brinde estabilidad a la Institución.

Así como el actual Superintendente Nacional Adjunto de Aduanas, Eco. Armando Arteaga, fue antes Superintendente Adjunto de Tributos Internos, el actual Superintendente Nacional Adjunto de Tributos Internos, Eco. Enrique Vejarano, ocupó el cargo de Intendente Nacional de Servicios al Contribuyente y anteriormente se desempeñó como Intendente Nacional de Cumplimiento Tributario. Lo usual durante el período que cubre este documento ha sido que cada Intendencia Nacional, Regional o de Aduanas sea dirigida por los funcionarios que más destacaron y rindieron en la Institución en funciones anteriores.

Pero este trabajo de equipo no comprende únicamente a la SUNAT sino que se extiende a las entidades públicas y privadas relacionadas, especialmente el Ministerio de Economía y Finanzas por la estrecha relación entre la elaboración de la política tributaria y su administración, en el entendimiento de que conviene a todos que la autonomía funcional y administrativa de la SUNAT sea escrupulosamente respetada, sin que ello de ninguna manera pueda ser interpretado como la existencia de un Estado dentro de otro Estado, sino más bien como el engranaje que interconecta un sistema común en procura del desarrollo del país.

Sin duda, aún queda mucho por hacer pero las mejoras y cambios introducidos en estos últimos cinco años hacen que esta gran familia que es la SUNAT mire el futuro del país con mayor optimismo.

NAHIL HIRSH CARRILLO

Superintendente Nacional de Administración Tributaria

RESUMEN EJECUTIVO

El inicio del Gobierno del Presidente Alejandro Toledo, en julio del 2001, dio paso a cambios estructurales en el aparato estatal, siendo la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) una de las instituciones del Estado en la que mayores cambios se esperaba con el fin de recuperar sus principios de honestidad y transparencia, afectados por la intromisión política que sufrió hacia finales de la década de los noventa.

Asimismo, existía una alta expectativa para que la SUNAT llevara adelante una serie de reformas que le dieran un nuevo aliento para enfrentar adecuadamente los retos de la política fiscal, que demandaba mejoras en el control de la evasión, específicamente en el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto a la Renta, con el fin de mejorar los ingresos tributarios.

Para llevar a cabo estas reformas de orden estructural era necesario implementar medidas de corto plazo que redujesen las presiones por mayores ingresos tributarios y por adecuados servicios al contribuyente, de forma tal que la Institución tuviera los grados de libertad necesarios para trabajar su propio cambio para el largo plazo.

Así, a mediados del 2002, la SUNAT implementó con éxito una serie de medidas de ampliación de la base tributaria orientadas a incrementar la recaudación del IGV, tales como el Régimen de Retenciones, el Sistema de Pago de las Obligaciones Tributarias (o simplemente Sistema de Deduciones) y el Régimen de Percepciones, los cuales buscaron incrementar el número de contribuyentes con declaración y pago puntual de sus obligaciones del IGV.

Asimismo, se propuso incrementar la sensación de riesgo en el segmento de medianos y pequeños contribuyentes, para lo cual se instalaron Centros de Control y Fiscalización en el ámbito nacional; se creó un sistema automatizado de retenciones bancarias y se fortaleció la cobranza antes de la etapa coactiva, lo que permitió una recuperación menos burocrática de las deudas.

De otro lado y luego de la fusión con Aduanas, iniciada en julio del 2002, la SUNAT puso en práctica una nueva estrategia de lucha contra el contrabando que considera mejoras en el marco normativo, la optimización de los recursos humanos y logísticos, el uso intensivo de tecnologías de información, sobre todo para interconectar los puestos de control, la mejora de las coordinaciones con entes vinculados a la lucha contra el contrabando en el marco de la Comisión de Lucha Contra los Delitos Aduaneros y la Piratería, y el rediseño de las acciones de control usando información compartida SUNAT-Aduanas.

Mejorar el servicio al contribuyente ha sido otro de los principales objetivos de la SUNAT desde el 2002. Para ello, se ha diseñado una estrategia orientada a ampliar la cobertura de los Centros de Servicio al Contribuyente en Lima y provincias, uniformizar los lineamientos de la orientación, simplificar los procedimientos y trámites, y utilizar intensivamente tecnologías de la información.

La facilitación del comercio exterior, en paralelo con mejoras en el control de las importaciones, fueron los dos objetivos más importantes que ha tenido la nueva SUNAT en el ámbito aduanero. En cuanto al primer objetivo, la estrategia se sustenta en la integración de los procesos y el uso intensivo de tecnologías de información basado en Internet y la construcción de una Red de Servicios Electrónicos, lo cual facilita la interacción de los usuarios y operadores del comercio exterior con la SUNAT.

En cuanto al control de las importaciones, la SUNAT ha mejorado tanto los sistemas de riesgo y verificación de precios, como el análisis de estadísticas y el uso de tecnología para focalizar los esfuerzos en la combinación de elementos de mayor riesgo. Al mismo tiempo se ha incorporado y capacitado a personal especializado en temas de valoración. Todo ello ha permitido, por ejemplo, hacer frente de manera adecuada a la salida de las empresas verificadoras de importaciones, lo cual no ha afectado la recaudación ni incrementado los tiempos de atención del despacho aduanero.

Las medidas de corto plazo aplicadas por la SUNAT han permitido que los Ingresos Tributarios del Gobierno Central pasen de S/. 23 744 millones en 2001 a S/. 35 588 millones en el 2005, registrando tasas de crecimiento anual de 9,5% el 2004 y 12,1% en el 2005.

A partir del 2002 la evolución de los Tributos Internos muestra importantes crecimientos reales, pasando de 3,5% en dicho año a 11,6% el 2003, 8,6% el 2004 y 14,7% en el 2005. En cuanto a la recaudación de Tributos Aduaneros se observa un repunte a partir del 2003, con crecimientos importantes de 8,4% en dicho año, 10,5% en el 2004 y 8,0% el 2005, en un contexto de mayores acciones de control implementadas por la SUNAT como parte de su función de supervisión de importaciones.

En consecuencia, entre el 2001 y el 2005 los Ingresos Tributarios del Gobierno Central han experimentado un crecimiento real acumulado de 39% lo cual representa una recaudación adicional para el Estado de aproximadamente S/. 12 000 millones y un aumento de la presión tributaria, que cerró el 2005 en 13,9%, siendo éste el nivel más alto logrado en los últimos siete años. Cabe recordar que la presión tributaria fue de sólo 12,6% en el 2001.

Más allá de la puesta en práctica de todas estas medidas, el mayor desafío que la SUNAT debía encarar estaba referido al diseño e implementación de su propio cambio. El gran dilema que enfrentaba era cómo dar una nueva dirección a una Institución que había sido violentada por el "status quo" reinante durante el gobierno del Presidente Alberto Fujimori.

Las reformas estructurales que debían ser llevadas a cabo requerían un nuevo modelo de planeamiento institucional, que comprometiera a todos los trabajadores de la Institución; promover nuevos estilos de liderazgo en la búsqueda de los futuros directivos de la Institución; la difusión de principios, prácticas y ejemplos de reconocimiento al trabajador a través de premios y concursos, y el desarrollo de las competencias de los trabajadores basados en un nuevo plan de capacitación que se vio fortalecido por el uso de nuevas herramientas como el E-learning.

Para fortalecer su relación con el ciudadano, la SUNAT ha tomado una serie de medidas como la implementación de la Defensoría del Contribuyente, la formación del Grupo Consultivo en Temas Aduaneros y el Grupo de Trabajo de Tributos Internos, la creación de conciencia tributaria basada en la educación, para lo cual se han desarrollado programas exitosos como "Enseñándote a contribuir" y el Programa de Formación Laboral Juvenil, y la reimplantación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Sorteo de Comprobantes de Pago.

La apuesta por el Gobierno Electrónico ha sido, sin duda, una característica de la nueva SUNAT. Así, se dio impulso a SUNAT Operaciones en Línea -SOL- que le valió a la Institución el premio a la mejor solución estatal en los Premios PC World 2003, la utilización de tecnología celular, tecnología de radio troncalizado digital y tecnología

satelital, además de la implementación de redes neuronales en la lucha contra la subvaluación y el contrabando, que también le valió un reconocimiento del IT-USERS Awards 2004, entre otras distinciones recibidas durante el 2005.

Es indudable que la fusión SUNAT-Aduanas ha constituido el mayor cambio estructural de la administración tributaria peruana desde su creación. Según el modelo de fusión definido, en una primera etapa se han fusionado los órganos de apoyo comunes para favorecer la coordinación sin afectar el día a día. Más adelante y como una segunda etapa, se integrarán los procesos de recaudación, cobranza y fiscalización, siempre y cuando el análisis de procesos, los desarrollos tecnológicos y los estándares de calidad aseguren que esta integración sólo implicará mejoras y reducción de costos tanto para el contribuyente como para el Estado.

El proceso de fusión también ha significado la reducción de costos de cumplimiento para los usuarios del comercio exterior, a través de la simplificación de trámites y procedimientos y el uso de tecnología orientada al servicio de los exportadores e importadores. En ese contexto, se ha dado especial énfasis a la introducción masiva de sistemas electrónicos, con el objeto de eliminar gradualmente el uso de formularios y papeles, a fin de lograr una comunicación directa con los usuarios del comercio exterior, ganando en productividad.

El apoyo y compromiso de la SUNAT en la elaboración de la Reforma Tributaria 2003-2004 tienen que ver con sentar las bases para una mejor administración de los tributos internos y aduaneros en beneficio del país. Y es que para la SUNAT, una buena legislación asegura su aplicación eficiente y efectiva, además de estimular el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Así, al amparo de la Ley N° 28079, publicada el 27 de septiembre del 2003, la SUNAT contribuyó a la publicación de los 28 Decretos Legislativos, once Decretos Supremos y cinco Resoluciones de Superintendencia que conformaron la Reforma Tributaria.

El tema de la facilitación del cumplimiento de obligaciones tributarias es continuo y ha recibido un aporte reciente con el servicio a más de 100 mil personas naturales del denominado "Archivo Personalizado", especie de declaración sombra, en el que se acumula y pone a disposición de estos contribuyentes sobre retenciones y pagos a cuenta realizados en el ejercicio 2005.

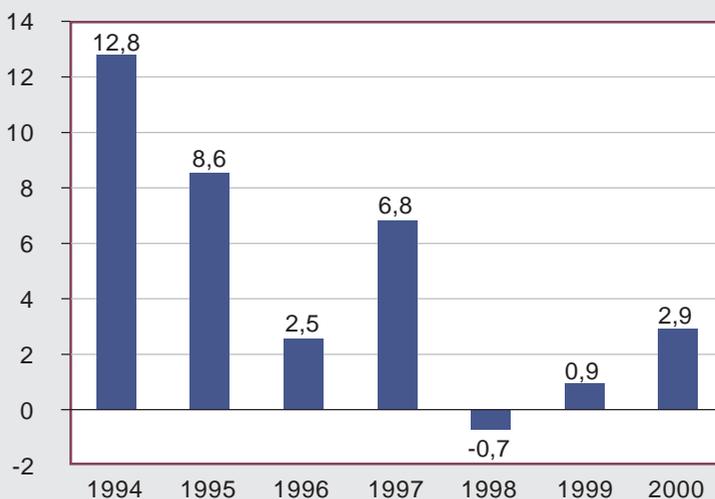
Finalmente, durante el 2005 la SUNAT siguió innovando y aportando creatividad para consolidar los logros alcanzados, mejorar los procesos, corregir lo que resulte necesario y seguir adoptando las decisiones de mediano y largo plazo que aseguren la viabilidad de la Institución en beneficio del país.

ANTECEDENTES

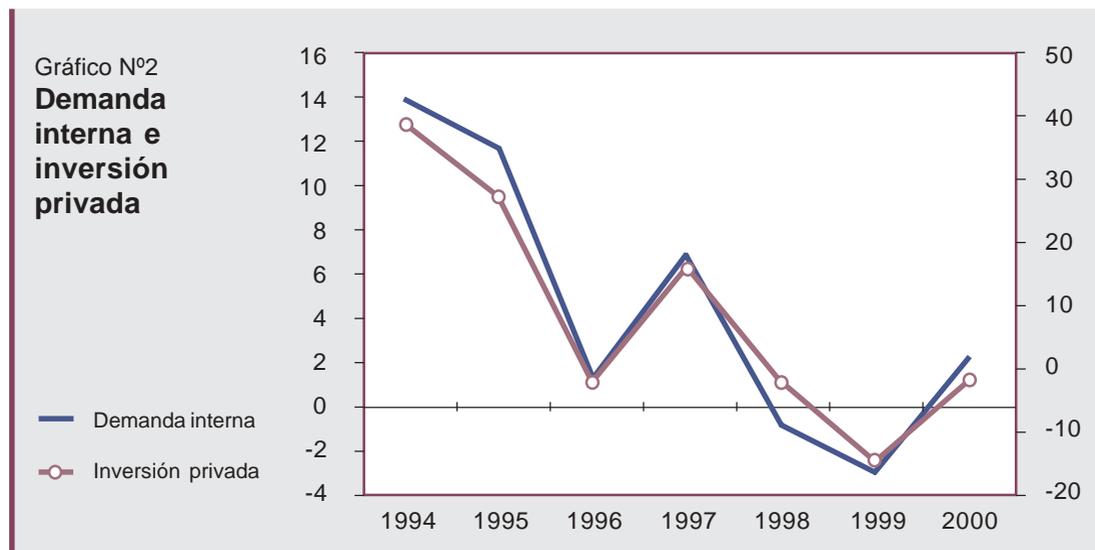
1. Panorama fiscal

Luego de sufrir los efectos negativos del Fenómeno del Niño de 1998, la crisis financiera internacional y el deterioro en sus términos de intercambio, la economía peruana mostraba signos de una ligera recuperación que lamentablemente se veía frenada por la tensa situación política derivada de la corrupción que se hizo evidente en los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori.

Gráfico N°1
PBI
(Variaciones porcentuales reales anuales)



Si bien las exportaciones, principalmente de minerales y recursos hidrobiológicos, se habían recuperado, la demanda interna (que cayó 3,1% en 1999 y creció 2,3% el 2000) todavía era insuficiente como para generar un efecto multiplicador en la economía. La confianza de los consumidores era reducida y la inversión privada se había contraído y estancado en alrededor de 16% del PBI.

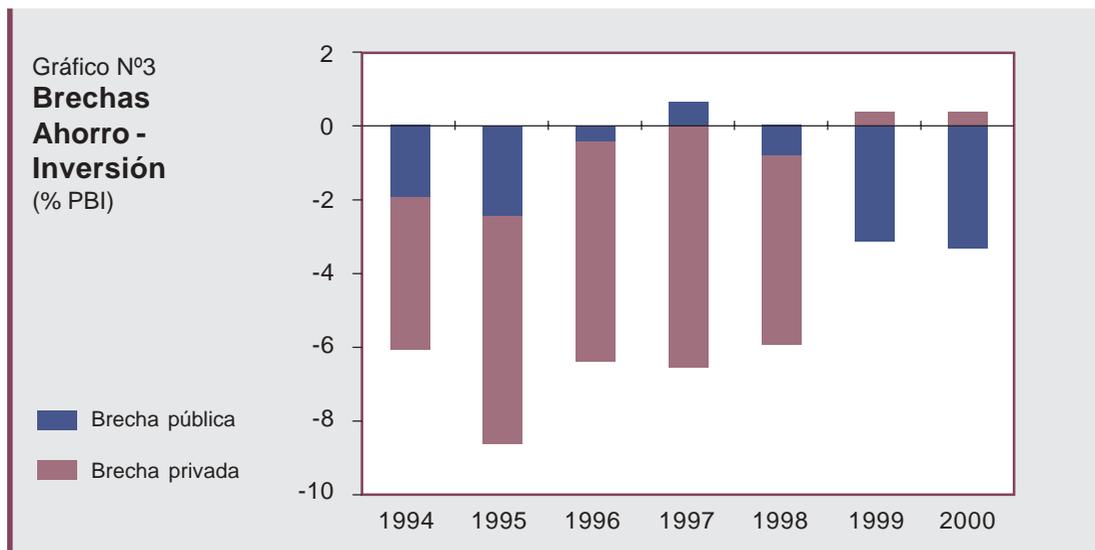


De otro lado, el crédito al sector privado era bastante reducido como consecuencia de la demora en la recuperación de la actividad económica y la alta percepción de riesgo que mantenían los bancos respecto de sus clientes.

El comportamiento de la actividad económica había debilitado la situación fiscal. Los ingresos tributarios del Gobierno Central descendieron a 12,8% del PBI en 1999 y 12,3% en el 2000, mientras que los gastos no financieros -rígidos y sin la facilidad de ser reducidos sin altos costos sociales- se mantenían alrededor de 16% del PBI, a causa de la campaña electoral.

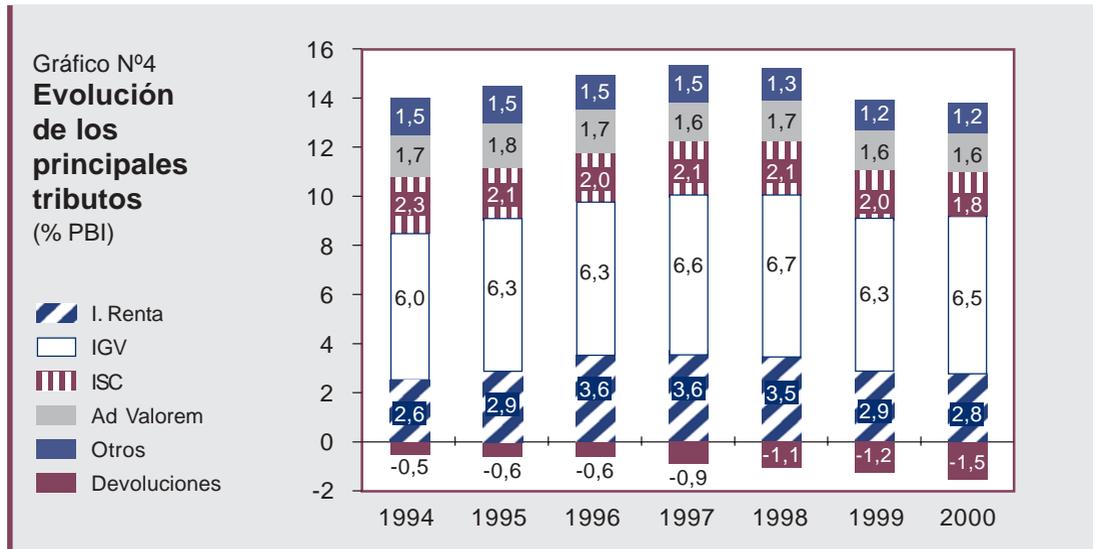
El Sector Público -que había registrado un déficit de 3,2% y 3,3% del PBI en 1999 y 2000, respectivamente- se configuraba como la principal fuente de desequilibrio macroeconómico del país.

El problema de la recaudación se centraba en el Impuesto a la Renta. Si bien la situación económica y la poca atención por la fiscalización que comenzaba a experimentar la SUNAT -y la limitada participación de Aduanas para contrarrestar el contrabando y la defraudación de rentas de aduanas- habían mellado el rendimiento del IGV y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), los efectos negativos de modificaciones realizadas en la Ley del Impuesto a la Renta en años anteriores comenzaban a sentirse.



En general, la política tributaria se había tornado bastante laxa, habiéndose otorgado una serie de exoneraciones y otros beneficios tributarios que habían perforado la base tributaria y distorsionado las decisiones de los agentes económicos.

Así por ejemplo, se habían introducido regímenes especiales en el Impuesto a la Renta, tales como la Ley de Promoción del Sector Agrario y la Ley de Fomento a la Inversión en la Amazonía; se otorgaron beneficios por reinversión de utilidades y se introdujo la depreciación acelerada en el sector minero; se derogó el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN), que había sido introducido ante la declaración de inconstitucionalidad del Impuesto Mínimo a la Renta; se permitió la doble depreciación de los activos de empresas en reorganización (beneficiándose principalmente las empresas eléctricas), se incrementaron las provisiones bancarias y se fijó un tratamiento especial para el arrendamiento financiero (leasing); entre otros.



De otro lado, debido a la mecánica interna del Impuesto a la Renta, los pagos a cuenta de las empresas estaban influenciados por los resultados económicos desfavorables de los ejercicios precedentes a través del coeficiente, el arrastre de pérdidas y la aplicación de saldos a favor.

En este contexto, el Gobierno de Transición del Presidente Valentín Paniagua -que asumió el cargo en noviembre del 2000- implementó una serie de medidas fiscales¹ con el fin de entregarle al nuevo gobierno, que entraría en funciones a partir de julio de 2001, un mejor panorama fiscal.

En concordancia con los límites establecidos por la Ley de Prudencia y Responsabilidad Fiscal, introducida en diciembre de 1999, se trazó la meta de mantener el déficit del Sector Público Consolidado por debajo de 1,5% del PBI, aún cuando una política contra-cíclica hubiera servido para estimular la demanda interna y reactivar la economía.

Este escenario no sólo suponía un ajuste de los gastos y una adecuada priorización de los recursos destinados a los principales programas públicos -que se sintió durante todo el segundo semestre del 2000- sino también la aplicación de una Reforma

¹ En el marco de la Carta de Intención suscrita con el FMI en el 2001.

Tributaria centrada en la racionalización de las exoneraciones y demás beneficios tributarios.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), una cuantificación preliminar del costo fiscal de las exoneraciones bordeaba el 2% del PBI. Esta cifra era equivalente a doce meses de gastos no financieros del Tesoro Público. Por tanto, era imprescindible que las exoneraciones no siguieran aumentando, dado que ello implicaba menores recursos para la educación, la salud y la lucha contra la pobreza.

Así, el Gobierno de Transición solicitó al Congreso de la República la delegación de facultades para legislar en materia tributaria con el objeto de lograr un Sistema Tributario simple y de aplicación general. Lamentablemente, a pesar de que el eje central de la propuesta consistía en la eliminación de las exoneraciones, se avanzó muy poco.

2. Desempeño institucional

Después de lograr una exitosa reorganización durante la primera mitad de los años noventa, la SUNAT no pudo continuar con mayores avances en su proceso de desarrollo, debido -entre otras razones- al manejo político que se hizo de la Institución, sobre todo durante los últimos años de dicha década.

En efecto, desde 1997 la Institución pierde fuerza y vitalidad y se ve sometida -directa o indirectamente- a las directrices del MEF, que por esos años ya hacía evidente que abandonaba los lineamientos del mantenimiento del equilibrio macroeconómico, específicamente en lo que se refiere a las cuentas fiscales.

No sólo se dejó de tener en cuenta la opinión técnica de la SUNAT en el diseño de la política tributaria -se dictó una serie de exoneraciones, fraccionamientos, convenios de estabilidad tributaria y demás beneficios tributarios-, sino que además se subordinó la propia gestión de la Institución a través del control de posiciones directivas claves.

Dos casos marcaron el devenir negativo de la SUNAT por esos años: la fiscalización al ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres y la creación del "RUC Sensible".

En abril de 1997, se filtró a la prensa las declaraciones de impuestos de Vladimiro Montesinos Torres. En un caso insólito, Montesinos solicitó que se le fiscalizara. A pesar de que a todas luces era irregular su nivel de ingresos mostrado, y luego de una

simple comprobación documentaria, la SUNAT concluyó que "de la fiscalización integral no se había detectado ningún tipo de reparo ni omisión en el pago de impuestos, así como tampoco se había detectado infracción tributaria alguna". Todas estas irregularidades son hoy materia de una denuncia penal contra todos los involucrados.

Por su parte, el denominado "RUC Sensible", creado para evitar casos de filtración como los sucedidos con las declaraciones de impuestos de Montesinos, comenzó a ser utilizado como un "escudo tributario" para impedir las fiscalizaciones a las personas más allegadas al Gobierno. Este "RUC Sensible" fue utilizado también para acceder en forma más rápida a la información tributaria de los opositores al régimen de ese entonces.

En este período también se registró la infiltración de agentes del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) en la Unidad Especial de Investigaciones Tributarias (UEIT). Esta oficina estaba integrada por policías adscritos a la SUNAT. Su accionar se volvió cada vez más agresivo y arbitrario. Fueron muy comentados por los medios de comunicación los casos de auditorías ejecutadas por la Administración Tributaria contra líderes políticos, empresarios y periodistas opuestos al régimen de Fujimori.

Todo esto hizo que la SUNAT se presentara ante la sociedad y los contribuyentes como una Institución con demasiado poder, que utilizaba métodos policiales y servía al Gobierno para intimidar a sus opositores, mientras que aquellos cercanos al régimen gozaban, mediante el "RUC Sensible", del privilegio de no ser fiscalizados.

Esta situación de subordinación ante el poder político melló la mística de los trabajadores. Se perdió la identificación con la visión institucional. Las decisiones poco transparentes de la Alta Dirección contribuyeron al desánimo de los trabajadores. En general, la productividad de los trabajadores se deterioró.

La situación interna fue aprovechada, de alguna manera, por los contribuyentes puesto que los niveles de cumplimiento tributario se vieron afectados. Si bien la SUNAT había logrado importantes avances en el área de recaudación -registro de contribuyentes y control de obligaciones de declaración y pago, principalmente-, había descuidado la fiscalización, en particular de los grandes grupos económicos.

El modelo de fiscalización estaba agotado y la sensación de riesgo entre los contribuyentes se había reducido. Las acciones de fiscalización resultaban insuficientes para reducir los niveles de incumplimiento y de evasión tributaria. La planificación de las acciones de fiscalización se basaba en términos cuantitativos y no cualitativos, gene-

rando altos índices de inequidad horizontal y vertical. Asimismo, no correspondían a un análisis sectorial previo, lo que le restaba eficacia.

Las acciones de fiscalización -auditorias, verificaciones, acciones inductivas, intervenciones de control móvil y verificación de la entrega de comprobantes de pago- se habían reducido considerablemente. Según el FMI, el número de auditorias entre 1998 y el 2000 disminuyó a la mitad.

Los programas de auditoria denominados COA (Confrontación de Operaciones Autodeclaradas) se habían descontinuado a la espera de la implementación de la nueva estrategia de fiscalización derivada del Convenio BID-CIAT-Agencia Tributaria Española que, por esos años, estaba trabajando en la SUNAT. Los programas de control de emisión de comprobantes de pago habían disminuido en cerca de 80% lo cual hacía imperceptibles las sanciones de cierre de locales, que tanta sensación de riesgo había generado en el pasado.

Si a esta situación se le suma el inadecuado manejo de la cartera morosa -producto de la mala calidad de la información registrada en los sistemas operativos de la SUNAT- que hacía poco efectivas las acciones de cobranza, y la creciente cantidad de reclamos y apelaciones que eran ganados por los contribuyentes, se entiende porqué se redujeron los niveles de cumplimiento tributario.

Cuando en agosto del 2000 se designó a un nuevo Superintendente Nacional, se intentó revertir esta situación. Sin embargo, éste estuvo en el cargo sólo 45 días, pues renunció cuando desde el MEF -vía Resolución Suprema- se dispuso el nombramiento de determinados funcionarios en puestos claves de la SUNAT, algo sin precedentes.

Inmediatamente después de esta renuncia, fue designada otra Superintendente Nacional, que igualmente se mantuvo en el cargo sólo un mes y medio, pues tuvo que dejarlo como consecuencia de la abrupta renuncia de Alberto Fujimori a la Presidencia de la República en noviembre de ese año.

Es indudable que la inestabilidad de la dirección de la SUNAT había empeorado el clima interno, y la sensación de desorden y desorientación entre los trabajadores era altísima. En estas circunstancias, en noviembre del 2000, con el Gobierno de Transición ya instaurado, Luis Alberto Arias asumió la dirección de la SUNAT.

Durante su gestión, la Institución comienza a retomar sus objetivos principales: combatir la evasión y promover el cumplimiento voluntario. Así, se crearon la Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario y la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente. Además, se despidió al personal que estuvo vinculado con actos irregulares en la gestión anterior y se designó a nuevos Intendentes, Gerentes y Jefes.

Con el inicio del nuevo gobierno del Presidente Alejandro Toledo (julio del 2001), había expectativa en la ciudadanía para que la SUNAT continúe la recuperación de sus principios de honestidad y transparencia, dramáticamente afectados por la intromisión política que sufrió hacia finales de la década de los noventa. Uno de los aspectos cruciales a superar era la inestabilidad en la dirección de la Institución, que había originado que, de agosto del 2000 a agosto del 2001, pasaran por la jefatura de la SUNAT cinco Superintendentes.

PRIMERA PARTE

RECUPERACIÓN E INCREMENTO DE LA RECAUDACIÓN, SUSTENTADOS EN UN MEJOR SERVICIO AL CONTRIBUYENTE

Al ponerse en marcha el nuevo gobierno del Presidente Alejandro Toledo, en julio del 2001 se designó a Beatriz Merino como Jefa de la SUNAT. Como se mencionó en la sección anterior, con el inicio del nuevo gobierno se esperaba que la Institución recupere la confianza de la sociedad civil, perdida como producto de la intromisión política y la corrupción que se evidenciaron durante los últimos años del Gobierno de Alberto Fujimori.

Así, además de recuperar la imagen de honestidad y justicia, había expectativa en que se ejecuten una serie de reformas estructurales que le dieran un nuevo aliento e impulsaran su desarrollo institucional.

En línea con los objetivos de la política fiscal, se esperaba también mejoras en el control de la evasión, específicamente en el IGV y el Impuesto a la Renta, para aumentar los ingresos tributarios.

Para poder llevar a cabo estas reformas de orden estructural era necesario, primero, satisfacer la necesidad apremiante de mayores ingresos tributarios por parte del Estado, así como las demandas de los contribuyentes y la sociedad en general por una mayor transparencia y mejores servicios; de forma tal que la Institución tuviera el espacio necesario para trabajar su propio cambio.

En ese sentido, jugaron un papel fundamental el Régimen de Retenciones y Percepciones del IGV y el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias -o simplemente Sistema de Deduciones-, el fortalecimiento de la fiscalización y la lucha contra el contrabando y la ampliación de los Centros de Servicios al Contribuyente.

Los buenos resultados obtenidos con estas medidas, entre otras, han permitido que la Institución se concentre en reformas de mediano y largo plazo. El mayor énfasis en aspectos de organización y recursos humanos, la fusión SUNAT-Aduanas, la Reforma Tributaria 2003-2004 y la profundización del desarrollo tecnológico, con sus efectos positivos en una mayor productividad institucional, constituyen los ejemplos más significativos de esta visión de largo plazo.

Todas estas reformas estructurales se han venido implementando durante las gestiones de Beatriz Merino y Nahil Hirsh, quien fue designada Jefa de la SUNAT en julio del 2003 tras el nombramiento de Beatriz Merino como Presidenta del Consejo de Ministros.

Cabe indicar que Nahil Hirsh formó parte del equipo directivo que Beatriz Merino incorporó a la SUNAT y antes de asumir el máximo cargo de la SUNAT se había desempeñado como Superintendente Nacional Adjunta de Aduanas -durante el primer año de la fusión- y antes como Intendente Nacional de Cumplimiento Tributario.

CAPÍTULO 1

AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA

La evasión constituye un acto consciente y doloso que pretende evitar, o reducir de manera sistemática, el pago de las obligaciones tributarias, implicando acciones que violan normas legales establecidas.

Lamentablemente, en el Perú la evasión se encuentra bastante generalizada y tiene una amplia aceptación social. Las causas son diversas y entre ellas se puede mencionar el deseo de obtener o retener mayores ingresos, la falta de conciencia tributaria, la complejidad de algunas normas tributarias y la estructura informal del aparato económico, sin olvidar los recurrentes períodos recesivos de nuestra economía.

El IGV era el impuesto con mayores índices de evasión. El FMI había estimado que la tasa de evasión ascendía a 50% en el 2001. Por su parte, la SUNAT calculaba que, para el 2000, la tasa de incumplimiento del IGV -es decir, por evasión y morosidad- bordeaba el 48% y se concentraba en sectores como comercio, prestación de servicios, elaboración de alimentos, pesca y agricultura.

Dado que la SUNAT no ejerce ningún tipo de control sobre la cuantía de las tasas de impuestos ni sobre las modificaciones de la política tributaria -como por ejemplo en el caso de la eliminación de exoneraciones- el aumento de la recaudación debía lograrse

incrementando la base tributaria², por lo que esa fue exactamente la estrategia central que se adoptó.

De esta manera, la SUNAT debía encontrar mecanismos de control que incrementen rápidamente la base imponible y al mismo tiempo la recaudación.

1. Medidas para asegurar el pago del IGV

A mediados del 2002, la SUNAT implementó con éxito una serie de medidas de ampliación de la base tributaria orientadas a incrementar la recaudación del IGV.

Estas medidas fueron: el Régimen de Retenciones, el Sistema de Pago de las Obligaciones Tributarias (Sistema de Deduciones) y el Régimen de Percepciones, que buscaron incrementar el número de contribuyentes con declaración y pago puntual de sus obligaciones del IGV.

Es importante precisar que estas medidas no implicaron la creación de nuevos impuestos o la elevación de las tasas vigentes, sino que constituyeron mecanismos por medio de los cuales se aseguró el pago de las obligaciones tributarias del IGV. Además, se evitó que quienes cobraban este impuesto a sus clientes dejaran de pagar al Estado y lo considerasen como una "ganancia" adicional de su negocio.

Por ejemplo, durante el 2003 se detectó algunos sectores, como el de intermediación laboral -los llamados 'services'- en el que existía una gran brecha de incumplimiento tributario, a pesar de las ganancias existentes. Por ello, luego del estudio respectivo y de los cruces de información correspondientes, la SUNAT incorporó a éste y otros sectores, al Sistema de Deduciones. El resultado fue un incremento casi inmediato de la recaudación de las empresas de intermediación laboral de casi 80%.

1.1. El Régimen de Retenciones

Siguiendo la experiencia exitosa de países como Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, México y Chile, la SUNAT implementó el Régimen de Retenciones del IGV a través de los grandes compradores, el mismo que consistía en nombrar a las empresas

² Entendida no sólo como el mayor número de contribuyentes inscritos en el RUC, sino también como un mayor cumplimiento de aquellos que ya lo están.

compradoras más grandes del país como agentes retenedores del IGV -más de mil empresas consideradas Principales Contribuyentes- las cuales debían efectuar la retención del 6% de los pagos realizados a sus diferentes proveedores.

Como es común en la literatura sobre este tópico, el supuesto de evasión radica en el comportamiento tributario de los proveedores, generalmente empresas medianas que, a pesar de lograr ventas importantes a los grandes contribuyentes, no declaran o declaran parcialmente sus impuestos.

La tasa de retención de 6% sobre el precio de venta que se fijó, dista mucho de ser excesiva e inclusive es inferior a las tasas aplicadas en países vecinos como Colombia, cuya tasa es de 12%, Uruguay que posee una tasa de 11,5%, y Argentina en cuyo caso las tasas aplicadas van de 8,4% a 16,8% en función de la modalidad y el tipo de operación efectuada, según el cuadro mostrado a continuación.

El efecto financiero es aún mucho menor si se considera que sólo una parte de las ventas realizadas por el proveedor están orientadas a sujetos designados agentes de retención.

Tasa de retención del IVA en otros países

País	Tasa IVA 1/	Clase de sistema de retención	Tasa Retención	% respecto al IVA
Argentina	21%	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas proveedoras • Tarjeta de Crédito • Otros 	Del 8,4% al 16,8%	40-80%
Colombia	16%	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen Común • Emisores de tarjetas de crédito y débito • Quienes contraten con no domiciliados 	12%	75%
Ecuador	12%	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes Especiales • Entidades Públicas 	3,6% en bienes 8,4% en servicios	30% bienes 70% servicios
Uruguay	23%	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades Públicas que paguen obras públicas viales 	11,5%	50%
Perú	18%	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes de retención Régimen General 	6%	33,3%

1/ A julio 2002.

Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT
Comunidad Andina de Naciones - CAN

No sólo no se estableció la obligación de efectuar la retención entre aquellos designados como agentes de retención, sino que se fijó un límite de 700 Nuevos Soles, por debajo del cual se exceptuaba al contribuyente de la obligación de ejercer la retención, por lo que ambos factores contribuyeron a que la "tasa efectiva de la retención"³ sobre el total de sus operaciones se redujera considerablemente.

Por ejemplo, si un proveedor tiene el 50% de sus operaciones gravadas con agentes retenedores y el otro 50% con no agentes - operaciones por las cuales no es retenido- entonces la tasa efectiva de retención sobre el total de sus operaciones se reduce a la mitad e incluso a menos.

Asimismo, dado que el régimen tenía como finalidad retener parte del IGV en aquellos contribuyentes que estaban incumpliendo total o parcialmente con sus obligaciones tributarias, se excluyó de la retención a los Buenos Contribuyentes, quienes sí cumplían oportunamente con sus obligaciones. En ese sentido, dicho sistema se convirtió en una buena herramienta para mejorar la conducta tributaria.

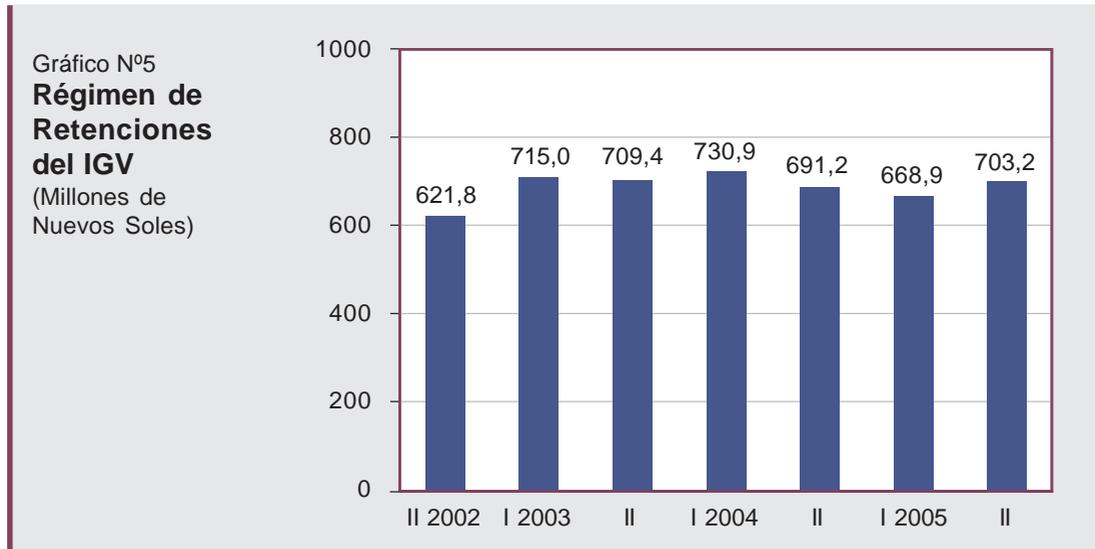
Con este régimen, la SUNAT pudo identificar que más de 30% de los más de cien mil proveedores de los grandes compradores del país eran omisos a la declaración y al pago del IGV, cifra que demuestra la magnitud de la brecha de declaración y pago del IGV.

Además de las empresas del sector privado, el Estado también actuó como agente retenedor del IGV por las compras que realizaba a través de sus unidades ejecutoras, asegurando también el cumplimiento tributario de sus proveedores.

Así, durante el 2002 se logró retener S/. 622 millones lo cual permitió incrementar la recaudación del IGV Interno en más de 15%. Al año siguiente se registraron retenciones por un total de S/. 1 424 millones, en el 2004 se obtuvo S/. 1 422 millones y S/. 1 372 millones durante el 2005.

Del total retenido desde que se inició el régimen y al cierre del primer semestre del 2005, se ha podido detectar que más de 7 mil proveedores eran omisos a la presentación de las declaraciones de pago y más de 17 mil no declaraban el total de las ventas informadas.

³ Es decir, la que resulta del ratio importe retenido/ventas gravadas totales.



De otro lado, desde que se implementó este régimen se ha efectuado retenciones a aproximadamente 177 mil contribuyentes.

1.2. El Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias

El Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias o simplemente Sistema de Deduciones del IGV, fue inicialmente diseñado para mejorar el cumplimiento tributario en la comercialización de productos cuya distribución tenía altos índices de informalidad, como ocurre, por ejemplo, con los productos pesqueros, agropecuarios y algunos servicios de difícil control.

Es un mecanismo realmente innovador en América Latina y que ha logrado buena efectividad dada la ventaja, para el control físico del traslado de mercaderías, de la concentración geográfica de los puntos de distribución.

Este sistema, aplicable en un inicio a la comercialización de arroz pilado⁴, azúcar y alcohol etílico, está vigente desde julio del 2002 y opera a través de la detracción de un porcentaje del pago que efectúan los compradores a los proveedores de los bienes o

⁴ El arroz pilado fue excluido del ámbito de aplicación del IGV y afectado con un Impuesto a las Ventas en la primera etapa.

servicios afectos. El dinero "detráido" es depositado en una cuenta del Banco de la Nación a nombre del proveedor. A través del dinero depositado en la cuenta, el proveedor debe cumplir luego con el pago del IGV u otros impuestos.

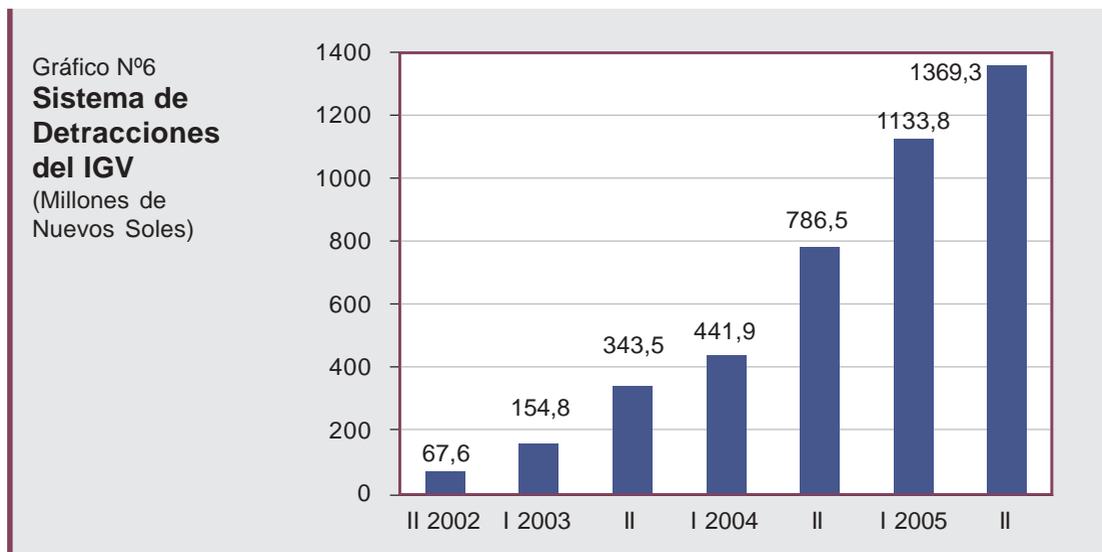
Productos o servicios	Porcentaje de la detracción
Azúcar	10%
Alcohol etílico	10%
Recursos hidrobiológicos (pesca)	9%
Algodón (rama y desmontado, desperdicios de algodón)	11%
Caña de azúcar	12%
Madera	9%
Desperdicios y desechos metálicos	14%
Arena y piedra para la construcción	12%
Bienes del apéndice I, cuando renuncian a la exoneración del IGV	10%
Intermediación laboral	14%
Maíz Amarillo duro	7%
Abono, cueros y pieles	4%
Aceite de Pescado	9%
Harina, Polvo y Pallets de pescado	9%
Embarcaciones Pesqueras	9%
Arrendamiento de bienes	12%
Mantenimiento y reparación de bienes muebles	9%
Movimiento de carga	14%
Otros servicios empresariales	14%
Leche Cruda entera	4%
Fabricación de bienes por encargo*	12%
Servicio de transporte de personas*	12%
Comisión Mercantil*	12%

* Incorporados mediante R.S N° 258-2005/SUNAT del 29.12.2005, con vigencia desde febrero del 2006.

Actualmente, el Sistema de Deduciones se está aplicando a la comercialización de otros bienes como pesca, algodón, caña de azúcar, madera, arena y piedra de construcción, desechos metálicos, servicios de intermediación laboral, maíz amarillo duro, abono, cueros y pieles, aceite de pescado, harina, polvo y pallets de pescado, embar-

caciones pesqueras; arrendamiento de bienes muebles, mantenimiento y reparación de bienes muebles, movimiento de carga, otros servicios empresariales y leche cruda entera. A partir de febrero del 2006 también se aplica a la fabricación de bienes por encargo, servicio de transporte de personas y comisión mercantil.

El monto "detráido" y depositado en el Banco de la Nación por los clientes de los productores y comercializadores de los productos y servicios incluidos en este sistema, ascendió a S/. 67 millones el 2002, S/. 498 millones en el 2003, S/. 1 228 millones en el 2004 y S/. 2 503 millones en el 2005.



Asimismo, al cierre del 2005 son cerca de 56 mil los contribuyentes que efectúan operaciones comprendidas en este sistema y tienen cuentas abiertas en el Banco de la Nación para que sus clientes les efectúen el depósito correspondiente.

1.3. El Régimen de Percepciones

Este régimen se aplica cuando se tiene un gran proveedor formal - como en el caso de la producción de combustibles- pero no existe certeza de que sus clientes -distribuidores, estaciones de servicios y grifos- cumplan con pagar sus obligaciones tributarias. Por ello, se dispuso que algunos grandes proveedores cobren parte del impuesto que

luego van a generar sus clientes cuando vendan los bienes y lo depositen al fisco. Los cobros así percibidos se pueden descontar de las obligaciones tributarias de estos contribuyentes.

El Régimen de Percepciones se inició para controlar la comercialización de combustibles líquidos de 3 230 contribuyentes, a través de unos pocos agentes de percepción, quienes se encargan de efectuar el cobro adelantado del IGV, aplicando la tasa de 1% sobre el precio de venta que está obligado a pagar el cliente.

Posteriormente, en noviembre del 2003 se amplió el régimen para incluir la importación de bienes, con el fin de asegurar el pago del impuesto correspondiente a las posteriores ventas en el mercado doméstico de aquellas personas que se abastecen en el mercado externo y dan inicio así a la cadena de producción y/o comercialización de sus productos.

En el caso de las importaciones, este sistema ha permitido a la SUNAT contar con una herramienta para identificar a las personas que financian a los importadores denominados "golondrinos". Es decir, a aquellos que realizan una sola importación, incumpliendo luego con sus obligaciones tributarias en el mercado doméstico.

La aplicación del régimen sobre las importaciones también ha permitido perfeccionar los perfiles de riesgo de la fiscalización e identificar a contribuyentes omisos mediante el seguimiento del pago del IGV en la cadena de distribución desde que la mercancía ingresa al país.

El porcentaje para determinar el monto de la percepción del IGV varía entre 3,5% y 10%, dependiendo de la mercancía y del grado de informalidad del agente sujeto a la aplicación del régimen.

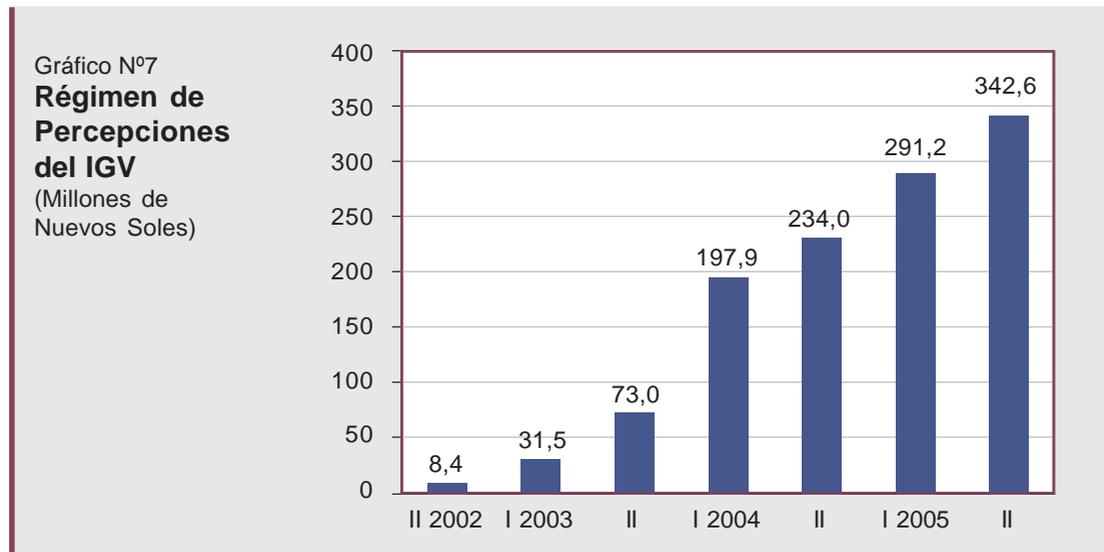
Mediante Resolución de Superintendencia N° 189-2004, aplicable desde enero del 2005, este régimen ha sido ampliado a la venta interna de algunos bienes como harina de trigo, gas licuado, cerveza, gaseosas y otros insumos relacionados.

Asimismo, desde diciembre del 2005 entró en vigencia el régimen de percepción en la importación de CD's y DVD's en blanco sobre la base de montos fijos por unidad importada, en concordancia con lo dispuesto por la Resolución de Superintendencia N° 224-2005/SUNAT, publicada el 01 de noviembre de ese año.

Finalmente, mediante Resolución de Superintendencia N° 261-2005/SUNAT, de fines de diciembre del 2005, se amplió este régimen a un grupo de productos de construc-

ción y comercio vinculado, así como a las ventas de productos por catálogos, discos ópticos, entre otros. Esta última ampliación está vigente desde abril del 2006.

El monto de las percepciones no ha dejado de aumentar desde la implementación de este sistema: S/. 8 millones el 2002, S/. 105 millones en el 2003, S/. 432 millones el 2004 y S/. 634 millones en el 2005.



2. Fortalecimiento de la fiscalización

Como se señaló en los Antecedentes, desde 1999 la fiscalización se había deteriorado. Debido a la suspensión de las fiscalizaciones entre febrero y mayo del 2001, las intervenciones habían disminuido en 54%. La cobertura de las acciones de fiscalización respecto del directorio total de contribuyentes había pasado de 1,4% en el 2000 a 0,6% el 2001.

Sin una adecuada gestión de los datos recibidos, el rendimiento económico de la fiscalización también había disminuido. La principal causa fue una mala asignación de los casos con indicios de evasión que se seleccionaban, a partir de la Declaración Anual de Operaciones con Terceros (DAOT) y la Declaración de Notarios.

Del mismo modo, los auditores no contaban con una adecuada capacitación de las nuevas herramientas que estaban a su disposición. Es más, al cabo de casi un año, no todas las dependencias del país contaban con el Sistema Integrado de Fiscalización para Auditores (SIFA) ni con el Sistema Integrado de Fiscalización para Programadores (SIFP).

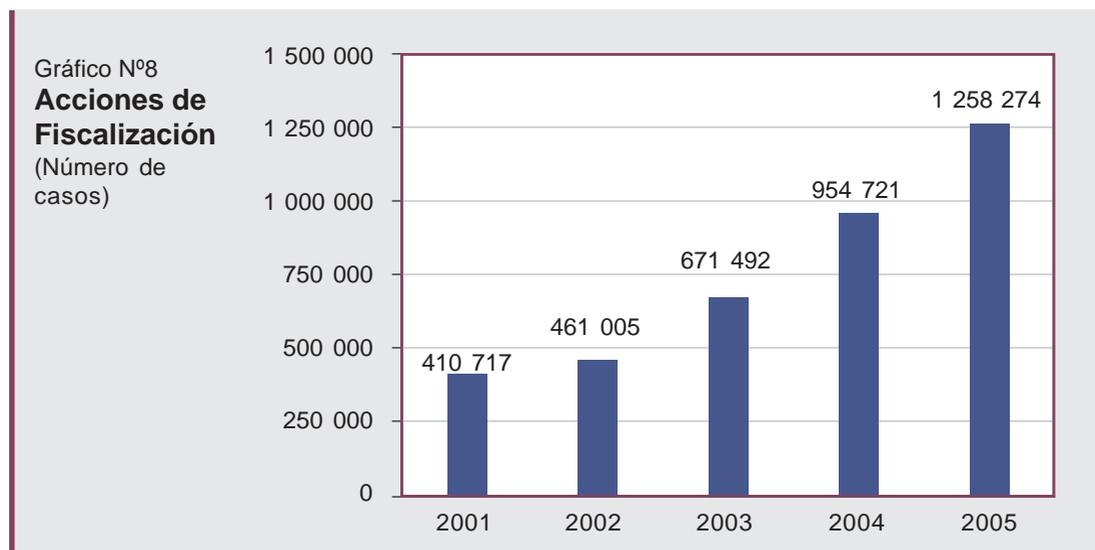
Debido a todos estos hechos, la respuesta de la SUNAT ante la evasión no lograba ser oportuna, lo cual originaba la disminución de la sensación de riesgo en los contribuyentes.

En el caso de los Principales Contribuyentes (PRICOS), la estrategia de la SUNAT siempre había sido el control minucioso de sus operaciones, buscando altos rendimientos en los reparos. Sin embargo, fue casi imposible ampliar la cobertura de la fiscalización a los Medianos y Pequeños Contribuyentes (MEPECOS) debido al elevado número de contribuyentes que conforman este segmento y a los limitados recursos con los que se cuenta para su control.

En este contexto, desde el 2002 la SUNAT se propuso incrementar la sensación de riesgo en el segmento de MEPECOS, explotando inteligentemente la información interna y externa contenida en sus bases de datos. La única forma de ampliar la cobertura era a través de cruces masivos de información y una mejor selección de los casos a fiscalizar. Para cerrar la estrategia era necesario implementar Centros de Control y Fiscalización a fin de citar a los contribuyentes para ejecutar las verificaciones.

Para incrementar la potencia de las nuevas herramientas de fiscalización, se fortaleció la cooperación con entidades públicas para compartir información estratégica. Gracias a esta sinergia, se logró incorporar a la Base de Datos Nacional de la SUNAT información procedente del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Consejo Superior de Compras del Estado (CONSUCODE) y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), con lo cual se perfeccionó aún más la selección de los contribuyentes.

Con la fusión SUNAT-Aduanas la Base de Datos Nacional de la Institución se fortaleció al incluir toda la información sobre exportaciones e importaciones. Asimismo, un ordenado procedimiento de negociación de convenios interinstitucionales permitió obtener información adicional para la fiscalización.



Con estas medidas, las acciones de fiscalización -entre auditorías, verificaciones, acciones inductivas en Centros de Control y Fiscalización, intervenciones de Control Móvil y verificación de entrega de Comprobantes de Pago- más que se triplicaron a finales del 2005 respecto al 2001⁵.

Acciones de Fiscalización

(En número de casos)

	2001	2002	2003	2004	2005
Auditorías	7 613	9 836	7 877	5 810	5 883
Verificaciones	19 490	34 907	45 781	55 934	56 171
Centros de Control y Fiscalización			39 443	48 170	74 717
Control Móvil	298 269	328 413	389 409	631 525	962 750
Verificación de entrega de comprobantes de pago	85 345	87 849	160 547	151 263	128 318
Otros	0	0	28 435	62 019	30 435
Total	410 717	461 005	671 492	954 721	1258 274

⁵ En el período analizado, la reducción que se observa en el número total de auditorías se debe a un cambio en la estrategia de fiscalización: se opta por realizar un menor número de auditorías por devoluciones y -en su lugar- incrementar las verificaciones por devoluciones.

Como lo demuestran los resultados que se presentan en el cuadro precedente, la fiscalización estuvo centrada en acciones de impacto para el segmento de MEPECOS, donde se concentran los mayores índices de informalidad, siendo particularmente importante el rol de los Centros de Control y Fiscalización y los operativos en las calles.

2.1. Los Centros de Control y Fiscalización

En el 2002, la SUNAT inició la instalación y puesta en marcha de los Centros de Control y Fiscalización, como parte de una nueva estrategia integral de control a los MEPECOS, la cual buscaba inducir a determinados grupos de contribuyentes al pago de sus obligaciones tributarias mediante el uso de esquelas derivadas de cruces de información.

La idea central fue descentralizar el control de los contribuyentes que presentaban inconsistencias entre lo que éstos declaraban y lo que sus proveedores o clientes declaraban.

El universo inicialmente elegido fue el de los MEPECOS registrados en el Régimen General del Impuesto a la Renta, los contribuyentes que pertenecían al Régimen Único Simplificado (RUS) y al Régimen Especial de Renta (RER) y las personas naturales. Cabe mencionar que hasta esa fecha la fiscalización no había llegado en forma planificada y masiva a este universo.

A través de estos Centros se detectó casos de personas naturales con incremento patrimonial no justificado, se verificó la correcta declaración y pago por el alquiler de bienes muebles e inmuebles, se cruzó información de profesionales -por ejemplo, médicos, abogados, odontólogos y psicólogos, nunca antes fiscalizados- y receptores de ingresos de la Cooperación Internacional -ex altos funcionarios públicos- por Rentas de Cuarta Categoría, y se realizaron acciones inductivas a establecimientos que utilizaban tarjetas de crédito y/o débito, con información de la operadora de tarjetas de crédito VISA.

Fueron cuatro los Centros que se implementaron en Lima (Cercado de Lima y en los distritos de San Isidro, Surco y Miraflores).

Con esta nueva estrategia de control, la SUNAT logró llegar a muchos más contribuyentes -más de 38 mil por año- e incrementar la sensación de riesgo, a un reducido costo de administración.

2.2. Mayor presencia en las calles

Otras medidas que contribuyeron a mejorar la cobertura de la fiscalización fueron los operativos de verificación de entrega de comprobantes de pago, que casi se triplicaron entre los años 2001 y 2005.

Estas intervenciones son muy importantes pues promueven la formalización de la cadena de comercialización de bienes y servicios. Además, hacen participar a los usuarios finales en la tarea de fiscalización tributaria.

Los resultados del Programa de Verificación de Entrega de Comprobantes de Pago, a través de fedatarios, han permitido conocer y sancionar a 55% de los contribuyentes intervenidos, por omitir la entrega del correspondiente Comprobante de Pago.

Es importante señalar que para no dificultar el desenvolvimiento de las actividades comerciales con cierres de local, se flexibilizó la aplicación de sanciones por este concepto, sin que ello significara una debilidad de la Administración Tributaria, sino como parte de una estrategia que invitaba al infractor a corregir su conducta.

Esta situación obligó a intensificar el accionar de la SUNAT así como a agilizar el procesamiento de la información recogida mediante el Sorteo de Comprobantes de Pago, lo que ha permitido realizar un seguimiento más eficaz en contra de la evasión tributaria.

Durante el período 2002-2004 se realizaron acciones de verificación a grandes comercializadores de sectores altamente informales, como el avícola, a fin de lograr la inscripción de los minoristas y la correcta determinación de las deudas de los mayoristas. Con la información recogida, actualmente se está desarrollando un programa para inscribir de oficio a los comerciantes minoristas informales.

En el sector textil se llevaron a cabo controles en la zona comercial de Gamarra con el objetivo de verificar el traslado de mercaderías e inducir a la emisión de los Comprobantes de Pago por toda venta efectuada. Asimismo, se realizaron acciones inductivas en galerías comerciales y acciones de control en los mercados mayoristas, como en el Mercado de Frutas, en el que -adicionalmente- se efectuaron intervenciones preventivas con los transportistas y comerciantes.

Finalmente, otro programa que se revitalizó fue el de Control Móvil, el cual opera actualmente las 24 horas del día. Aquí también la cantidad de intervenciones más que se triplicó durante 2005 respecto del 2001.

Se realizaron inspecciones a los transportistas en las garitas a lo largo de todo el territorio nacional, lo cual también sirvió en las labores de investigación para la implementación del Sistema de Detracciones. Por ejemplo, en los operativos especiales de control de carreteras, se detectaban permanentemente traslados de arroz pilado con guías de remisión falsas que fueron materia de posteriores denuncias de defraudación tributaria.

3. Cobranza de la deuda tributaria

Si bien la fiscalización se ocupaba de asegurar que los contribuyentes declararan sus reales operaciones económicas o de incorporar al padrón de contribuyentes a todos los sujetos que realizaran transacciones económicas gravadas, la cobranza de las deudas tributarias debía reorganizarse para contribuir a mejorar los niveles de cumplimiento tributario de los contribuyentes.

La cobranza de las deudas tributarias es una herramienta que utilizan las Administraciones Tributarias para reducir los índices de morosidad en la declaración y pago de impuestos. En la medida que sea oportuna y bien orientada, su efecto sobre la conducta de los contribuyentes en periodos posteriores es muy importante.

Como se mencionó en los Antecedentes, al igual que en el caso de la fiscalización, las acciones para cerrar las brechas de declaración y pago habían perdido efectividad.

Si bien los omisos a la declaración en PRICOS no eran más del 3% del total de obligados, en MEPECOS la situación era radicalmente diferente pues bordeaba el 50%. La falta de lineamientos adecuados había llevado a que los órganos descentralizados aplicaran criterios diferentes para la emisión de las comunicaciones y las sanciones correspondientes, diluyendo la contundencia que se pretendía obtener en la reducción de la brecha de declaración y pago.

Además, se notaba una excesiva cautela de las dependencias para el desarrollo de las acciones de cobranza debido al poco apoyo político que percibían y a directivas establecidas desde el MEF. Asimismo, la mala calidad de la información generaba que el 22% de las comunicaciones notificadas a los omisos a la declaración fuese errónea, lo cual le restaba efectividad a las acciones operativas.

De otro lado, no se sancionaba la omisión a la declaración de manera oportuna, pues sólo el 45% de las sanciones emitidas durante un año correspondía al ejercicio co-

riente además de haberse suspendido más de 46 mil sanciones de cierre de local⁶, estrictamente por razones políticas.

El Reglamento de Cobranza Coactiva, aprobado en 1997, se encontraba desfasado y no se contaba con un Procedimiento de Cobranza Coactiva que sirviera de guía de trabajo.

El personal que laboraba en las áreas de cobranza coactiva, es decir, ejecutores y auxiliares coactivos, desempeñaba adicionalmente otras funciones tales como representantes de créditos tributarios, fedatarios, jefes de sección, entre otras. El número de ejecutores y auxiliares coactivos era limitado. En promedio, cada auxiliar coactivo tramitaba 941 contribuyentes cuando el óptimo es que manejen una cartera de 250 contribuyentes como máximo.

Se requería, entonces, una serie de medidas para revertir rápidamente esta tendencia. La estrategia se debía centrar en reducir la tasa de morosidad y aumentar la recuperación de la deuda.

Durante el 2002, la SUNAT implementó con éxito una serie de medidas orientadas a reducir la morosidad a través de programas masivos que ampliaron la cobertura de contribuyentes con medidas de cobranza.

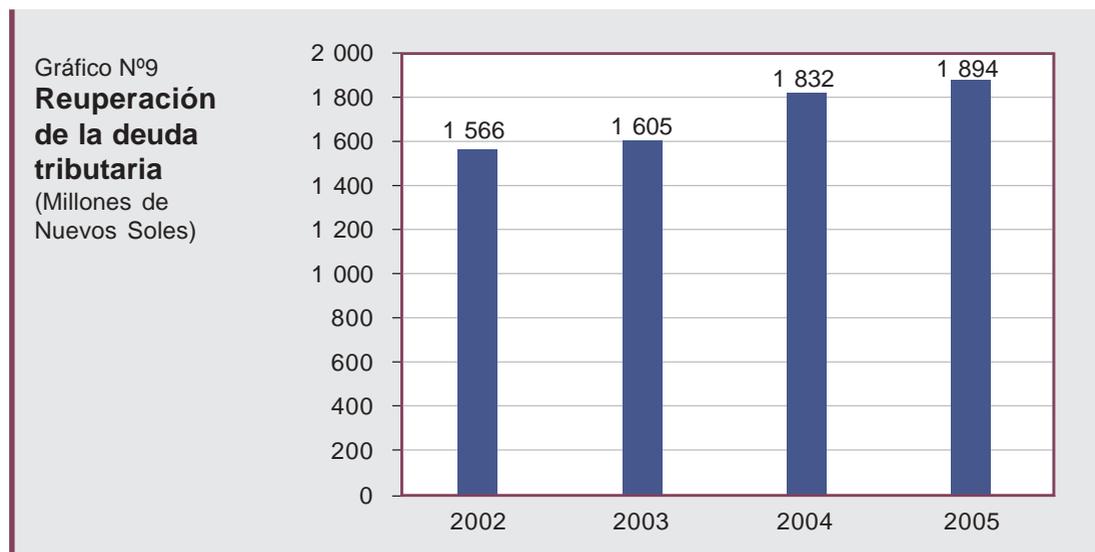
Se puso en marcha un sistema automatizado de retenciones bancarias, que hoy permite gestionar, de manera centralizada, la información a ser derivada a todos los bancos del país por las deudas de los MEPECOS. Este procedimiento permitió masificar los embargos que, por lo limitado de los recursos humanos, no se había extendido de manera efectiva a este segmento de contribuyentes, con la consecuente pérdida de sensación de riesgo que ello significó.

En coordinación con el MEF, en julio del 2002 se dio inicio al procedimiento para trabar embargos en forma de retención a proveedores del Estado, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) mediante medios electrónicos.

El objetivo era la recuperación de la deuda tributaria de los contribuyentes que son proveedores del Estado. Posteriormente, este mecanismo fue ampliado, durante el 2004, para incluir a otras entidades públicas.

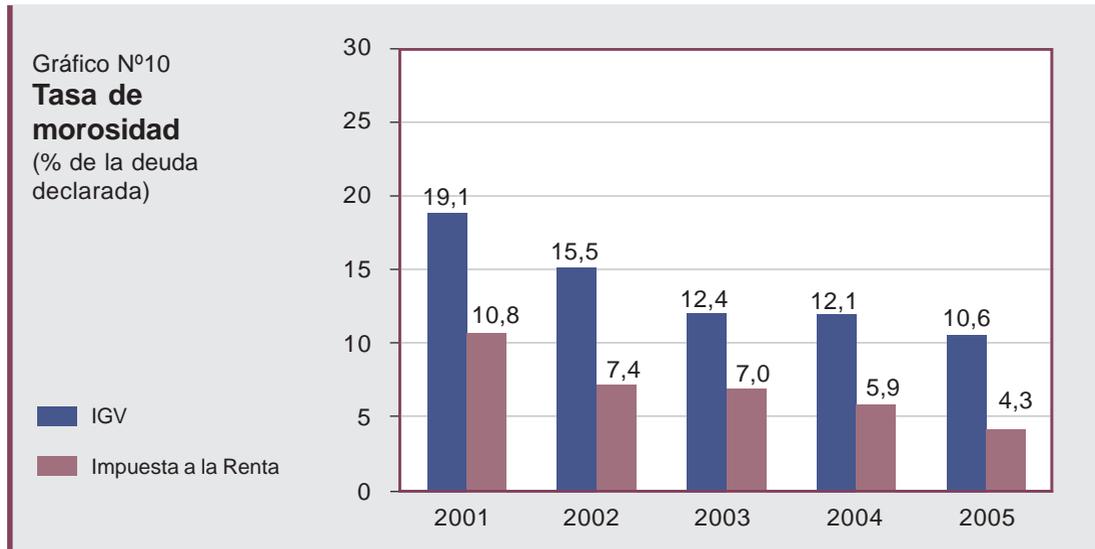
⁶ Información proporcionada por las dependencias en el 2001.

Estas acciones han permitido que la recuperación de la deuda tributaria aumente de S/. 1 566 millones el 2002 a S/. 1 894 millones en el 2005. Asimismo, se implementó la cobranza antes de la etapa coactiva, lo que posibilitó una recuperación menos burocrática de las deudas y llegar al universo objetivo -la gran masa de deudores MEPECOS- con acciones efectivas. Así, durante el 2004 y 2005 este mecanismo permitió recaudar, en promedio, S/. 20 millones anuales.



Para no ocupar a los ejecutores coactivos en labores administrativas, se optimizó el módulo de cobranza del Sistema SIRAT Rediseñado (Sistema Integrado de Recaudación de la Administración Tributaria), recientemente implantado, proporcionando una herramienta que actualmente ayuda a programar acciones, controlarlas y seguir los resultados de la cobranza, entre otras funcionalidades.

Todas estas medidas han permitido incrementar progresivamente el número de contribuyentes que pagan sus impuestos y también reducir la morosidad en el día de vencimiento. Así, entre el 2001 y 2005 la morosidad en el pago del IGV e Impuesto a la Renta de los principales contribuyentes en el ámbito nacional se redujo en 44,5% y 60,2%, respectivamente.



4. Resultado global y perspectivas

Todas estas medidas de ampliación de la base tributaria mejoraron sustancialmente el rendimiento del IGV, que pasó de S/. 11 815 millones el 2001 a S/. 18 302 millones en el 2005. Con estos resultados, el IGV se constituyó en el segundo impuesto que más creció en estos cinco años (43,5%).

La aplicación conjunta de las retenciones, percepciones y detracciones del IGV, así como las mayores fiscalizaciones y cobranzas, han contribuido anualmente -en promedio- con poco más de 0,5% del PBI a los Ingresos Tributarios del Gobierno Central (0,23% el 2002, 0,56% el 2003, 0,61% en el 2004 y 0,76% en el 2005). En el período analizado éstos pasaron de 12,6% del PBI en el 2001 a 13,9% del PBI el 2005.

En términos de ampliación de la base tributaria, estos sistemas y regímenes han permitido incorporar alrededor de 775 mil contribuyentes, distribuidos no sólo en nuevos contribuyentes que antes estaban al margen de la Administración a pesar de efectuar actividades económicas importantes, sino también contribuyentes que, no obs-

tante estar registrados, no cumplían con declarar y pagar de acuerdo a su real capacidad contributiva.

Ampliación de Base Tributaria

(a diciembre 2005)

Medidas	Cantidad de contribuyentes 1/	Periodo
Sistemas de Pago del IGV – Retenciones, Percepciones, Deduciones	678 000	Jul 2002 – Oct 2005
Centros de Control y Fiscalización	75 000	Ene 2003 – Dic 2005
Transporte de carga	10 000	Ene 2003 – Dic 2005
Telecobranza	6 000	Jun 2004 – Dic 2005
Cobranza coactiva vía SIAF* , proveedores del Estado, aliados, embargos telemáticos, fraccionamiento flexibilizado	6 000	Jul 2004 – Dic 2005
Total	775 000	

* Vigente desde julio 2002.

1/ Considera los nuevos inscritos, aquellos que antes no efectuaban pagos y los que han incrementado su coeficiente de pago en el IGV.

Es de esperarse que en los próximos años estas medidas de ampliación de la base tributaria mejoren el rendimiento no sólo del IGV sino también del Impuesto a la Renta, por lo que su contribución anual a la recaudación se situaría en alrededor de 1% del PBI.

CAPÍTULO 2

LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO Y LA DEFRAUDACIÓN DE RENTAS DE ADUANAS

Desde 1998, Aduanas estaba experimentando problemas en su operatividad producto de la permanente disminución de sus ingresos presupuestales. Debido a que las comisiones cobradas al Tesoro Público por el servicio de administración de los tributos aduaneros son un porcentaje de la recaudación, la constante disminución de los derechos arancelarios establecida por la política comercial peruana, en concordancia con las tendencias del comercio internacional, afectó las finanzas de Aduanas a un punto tal que ponía en riesgo su operatividad.

Esta disminución en sus ingresos presupuestales se proyectaba igualmente hacia el futuro, lo cual significaba limitantes a la atención de necesidades logísticas de la Institución, dejar de lado la innovación en sus principales funciones, tales como el despacho aduanero y, principalmente, el equipamiento necesario para implementar adecuadamente las acciones de prevención y represión del contrabando y control fronterizo, habiéndose llegado al punto de cerrar puestos de control por falta de recursos y a no pagar algunos beneficios laborales.

De otro lado, propio de la cultura de las aduanas del mundo, las tareas de Aduanas se habían centrado exclusivamente en la facilitación del comercio exterior. Incluso se redujeron las revisiones documentarias y físicas de acuerdo a criterios que estaban en función de determinados grados de confiabilidad de los contribuyentes.

Así, al igual que en el caso de la fiscalización de tributos internos, luego de la fusión de Aduanas con SUNAT, iniciada en julio del 2002, se requería dar medidas que rápidamente incrementaran la sensación de riesgo entre los contrabandistas y los subvaluadores.

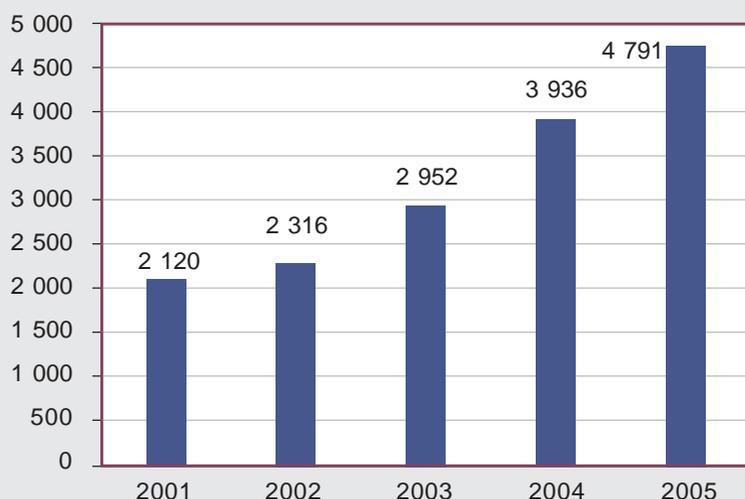
1. Nueva estrategia para enfrentar al contrabando

Según estudios realizados por la SUNAT para el 2002, el monto anual estimado de la mercancía que ingresa al país ilegalmente vía el contrabando es de US\$ 333 millones. Sin embargo, los cálculos de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) indican que el contrabando alcanza los US\$ 1 000 millones anuales, mientras que el Banco Central de Reserva (BCR) lo estima en US\$ 525 millones al año.

Cabe precisar que la SUNAT inició el 2003 la estimación de delitos aduaneros complementarios al contrabando como la subvaluación y el subconteo, que son modalidades de defraudación de rentas de aduanas que buscan reducir el pago de derechos arancelarios u obtener tratamientos de importación preferentes.

Con el fin de hacer frente al contrabando, la SUNAT implementó una estrategia que ha tenido un éxito sin precedentes durante los últimos tres años. La misma ha tenido como grandes líneas de acción la mejora del marco normativo, la optimización de los

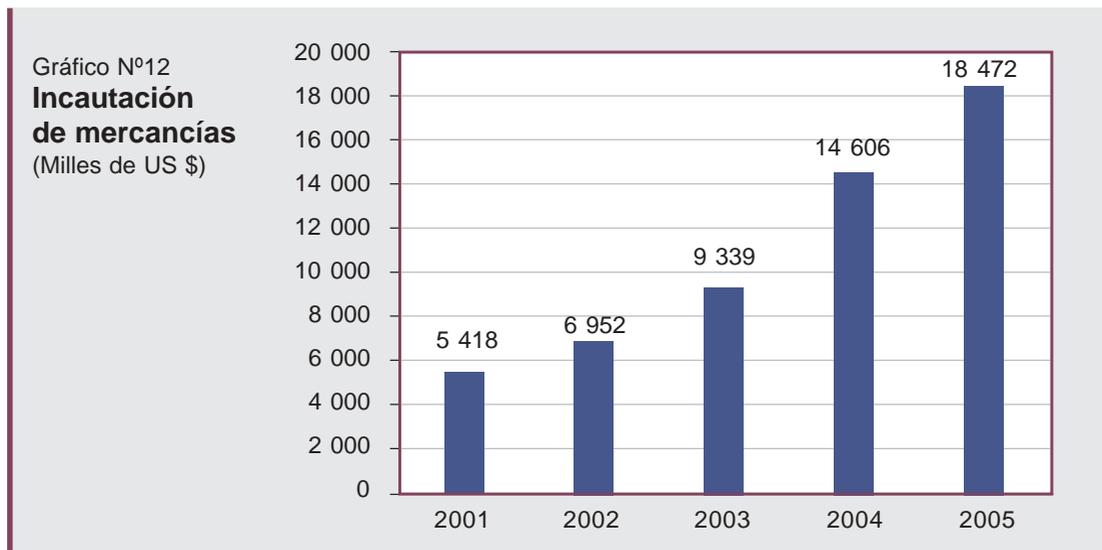
Gráfico N°11
**Acciones de
prevención y
represión del
contrabando**



recursos humanos y logísticos, el uso intensivo de tecnologías de información, la mejora de las coordinaciones con entes vinculados a la lucha contra el contrabando, y el rediseño de las acciones de control usando información compartida SUNAT-Aduanas.

Así, el número de acciones de prevención y represión del contrabando se incrementó en 126% entre el 2001 y 2005, en particular desde el 2002, luego de la fusión. De esta manera, entre enero y diciembre del 2005 la SUNAT realizó 4 791 intervenciones en todo el territorio nacional.

En lo que respecta al valor de las mercancías, entre enero y diciembre del 2005 la SUNAT incautó mercancías ingresadas por contrabando por un valor CIF de US\$ 18,5 millones, cifra que representa poco más de tres veces lo que se incautó en el 2001.



Estas cifras reflejan una mayor efectividad en los operativos ejecutados por los funcionarios de la SUNAT en el ámbito nacional, con respecto a los resultados de años anteriores.

Entre las acciones realizadas durante los últimos dos años destaca la captura de uno de los principales cabecillas de las bandas que introducen mercancías de contraban-

do por medio de filas de camiones (denominadas "culebras") en la zona sur del país, así como diversos operativos realizados en centros comerciales de Lima y provincias.

1.1. Mejora del marco normativo

La estrategia diseñada requería de un instrumento jurídico que estableciera sanciones más drásticas para los contrabandistas. En ese sentido, la SUNAT impulsó la dación de una nueva Ley de Delitos Aduaneros que entró en vigencia el 28 de agosto del 2003.

La norma en mención le permite a la SUNAT combatir y reprimir adecuadamente los delitos aduaneros, pues establece para los contrabandistas penas que pueden fluctuar entre 5 a 12 años de cárcel, así como la aplicación de fuertes multas y el decomiso de las mercancías e instrumentos con los que se cometieron los delitos.

En dicha norma se consideran aspectos innovadores vinculados con las actividades tributario-aduaneras, los cuales están relacionados con la determinación del valor para señalar el delito aduanero, las nuevas modalidades de delitos aduaneros, así como los criterios para establecer la valoración de las mercancías y sancionar la tentativa de un delito aduanero.

Un aspecto relevante es que con la nueva Ley se reduce el monto establecido para la tipificación del delito de contrabando, receptación aduanera y tráfico de mercancías prohibidas o restringidas. De esta manera, si se ingresa mercancía de contrabando por un valor mayor a dos Unidades Impositivas Tributarias (UIT), es decir S/. 6 200 para el 2003, la pena de cárcel mínima es de cinco años. Anteriormente, con la Ley N° 26461, el límite establecido por esta norma era de cuatro UIT.

Cabe indicar que la nueva Ley también considera como delito aduanero el transporte, compra, almacenamiento, encubrimiento y venta de mercancías de contrabando. Asimismo, se considera como delito de contrabando la ocultación o sustracción de mercancías sujetas a la acción de verificación o reconocimiento físico que debe realizar la administración aduanera dentro de los recintos o lugares habilitados.

En lo que respecta a las nuevas modalidades de delitos aduaneros, se incorporó la figura delictiva del tráfico de mercancías prohibidas y restringidas, sancionando dicho supuesto con pena de cárcel no menor de ocho ni mayor de doce años.

Otra innovación que merece ser destacada es la pena para los autores del delito de financiamiento de delitos aduaneros. En ese sentido, se señala que quien financie por

cuenta propia o ajena la comisión de los delitos aduaneros será reprimido con pena de cárcel no menor de ocho ni mayor de doce años.

Es importante señalar que para determinar el valor de las mercancías que son objeto de delito de contrabando, con la nueva Ley de Delitos Aduaneros se considera el valor FOB -valor comercial- cuando se trata de mercancías nacionales o nacionalizadas que son extraídas del territorio nacional; y se considera el valor CIF -valor que incluye el costo de las mercancías, el seguro y el flete- cuando se trata de mercancías extranjeras.

Además, a partir del 28 de agosto del 2003 también se sanciona la tentativa de delito aduanero. Esto implica que las personas que sean detenidas por intentar ingresar contrabando podrán ser denunciadas por la SUNAT y, en el caso de comprobarse la tentativa, el Poder Judicial impondrá la pena mínima que hubiera correspondido en el caso que el delito se haya consumado.

En el caso de las mercancías que ingresan al país a través de la Zona Franca de Tacna -ZOFRATACNA- también se considera como delito de contrabando cuando se pretende comercializar dichas mercancías fuera de la Zona Comercial de Tacna sin el pago de los tributos diferenciales ni el cumplimiento de los requisitos legales, cuando el valor de las mercancías es superior a S/. 6 200.

1.2. Optimización de recursos

A fin de fortalecer las acciones de prevención y represión del contrabando, se reorganizaron los puestos de control en zonas de frontera y áreas estratégicas mediante el mejoramiento del equipamiento de la logística, recursos humanos, capacitación e infraestructura.

Así, se adquirió una flota vehicular consistente en 75 camionetas Pick Up doble cabina y 26 motocicletas para todo tipo de terreno, con mandos de última generación; seis equipos de inspección por imágenes (escáner) -algo totalmente nuevo en el Perú- que fueron asignados a las aduanas de Tacna y Aérea y Postal de Lima; y equipos digitales como teléfonos satelitales, teléfonos celulares, dispositivos miniaturizados, GPS y otros dispositivos compatibles con sus tareas.

En cuanto a políticas de personal, no sólo se asignó nuevo personal de las mismas aduanas a la Intendencia de Prevención del Contrabando y Control Fronterizo, sino

que fueron destacados funcionarios de Tributos Internos. Ello con el fin de aprovechar el intercambio de experiencias en métodos de trabajo.

También, y luego de muchos años, se rotó a los Intendentes y Oficiales de Aduanas a fin de evitar el acercamiento entre la población y los trabajadores que pudiera incidir en la calidad y objetividad del trabajo, y se sancionó actos de corrupción detectados.

Además, se mejoraron las condiciones de trabajo de los Oficiales de Aduana dotándolos de uniformes nuevos e instrumentos diversos como chalecos antibalas, cascos y escudos protectores, etc.

En el tema de capacitación se realizaron cursos sobre temas aduaneros y de tributos internos a cargo del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera. Se ha capacitado a los Jefes de Oficiales y Jefes de los Grupos Operativos de todas las Intendencias de Aduanas en cursos de liderazgo y actualización de normas legales, técnicas operativas, inteligencia aduanera, entre otros.

1.3. Uso de tecnologías de información

Para una adecuada lucha contra el contrabando era necesario interconectar los puestos de control de todo el país con sus sedes regionales y con la sede central en Lima. Esto se logró a través de una interconexión satelital -la cual se ha implementado en Tacna, La Tina, Carpitás, Desaguadero, Ancón y Pucusana- con velocidades entre 9,6 y 128 Kbps.

Adicionalmente, la SUNAT está trabajando en la búsqueda de una red de comunicación propia que interconectará toda la costa; y una red multimedia de última milla que permitirá la interconexión mediante diversos enlaces inalámbricos o wireless e implementación de cámaras de video, con cobertura de red en los puntos más alejados del país.

Para que las unidades de la flota vehicular adquirida no sólo sirviesen como medios de transporte sino, sobre todo, como centros móviles de alerta temprana y de coordinación, se las dotó de notebooks con servicios de telefonía celular y satelital de transporte de datos. Así, podían estar permanentemente conectadas con las sedes regionales y centrales.

Como se mencionó previamente, se adquirieron escaneadores, cuatro de los cuales funcionan en la zona de llegadas internacionales del Aeropuerto Internacional Jorge

Chávez. Estos equipos cuentan, entre sus ventajas, con una configuración simple que permite su fácil manejo, la inspección de maletas y bolsos de grandes dimensiones, un excelente grado de visión e identificación de sus contenidos, así como opciones que posibilitan contrastes de colores, aumento de tamaño y facilidades para la detección de armas.

Estas nuevas herramientas complementaron el control de equipajes de doble circuito verde/rojo que se aplica en el primer aeropuerto del país y que implica la revisión física del equipaje del 15% de los pasajeros. Así, los escaneadores han sido de gran ayuda para el personal de la SUNAT ya que han permitido incrementar el número de revisiones físicas, en tiempos menores, así como ser más asertivos en la selección de los equipajes que deben ser sometidos a dichas revisiones.

De otro lado, al revisar sólo el equipaje que acompaña a los viajeros con indicios visuales de haber infringido la obligación de declarar y pagar sus tributos, existe una mayor fluidez para aquellos que han honrado dicha obligación. De esta forma, ante la inminente posibilidad de ser detectados, un mayor número de viajeros ha modificado su comportamiento y voluntariamente cumple con sus declaraciones y, por tanto, con sus obligaciones tributarias.

1.4. Mejor coordinación con otras entidades vinculadas

En el marco del relanzamiento de la Comisión de Lucha Contra los Delitos Aduaneros y la Piratería, que integran el Ministerio de la Producción, la SUNAT, INDECOPI, la Policía Fiscal, el Ministerio Público y la Sociedad Nacional de Industrias, entre otros gremios empresariales, se buscó mejorar la coordinación con los entes vinculados con el control de los delitos aduaneros, a través de la firma de convenios interinstitucionales o mediante el intercambio de información y programación de operativos.

La SUNAT ha estado participando activamente en esta Comisión, en la que desempeña la Secretaría Técnica, llevándose a cabo, a pesar de ciertas dificultades de coordinación entre sus miembros, importantes operativos conjuntos.

De otro lado, un problema que afrontaba la SUNAT era la poca especialización de los representantes del Ministerio Público para resolver los casos de delitos aduaneros, lo que originaba que los implicados en contrabando de mercancías no fueran acusados y quedasen en libertad.

De conformidad con la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, la Fiscalía de la Nación debía asignar un grupo no menor de 24 Fiscales para la investigación y los procesos derivados de los delitos aduaneros tipificados en la misma Ley. Para efectivizar esta medida muy importante, la SUNAT y el Ministerio Público suscribieron un Convenio de Cooperación Interinstitucional a fin de que las labores de prevención y represión de los delitos aduaneros se realicen de manera conjunta dentro de un marco de colaboración.

Posteriormente, mediante una Resolución de Junta de Fiscales se crearon las Fiscalías Provinciales Penales Especializadas en Delitos Aduaneros, correspondientes a los distritos de Lima, Callao, Cono Norte, Tacna y Puno y, cuatro días más tarde, se designó a los fiscales.

Así también, dado que la frontera formada por Perú, Bolivia y Chile es una zona crítica pues por allí ingresa el mayor volumen de mercancías de contrabando, la SUNAT propició la suscripción de convenios de cooperación con las Aduanas de Bolivia y Chile.

El 2003, la SUNAT y la Aduana de Bolivia firmaron en la localidad de Desaguadero el Acuerdo de Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua en Asuntos Aduaneros, el cual permite establecer acciones conjuntas para luchar contra el contrabando y posibilitar el intercambio de información. Asimismo, se suscribió el Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua con la Aduana de Chile, con el objetivo de mejorar los mecanismos de fiscalización y control del tráfico ilícito de mercancías en ambos países.

Finalmente, no es posible dejar de mencionar los esfuerzos coordinados iniciados durante el 2004 entre la SUNAT y una serie de dependencias del Estado, como el Gobierno Regional de Tacna, la Policía Nacional, la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Ministerio de Salud, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, para diseñar e implementar el nuevo Complejo Fronterizo de Santa Rosa, en Tacna.

El 23 de diciembre del 2005 se obtuvo la declaración de viabilidad de dicho proyecto, mediante el oficio N° 2218-2005-EF/68.01, iniciándose desde esa fecha la formulación de los estudios definitivos, los que se espera concluir hacia mediados del 2006. El financiamiento de los estudios de preinversión, de los estudios definitivos, de la construcción y del equipamiento del nuevo Complejo Fronterizo quedan a cargo del presupuesto de la SUNAT, según lo indicado en el Decreto Supremo N° 103-2005-PCM, que modifica los artículos 3°, 5° y 6° del D.S. N° 054-2004-PCM. El proyecto se encuentra

registrado en el Banco de Proyectos del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) con el código 27386.

2. La fiscalización conjunta

Como consecuencia de la fusión, la SUNAT desarrolló un plan piloto de fiscalización conjunta con participación de profesionales de las aduanas y de las dependencias de administración de tributos internos. El objetivo era, a partir de auditorías integrales, hacer un seguimiento de las acciones de potenciales subvaluadores y aplicarles las acotaciones respectivas respecto de los tributos internos.

Durante el último trimestre del 2003 la SUNAT efectuó auditorías integrales a seis importadores, denominados "de riesgo", quienes en su mayoría eran mayoristas de partes y piezas de computadoras, cigarrillos y relojes. También se auditó a un importante importador mayorista de artículos de ferretería.

Como resultado de dichas auditorías se determinó una deuda tributaria de más de S/. 16 millones por concepto de IGV, Impuesto a la Renta e impuestos a la importación, que no habían sido pagados por los referidos importadores. Cabe indicar que, en un caso, se tuvo que aplicar medidas cautelares previas -por ejemplo el embargo- a fin de asegurar la cobranza de la deuda tributaria determinada.

El éxito del plan piloto dio pie para que se definiera una nueva forma de trabajo en equipo para la fiscalización de las obligaciones tributarias derivadas del comercio internacional. La misma estaría basada en el uso compartido de la información contenida en la Base de Datos Nacional con que cuenta la SUNAT, la cual actualmente contiene información de tributos internos y aduaneros.

A partir de la explotación de dicha información, se pudo descubrir diversas modalidades que permitían inferir la comisión de algún delito aduanero, como por ejemplo la venta de mercancías importadas en el mercado doméstico con valores diez veces superiores al costo unitario de importación, inconsistencias entre los montos pagados y las facturas emitidas por los importadores, almacenamiento de mercaderías subvaluadas en locales no declarados ante la SUNAT, y faltantes de mercaderías subvaluadas, lo que permitía presumir ventas no declaradas que no fueron sustentadas por los importadores.

Estas acciones permitieron reducir el incumplimiento de obligaciones tributarias en la cadena de comercialización -ventas internas- de mercancías importadas -presunta-

mente subvaluadas- las cuales usualmente terminan en manos de comerciantes informales o testaferreros y cuya venta a los consumidores finales constituye evasión tributaria, particularmente en el IGV.

Asimismo, como consecuencia del trabajo en equipo desarrollado por los profesionales de Tributos Internos y de Aduanas, la SUNAT comisó mercancías importadas -productos textiles, artículos de ferretería, accesorios informáticos, repuestos, equipos y accesorios de video, audio y sonido, artículos eléctricos, entre otros- que habían sido subvaluadas por un promedio de S/. 1,8 millones, afectando la recaudación del IGV y el Impuesto a la Renta.

Sin duda, la lucha contra los delitos aduaneros requería establecer niveles de coordinación entre Tributos Internos y Aduanas. El primero, como ya se detalló, fue la explotación conjunta de la información de la Base de Datos Nacional, quizá la más completa del país.

El siguiente nivel sería la fiscalización de las obligaciones tributarias de los principales contrabandistas. Así, por ejemplo, se realizaron auditorias para la determinación de incremento patrimonial no justificado. El objetivo de este trabajo en equipo fue la detección y sanción de bandas organizadas, financistas, distribuidores y transportistas dedicados al contrabando.

Así por ejemplo, se fiscalizó a dos exportadores beneficiarios del drawback cuyas mercaderías exportadas no fueron consumidas en el exterior. Se detectó que uno de ellos no declaró el total de sus ingresos para efectos del Impuesto a la Renta.

Los resultados obtenidos por el equipo conformado con profesionales de Tributos Internos y Aduanas demuestran que la fusión de las entidades ha sido positiva y que está contribuyendo con el incremento de la base tributaria, al tiempo que garantiza que los sectores con mayores niveles de evasión cumplan con sus obligaciones.

3. Control de la subvaluación

La subvaluación es la forma más común de defraudación de rentas de aduana y consiste en ingresar mercadería al país a un valor inferior al efectivamente pagado en los mercados internacionales, con la finalidad de pagar menores derechos arancelarios y otros tributos.

Es pertinente mencionar que la valoración en las aduanas -en el ámbito mundial- viene evolucionando constantemente. Desde la década de los años setenta hasta mediados de los noventa se aplicaba la Definición del Valor de Bruselas -aprobada por la Ley 18900- que aceptaba precios referenciales.

Como consecuencia de las largas negociaciones internacionales en el ámbito de la llamada "Ronda de Uruguay", se estableció un nuevo orden comercial mundial con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1994, y el establecimiento de Acuerdos Comerciales Multilaterales.

En 1994, el Perú suscribió los nuevos Acuerdos y mediante la Resolución Legislativa 26407, los incorporó a la legislación nacional. Uno de los Acuerdos Multilaterales es el denominado "Acuerdo del Valor de la OMC", que norma la valoración en Aduanas. Para aplicar plenamente este Acuerdo, el Perú solicitó una prórroga de cinco años, los que vencieron en 1999. Sin embargo, en ese año -a través de los órganos competentes como la Cancillería, el Ministerio de Industria, entre otros- se solicitó una última prórroga adicional de un año. El Acuerdo del Valor entró en plena aplicación en abril del 2000.

En el nuevo marco internacional, el valor que las aduanas deben verificar es el valor de la transacción, acreditado con facturas y con otros documentos comerciales, descartándose los precios referenciales, precios mínimos o cualquier otro indicador de valor, por considerar que distorsionan el comercio internacional.

El Acuerdo del Valor de la OMC ha establecido métodos secundarios para determinar el valor, los cuales se aplican en estricto orden: mercancías idénticas, mercancías similares, método deductivo, por costo de producción y método del último recurso.

Así, si las aduanas tuviesen alguna duda respecto del valor declarado, pueden aplicar los métodos secundarios. Este marco normativo permitió a la SUNAT introducir una serie de nuevos mecanismos de control que no serían tildados de trabar el comercio internacional.

En primer lugar, aplicaría el método de mercancías idénticas. Sin embargo, como lo señala el término -idéntica- se refiere a considerar el mismo nivel comercial -la cantidad, la calidad-, la misma transacción financiera, periodos similares de transacción comercial -como por ejemplo, descuentos en épocas de eliminación de stocks- etc.

En segundo lugar, explotaría enormemente la Base de Datos de Precios SIVEP (Sistema de Verificación de Precios) -que se alimenta diariamente- y que constituye una valiosa herramienta para la valoración. Esta labor tomó mucha mayor fuerza ante la salida de las empresas verificadoras de la importación.

Finalmente, se desarrollaron acciones de fiscalización, tanto en el momento del despacho aduanero como en las etapas posteriores. Para ello, se replanteó el sistema de fiscalización, dotándolo de herramientas tecnológicas que, sin detener el flujo comercial, han permitido combatir decididamente la subvaluación.

3.1. Salida de las empresas verificadoras de importación

La nueva estrategia de control de la subvaluación se implementó como respuesta a la salida de las empresas verificadoras de importación en el 2004, de acuerdo con lo dispuesto por el Congreso de la República.

Sobre la labor de las empresas verificadoras en la confirmación del valor de las mercancías en los puertos de origen, es preciso indicar que desde el 2000, cuando entró en vigencia el Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC, sus ajustes de valor tenían un carácter referencial y no eran determinantes en el valor en las aduanas.

En los últimos años los ajustes de valor propuestos por las verificadoras sólo alcanzaban al 1% del total del valor FOB de las mercancías verificadas, y de este porcentaje más del 55% correspondía a ajustes de valor de vehículos usados provenientes de CETICOS Tacna (Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios).

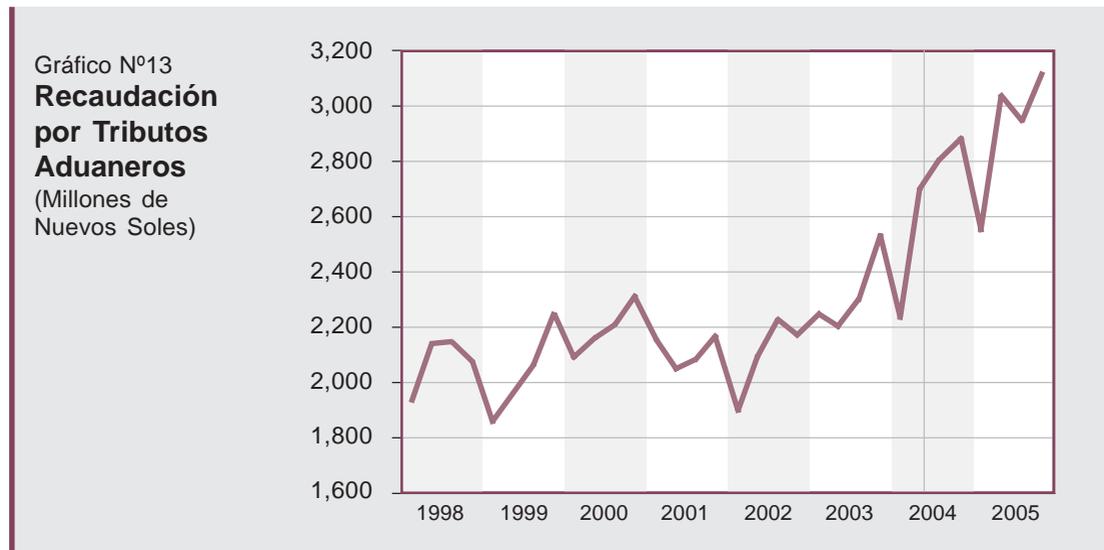
Además, la inspección de las mercancías en origen se efectuaba con técnicas muestrales; es decir, no realizaban una revisión al 100%. En ese sentido, el efecto disuasivo que en el pasado podían haber tenido las verificadoras se había reducido.

La SUNAT se preparó para fortalecer los procesos de control en los términos siguientes:

- Mejoras en los sistemas de riesgo y verificación de precios;
- Mejoras del análisis de estadísticas y del uso de tecnología para focalizar los esfuerzos en la combinación de elementos de mayor riesgo;
- Capacitación e incorporación de personal especializado en valoración; y,

- Aprendizaje de las experiencias de otros países y re replicación o adaptación de los procesos que sean considerados convenientes.

A pesar de la preocupación de algunos sectores sobre el impacto adverso que podría haber tenido en la recaudación aduanera la salida de las empresas verificadoras de importaciones, ésto no ocurrió. Por el contrario, la recaudación experimentó un crecimiento en términos reales de 10,5% durante el 2004 en relación al 2003, y de 8,0% en el 2005 con respecto al año anterior.



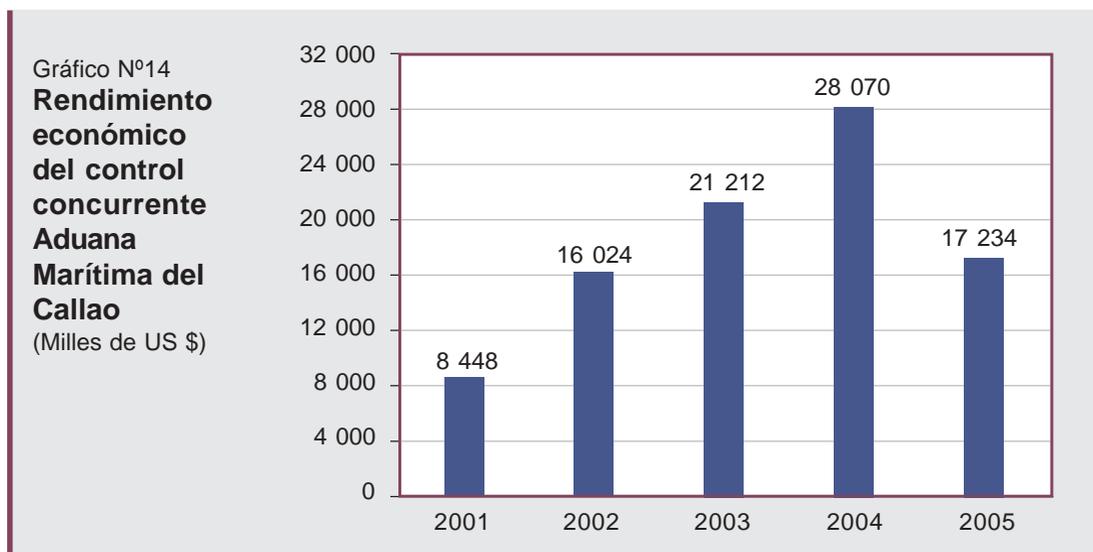
Otra preocupación era que con la salida de las verificadoras se iban a incrementar los tiempos de atención para el despacho aduanero. Sin embargo, la reducción en el tiempo de despacho de la mercancía también ha sido uno de los logros de la SUNAT durante el 2005.

Por ejemplo, mientras que durante el 2004 la mercancía que ingresaba al canal rojo -revisión física- demoraba en revisarse 15,2 horas útiles, este tiempo se redujo a 14,6 horas útiles el 2005, es decir, una disminución de 3,9%. Es importante destacar que el 60% de las importaciones pasa por canal verde, lo que significa que su despacho se realiza en tiempo real.

La salida de las empresas verificadoras de importaciones tampoco implicó el retorno de la corrupción. Ello debido a que se rediseñaron los procesos operativos en el despacho de mercancías para que los usuarios no tuvieran demasiado contacto con los funcionarios de las aduanas. Además, actualmente, los usuarios no tienen conocimiento previo del especialista que se encargará de la revisión respectiva sino hasta el momento en que ésta se efectúa.

Algunos resultados confirman lo señalado. Así, por ejemplo, la verificación física de la mercancía -canal rojo- y la revisión de la documentación -canal naranja- en la Aduana Marítima del Callao, la más importante del país, registró niveles de rendimiento históricos durante el 2004.

En el periodo 2001 y 2005 el rendimiento económico liquidado de esta aduana aumentó en poco más de dos veces, lo que representa un impacto positivo para la recaudación del IGV⁷. Debe subrayarse que, durante todos los años bajo análisis, el ratio de cancelación fue bastante elevado, llegando a superar el 90%.



⁷ El menor rendimiento económico registrado durante el 2005 en la Aduana Marítima del Callao se explica, principalmente, por la caída del rendimiento económico de su componente más importante, los despachos urgentes, los cuales se redujeron en 47,22% debido a los ajustes de valor en los despachos de hidrocarburos nacionalizados con certificados de reposición en franquicia, que no generan pago de tributos pues están libres de derechos.

3.2. Control de canales inteligentes

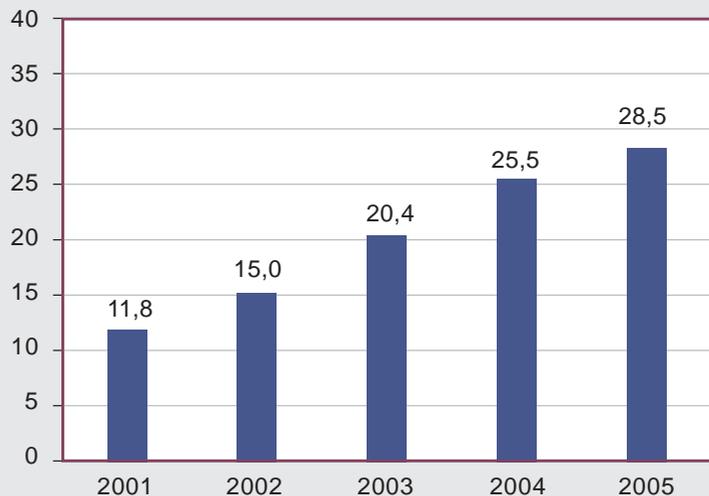
Los resultados exhibidos por la SUNAT en materia aduanera fueron posibles también gracias a las innovaciones realizadas en los sistemas de selección de las declaraciones y de las empresas a fiscalizar, así como a los nuevos tipos de control implementados.

Así, se incorporó al sistema de selección en la Aduana Marítima del Callao una herramienta de inteligencia artificial basada en redes neuronales. Esta herramienta simula el razonamiento humano pero mediante capacidades electrónicas y tiene la característica de inferir y aprender. Utiliza una historia de hechos y los relaciona para identificar la correspondencia entre un acto determinado -como por ejemplo, el fraude- con los valores de variables asociados a él.

Una característica importante es su capacidad de identificar patrones y eventos no típicos, que la hacen una herramienta poderosa para aumentar significativamente el nivel de incidencia de las Declaraciones Únicas de Aduanas (DUA) que son seleccionadas para el reconocimiento físico y detectar el comportamiento ilícito.

De esta forma, los resultados obtenidos en la Aduana Marítima del Callao superaron los alcanzados en años anteriores. El nivel de hallazgos en la revisión física (canal rojo) más que se duplicó entre el 2001 y 2005.

Gráfico N°15
Nivel de hallazgos del control concurrente Aduana Marítima del Callao
(% de DUAs verificadas)



Es importante mencionar que este mejor control no ha incidido de manera negativa en la atención a los usuarios del comercio exterior, lo cual se evidencia en el aumento del volumen de operaciones registradas en la aduana de mayor movimiento en el país, la Aduana Marítima del Callao.

CAPÍTULO 3

LA SUNAT AL SERVICIO DEL CIUDADANO

Otro de los aspectos claves para recuperar rápidamente la confianza de la sociedad era mejorar el servicio brindado al contribuyente. El servicio al contribuyente no sólo propicia el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, sino que además fortalece la relación entre Estado y ciudadano.

1. Mejoras en el servicio al contribuyente

La aceptación de los impuestos depende de diversos factores: psicológicos, sociales, organizativos, económicos y legales, los mismos que están estrechamente vinculados entre sí⁸.

Para que los contribuyentes acepten los impuestos deben considerar que el sistema tributario es justo. Esto ocurre cuando en forma generalizada aceptan que son tratados individualmente con justicia tanto por las normas como por las instituciones que administran los tributos. Por el contrario, los contribuyentes que se sientan tratados

⁸ Ver al respecto AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE ESPAÑA: **Acciones para promover la aceptación de los tributos en una sociedad democrática**, XXXIII Asamblea General del CIAT, 3 al 6 de mayo de 1999.

injustamente, aún cuando ello no responda a la realidad, tendrán una actitud contraria y de resistencia al pago de impuestos.

El grado de aceptación del sistema tributario también estará en función de la calidad de los servicios que brinda el Estado y de la medida en que éstos responden a las necesidades de la población. En la medida que el contribuyente relaciona la actuación de la Administración Tributaria con los impuestos que paga, una atención rápida, amable y eficiente propiciará un mayor cumplimiento.

En este punto también cabe destacar el papel de los derechos de las personas. Dado que los impuestos son obligatorios y teniendo la Administración Tributaria facultades para su cobranza, es imprescindible tener en cuenta los derechos y garantías de los contribuyentes. En caso contrario, se producirá un rechazo social hacia el pago de impuestos.

La conciencia tributaria se ve condicionada, además, por la forma en que los contribuyentes perciben el funcionamiento del Sistema Tributario. Así, la complejidad de las normas, la utilización de un lenguaje poco comprensible para el ciudadano y las dificultades de los contribuyentes para entender el funcionamiento de la Administración Tributaria, influyen negativamente en el cumplimiento voluntario.

Esta es la razón por la cual en el 2001 se consideró que uno de los principales objetivos de la reforma de la Administración Tributaria debía consistir en brindar servicios de calidad. Para ello, se diseñó una estrategia orientada a ampliar la cobertura, descentralizar los servicios, uniformizar los lineamientos, simplificar los procedimientos y trámites, utilizar intensivamente tecnologías de la información y la comunicación, así como proteger los derechos de los contribuyentes.

Si bien la SUNAT tenía experiencia en este campo, los resultados no eran muy favorables debido a que no existía una estrategia uniforme en el ámbito nacional pues las áreas de Atención al Contribuyente se encontraban bajo la responsabilidad de cada Intendente Regional.

Al ampliarse la cobertura y descentralizar la atención, la administración eficiente de los procesos se complicó. A comienzos del 2001 se inició el proyecto de implementación de los Centros de Servicios al Contribuyente en el ámbito nacional. Esta medida fue complementada con la potenciación de la Central de Consultas, y con la implementación de un nuevo Portal en Internet, configurándose así tres canales de atención - presencial, telefónico y virtual- que facilitan actualmente el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los ciudadanos.

1.1. Los Centros de Servicios al Contribuyente

De la zonificación realizada en el ámbito nacional se implementaron Centros de Servicios al Contribuyente (CSC) en los distritos de San Martín de Porres, San Isidro, Santa Anita, Lince, Callao, Surco y Comas, todos ellos en la provincia de Lima. Adicionalmente, se implementó uno en la zona de Lima Cercado y otro en Miraflores, en la sede de la Intendencia Regional Lima. Este último fue remodelado según los estándares de presentación adoptados e inaugurado en los primeros meses del 2002.

A diciembre del 2005 se cuenta con 32 Centros de Servicios al Contribuyente en todo el territorio nacional, 21 de los cuales están en provincias.

Con la implementación descrita se logró que la totalidad de las diez Intendencias Regionales (I.R.) y las ocho Oficinas Zonales (O.Z.) tengan por lo menos un Centro de Servicio al Contribuyente, con un horario de atención de lunes a viernes de 9:00 a 17:00 horas y los sábados de 9:00 a 13:00 horas.

Asimismo, la SUNAT cuenta con 23 Oficinas Remotas en el ámbito nacional, las cuales brindan servicios a los contribuyentes de las ciudades más alejadas del país. Estas oficinas, sumadas a los 32 CSC, constituyen el canal presencial de la SUNAT conformado por 55 puntos de atención establecidos en el territorio nacional.

Adicionalmente, se cuenta con una oficina en Lima destinada a la atención de los Principales Contribuyentes Nacionales, así como un punto de atención, inaugurado el 2005, dentro del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

Además, en Lima existen 16 Asistentes al Contribuyente en Agencias Bancarias (ACABs), así como la presencia de un punto de atención en la sede central de la Cámara de Comercio de Lima.

Actualmente está en marcha un proyecto de potenciación de la infraestructura de los puntos de atención al contribuyente, así como la implementación de Centros de Servicios Móviles para acceder a los lugares más alejados del país.

Desde el 2001, en que se inició la implementación de los Centros de Servicios al Contribuyente en Lima y Callao, se ha evaluado periódicamente la repercusión de los cambios normativos y de la aplicación de nuevas tecnologías en el servicio brindado en los centros y áreas de atención al contribuyente. Producto de los cambios suscita-

Dependencia CSC	Nombre	Dirección	Fecha de inicio	Categoría
I.R. Arequipa	3 CSC Arequipa CSC Juliaca CSC Puno	Calle Jerusalén N° 100 - Cercado Jr. 7 de Junio N° 575 - Juliaca Jr. Arequipa N° 126 - Puno	07/11/2001 25/10/2002 06/05/2002	I.R. Arequipa O.Z. Juliaca O.R. Puno
I.R. Cusco	2 CSC Cusco CSC Wanchaq	Calle Santa Teresa N° 370 - Cusco Av. De la Cultura N° 746 - Distrito Wanchaq Cusco.	18/10/2002 31/07/2001	I.R. Cusco CSC
I.R. Ica	3 CSC Ica CSC Cañete CSC Chincha	Av. Matías Manzanilla N° 106 - Ica Av. 2 de Mayo N° 450, San Vicente - Cañete Calle Colón N° 100 - Plaza de Armas - Chincha (056-268087)	03/06/2002 02/07/2002 22/03/2002	I.R. Ica O.Z. Cañete CSC
I.R. Junín	3 CSC Huancayo CSC Huanuco CSC El Tambo- Huancayo	Jr. Loreto N° 300 - Huancayo Jr. 28 de Julio N° 990 - Huánuco Calle Real N° 511 A y B - Distrito El Tambo Huancayo	10/02/2003 30/06/2002 01/10/2001	I.R. Junín O.Z. Huánuco CSC
I.R. La Libertad	3 CSC Trujillo CSC Las Quintanas CSC Chimbote	Jr. Agustín Gamarra N° 484 - Trujillo Av. Manuel Vera Enríquez N° 470 - Urb. Las Quintanas - Trujillo Av. Francisco Bolognesi N° 507	27/09/2002 06/07/2001 05/09/2003	I.R. La Libertad CSC O. Z. Chimbote
I.R. Lambayeque	2 CSC Chiclayo CSC Cajamarca	Av. Leonardo Ortíz N° 195 Jr. Belén N° 740	02/08/2002 02.02.2004	I.R. Lambayeque O.Z. Cajamarca
I.R. Loreto	3 CSC Loreto CSC Tarapoto CSC Pucallpa	Jr. Putumayo N° 160-Iquitos Jr. San Pablo de la Cruz N° 160 - Tarapoto Jr. Inmaculada N° 991	20/09/2002 10/06/2002 30/06/2003	I.R. Loreto O.Z. San Martín O.Z. Ucayali
I.R. Piura	1 CSC Piura	Av. Loreto N° 600	15/05/2002	I.R. Piura
I.R. Tacna	1 CSC Tacna	Calle Zela N° 701 y 703	12/08/2002	I.R. Tacna
I.R. Lima	11 CSC Huacho CSC Callao CSC Comas CSC Lima Cercado CSC San Miguel CSC Lima Washington CSC Miraflores CSC San Isidro CSC San Martín CSC Santa Anita CSC Surco	Av. 28 de Julio N° 286 Av. Sáenz Peña N° 286 - Callao Av. Túpac Amaru N° 1855 - Comas Jr. Augusto Wiese N° 498 Esq. Con Miroquesada - Cercado Av. Intisuyo N° 215 Urb. Maranga Jr. Washington N° 1898 Esq. Con Jr. Yauyos - Cercado de Lima Av. Benavides N° 222 - Miraflores Jr. Juan de Arona N° 887 - San Isidro Centro Bancario Fiori, Esq. Av. Tomás Valle y Panamericana Norte Centro Bancario Santa Anita, Esq. Francisco Bolognesi y Nicolás Ayllón Av. Paseo La Castellana N° 101, 103-105 y 107 - Surco	25/07/2002 30/05/2001 06/03/2002 05/02/2002 27/02/2005 25/11/2004 06/02/2002 24/04/2001 26/03/2001 27/03/2001 09/10/2001	O.Z. Huacho CSC CSC CSC CSC CSC I.R. Lima CSC CSC CSC CSC
TOTAL	32			

dos se ha efectuado modificaciones en la definición de los puestos y perfiles del personal que labora en estas áreas.

Según se puede observar en los dos gráficos siguientes⁹, el número de atenciones - en trámites y orientación- muestra un claro incremento entre el 2001 y 2005, tanto en Lima como en provincias. El menor ritmo registrado en el número de atenciones durante los dos últimos años se debe al mayor uso de los servicios virtuales lanzados por la SUNAT a través del canal virtual (SUNAT Operaciones en Línea), entre los que destaca la autorización para imprimir comprobantes de pago.

Gráfico N°16
Puntos de atención Lima: Trámites y Orientaciones
(Miles de atenciones)

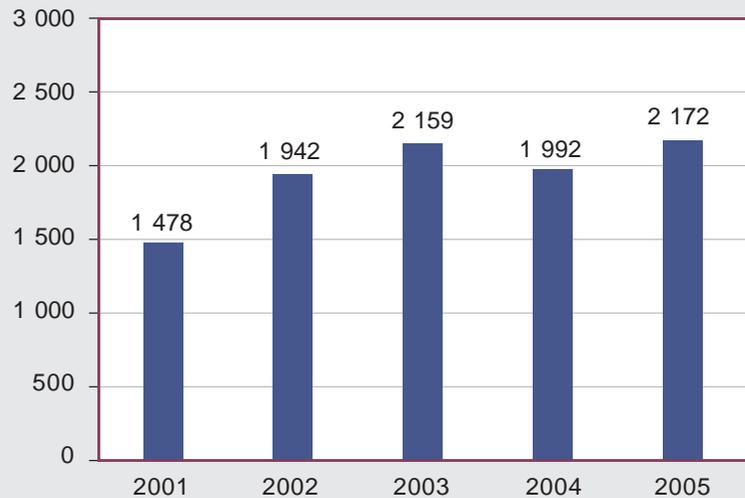
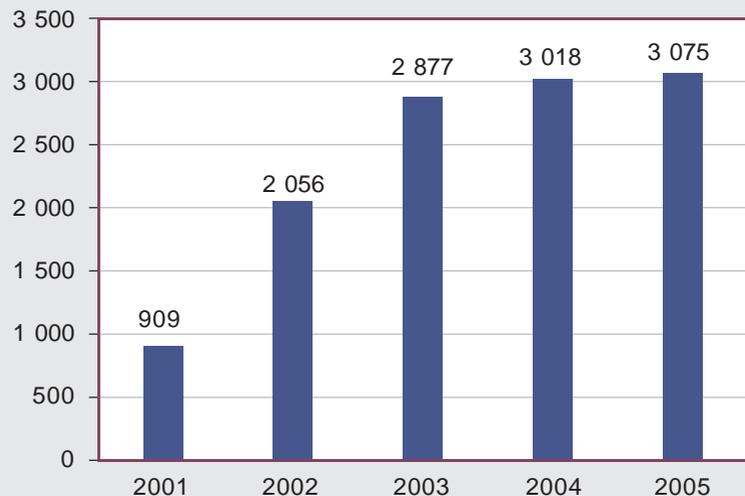


Gráfico N°17
Puntos de atención provincias: Trámites y Orientaciones
(Miles de atenciones)



⁹ No se incluye IPCN.

Los Centros de Servicios al Contribuyente también permitieron reducir los tiempos de espera promedio registrados durante el 2000 y 2001 y servir de espacio para brindar charlas de orientación.

Con la finalidad de medir la calidad de los servicios brindados en los CSC, en el 2002 se encargó a la Compañía Peruana de Investigación de Mercados S.A. la realización del estudio "Medición de la Calidad del Servicio de la SUNAT en Lima Metropolitana y Principales Provincias del País en el Ámbito de Centros de Servicios SUNAT".

El estudio utilizó 1 400 encuestas en Lima y 1 600 en provincias. La investigación se efectuó entre los contribuyentes que realizaron algún trámite o recibieron alguna orientación en catorce Centros de Servicios al Contribuyente y dependencias de servicios de Lima, Trujillo, Huancayo, Arequipa y Cuzco, durante las horas de atención al público.

Las variables medidas estaban referidas al trato recibido, la calidad de la información proporcionada, el tiempo de duración del servicio, la simplicidad de los trámites, los medios de difusión empleados, el manejo de la información por parte del personal y la infraestructura de las oficinas.

A fin de verificar la calidad del servicio que se brinda al contribuyente, se programaron visitas a los centros bajo la modalidad de "contribuyente incógnito", así como llamadas a la Central de Consultas Telefónicas. Para ello, se elaboró una plantilla con los indicadores a evaluar y las preguntas que debían formularse.

La nota promedio obtenida en todas las ciudades, en lo que a satisfacción general se refiere, fue de 15 puntos, calificativo que la empresa encuestadora consideró óptimo, teniendo en cuenta que la nota máxima era de 20 puntos.

Durante el 2004 y 2005, a fin de continuar verificando la calidad del servicio presencial que se brinda al contribuyente, se programaron visitas a los CSC bajo la modalidad de "contribuyente incógnito", lo que permitió detectar aspectos de mejora que fueron rápidamente implementados.

1.2. Potenciación de la Central de Consultas Telefónicas

Para brindar una orientación oportuna, y sin necesidad de que los contribuyentes se trasladen hasta las oficinas de la SUNAT, se le ha dado un mayor impulso a la Central de Consultas Telefónicas.

Esta central tiene como función principal la absolución de consultas formuladas por los contribuyentes en el ámbito nacional, para lo cual se ha habilitado el número telefónico 0801-12-100.

Las consultas son atendidas por los Asistentes de Orientación Tributaria, que son egresados o alumnos de los últimos ciclos de las especialidades de Derecho y Contabilidad, capacitados especialmente para esta función.

En el caso de consultas referidas al uso de medios telemáticos o virtuales, la llamada es transferida a los Asistentes de Orientación Informática, quienes son egresados de institutos superiores de computación o estudiantes de los últimos ciclos o egresados de las carreras de ingeniería de sistemas o similares, igualmente capacitados especialmente para esta tarea.

Cabe mencionar que, a fin de verificar la calidad del servicio que se brinda al contribuyente en la Central de Consultas, durante el 2004 y 2005 se realizaron dos procesos de investigación bajo la modalidad de "usuario incógnito". El primero se efectuó entre diciembre - enero y el segundo entre marzo - abril, habiéndose obtenido un promedio favorable sobre el total de intervenciones realizadas.

Considerando la demanda actual, y con el fin de facilitar al ciudadano la realización de los principales trámites a través del teléfono, de manera centralizada se viene trabajando el proyecto de la Nueva Central de Consultas, la cual permitirá la implementación de nuevas estaciones de trabajo, la habilitación de un sistema de grabación y la implementación de transacciones telefónicas.

1.3. Nuevo Portal en Internet: www.sunat.gob.pe

Otra vía para brindar servicio al contribuyente es el canal virtual, constituido por la información brindada a través del portal de la SUNAT en Internet, llamado SUNAT Virtual (www.sunat.gob.pe), así como por las transacciones que se realizan a través del módulo de SUNAT Operaciones en Línea (SOL), el cual forma parte del mencionado portal web.

El desarrollo permanente de soluciones basadas en esta plataforma permite poner a disposición de los contribuyentes nuevas herramientas para sus trámites y orientación.

Un problema que se afrontó para el desarrollo del nuevo portal tributario durante el 2002 fue la falta de información sobre los antecedentes, es decir, no existía documen-

tación relativa a la metodología que se había utilizado para el diseño de la página web ni información estadística sobre la cantidad de consultas efectuadas.

El proyecto de rediseño del portal de la SUNAT tuvo por objetivo lograr que el mismo se constituyese en un medio efectivo para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, así como para mejorar la imagen institucional. El nuevo portal se puso en producción el 30 de diciembre del 2002.

El portal simplificaba la obtención de información por parte de los usuarios a través de la agrupación de los temas en cinco grandes bloques. También se utilizaron colores concordantes con los institucionales para dar una sola imagen corporativa.

Posteriormente, con la fusión SUNAT-Aduanas, se concibió la idea de desarrollar un nuevo portal institucional que fusionara la información del portal tributario y aduanero bajo un mismo esquema. Antes de su lanzamiento, se realizaron focus groups con la participación de un grupo heterogéneo de contribuyentes y operadores de comercio exterior.

Así, se evaluaron los impactos en el acceso a los servicios web vigentes y la percepción de las mejoras implementadas, recibándose comentarios positivos tales como "más ordenado", "amigable", "funcional", "sencillo", "novedoso", "rápido", "visión de conjunto", "ágil", entre otros; así como apreciaciones y sugerencias que permitieron realizar ajustes a la presentación del nuevo portal. En junio del 2004 fue lanzado el nuevo portal fusionado de la SUNAT, el cual se actualiza permanentemente de acuerdo con las modificaciones legales que se vienen realizando.

Entre los principales productos implementados por SUNAT Virtual durante el 2005 se pueden mencionar los siguientes:

- Guía Tributaria SUNAT;
- TUPA 2005: Presentación del módulo en un formato más amigable, conteniendo el Texto Único de Procedimientos Administrativos aprobado en enero del 2005;
- Pago Electrónico de la Cuenta Deduciones a través de SOL: Mediante esta opción los contribuyentes pueden declarar y pagar utilizando sus PDT (Programa de Declaración Telemática) contra las cuentas de deducciones que tiene en el Banco de la Nación;
- Módulo de Trabajadores del Hogar: Con información sobre el nuevo registro informático de Empleadores de Trabajadores del Hogar a cargo de la SUNAT;

- PDT Notarios: Producto informático que permitió a los Notarios elaborar y presentar la Declaración Anual de Notarios, la cual fue validada previamente con ellos a través de focus groups;
- PDB Exportadores (Programa de Declaración de Beneficios): Para actualizar y validar la base de datos que administra la SUNAT, con información proporcionada por los propios exportadores.

1.4. Calidad en la orientación al contribuyente

La clave del éxito de una buena orientación radica en un servicio de atención de calidad, en el conocimiento de los funcionarios que la brindan y en la simpleza de los medios de difusión utilizados.

Con la finalidad de mantener actualizado al personal dedicado a las labores de orientación y asegurar la calidad de la orientación brindada, desde el 2002 se vienen realizando constantes evaluaciones del personal de las áreas de servicios al contribuyente.

A marzo del 2004 se habían aplicado cinco exámenes en el ámbito nacional y los resultados obtenidos, en líneas generales, fueron satisfactorios.

Durante el 2005 se hicieron visitas a cada CSC de Lima y Callao con el objetivo de realizar evaluaciones verbales para identificar el grado de uniformidad de criterios entre el personal, debido a las modificaciones normativas que se dieron durante dicho periodo. Además, se realizaron capacitaciones al personal contratado con la finalidad de uniformizar criterios; posteriormente, se realizaron pruebas escritas. Asimismo, se han definido las bases para la aplicación de encuestas -durante el 2006- destinadas a identificar los aspectos generadores de insatisfacción en los contribuyentes, a fin de aplicar las medidas correctivas pertinentes.

De otro lado, en el 2005 se realizaron tres procesos de selección y capacitación de postulantes de Lima al área de servicios al contribuyente. Cada proceso duró tres semanas, considerándose como nota mínima aprobatoria trece. Al final de cada proceso se elaboró un cuadro de mérito a partir del cual se fue incorporando personal nuevo, según la demanda de los CSC. Actualmente se está trabajando una propuesta conjunta entre la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente (INSC), la Intendencia Nacional de Recursos Humanos (INRH) y el Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA) a fin de replicar el mencionado proceso de selección y capacitación en el ámbito nacional.

Además, con la finalidad de compartir pautas comunes que permitan brindar una atención de calidad, durante el 2005 se elaboró el Manual de Atención, el mismo que fue distribuido a los asistentes de servicios de la SUNAT para mejorar su interacción constante con los ciudadanos.

El material informativo entregado a los contribuyentes también fue materia de rediseño. Una de las modificaciones que destaca es la Guía Tributaria SUNAT 2004, un nuevo producto informativo que busca orientar a los contribuyentes en los aspectos esenciales de su realidad tributaria, utilizando un lenguaje claro y sencillo. Durante el 2005 esta guía fue actualizada, en concordancia con la publicación de normas tributarias recientes, la simplificación de contenidos y la utilización de un lenguaje no técnico.

La Guía Tributaria está dirigida al público en general, y en particular a los contribuyentes inscritos en el RUC. Se cuenta con dos versiones de este producto: una para la plataforma web a disposición de cualquier usuario de Internet; y otra, enfocada en los contribuyentes inscritos en el RUC.

La Guía Tributaria SUNAT presenta al usuario "el ciclo de vida del contribuyente", vale decir, un panorama sucinto de las principales obligaciones que los contribuyentes de tributos recaudados y/o administrados por la SUNAT deben tener en cuenta durante toda su existencia tributaria.

Asimismo, ofrece al usuario información sobre temas tributarios, desde una opción básica y otra avanzada. La opción básica brinda al interesado la posibilidad de informarse acerca de los más importantes regímenes tributarios y aspectos de trámites del RUC y Comprobantes de Pago, tratados desde el enfoque de la orientación al contribuyente, utilizando las ventajas de la multimedia e incluyendo fotografías e iconografía aplicable al tema tratado.

La opción avanzada permite al contribuyente profundizar en el análisis de los temas tributarios, directamente o bien desde cualquier parte del aplicativo. Este nivel desarrolla los principales aspectos de la normatividad tributaria desde un formato de e-book, el cual se ha enriquecido con preguntas frecuentes, casos prácticos y un test de preguntas sencillas.

1.5. Otras acciones para reforzar vínculos con los ciudadanos

Durante el 2005 se llevaron a cabo otras acciones para reforzar nuestros vínculos con los ciudadanos, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- La realización de seis sorteos de comprobantes de pago en el ámbito nacional, habiéndose incluido los boletos de viaje entre los comprobantes de pago que pueden participar. Se entregaron premios por un importe de S/. 2 805 000 a 187 ganadores;
- Actualización del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la SUNAT (el último TUPA correspondía al año 2003), aprobado mediante D.S. N° 12-2005-EF y publicado el 27 de enero del 2005; y,
- Desarrollo del primer Programa de Formación Laboral Juvenil SUNAT - Verano 2005, denominado "SUNAT con los Jóvenes". El objetivo fue realizar acciones de orientación y difusión a contribuyentes del RUS sobre la importancia de cumplir con las obligaciones tributarias, convirtiendo así a los jóvenes en socios estratégicos de la SUNAT. Se contó con la participación de sesenta jóvenes de Lima, quienes visitaron diversas zonas comerciales de los distritos de Lima y Callao.

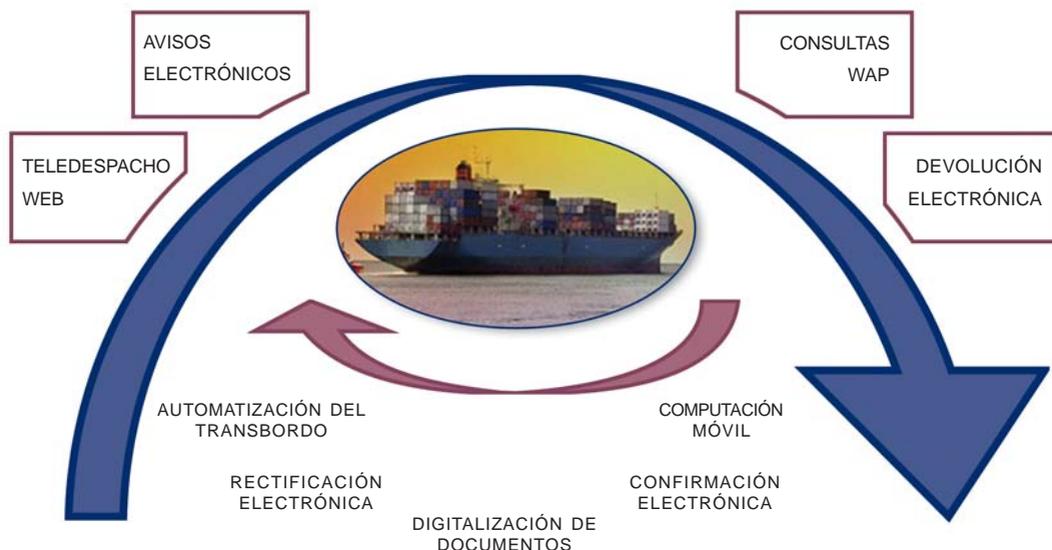
Se viene utilizando de manera constante el método cualitativo de Focus Group, a fin de conocer las opiniones de los contribuyentes sobre normas y procesos tributarios así como productos informáticos. Ello ha permitido introducir mejoras en estos temas y/o facilitar su comprensión. Los temas investigados fueron: PDB Exportadores, Pago Electrónico de Cuenta Deduciones, desempeño de los auditores de fiscalización, PDTs Renta 2005, entre otros.

2. La Aduana Virtual

Así como en el ámbito de los tributos internos era imperativo mejorar el servicio al contribuyente, la aceptación de la fusión SUNAT-Aduanas también requería de una rápida adecuación de los servicios a los usuarios del comercio exterior para no generar un clima de retroceso en la facilitación del intercambio comercial con el resto del mundo.

La facilitación del comercio exterior, en paralelo con mejoras en el control mediante la gestión del riesgo, fueron dos de los objetivos que la SUNAT se fijó en el ámbito aduanero luego de la fusión con Aduanas. Ambas iniciativas se vieron integradas en el proyecto denominado Aduana Virtual, basado en un enfoque de integración de procesos y uso intensivo de tecnologías de la información.

Red de servicios electrónicos

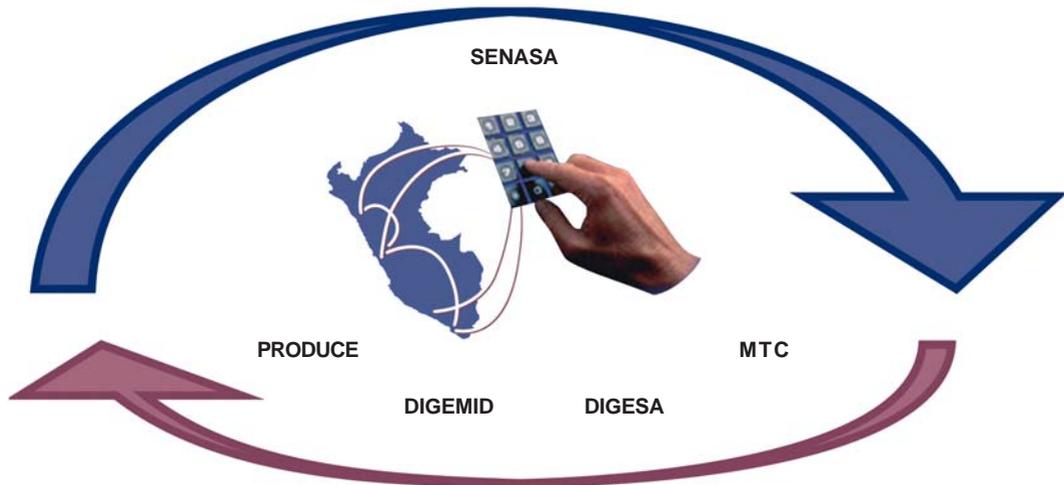


A partir de este proyecto, la SUNAT ha logrado automatizar muchos trámites y operaciones que se realizan ante las aduanas y mejorar su relación con los operadores del comercio exterior.

El requisito fundamental para el éxito de este proyecto radicaba en la construcción de una Red de Servicios Electrónicos que facilite la interacción de los usuarios y operadores del comercio exterior con la SUNAT. De esta manera, la posibilidad de efectuar trámites en tiempo real, desde una oficina, domicilio o cabina de Internet, facilitaría el cumplimiento de los dispositivos legales vigentes así como el pago de los impuestos correspondientes.

Por ejemplo, se puso a disposición de los usuarios el Teledespacho Web para la presentación de las DUA (Declaración Única de Aduanas) a través de Internet. Los agentes de aduanas envían por este medio sus archivos para el despacho de cualquier régimen aduanero, desde cualquier lugar y en cualquier momento, lo que ha reducido significativamente los tiempos y costos del cumplimiento tributario.

Integración con entidades del Estado



Durante el 2005, las transacciones de Teledespacho Web se han incrementado sostenidamente obteniéndose un acumulado de más de cien mil declaraciones presentadas a través de Internet, lo cual representa el 15% del total de las DUA presentadas. Esta solución obtuvo el segundo lugar dentro de las 10 mejores e-prácticas a nivel Perú en el Concurso ADOC AWARD 2005 (APEC Digital Opportunity Center).

Entre otras soluciones electrónicas implementadas se pueden mencionar las siguientes:

- Los avisos electrónicos, que envían avisos y notificaciones al correo electrónico y a los celulares de los importadores y agentes de aduanas sobre la numeración de las DUA, el canal asignado y el levante autorizado. Además de la reducción de tiempos y costos, esta solución asegura la transparencia del proceso;
- La transmisión electrónica de la solicitud de drawback, eliminando así el uso del papel y el trámite personal ante las aduanas;

- La interconexión con el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), que ha permitido integrar los trámites ante ambas entidades que requieren hacer los usuarios. Con ello, se reducen los tiempos del levante de mercancías;
- La Diligencia Web, que usando la computación móvil -pocket PC- realiza el registro en tiempo real del reconocimiento físico de la mercancía seleccionada a canal rojo y reduce aún más el tiempo de despacho;
- El envío electrónico de la rectificación de las DUA's, que permite la subsanación de errores u omisiones, y proporciona información sobre las rectificaciones mediante consultas en SUNAT Virtual (el portal de la SUNAT en Internet);
- La confirmación electrónica a través de SUNAT Virtual de la realización del reconocimiento físico de la mercancía, que permite a los agentes de aduana acudir directamente al lugar del reconocimiento; y,
- La interconexión electrónica con los Ministerios de la Producción y de Salud -con sus agencias Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID)- y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros, con la finalidad de optimizar el despacho y trasladar despachos del canal naranja -revisión documentaria- hacia el canal verde (levante automático de la mercancía).

CAPÍTULO 4

INCREMENTO SOSTENIDO DE LA RECAUDACIÓN

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de la recaudación desde el año 2001 hasta el 2005. Los Ingresos Tributarios del Gobierno Central pasaron de S/. 23 744 millones en el 2001 a S/. 35 588 millones el 2005, con tasas de crecimiento anual de 9,5% y 12,1% durante el 2004 y 2005, respectivamente. Este comportamiento positivo en la recaudación se explica en buena medida por la implementación de las medidas de ampliación de base tributaria y las acciones de control, fiscalización y cobranza realizadas por la SUNAT.

Recaudación tributaria 2001 - 2005

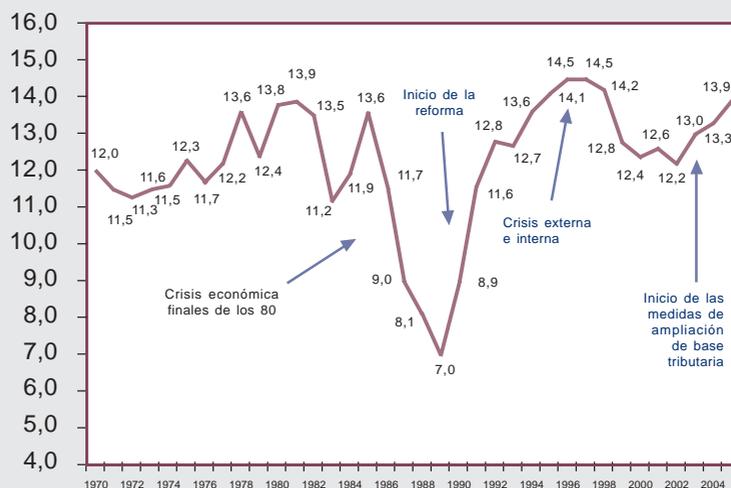
(Millones de Nuevos Soles)

	2001	2002	2003	2004	2005	Var% Real 2005/2001
Ingresos Tributarios	23 744	24 192	27 516	31 237	35 588	38,9
Var % Real	1,2	1,7	11,2	9,5	12,1	
Tributos Internos	18 062	18 734	21 376	24 054	28 041	43,9
Var % Real	4,9	3,5	11,6	8,6	14,7	
Tributos Aduaneros	8 458	8 385	9 295	10 649	11 682	27,9
Var % Real	-5,6	-1,1	8,4	10,5	8,0	

A partir del 2002, la evolución de los Tributos Internos muestra importantes incrementos en términos reales, pasando de 3,5% en dicho año a 11,6% el 2003, 8,6% en el 2004 y 14,7% el 2005. En cuanto a la recaudación de Tributos Aduaneros, se observa una importante recuperación a partir del 2003, con incrementos de 8,4% ese año, 10,5% el 2004 y 8,0% en el 2005, en un contexto de mayores acciones de control implementadas por la SUNAT como parte de su función de supervisión de importaciones.

En resumen, desde el año 2001 hasta el 2005 la recaudación de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central ha experimentado un crecimiento real acumulado de 39%, lo cual representa una recaudación adicional de aproximadamente S/. 12 000 millones.

Gráfico N°18
**Ingresos
Tributarios
del Gobierno
Central**
(En porcentaje
del PBI)



Este resultado positivo en materia de recaudación se traduce en un aumento de la presión tributaria, que cerró el 2005 en 13,9%, siendo éste el nivel de presión tributaria más alto logrado en los últimos siete años. Cabe recordar que durante el 2001 la presión tributaria fue de sólo 12,6%.

En cuanto a los principales tributos, es de destacar el incremento real de 84,2% alcanzado por la recaudación del Impuesto a la Renta entre el 2001 y el 2005, siendo éste el tributo de mayor crecimiento acumulado durante dicho período. En términos anuales,

los ingresos por este impuesto pasaron de un crecimiento real de 7,5% el año 2001 a 29,7% en el 2003, 9,3% el 2004 y 21,9% en el 2005.

Las altas tasas de crecimiento registradas en la recaudación del Impuesto a la Renta en los últimos cinco años han sido consecuencia de los mayores niveles de ingresos y/o utilidades de las empresas, la recuperación de la actividad económica nacional y del empleo, las mayores acciones de fiscalización y cobranza desarrolladas por la SUNAT en el segmento de profesionales independientes, el incremento de las tasas impositivas para personas naturales y empresas, la aplicación de una tasa de 4,1% a los dividendos con vigencia a partir del ejercicio fiscal 2002 y la introducción del Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta, que se dejó sin efecto en los últimos meses del 2004 debido a un fallo del Tribunal Constitucional.

Recaudación tributaria según principales tributos 2001 - 2005

(Millones de Nuevos Soles)

	2001	2002	2003	2004	2005	Var% Real 2005/2001
Ingresos Tributarios	23 744	24 192	27 516	31 237	35 588	38,9
Var % Real	1,2	1,7	11,2	9,5	12,1	
Impuesto a la Renta	5 630	6 011	7 972	9 026	11 188	84,2
Var % Real	7,5	6,6	29,7	9,3	21,9	
A la Producción y Consumo	15 441	16 850	18 726	20 796	22 502	35,0
Var % Real	-2,1	8,9	8,7	7,1	6,5	
Impuesto General a las Ventas	11 815	12 612	14 111	16 202	18 302	43,5
Var % Real	-3,1	6,5	9,4	10,8	11,2	
Impuesto Selectivo al Consumo	3 561	4 184	4 526	4 469	4 066	5,8
Var % Real	1,2	17,2	5,8	-4,7	-10,4	
Otros a la Producción y Consumo	65	54	89	125	134	90,2
Var % Real	3,7	-17,1	60,2	35,5	5,7	
A la Importación	2 791	2 489	2 550	2 744	3 143	4,3
Var % Real	-7,5	-11,0	0,2	3,8	12,8	
Otros Ingresos	2 723	1 795	1 449	2 164	2 918	-0,8
Var % Real	21,0	-34,3	-21,0	43,9	32,8	
Devoluciones	-2 842	-2 952	-3 181	-3 493	-4 163	35,8
Var % Real	0,7	3,7	5,5	5,8	17,3	

De otro lado, el IGV es el segundo impuesto con mayor tasa de crecimiento durante los últimos cinco años (43,5%). En cuanto a sus componentes, tanto el IGV interno como el cobrado sobre las importaciones registraron crecimientos de 42,8% y 44,4%, respectivamente.

Este buen comportamiento del IGV es consecuencia de la mejora en la economía, el efecto positivo de las medidas de ampliación de la base tributaria -las mismas que vienen siendo potenciadas y ampliadas en su cobertura para alcanzar a nuevos productos y sectores-, las mayores acciones de fiscalización y cobranza llevadas a cabo por la SUNAT, así como el incremento de la tasa del IGV que pasó de 16% a 17% a partir del 1 de agosto del 2003. Estos factores han posibilitado que la recaudación del IGV alcance tasas de crecimiento en términos reales de 6,5% en el 2002, 9,4% el 2003, 10,8% en el 2004 y 11,2% el 2005.

Pero tan importante como estos resultados es el constatar que la evasión o incumplimiento tributario de este impuesto ha descendido de manera sostenida durante los últimos cinco años. En efecto, según las estimaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la evasión en el IGV bajó de 44,8% en el 2001 a 38,5% el año pasado.

Por su parte, la recaudación del ISC registró por segundo año consecutivo una disminución en términos reales, que para el 2005 fue de 10,4%, luego de registrar tres años consecutivos de crecimiento entre los años 2001 y 2003 (1,2%, 17,2% y 5,8%, respectivamente). Así, durante el periodo 2001-2005 la recaudación de este impuesto acumuló un crecimiento de 5,8% en términos reales. En cuanto a sus componentes, el ISC aplicable a los combustibles registró un crecimiento acumulado de 4,1% en los últimos cinco años mientras que el ISC aplicable a otros productos (como cerveza, licores, cigarrillos y otros) tuvo un incremento real de 9,0%.

La dinámica de la recaudación del ISC en estos años ha respondido, principalmente, a las fluctuaciones experimentadas en las tasas impositivas aplicadas a los combustibles (las cuales se incrementaron durante los años 2002 y 2003 para luego reducirse en los siguientes dos años), a la cerveza (cuyas tasas impositivas se redujeron durante el 2002 para luego incrementarse al año siguiente), así como al dinamismo experimentado por las importaciones, principalmente de combustibles.

La recaudación de los Derechos Arancelarios o Impuestos a la Importación se incrementaron en 4,3% en términos reales en el periodo 2001-2005. En los dos primeros años del periodo bajo análisis se observan disminuciones en términos reales

que llegaron hasta 11% el 2002, para luego revertirse esta tendencia en los tres siguientes ejercicios, con una notable recuperación durante el 2005 (12,8%).

Estos resultados se obtuvieron en un escenario de mejora del nivel de importaciones asociado al mayor dinamismo de la actividad económica, pero con menores aranceles aplicables a los productos importados, como consecuencia de las rebajas decretadas en septiembre del 2002, diciembre del 2003, febrero del 2004, junio y noviembre del 2005, que han llevado la tasa arancelaria promedio de 11,8%, vigente hasta marzo del 2002, a un nivel de 10,2% a partir de marzo del 2004 y de 10,1% desde noviembre del 2005.

En cuanto al resto de tributos, cabe destacar la disminución de la recaudación producto de la derogatoria del Impuesto a las Acciones del Estado (IAE), que se mantuvo vigente desde octubre del 2000 hasta abril del 2003, y las sucesivas reducciones de la tasa impositiva y posterior derogatoria, a partir de diciembre del 2004, del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES).

Por su parte, desde marzo del 2004 se implementó el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), uno de los principales productos de la Reforma Tributaria 2003-2004. Este tributo operó entre 15 y 20 días con una tasa de 0,15% para luego bajar a 0,10% durante el resto de ese año. Durante el 2005 la tasa se ha reducido a 0,08%.

La idea de una tasa baja fue no afectar el normal desempeño del Sistema Financiero nacional y conseguir información valiosa para la labor de control y cruces de información de la Administración Tributaria.

Al cierre del 2005, este tributo logró recaudar un total de S/. 706 millones sin registrarse efectos negativos sobre el nivel de intermediación financiera que muchos detractores del mismo señalaban.

Finalmente, al cierre del 2005 las devoluciones de impuestos (incluido el drawback) se incrementaron en 17,3% en términos reales respecto al año precedente, con lo cual se acumula un crecimiento real de 35,8% en los últimos cinco años. La evolución de las devoluciones muestra un incremento relativamente bajo durante el 2001 (crecimiento de 0,7%) pero luego se recupera de manera sostenida durante los años siguientes.

El repunte de las devoluciones de impuestos se produce, principalmente, por efecto del comportamiento de importantes rubros como son la devolución por exportación y

el beneficio de restitución arancelaria o drawback, consistente con el escenario de recuperación económica registrado y con el buen desempeño de las exportaciones durante los últimos tres años, en particular de las tradicionales; así como a raíz del incremento alcanzado por las devoluciones por concepto del Régimen de Recuperación Anticipada del IGV, asociadas fundamentalmente a las inversiones en la etapa preoperativa realizadas por las empresas participantes en megaproyectos como el del Gas de Camisea.

SEGUNDA PARTE

REFORMAS ESTRUCTURALES CON VISIÓN DE FUTURO

Como se mencionó en la Primera Parte de este documento, para poder llevar a cabo reformas de orden estructural era necesario implementar primero -como parte de una sola estrategia- medidas que redujesen las necesidades urgentes de mayores ingresos fiscales y mejores servicios al contribuyente, de forma tal que la Institución tuviera los grados de libertad necesarios para trabajar su propio cambio.

Todas las medidas y acciones descritas hasta el momento no son sino manifestaciones de esta estrategia.

Una vez implementadas las acciones pensadas para obtener resultados más inmediatos, la SUNAT se debía concentrar en reformas de mediano y largo plazo. Si bien algunas de las medidas de las que se ocupa esta Segunda Parte se iniciaron también durante los años 2001 y 2002, éstas, junto con las adoptadas durante los últimos tres años, se han consolidado y ampliado en este último período, y están permitiendo los excelentes resultados que se vienen alcanzando tanto en términos de recaudación como de consolidación organizacional.

CAPÍTULO 5

INCREMENTANDO LA PRODUCTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN

1. Mejoras organizativas y de gestión

El mayor desafío que la SUNAT podía encarar era el referido al diseño e implementación de su propio cambio. La situación vivida por los trabajadores entre 1997 y 2000 los había sometido a una cierta forma de trabajo -plazos manejados políticamente, un sentido de la urgencia ajeno a los objetivos de recaudación- que alentaba la inercia.

El gran dilema que enfrentaba la SUNAT era cómo dar una nueva dirección a una Institución que había sido sometida al status quo.

1.1. Planeamiento estratégico de excelencia

Las reformas estructurales que debían ser llevadas a cabo requerían formular un Plan Estratégico que comprometiera a todos los trabajadores de la Institución. Así, a finales del 2001, la SUNAT inició un proceso de planeamiento estratégico que le permitió alinear sus esfuerzos y actuar en forma concertada para obtener resultados que significaran mejoras sustanciales y continuas en su accionar.

La metodología de planeamiento estratégico utilizada fue bastante novedosa para una institución del Sector Público como la SUNAT. Estuvo basada en el "Hoshin Kanri" japonés, muy utilizado en empresas privadas de primer nivel en el ámbito mundial.

Gracias a esta metodología se desarrolló un esquema de OMEM (Objetivo-Metas-Estrategias-Mediciones) institucional que resumió el Objetivo (u oportunidad extraordinaria) y Metas a alcanzar; estableció las Estrategias que permitirían el logro del objetivo y metas; y finalmente, determinó las Mediciones adecuadas para monitorear el progreso de las estrategias.

La clave del éxito fue el involucramiento de los trabajadores, y no sólo de los directivos, en el proceso de formulación de la estrategia. En el pasado, éste siempre había estado reservado para el Comité de Alta Dirección. Para llevarlo adelante se crearon equipos de trabajo en los cuales los trabajadores participaron activamente en la definición de las actividades de los planes de acción.

El Plan Estratégico señaló como objetivo institucional asegurar la calidad de la información manejada por la Institución.

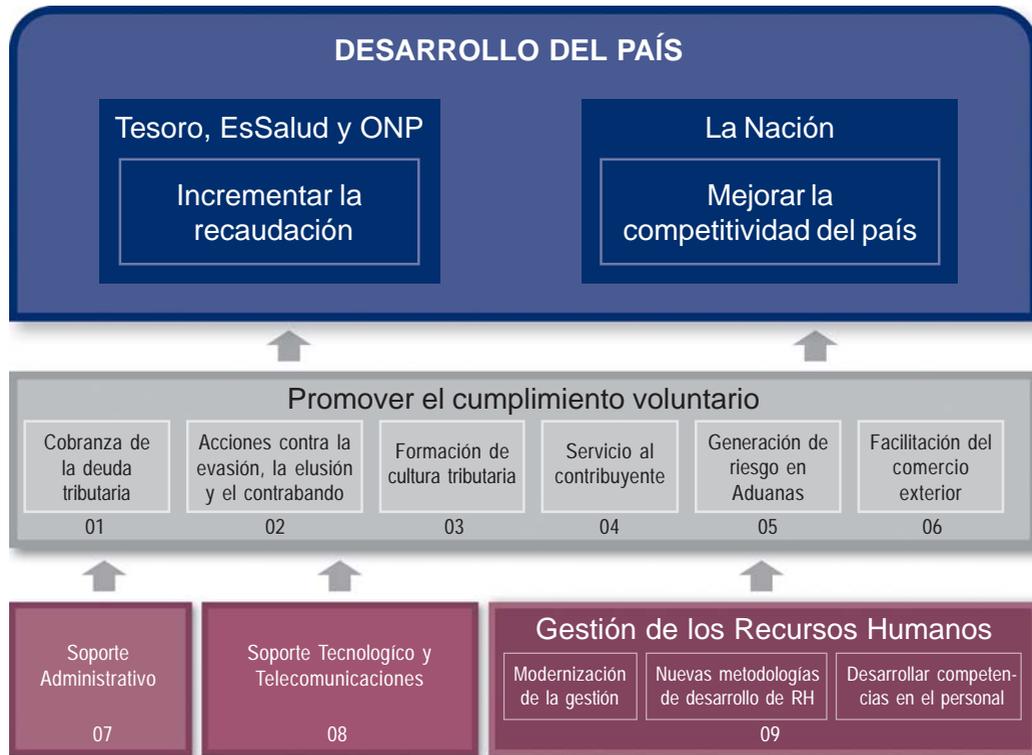
En el marco de la nueva estrategia de fiscalización derivada del Convenio BID-CIAT-Agencia Española de Cooperación Internacional, la SUNAT había determinado la obligación de presentar información diversa a los contribuyentes. Esta no había sido correctamente gestionada, y por ello, procesos que se basaban en la explotación de esa información no estaban dando los resultados deseados, como era el caso de la selección de contribuyentes a fiscalizar y la clasificación de la cartera morosa.

De esta manera, el eje central del Plan Estratégico era el proceso de Gestión de Datos, es decir, el proceso mediante el cual se aseguraría que la información contenida en las bases de datos de todos los sistemas operativos de la SUNAT sería de la más alta confiabilidad.

El compromiso de la Alta Dirección constituyó un factor fundamental en el desarrollo y ejecución del plan. Precisamente por ello, sus resultados no fueron sino el producto de un trabajo conjunto del Comité de la Alta Dirección, Intendentes Regionales y equipos multidisciplinarios conformados por los representantes de distintas áreas de negocio involucradas.

El proceso de planeamiento fue muy exitoso. Una nueva cultura de planeamiento y trabajo en equipo se desplegó en la Institución, la cual hasta esa fecha no había contado con una metodología propia, más allá de aquella derivada de los requerimientos normativos del Sector Público. Una vez concluida la fase de formulación, el proceso se completó con un proceso de despliegue en todo el personal.

Sin duda, uno de los resultados más importantes de todo este proceso fue el alineamiento de la Institución. Las Intendencias Nacionales dejaron de ser "silos organizacionales" y se enfocaron en un solo gran objetivo estratégico. Los planes estratégicos más recientes han reforzado y mejorado el nuevo enfoque del planeamiento con notable éxito.



El Plan Estratégico se ha ajustado para reflejar la nueva realidad institucional derivada de la fusión SUNAT-Aduanas y se ha avanzado en la integración de los Planes Operativos con el Presupuesto Institucional. Un hecho que también cabe resaltar es el mayor énfasis que se le asignó en el planeamiento a las actividades derivadas de la administración de las contribuciones sociales. Como se sabe, la SUNAT se encarga desde 1999 de la recaudación y control de las aportaciones al Seguro Social de Salud

del Perú (ESSALUD) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y desde el 2002 fortaleció la cobranza y fiscalización de estas deudas.

1.2. Mayor énfasis en el recurso humano

Después del periodo de inestabilidad que le tocó vivir a la Institución, debía recuperarse la moral de los trabajadores haciéndolos sentir que son su activo más valioso. En ese sentido, la SUNAT se preocupó por mejorar las condiciones de trabajo y el clima organizacional interno para asegurar el éxito de las reformas estructurales que debían implementarse.

Se tenía que recuperar la mística y el entusiasmo de los primeros años de existencia de la Institución para alinear los objetivos personales con los institucionales y así alcanzar las metas trazadas por la Política Fiscal. El desarrollo profesional del personal era clave para enfrentar adecuadamente los cambios que se avecinaban en el entorno. Se debía, entonces, fortalecer las capacidades y las actitudes de los trabajadores para construir una nueva cultura organizacional.



Este objetivo de desarrollo de capacidades y actitudes para la recuperación de la mística institucional, alineado a objetivos personales de desarrollo profesional, se implementó en forma coordinada en dos ámbitos: el técnico tributario y aduanero, a cargo del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA), y el corporativo, a cargo de la Intendencia Nacional de Recursos Humanos (INRH).

En el primer ámbito, la capacitación técnica muestra una importante evolución positiva a partir de la fusión SUNAT-Aduanas en el 2003. Desde entonces, se están implementando mejoras de carácter cualitativo y cuantitativo, entre las que destacan:

- Actualización del enfoque de capacitación

Se implementó un programa de actualización estratégica (competencias e impacto organizacional), metodológica (aprendizaje integrado) y actitudinal (apoyo a la fusión) para todos los integrantes del IATA, a partir de un replanteamiento de estilos de liderazgo. Ello influyó directamente en un aumento de participaciones, imagen y compromiso frente a los retos de la capacitación.

- Optimización de diagnósticos

Se optimizaron los procesos de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación, lográndose, finalmente, la participación activa de delegados de cada una de las Intendencias de línea, apoyo y soporte con sede en Lima y Callao, orientándolo paulatinamente al modelo de competencias liderado por la INRH.

- Plan de capacitación fusionado:

El Plan de Capacitación mantuvo la metodología de estructurar Planes de Formación claves, pero incluyendo ahora funciones de Aduanas. En este contexto, cada Plan de Formación se organizó en tres Niveles: Básico, Intermedio y Avanzado. Este último desarrolla competencias para la innovación de técnicas o procedimientos o la propuesta de modificaciones normativas o procedimentales:

- Plan de Formación para la Fiscalización de Tributos Internos
- Plan de Formación para la Recaudación de Tributos Internos
- Plan de Formación para el Servicio al Contribuyente
- Plan de Formación para la Resolución de Reclamos de Tributos Internos
- Plan de Formación para el Despacho Aduanero
- Plan de Formación para la Fiscalización Aduanera

■ CAPÍTULO 5: INCREMENTANDO LA PRODUCTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN

- Plan de Formación para la Recaudación Aduanera
- Plan de Formación para la Prevención del Contrabando

Un factor clave en esta optimización ha sido las Pasantías en Docencia en Investigación, que convocan a destacados profesionales de ambos negocios, para el apoyo en el diseño y desarrollo de contenidos técnicos.

Como consecuencia de la decisión institucional de concentrar las principales acciones de capacitación en torno al IATA, los diagnósticos determinaron el requerimiento de un Plan de Formación para Áreas de Apoyo y Soporte, cuyo contenido actualmente se encuentra en proceso de elaboración.



- Programas de Alta Especialización

Las acciones de capacitación han tenido una especial incidencia en la formación integral de los auditores, lo que determinó la ejecución de los Programas de Alta Especialización, en el marco de una metodología combinada entre lo presencial y la telemática, con la participación de reconocidos expertos nacionales e internacionales en Impuesto a la Renta, Imposición al Consumo y de Fiscalidad Internacional; encontrándose en desarrollo el de Defraudación Tributaria.

- Innovación tecnológica en capacitación

Se ha introducido el concepto de E-learning. Utilizando tecnología de última generación, se ha desarrollado un Campus Virtual y se están explotando técnicas de capacitación denominadas "en cascada" como las teleconferencias. Durante el 2005, a través de estos medios tecnológicos de información y comunicación, la Institución capacitó a 1 615 participantes de las principales Intendencias Regionales de Tributos Internos y Aduanas (16 cursos virtuales desarrollados en 563 horas de formación lectiva a distancia).

Debe subrayarse que desde el 2003 la participación de los trabajadores en eventos de capacitación ha experimentado un significativo incremento. Así, éstas aumentaron de 9 225 el 2002 a 12 116 en el 2003. En el 2004 se registraron 16 010 participaciones (incluyendo capacitación externa). El 2005 la cobertura de participaciones internas (trabajadores) y externas (usuarios externos) fue de 22 577.

En el ámbito corporativo, a cargo de la Intendencia Nacional de Recursos Humanos, adicionalmente al involucramiento de los trabajadores en el proceso de planeamiento, la SUNAT comenzó a promover nuevos estilos de liderazgo, en la búsqueda de los futuros directivos de la Institución. A raíz de este proceso, para el 2005 las Intendencias Nacionales y Regionales estaban a cargo de funcionarios reclutados y formados por la misma Institución.

Ello ha tenido un efecto multiplicador porque los trabajadores sienten que existe una línea de carrera institucional y que sus esfuerzos pueden llevarlos a ocupar los más altos cargos de la Institución.

Otro aspecto que se fortaleció fue el de la ética, pues se recuperaron los Talleres de Fortalecimiento Ético que desde hacía un tiempo atrás habían sido dejados de lado. Se promovió la creación de una Comunidad Ética compuesta por un grupo de funcionarios interesados en mantener viva la discusión sobre valores y comportamiento ético en la SUNAT.

A través de los talleres se han identificado y definido cinco valores éticos para la SUNAT: Integridad, Honestidad, Responsabilidad, Eficiencia y Servicio. Estos valores se han difundido entre todo el personal y se espera que se continúen fortaleciendo.

Preocupados por el desarrollo profesional de los trabajadores, se ha incidido en el desarrollo de sus competencias y la implantación de hábitos de gestión de excelencia en todo el personal. Para introducir la cultura del éxito y la efectividad entre los trabaja-

dores, se está promoviendo y difundiendo los principios de la filosofía del Dr. Stephen R. Covey, fundador de Franklin Covey Company, a través del programa "Los 7 Hábitos de la Gente Altamente Eficaz", con miras a desarrollar trabajadores agentes del cambio dentro de la organización. Más de mil trabajadores han pasado por estos talleres.

Este programa ha servido para definir claramente las competencias y detectar necesidades de capacitación y formación específicas. De este modo, se busca aprovechar de manera más eficiente las habilidades y capacidades del personal, con el consecuente aumento de la productividad.

La capacitación a los trabajadores constituye actualmente un área con grandes oportunidades de mejora tanto para los encargados de su implementación como para los propios trabajadores. Ello porque antes no existía una adecuada focalización de la capacitación y permanentemente se duplicaban esfuerzos y desperdiciaban recursos. Asimismo, no se evaluaban los resultados ni su impacto en la Institución.

Por ello, se ha establecido un modelo de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación que ha permitido corregir estas ineficiencias, lográndose que la capacitación de los trabajadores esté alineada con el planeamiento institucional, basándose en un enfoque sistémico.

Finalmente, una característica que se encontró en la SUNAT fue la escasa importancia que se concedía al reconocimiento a la tarea bien realizada, a la excelencia en su ejecución, así como a la iniciativa y al compromiso individual o de equipos. En general, existía la creencia que el trabajador había sido contratado para desempeñarse de acuerdo a la descripción de su puesto y, por lo tanto, no era necesario destacar la tarea realizada.

Los altos funcionarios de la SUNAT se mostraban renuentes a incorporar en su actividad diaria prácticas de motivación individual o de equipos. Es más, el sistema de evaluación del desempeño no estaba enfocado en los resultados que se obtenían.

Por ello, con el propósito de crear conciencia sobre la importancia del reconocimiento, su valor en los procesos de cambio, su impacto en la calidad de vida y en la productividad de las personas, se están difundiendo principios, prácticas y ejemplos de reconocimiento al trabajador a través de premios y concursos que han sido muy bien recibidos.

Si bien todas estas medidas no tienen un efecto directo sobre la recaudación, mejorar el clima organizacional, la mística y la productividad de los trabajadores han sido sustanciales para la identificación de éstos con las reformas o acciones que se han implementado.

1.3. Mejoras en la comunicación interna

Después de años de poca transparencia en la toma de decisiones y subordinación ante el poder político, se abrieron espacios de diálogo y conocimiento mutuo entre el personal y los directivos. Un primer ejemplo, como ya se mencionó, fue el involucramiento de los trabajadores en el proceso de planeamiento.

Sin embargo, se requería de algo más. Así, se abrieron espacios de diálogo y conocimiento mutuo entre el personal. Inicialmente se trabajó con mil trabajadores, inclusive de provincias, en talleres que fueron un excelente vehículo de comunicación directa entre las áreas, un termómetro del clima organizacional y una válvula de escape para que los trabajadores pudiesen expresar sus temores.

De esta forma, "la cultura de silos organizacionales" que se encontró en la SUNAT fue transformada en una cultura que priorizaba el trabajo en equipo, con lo cual el proceso de toma de decisiones se tornó más transparente y ágil.

Este cambio vino de la mano con la creación del programa "Jornadas de Integración", un día del año dedicado exclusivamente a fortalecer los lazos entre jefes y colaboradores fuera de la oficina, financiado por la Institución, y que acercaron a los directivos con los trabajadores.

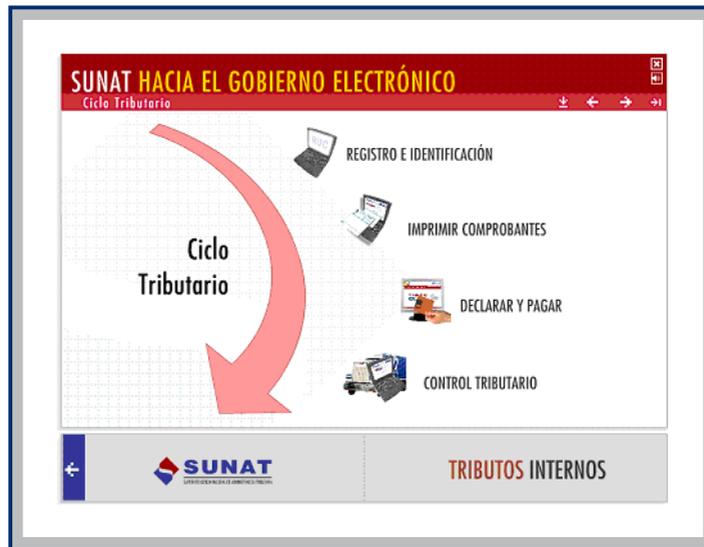
Como consecuencia, la comunicación interna se hizo más fluida y directa. Las barreras jerárquicas en la comunicación fueron derribadas. La Alta Dirección llevó a cabo reuniones semanales con profesionales técnicos y auditores de todos los niveles y áreas de la organización para conocer sus necesidades y satisfacerlas en función del beneficio institucional.

Gracias a este tipo de encuentros, entre otras acciones implementadas por la Alta Dirección, el personal de las áreas operativas ha recuperado su verdadero lugar en la Institución. No sólo se les ha dotado de mayor capacitación y de una infraestructura adecuada, sino que se ha implementado un programa de incentivos especiales por el cumplimiento de objetivos institucionales.

2. La SUNAT y el Gobierno Electrónico

El éxito de muchas de las reformas implementadas en la SUNAT se ha basado en la adecuada utilización de la tecnología. Así, desde el 2001 aparecieron diversas formas de interacción entre ciudadanos, empresas y Gobierno, gracias a las soluciones informáticas implementadas por la SUNAT.

El uso creciente del comercio electrónico, el avance de las telecomunicaciones, la creación del dinero electrónico y cualquier otro avance tecnológico que haya modificado la vida de los seres humanos en la última década, ha sido correctamente utilizado por la SUNAT para innovar sus operaciones y servicios.



El Gobierno Electrónico (E-government), que emerge como nueva forma de interacción entre los ciudadanos y el Gobierno, no tiene límites y se expresa de mil maneras: proporcionando información en línea, automatizando procesos, eliminando distancias, movilizandando operaciones y decisiones, entre otras.

Más que aplicar tecnologías de información y de comunicación para mejorar los servicios del Estado, el Gobierno Electrónico es en sí mismo un proceso de transformación del Estado, un repensar su rol para alinearlos con los objetivos de desarrollo y competitividad del país.

La SUNAT no fue ajena a toda esta revolución del Estado. Más aún, la fusión SUNAT-Aduanas permitió lograr mayores avances por la mayor experiencia que Aduanas exhibía en el tema.

En ese sentido, pensar en la completa movilidad de las operaciones y las decisiones, y el mejor aprovechamiento del recurso humano no era algo inalcanzable. Con el desarrollo del Internet en el mercado peruano, y el consecuente fenómeno de las llamadas "cabinas públicas", se abrieron paso nuevas soluciones de negocio para la SUNAT y los contribuyentes.

De este modo se dio impulso a SUNAT Operaciones en Línea -SOL- que bajo la plataforma de Internet permitía a los contribuyentes realizar transacciones con la SUNAT las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana y con total seguridad.

La primera transacción que se "virtualizó" fue la solicitud de Autorización de Impresión de Comprobantes de Pago. Esta solución permitió que los contribuyentes que requirieran efectuar dicho trámite pudieran hacerlo directamente por intermedio de las imprentas autorizadas, las cuales accedían al Sistema SOL para realizar en línea las autorizaciones y las anulaciones de autorización.

Anteriormente, el trámite de autorización y anulación de Comprobantes de Pago se efectuaba en las ventanillas de la SUNAT, teniendo que presentar el contribuyente un formulario indicando los comprobantes que quería autorizar o anular.

Esta solución disminuyó significativamente el tiempo de atención de estas solicitudes. Actualmente, el 99,8% de las solicitudes de autorización se hacen a través de este servicio; existen 2 621 Imprentas SOL, y en el 2005 -por ejemplo- se realizaron más de cien mil transacciones mensuales de Autorización de Impresión de Comprobantes de Pago por esta vía.

Cabe mencionar que esta innovación, fruto del esfuerzo y creatividad de sus profesionales y funcionarios, permitió a la SUNAT obtener el Premio PC World 2003 en la Categoría "Desarrollo Web", subcategoría "Mejor solución Gobierno / entidad estatal a favor del ciudadano", con el producto "Comprobantes de Pago en Línea".

Asimismo, la Secretaría de APEC Digital Opportunity Center (ADOC), a fin de proveer un foro para las economías miembros de APEC (Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico) para discutir e intercambiar experiencias en desarrollo digital, invitó a seis países (Chile, Indonesia, Papua Nueva Guinea, Perú, Filipinas y Vietnam) a participar activamente en el Concurso ADOC AWARD 2005. El primer lugar, a nivel Perú,

fue ocupado por el producto de la SUNAT denominado "Autorización de Comprobantes de Pago por Internet".

Una innovación muy esperada desde hacía algunos años por la SUNAT y los contribuyentes era la de presentar las declaraciones de impuestos a través de Internet. Ello se pudo lograr en marzo del 2003 con motivo de la Campaña de Regularización del Impuesto a la Renta. Desde esa fecha, son cada vez más los contribuyentes que hacen uso de este medio para cumplir con sus obligaciones tributarias.



Adicionalmente, se logró que algunas declaraciones determinativas pudieran ser presentadas por Internet como la Declaración de Operaciones con Terceros, la Declaración de los Notarios y la Declaración de Predios. Asimismo, los profesionales independientes pudieron, a través de SOL, suspender sus retenciones y/o pagos a cuenta de una manera rápida y sencilla.

Gracias a SOL, el Portal de la SUNAT se ha convertido en el segundo más visitado en el Perú, detrás de Google (el buscador de información más importante en el ámbito mundial). El número de visitas se incrementó en más de 500% entre los años 2003 y 2005.

En el caso del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT o Sistema de Deduciones), se ha previsto los mecanismos necesarios que permitan realizar, a través del Portal de la SUNAT, el pago electrónico de la deducción desde la cuenta bancaria del contribuyente a la cuenta corriente del proveedor en el Banco de la Nación, y emitir una "Constancia de Depósito (Virtual)". Así, también se ha implementado el depósito masivo de Deduciones a través de Internet. Durante el 2005 la cantidad de Pagos de Deduciones por Internet se ha incrementado sostenidamente, obteniéndose un acumulado de más de 130 000 depósitos de Deduciones.

La implementación de estos servicios electrónicos le permitieron a la SUNAT obtener el Premio especial "Editor's Choice" en IT-USERS Awards 2005, por su "Servicio de Virtualización de Deduciones". Este concurso tiene como objetivo realizar un reconocimiento a las empresas y organismos tanto nacionales como extranjeros establecidos en nuestro país, por su aporte al desarrollo del uso de las Tecnologías de Información y su aplicación exitosa en la optimización de los procesos productivos.

Dada la existencia de proveedores del Estado que recibían los pagos por sus servicios a pesar de tener deuda exigible en cobranza coactiva ante la SUNAT, se diseñó una solución con dos servicios. De un lado, la Cobranza Electrónica a Proveedores del Estado, que consiste en que a través de la extranet SUNAT, las entidades del Estado registran los pagos por efectuar a sus proveedores. En tiempo real, el sistema verifica la existencia de deuda exigible en cobranza coactiva, y -de existir ésta- la entidad del Estado suspende el pago mientras la SUNAT realiza la retención a través de la emisión y notificación electrónica de la resolución coactiva respectiva. Durante el 2005 se realizaron cerca de 5 000 acciones de cobranzas a proveedores de las Entidades del Estado.

De otro lado, el Servicio de Retenciones Bancarias Electrónicas consiste en que, ante una deuda exigible en cobranza coactiva de un contribuyente, la SUNAT solicita a las entidades bancarias la retención de sus cuentas a través de la emisión y notificación electrónica de la Resolución Coactiva respectiva. En el 2005 se realizaron aproximadamente 98 000 retenciones bancarias electrónicas.

Cabe mencionar que esta solución le permitió a la SUNAT obtener tres importantes premios de PC World 2004. El primero, por la Mejor Implementación en la categoría "Gran/Mediana Empresa" por el producto "Cobranza Electrónica"; el segundo fue un Reconocimiento Especial por ser el motor tecnológico del Estado; y por último, el Premio a la Solución del Año por "Cobranza Electrónica".

De otro lado, respondiendo a la necesidad de contar con una Base de Datos actualizada de los predios de los contribuyentes, que pueda ser utilizada como insumo para seleccionar contribuyentes por Renta de Primera y Segunda categoría, y otros programas de fiscalización, tales como incremento patrimonial no justificado, se elaboró el Programa de Declaración Telemática (PDT) - Predios por Internet y el formulario virtual de Predios. Con esta solución se ha logrado incorporar nuevos contribuyentes y sectores a la formalidad tributaria, fomentar el incremento de la recaudación y obtener información de calidad y utilidad para los procesos de fiscalización de la Administración Tributaria.

Asimismo, como parte de la función de la SUNAT de administrar las aportaciones al Seguro Social de Salud (EsSalud), se requiere información que sea insumo para efectuar acciones de control y cobranza. Para ello se diseñó el Registro vía PDT de Empleadores de Trabajadores del Hogar, Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes, que a su vez permitirá a los asegurados acceder a las prestaciones que brinda EsSalud.

Uno de los cambios tecnológicos que mayor transformación ha logrado la SUNAT ha sido la computación móvil. Esta no sólo ha modificado la forma de hacer negocios de las empresas, sino que además se está convirtiendo en un soporte tecnológico muy importante para la administración eficiente de los impuestos.

La computación móvil consiste en brindar a los usuarios soluciones de acceso inalámbrico (wireless) en tiempo real a los sistemas de información centralizados, interconectando dispositivos portátiles y de bolsillo mediante tecnología celular, WAP, radio digital troncalizado o satelital, que permitan su traslado sin mayor inconveniente y que signifiquen una captura más fácil y rápida de la información, reduciendo los procesos basados en papel, así como los costos asociados a ellos.

En la SUNAT el uso de la computación móvil tuvo como objetivo brindar tecnologías de información y comunicaciones necesarias para que los funcionarios puedan acceder a los Sistemas de Fiscalización, Recaudación, Cobranza, Despacho Aduanero y de Gestión, desde cualquier ubicación geográfica dentro del territorio nacional.

Una de las aplicaciones de esta tecnología se ha dado con la implementación del "Fedatario Virtual", un servicio que permite a los fedatarios fiscalizadores efectuar el Registro de Intervenciones y Consultas a través de teléfonos celulares mediante tecnología WAP. En los operativos de Verificación de Comprobantes de Pago, la solución constituye una herramienta para el registro de intervenciones, mientras que en los

operativos de Control Móvil permite el registro y control de las constancias de Detracciones, así como el registro de las garitas por donde éstas son verificadas. Este servicio hizo posible que la SUNAT recibiera el Premio "Top IT" de IT-USERS Awards 2005, revista especializada en alta tecnología para los negocios.

Como se mencionó anteriormente, Aduanas era líder en la región en la implementación de soluciones electrónicas para facilitar el comercio exterior. Luego de la fusión, esta situación mejoró aún más, pues en la búsqueda de la Aduana Virtual, diversos productos redujeron los costos de cumplimiento y los tiempos destinados a la realización de trámites ante Aduanas.

Todas estas mejoras en el ámbito aduanero permitieron que la SUNAT recibiera una serie de reconocimientos por la implementación de estas nuevas tecnologías. Por ejemplo, en el 2004 el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación - ICONTEC- otorgó a la SUNAT la certificación de gestión de calidad ISO 9001-2000 por facilitar el comercio exterior mediante la sistematización de los procedimientos de despacho de importación de mercancías.

Mención aparte merece la implementación de las "Redes Neuronales en el Proceso de Selección de Canales para el Régimen de Importación Definitiva". Como se dijo, este nuevo producto sistematizó los patrones de comportamiento histórico de los contribuyentes, permitiendo detectar casos de subvaluación en los diferentes puntos de control aduanero, como el Terminal Marítimo del Callao, con la consiguiente generación de riesgo en todo el ámbito nacional.

Esta innovación tecnológica integró -dentro de su base de conocimientos- tanto información de comercio exterior como tributaria, lo cual ha permitido que su capacidad de evaluación sea superior a la de cualquiera de los otros métodos de selección empleados anteriormente.

La implementación de este producto informático ha convertido a la SUNAT en la primera Administración Tributaria y Aduanera en Latinoamérica en emplear redes neuronales en la lucha contra la subvaluación y el contrabando. Además, le permitió obtener el Premio IT-USERS Awards 2004, en la categoría "Desarrollo de Software de Gestión", que otorga IT-USERS, revista mensual especializada en alta tecnología para los negocios.

En la misma línea de mejorar el control aduanero en la lucha contra el Contrabando y el Tráfico Ilícito de Mercancías, durante el 2005 se implementó en el Puesto de Control Aduanero de Tomasiri, en Tacna, el sistema de Selección de Vehículos de Transporte

interprovincial de pasajeros y de carga con mercancías nacionalizadas, sustentado en perfiles de riesgo usando la herramienta de filtros multivariados.

Finalmente, se modernizaron todos los puestos de control en carreteras, dotándolos de computadoras portátiles ultraligeras con conexión inalámbrica y acceso al registro y consulta de las DUA's. Esta mejora permite verificar que toda mercancía que sea trasladada por el territorio nacional esté sustentada, eliminando la posibilidad que los contrabandistas intenten pasar mercancías no declaradas con la conocida modalidad del "carrusel de declaraciones".

El acceso de los usuarios a los sistemas de la Institución se realiza a través de una conexión inalámbrica; la cual, dependiendo de su ubicación geográfica en el territorio nacional y del alcance o cobertura que pueda proporcionar, es de tecnología celular, tecnología de radio troncalizado digital o tecnología satelital.

Durante el 2005, se ampliaron las líneas de comunicación entre las sedes de la SUNAT en Lima y los enlaces con las Intendencias Regionales, Intendencias de Aduanas y Oficinas Zonales. Esta ampliación del ancho de banda de los enlaces en algunos casos llega hasta el 1 560%.

También se contrató el servicio de transporte de datos que permite la interconexión vía satélite - fibra óptica- de 19 Puestos de Control con las sedes de Lima y provincias.

Con estos servicios se brinda a las áreas usuarias las herramientas tecnológicas de comunicación, así como información actualizada, que les permitirán automatizar sus procesos de fiscalización y control, facilitando así el control del tránsito de mercancías en el ámbito nacional.

Todas estas soluciones son muestras de la estrategia de Gobierno Electrónico que se ha planteado la Institución, la misma que busca reducir sus costos operativos, lograr mayor flexibilidad para realizar transacciones desde cualquier parte, eliminar el papeleo innecesario y la duplicidad de funciones para así lograr una mayor eficiencia y mejorar la atención a los contribuyentes.

3. La limpieza de datos

La información es la herramienta principal de la SUNAT. Contar con información de calidad en los sistemas operativos es un factor determinante, ya que la misma permi-

te ejecutar una correcta gestión de las acciones de cobranza y fiscalización, con lo cual se incrementa la sensación de riesgo entre los contribuyentes.

A pesar de ello, la gran cantidad de información proveniente de las declaraciones de los contribuyentes, y de otras fuentes externas, no estaba siendo validada adecuadamente ni suficientemente depurada en el ámbito interno. Asimismo, los procedimientos y sistemas permitían garantizar la calidad de la información procesada.

Esta forma de manejar la información llevaba a una reducida efectividad de las fiscalizaciones y la cobranza pues éstas no se orientaban a casos de alta evasión y morosidad, simplemente por una inadecuada selección de los casos.

Debido a ello, y como se mencionó previamente, el Plan Estratégico señaló como objetivo institucional asegurar la calidad de la información manejada por la Institución.

Con la finalidad de alcanzar las metas establecidas, se plantearon tres estrategias que apuntaban a resolver los problemas centrales referidos a la confiabilidad, oportunidad y actualización de la información.

La solución de este problema resultaba compleja por cuanto implicaba la optimización de todos los medios por los cuales el contribuyente realizaba sus declaraciones, pagos y trámites en general; involucraba todo un rediseño del sistema que permitiría contar con una cuenta tributaria para el control de la deuda de cada contribuyente, y requería depurar la información existente de las bases de datos para transferirlas a nuevas bases de datos.

Por consiguiente, a fin de llevar a cabo con éxito una mejora de la gestión de datos, el Plan Estratégico planteaba abordar tres aspectos: el ingreso de la información a las bases de datos, la depuración de la información almacenada y el rediseño de los procedimientos y sistemas que controlaban la deuda tributaria a fin de contar con información confiable y oportuna.

Así, para mejorar la calidad de la nueva información que ingresaría a las bases de datos de la SUNAT, se plantearon las siguientes acciones:

- Difundir el sistema de pagos mediante la Transferencia Electrónica de Fondos (TEF);
- Ampliar el universo de contribuyentes obligados a la presentación de declaraciones y pagos a través de medios telemáticos como el Programa de Declaración Telemática (PDT); y,

- Ampliar la cantidad de declaraciones juradas determinativas, elaboradas a través del PDT y los puntos de recepción en bancos, priorizando la recepción vía Internet.

Con esto se logró una mejor calidad de la información, capturada por validación en línea, y por el uso del talón con la información mínima de la deuda. Todos los contribuyentes del Régimen Único Simplificado (RUS), Arrendamiento de Inmuebles, Trabajadores del Hogar y Regímenes Especiales de la Seguridad Social presentan y pagan hoy vía TEF. De este modo, no sólo se logró obtener mejor información sino que se elevó el número de contribuyentes que declaran a través del PDT y TEF.

De otro lado, para depurar la información errónea que figuraba en las bases de datos, se implementó una serie de actividades que permitirían cambiar drásticamente la calidad de la información de varios sistemas operativos de la SUNAT, siendo la información más sensible sobre la cual se trabajó la referida a la deuda de los contribuyentes.

A fin de cumplir con las metas trazadas se formó un equipo integrado por personal de diferentes intendencias, con la misión de diseñar un plan de acción a ejecutarse durante los años 2002 y 2003. Se identificaron inconsistencias en la información registrada en los sistemas operativos y se propusieron soluciones. En una primera fase se elaboraron procedimientos, precisiones a las normas, sistemas de apoyo, desarrollo de programas u opciones en el sistema que permitirían efectivizar la gestión de la información.

Como se ha mencionado, fue fundamental la participación de un equipo multidisciplinario de las áreas normativas y operativas desde la fase inicial del proceso. Una segunda fase, tan o más importante que la primera, fue la ejecución de la gestión en sí. Es decir, una vez desarrolladas las herramientas, normas y procedimientos, se debía proceder a la corrección, ajuste o quiebre de la información.

Para ello, una parte debía ser ejecutada mediante procesos automáticos de manera masiva, pero otra parte debía ser trabajada en las mismas áreas operativas, y es aquí donde se tuvo que hacer un gran esfuerzo de coordinación, ya que la labor debía ser ejecutada en cada dependencia (19 en total).

La ejecución de la tarea en el área operativa no era posible llevar a cabo contando únicamente con personal de cada dependencia, ya que muchas labores requerían de muchas horas de dedicación. Por ello fue necesaria la incorporación de 75 personas bajo la modalidad de contrato específico, las cuales apoyarían sobre todo en la parte administrativa, que consistía en la búsqueda de documentos, manejo de las bases de

datos, etc. Cabe indicar que la tarea sensible -revertir datos, modificar, ajustar o quebrar las deudas de los contribuyentes- fue ejecutada por profesionales de cada dependencia.

Como resultado de este trabajo se logró una reducción significativa del stock de deuda (36,4% aproximadamente). Cabe resaltar que aproximadamente el 50% del total ajustado corresponde a la deuda de la Intendencia Regional Lima.

Finalmente, la gestión de datos se completó con el rediseño del SIRAT y el Sistema Integrado de Determinación y Control de Obligaciones Tributarias (SIDCOT), los cuales fueron implementados en el ámbito nacional.

CAPÍTULO 6

FORTALECIENDO LA RELACIÓN ESTADO-CIUDADANO

Sin duda, la misión final de cualquier Administración Tributaria es cambiar el comportamiento de los contribuyentes en el mediano y largo plazo para que el país pueda alcanzar niveles de cumplimiento voluntario que aseguren los ingresos tributarios necesarios para que el Estado pueda cumplir adecuadamente con sus funciones.

Para lograr esto, es necesario que los ciudadanos asuman la tributación como un compromiso que forma parte de sus deberes y derechos como integrantes de una Nación, es decir, como agentes activos del proceso de desarrollo nacional.

Un agente activo de este desarrollo es un ciudadano que toma conciencia de su modo de actuar en la sociedad, es participativo y crítico, acepta las normas y cumple con sus obligaciones por convicción, lo que lo faculta a exigir el respeto y el cumplimiento de sus derechos. En ese sentido, él toma conciencia que tiene una participación activa y decisoria en el futuro de su sociedad y de su país, asumiendo responsabilidades sociales y aportando al desarrollo de la comunidad. Una de estas responsabilidades es la tributación.

Lograr que los ciudadanos puedan interiorizar este concepto requiere que la Administración Tributaria tenga una participación activa. Precisamente, en el periodo que abarca este documento, la SUNAT orientó sus esfuerzos a fortalecer su relación con los contribuyentes, usuarios del comercio exterior y público en general, en especial con sus organizaciones representativas.

1. La transparencia como elemento prioritario

Como se mencionó en los capítulos iniciales de este documento, en los últimos años de la década pasada ocurrieron diversos actos de corrupción en los que estuvieron comprometidos altos funcionarios de la SUNAT, que hoy ya no pertenecen a la Institución. En dicho contexto, la actuación de la SUNAT no fue un modelo de transparencia.

Felizmente, esta falta de transparencia fue superada a partir del 2001. En ese año, la SUNAT solicitó a la Contraloría General de la República que efectúe acciones de control a fin de evaluar las gestiones realizadas en los últimos diez años.

Además, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, desde el 2002 la SUNAT publica periódicamente, a través de su portal de Internet, información referida a sus principales funciones, organización, Plan Estratégico, seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas en el convenio de gestión suscrito con el MEF, información de ejecución presupuestal, recursos humanos, y principales adquisiciones de bienes y servicios. También publica información estadística mensual detallada sobre el comportamiento de la recaudación tributaria a través de su "Nota Tributaria".

Estas publicaciones tienen como finalidad promover la transparencia en la gestión de la Institución y facilitar el ejercicio del derecho fundamental del acceso a la información por parte de los contribuyentes y ciudadanos en general.

Asimismo, existía un especial interés por conocer la opinión de los contribuyentes y público en general sobre la actuación de la SUNAT, así como por garantizar el respeto de sus derechos. En tal sentido, se tomó la decisión de potenciar la Defensoría del Contribuyente, creada en el 2000, y constituir la en un medio efectivo que permitiera a los contribuyentes y a los ciudadanos ser escuchados y respetados, así como recibir una respuesta o solución cuando no se les brinde una atención adecuada o sientan que sus derechos han sido vulnerados.

Otro mecanismo utilizado para conocer la opinión de los contribuyentes fue la aplicación de encuestas de opinión. Durante el 2001 se realizaron dos encuestas. Una de ellas tuvo por objetivo medir la calidad de los servicios brindados a través de los Centros de Servicios al Contribuyente; la otra, efectuar un diagnóstico y evaluación sobre la calidad de la atención que se brinda al público en las principales agencias de la red bancaria.

En ambos casos, las principales variables investigadas estuvieron relacionadas con el trato recibido y la calidad de la información proporcionada en términos de claridad, sencillez y utilidad. Asimismo, se midió la percepción del tiempo de espera, la simplicidad de los trámites, percepción de los medios de difusión empleados -folletos, paneles, avisos- así como la infraestructura y el conocimiento de los servicios que ofrece la SUNAT.

Los resultados obtenidos mostraron una opinión favorable respecto de los servicios brindados al contribuyente tanto en los Centros de Servicios al Contribuyente como en las agencias de la red bancaria.

1.1. La Defensoría del Contribuyente

El respeto de los derechos de los contribuyentes, usuarios del comercio exterior y público en general, y la posibilidad de que éstos puedan defenderlos apropiadamente, es sumamente importante en las relaciones entre la Administración Tributaria, que representa al Estado, y los contribuyentes y ciudadanos en general.

En este entendido, la SUNAT puso en marcha la Gerencia de Defensoría del Contribuyente en mayo del 2001, cuyo fin fue implementar mecanismos para atender las quejas y sugerencias de los contribuyentes mediante tres canales distintos: en forma personal, en cualquiera de los Centros de Servicios al Contribuyente de la capital y el interior del país; por teléfono, a través de la Central de Consultas; y a través de Internet, mediante la opción de Quejas y Sugerencias.

Inicialmente, los contribuyentes y público en general sólo podían presentar un formulario físico de quejas y sugerencias, el cual podía ser remitido personalmente, vía fax o correo, para ser registrado por el personal de la SUNAT. Sin embargo, durante el 2002 se incorporó el módulo de Quejas y Sugerencias dentro del Portal de la SUNAT, a través del cual -además de presentar sus quejas y sugerencias en línea- los ciudadanos pueden consultar el estado de éstas.

Para ello, se diseñó un software de captura y consulta mediante un aplicativo que además constituía el primer formulario electrónico de uso masivo y el primer sistema de presentación de quejas y sugerencias de una Defensoría del Contribuyente en el ámbito sudamericano.

Adicionalmente, este aplicativo valida la identidad de la persona que presenta la queja con la información del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) y la información contenida en nuestra base del padrón del RUC.

Con la fusión SUNAT-Aduanas se contempló la adecuación de los mecanismos de quejas y sugerencias para ampliarlos a los usuarios del comercio exterior. De esta forma, se establecieron Unidades Receptoras de quejas y sugerencias en las Intendencias de Aduana más importantes con personal especializado para la atención de quejas y sugerencias en materia aduanera.

El Sistema de Quejas y Sugerencias (SQS) fue adecuado a la fusión, incorporándose los temas relativos a procesos en materia aduanera, dependencias aduaneras, nuevas unidades receptoras y nuevo personal especializado tanto para los módulos de captura como para los de evaluación y gestión.

Durante el 2005, la demanda de este servicio tuvo un incremento significativo, situación que originó el rediseño del actual Sistema de Quejas y Sugerencias, el mismo que a la fecha se encuentra en pleno proceso de desarrollo informático. Su implantación está prevista para el segundo semestre del 2006, siendo uno de los cambios más importantes la implementación de la respuesta virtual y el envío de mensajes de texto a los teléfonos celulares, siempre y cuando el contribuyente, usuario del comercio exterior o ciudadano lo autorice.

Es necesario precisar que mediante el Decreto Legislativo N° 953, el 5 de febrero del 2004 se creó la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero (DCUA) como una entidad adscrita al MEF, la cual tiene por finalidad garantizar los derechos y las garantías constitucionales de los contribuyentes en las actuaciones que realicen o gestionen ante las Administraciones Tributarias y el Tribunal Fiscal.

De este modo, ahora los contribuyentes tienen hasta tres entidades públicas encargadas de defender sus derechos: Defensoría del Pueblo, Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero y la Gerencia de Defensoría del Contribuyente de la SUNAT. De esta manera, se demuestra el interés del Estado en salvaguardar los derechos constitucionales y los que garantiza el Código Tributario a los contribuyentes, usuarios del comercio exterior y ciudadanos en general.

1.2. El Grupo Consultivo en Temas Aduaneros

La fusión SUNAT-Aduanas generó entre los usuarios del comercio exterior el temor de perder la eficiencia ganada en cuanto a facilitación del comercio exterior, por un nuevo enfoque fiscalizador en las aduanas. Sin embargo, si bien el control comenzó a tener un énfasis mayor desde la fusión, no ha tenido efectos significativos en el despacho aduanero.

No obstante, este cambio requería ser difundido y explicado a los usuarios del comercio exterior para que no generen innecesarias fricciones que podrían afectar el buen desenvolvimiento de la fusión.

En tal sentido, se formó el Grupo Consultivo en Temas Aduaneros, que surgió durante la realización del evento que sobre comercio exterior organizó la SUNAT en el 2004. Una de las conclusiones de este encuentro fue la necesidad de que la SUNAT y los gremios unieran esfuerzos para implementar medidas y acciones que faciliten los trámites a los operadores y agentes de aduana.

La conformación de esta instancia de diálogo y coordinación entre la SUNAT y los operadores de comercio exterior fue oficializada mediante Resolución de Superintendencia. El Comité quedó conformado por la Superintendente Nacional, quien lo preside, y el Superintendente Nacional Adjunto de Aduanas.

Los otros miembros, que provienen del sector privado, son los presidentes de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU), Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Consejo Nacional de Usuarios del Sistema de Distribución Física Internacional (CONUDFI) y Cámara de Comercio de Lima (CCL).

Igualmente, integran el Comité los presidentes de la Asociación de Exportadores (ADEX), Asociación de Agentes de Aduana del Perú (AAAP), Asociación Peruana de Empresas de Servicio Expreso (APESE), Asociación Peruana de Agentes de Carga Internacional (APACIT) y Cámara Nacional de Comercio, Producción y Servicios (PERUCAMARAS).

Entre las principales tareas que tiene esta mesa de trabajo figuran la identificación de los problemas derivados de los diversos procedimientos aduaneros, evaluación y recomendación de mecanismos que agilicen estos procedimientos y la presentación de iniciativas para perfeccionar la legislación vigente.

Esta instancia también busca soluciones a temas administrativos y de aplicación de las normas vinculadas al sector de comercio exterior, y define medidas para combatir comportamientos ilícitos vinculados a obligaciones aduaneras tales como la subvaluación de importaciones.

De este modo, se cumplía lo señalado en la Ley General de Aduanas donde se disponía que el Estado debía promover la participación de los agentes económicos y operadores de comercio exterior en los servicios aduaneros.

Es importante señalar que durante su gestión, la Dra. Nahil Hirsh sostuvo permanentemente reuniones con los gremios empresariales lo que motivó a que la SUNAT suscribiera más de un Convenio de Cooperación Interinstitucional con ellos.

En consecuencia, el Comité Consultivo en Temas Aduaneros fue el corolario de una política de acercamiento y trabajo conjunto con los gremios empresariales, tanto para mejorar los niveles de recaudación como para facilitar el comercio exterior.

1.3. El Grupo de Trabajo de Tributos Internos

La experiencia ganada en el Grupo Consultivo en Temas Aduaneros se traspasó luego al campo más amplio de los Tributos Internos, en el que se ha constituido un Grupo de Trabajo que integra a los representantes de los principales gremios empresariales con el MEF y la SUNAT.

Este Grupo de Trabajo se conformó el 16 de junio del 2005 y se reúne mensualmente para analizar los principales problemas existentes y evaluar los temas de interés mutuo. Participan de los representantes de los siguientes gremios empresariales: Asociación de Exportadores (ADEX), Asociación de Bancos (ASBANC), Cámara de Comercio de Lima (CCL), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE); Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU) Cámara Nacional de Comercio, Producción y Servicios (PERUCAMARAS).

El trabajo se inició con una encuesta referida a los principales asuntos que resultan de especial interés para los gremios, habiéndose seleccionado 92 temas, de los cuales 27 corresponden al ámbito directo de la Administración Tributaria y 65 a temas de política fiscal.

Aquellos temas referidos a la Administración Tributaria, en los que coinciden tanto los planteamientos de los gremios como los de la SUNAT, se resuelven directamente por ésta (ya se han resuelto cuatro y están en camino de solución cinco adicionales). Para los temas más complicados se han creado tres grupos específicos de trabajo, en los que participan los representantes de las instituciones involucradas, y está en camino la formación de un cuarto grupo.

Estos grupos vienen analizando los siguientes temas: Devoluciones, Libros Contables y Comprobantes de Pago, para lo cual mantienen una agenda de reuniones semanales.

Al haber concluido ya, satisfactoriamente, el trabajo del Grupo de Devoluciones, su informe se encuentra en etapa de implantación, habiéndose procedido a crear un nuevo grupo, para analizar ahora la Simplificación de Procesos Administrativos. Los otros dos grupos cuentan ya con informes muy avanzados y con ellos se seguirá la misma mecánica del grupo anterior.

En una próxima reunión del Grupo de Trabajo de Tributos Internos los representantes del MEF efectuarán un primer análisis y evaluación respecto a los temas que corresponden a la política fiscal.

2. Formación de Conciencia Tributaria

2.1. Educación Tributaria

Desde su creación, uno de los principales objetivos de la SUNAT fue desarrollar programas de comunicación que tiendan a generar mayor conciencia tributaria para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Debido a la importancia asignada a la tarea educativa, en el periodo 1993-1998 se constituyó un equipo multidisciplinario conformado por comunicadores y educadores en el entonces denominado Instituto de Administración Tributaria (IAT) -hoy Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA)- para que se encargara de dicha labor.

Sin embargo, una limitación detectada en ese periodo fue que el tema tributario resultaba muy complejo para los docentes y alumnos por lo que abordarlo directamente no daría buenos resultados. Por ello, a partir de 1999 esta tarea se desarrolló sobre un enfoque centrado en los valores ciudadanos.

En ese sentido, en el periodo 2001-2004 la SUNAT realizó una serie de acciones educativas basadas en las siguientes premisas:

- La creación de conciencia tributaria tiene que enmarcarse en el horizonte de la formación de actitudes ciudadanas orientadas hacia la tributación. Esto significa que el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias pasa por desarrollar, primero, nuestra conciencia ciudadana de compromiso y responsabilidad con la sociedad y el Estado, derivándose de ella nuestros deberes tributarios; y,
- La educación es el medio más eficaz para desarrollar conciencia ciudadana y tributaria por su influencia en la formación de valores, en el desarrollo de actitudes,

en la transmisión de conocimientos y en la promoción de comportamientos deseables para el mejoramiento de la calidad de vida individual y social.

Sobre la base de estas premisas, durante el 2002 se relanzaron las acciones de Educación Tributaria desde una nueva óptica, más cualitativa que cuantitativa, poniendo especial atención en los contenidos educativos que se difunden en las diversas actividades.

Así, la estrategia estuvo dirigida principalmente a escolares, docentes y universitarios. En el caso de los escolares se priorizó a aquellos que cursaban el sexto grado de primaria y se aplicó un módulo educativo en los centros escolares, previa capacitación de los docentes. Para los estudiantes de educación superior se desarrollaron encuentros universitarios con la participación de diversas universidades en el ámbito nacional.

Como herramientas se prepararon diversos materiales educativos, como las revistas de historietas "Las Aventuras de Mateo y Clarita", basadas en personajes identificados con la SUNAT que difundían valores y explicaban la importancia de cumplir con las obligaciones tributarias.

Asimismo, se introdujo el elemento lúdico para que los jóvenes aprendieran jugando. Se creó una "Ruleta del Saber", un juego de mesa y stickers que formaban parte de los módulos educativos que se aplicaban en los colegios. Es importante señalar que, además, se preparó una Guía para el Docente que era repartida en las capacitaciones a los profesores del Área de Personal Social, en coordinación con el Ministerio de Educación.

Con el objetivo de desarrollar en los alumnos actitudes favorables hacia la tributación, impartir información y distribuir herramientas que permitieran a los docentes afrontar la educación de conciencia ciudadana y tributaria con sus alumnos, se está aplicando un módulo educativo en alumnos de sexto grado de primaria.

El módulo tiene como primera parte la capacitación de profesores sobre la base de una Guía para Docentes. En una segunda etapa, la SUNAT lleva a los centros educativos, como refuerzo de lo aprendido, juegos de mesa, afiches y ruletas para que los alumnos participen y aprendan jugando.

Durante el 2005, el Programa de Educación Tributaria se ha incluido en los Proyectos Operativos Institucionales, pasando a formar parte de las prioridades de la Institución. En el ámbito nacional, se han desarrollado las siguientes estrategias:

- Programa Formativo de Educación Inicial (niños de 5 años);
- Programa Escolar de Educación Tributaria (maestros, alumnos de 6° primaria, 1° y 5° secundaria);
- Página web educativa; y,
- Programa Comunidad Universitaria.

Público	Actividad	Alcance
Alumnos de Inicial	Visita a las sedes institucionales con función de títeres y dinámicas educativas	870
Alumnos Primaria	Desarrollo de los contenidos de educación tributaria y aduanera	5 484
Alumnos Secundaria	Desarrollo de los contenidos de educación tributaria y aduanera	15 342
Docentes	Capacitaciones	546

Uno de los mayores logros ha sido el desarrollo e implementación de la página Web educativa, con sus secciones aula primaria, aula secundaria y sala de profesores. La página cuenta con el apoyo del portal Educativo del Estado, el proyecto Huascarán, que la ha alojado y colocado un ingreso directo en su portada.

Por otro lado, la SUNAT también participó en el Primer Seminario Internacional de Educación Tributaria, realizado en Argentina en octubre del 2005, donde se compartieron experiencias y enfoques sobre diversos programas de educación.

2.2. Encuentros Universitarios

Los Encuentros Universitarios son eventos en los que profesionales de la SUNAT brindan exposiciones didácticas a los estudiantes para interesarlos en la temática tributaria y promover en ellos la conciencia de cumplir con sus obligaciones tributarias como futuros profesionales.

Durante el 2002 y 2003 se llevaron a cabo los siguientes Encuentros Universitarios en Lima y provincias:

Encuentros Universitarios 2002

Ciudad	Universidades participantes	Asistentes
Puno	Universidad Nacional del Altiplano	590
Chiclayo	Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (anfitriona) Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo Universidad de Chiclayo Universidad Señor de Sipán	410
Arequipa	Universidad Nacional de San Agustín (anfitriona) Universidad Católica de Santa María Universidad San Pablo	300
Piura	Universidad Particular de Piura (anfitriona) Universidad César Vallejo Universidad Alas Peruanas	618
Lima	Pontificia Universidad Católica del Perú	390
Cusco	Universidad San Antonio Abad del Cusco (anfitriona) Universidad Particular Andina del Cusco Universidad Tecnológica de los Andes Universidad Inca Garcilazo de la Vega	480
Trujillo	Universidad Particular Antenor Orrego (anfitriona) Universidad Nacional de Trujillo Universidad Privada del Norte Universidad Privada César Vallejo	700
	Total	3 488

Encuentros Universitarios 2003

Ciudad	Universidades participantes	Asistentes
Huancayo	Universidad Nacional del Centro Universidad Peruana de los Andes Universidad Continental Universidad Nacional de Huancavelica Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión Universidad de Chimbote - Centro Académico Huancayo Universidad Nacional Hermilio Valdizán de Huánuco	350
Chiclayo	Universidad Particular de Chiclayo Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, Universidad Señor de Sipán Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	421
Iquitos	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana Universidad Particular de Iquitos Instituto Peruano de Administración de Empresas Instituto Superior Tecnológico Pedro A. del Águila Hidalgo	300
Tarapoto	Universidad Nacional de San Martín	200
Moyobamba	Universidad Nacional de San Martín	100
Lima	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	344
Arequipa	Universidad Nacional de San Agustín Universidad Católica de Santa María Universidad Alas Peruanas	400
Lima	Pontificia Universidad Católica del Perú	280
Trujillo	Universidad Privada del Norte Universidad Nacional de Trujillo Universidad Privada Antenor Orrego Universidad César Vallejo	590
Juliaca	Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez	350
Puno	Universidad Nacional del Altiplano	780
Chimbote	Universidad Privada San Pedro Universidad Privada Los Ángeles de Chimbote Universidad Privada César Vallejo	312
Pucallpa	Universidad Nacional de Ucayali	408
Camaná	Instituto Superior Faustino B. Franco Universidad Privada Los Ángeles Instituto Superior Pedagógico Santa María Instituto Superior Pedagógico La Inmaculada	186
Tacna	Universidad Nacional Jorge Basadre Grohman Universidad Privada de Tacna	290
Piura	Universidad César Vallejo	480
	Total	5 791

En el 2005 los Encuentros Universitarios han formado parte del Programa con la Comunidad Universitaria. La participación en el ámbito nacional ha sido la siguiente:

Encuentros Universitarios 2005

Ciudad	Universidades participantes	Asistentes
Lima	Encuentro Universitario Hijos de los trabajadores Universidades e institutos varios	400
Chiclayo	Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo Universidad Particular de Chiclayo Universidad Señor de Sipán Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo	535
Lima	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	239
Lima	Pontificia Universidad Católica del Perú	204
Iquitos	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana Universidad Particular de Iquitos Instituto Peruano de Administración de Empresas	418
Trujillo	Universidad Nacional de Trujillo Universidad Privada Antenor Orrego Universidad César Vallejo	730
Lima	Instituto Educativo IDAT Instituto Educativo ADUATEL Instituto Educativo AFIBAN Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión Universidad Nacional Faustino Sánchez Carrión Universidad Nacional Federico Villareal	125
Arequipa	Universidad Católica de Santa María Universidad Nacional San Agustín Universidad Alas Peruanas	450
Ica	Instituto Peruano de Administración de Empresas Universidad Nacional San Luis Gonzaga	450
Cusco	Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco Universidad Tecnológica de Los Andes Universidad Andina del Cusco	382
Tacna	Universidad Privada de Tacna	300
Tumbes	Instituto Superior Tecnológico Público José Quiñónez Gonzáles Universidad Nacional de Tumbes	363
Piura	Universidad Nacional de Piura	456
Huancayo	UNCP UPLA UCCI	544
	TOTAL	5 556

2.3. Programas Sociales-Tributarios

A fines del 2001 e inicios del 2002 la SUNAT desarrolló un novedoso programa denominado "Enseñándote a contribuir" mediante el cual se promovió la conciencia tributaria y, adicionalmente, se informó a los pequeños contribuyentes sobre los servicios que brinda la Institución.

Dicho programa formó parte de una estrategia global orientada a la generación de una cultura de cumplimiento tributario en nuestra sociedad, vía la educación, la prestación de servicios de calidad en forma descentralizada y el respeto total a los derechos y garantías que asisten a los contribuyentes.

El programa se realizó con singular éxito tanto en Lima como en las distintas ciudades del interior del país, habiéndose realizado más de 36 000 visitas. Los contribuyentes y la opinión pública en general saludaron esta iniciativa de la SUNAT de acercarse a la sociedad para brindarle información básica.

El personal contratado para tal efecto se caracterizó por su actitud proactiva, apoyo, disciplina, dedicación, compañerismo y, principalmente, por su empeño e identificación con los objetivos del programa, factores que permitieron alcanzar las metas trazadas.

Una particularidad del programa fue la contratación de jubilados. Previamente, en acciones de verificación de entrega de comprobantes de pago, la labor realizada por estos ciudadanos logró resultados interesantes. Con esta decisión, la SUNAT contribuyó a la revalorización del importante papel que el adulto mayor debe seguir cumpliendo en la sociedad. Con acciones como ésta se les brinda la oportunidad de ser y sentirse útiles como profesionales, valerse por sí mismos y, a su vez, contar temporalmente con un ingreso económico adicional a la pensión de jubilación que reciben del Estado.

La primera parte de este programa se realizó entre el 20 de noviembre y el 14 de diciembre del 2001. Para ello se contó con la valiosa experiencia de 142 cesantes y jubilados del Sector Educación, cuyas edades fluctuaban entre los 53 y 74 años. Previamente, los participantes recibieron una capacitación -que estuvo a cargo de personal de la Institución- en la que se trataron temas como la misión de la SUNAT, trámites del RUC, Comprobantes de Pago, Régimen Único Simplificado, Régimen Especial del Impuesto a la Renta y el Régimen General.

Además, se realizó un taller de técnicas de comunicación eficaz. Luego de la capacitación, los participantes fueron organizados en grupos a cargo de un coordinador de la SUNAT y realizaron visitas a contribuyentes de los diversos distritos de Lima. Los participantes se identificaban con una carta de presentación.

Su labor consistió, por medio de conversaciones amigables, en informar a los contribuyentes sobre la importancia que tiene el pago de impuestos, los servicios que brinda la SUNAT en los Centros de Servicios al Contribuyente, el importante papel que cumple la Gerencia de Defensoría del Contribuyente, así como invitar a los contribuyentes a una charla tributaria en el Centro de Servicios al Contribuyente más cercano a su domicilio.

Las 22 182 visitas estuvieron dirigidas sólo a los pequeños contribuyentes -principalmente personas naturales con negocio- comprendidos en el Régimen Único Simplificado (RUS), Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) y en el Régimen General. Estas visitas fueron programadas en las zonas de Lima con mayor concentración de contribuyentes. Cabe señalar que los contribuyentes mostraron una gran receptividad a los participantes de este programa. Inclusive, varias asociaciones de comerciantes solicitaron charlas tributarias que les permitieron conocer a cabalidad sus obligaciones tributarias.

La segunda parte del Programa "Enseñándote a Contribuir" se desarrolló del 20 de junio al 12 de julio del 2002 en Lima, Ica y La Libertad. Para el desarrollo de esta etapa, se contrataron 102 personas de la tercera edad -no menores de 55 años-, 74 de ellas en Lima y los 28 restantes en Trujillo. El personal recibió una capacitación básica acerca del Sistema Tributario, RUC, Comprobantes de Pago y Regímenes Tributarios, entre otros.

En Lima se realizaron 14 600 visitas en los distritos de San Juan de Miraflores, La Molina, Santa Anita, San Borja, Surco, Breña, Pueblo Libre, Chorrillos, Barranco, Miraflores, Rímac y Cercado de Lima. Asimismo, se visitaron las localidades de Huaral, Chancay, Cañete, y Chincha, en el departamento de Ica. En La Libertad se realizaron 7 638 visitas en toda la costa del departamento, desde Virú hasta Chepén.

Este programa tuvo un significado muy especial. Además de buscar una mayor conciencia tributaria, revaloró la capacidad, la experiencia, la ética y el tesón del adulto mayor, tantas veces postergado en nuestro país.

Posteriormente, la SUNAT ha seguido desarrollando otros programas en busca de difundir la cultura tributaria en nuestro país, como fue el caso del Programa de Forma-

ción Laboral Juvenil Verano 2005 denominado "SUNAT con los Jóvenes", al cual ya nos hemos referido líneas arriba.

3. Sorteos de Comprobantes de Pago

Durante el 2002, en coordinación con el MEF, la SUNAT relanzó el Sorteo de Comprobantes de Pago con el fin de incentivar a la población en general a exigir comprobantes de pago por las compras o servicios adquiridos, así como reforzar la conciencia tributaria para el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Adicionalmente, la información capturada serviría para detectar la evasión a través de la falsificación y/o duplicidad de comprobantes de pago, así como la subvaluación en ventas con consumidores finales.

Los sorteos se desarrollaron en Lima y otras nueve ciudades del país. El primer sorteo se realizó el 13 de enero del 2003, de manera simultánea, en las diez ciudades determinadas. En total se realizaron seis sorteos por año en los que podían participar todas las personas mayores de edad que cumplieran con depositar, en las ánforas de las dependencias de la SUNAT, sobres que contengan boletas de venta, recibos por honorarios profesionales o tickets válidos que sumen, por lo menos, cincuenta Nuevos Soles.

Los Comprobantes de Pago contenidos en los sobres elegidos por sorteo fueron revisados y supervisados por la SUNAT antes de declarar ganadores a sus remitentes. El objetivo era verificar que dichos comprobantes fuesen válidos.

En el 2003 se depositaron aproximadamente 18 183 kilos de sobres en todo el territorio nacional y se entregaron premios a 181 personas por S/. 1,8 millones. Al haberse logrado los objetivos propuestos, se decidió continuar con los Sorteos de Comprobantes de Pago.

En el 2004 se depositaron 21 188 kilos de sobres con comprobantes de pago y se entregaron premios también a 181 ganadores, por una suma de S/. 2,7 millones.

Durante el 2005 se mantuvo el mismo procedimiento de los años anteriores, habiéndose instalado 129 ánforas en las principales ciudades de la república, 54 de las cuales se ubicaron en Lima. Se realizaron seis sorteos, repartiéndose 187 premios a igual número de ganadores, de S/. 15 000 cada uno, haciendo un total de S/. 2,8 millones.

Ese año se incrementó el número de sobres, alcanzando 27 186 kilos, lo que significó un aumento de 22,06% respecto del 2004. De ello se puede deducir que, día a día, la población va interiorizando la importancia de exigir comprobantes de pago en las operaciones que realiza. Cabe resaltar los incrementos registrados en las ciudades de Piura (10,41%), Loreto (9,21%), La Libertad (7,55%), Arequipa (5,22%) y Lima (17,39%).

Las ceremonias de entrega de los premios se llevaron a cabo en los locales de la SUNAT más próximos al domicilio de los participantes y contaron con la participación del Representante del Ministerio del Interior, el Intendente Regional, el Jefe Zonal, y el Jefe del Área de Servicios al Contribuyente, según el lugar donde se realizó la ceremonia. Para el caso de Lima, se contó con la participación del Gerente de Centros de Servicios al Contribuyente, así como de los responsables del sorteo en cada sede. En estos eventos se contó también con la participación de un Notario Público en cada sede donde se realizó la entrega de premios.

CAPÍTULO 7

LIDERANDO LA REFORMA DEL ESTADO: LA FUSIÓN SUNAT - ADUANAS

Estando en marcha el proceso de fortalecimiento institucional, la SUNAT tuvo que hacer frente a un nuevo reto. En julio del 2002, el Gobierno Nacional dispuso la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas -Aduanas- y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria -SUNAT-, actuando esta última en calidad de entidad incorporante.

La SUNAT recibió el encargo de iniciar sus operaciones como una nueva entidad fusionada el 1 de enero del 2003. A diferencia de otras experiencias similares que contaron con el apoyo financiero y técnico de los organismos internacionales, la SUNAT enfrentó sola este nuevo reto.

1. Determinantes de la Fusión

La decisión de la fusión se enmarcaba dentro del Plan establecido por la Ley de Modernización de la Gestión del Estado, el mismo que perseguía la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y la integración de funciones y competencias afines en el diseño de la estructura orgánica de las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública.

En el caso particular de la SUNAT y Aduanas, esta integración podía darse en el muy corto plazo en aspectos administrativos, financieros, presupuestales y tecnológicos, generando ahorros y aprovechamiento de economías de escala. La integración de los procesos de negocio de ambas entidades debía ser materia de una evaluación posterior.

La racionalización del gasto público que se lograría producto de la fusión de ambas entidades también fue determinante para tomar la decisión, pues en los años que siguieron a la fusión, el Tesoro Público redujo las comisiones que pagaban por el servicio de administración de los tributos aduaneros de 3% a 1,5%.

La fusión de ambas entidades también perseguía el objetivo de mejorar la gestión de Aduanas. Desde 1998, Aduanas estaba experimentando problemas en su operatividad producto de la permanente disminución de sus ingresos presupuestales.

Debido a que las comisiones cobradas al Tesoro Público por el servicio de administración de los tributos aduaneros son un porcentaje de la recaudación, la constante disminución de los derechos arancelarios, establecida por la política comercial peruana, afectó las finanzas de Aduanas al punto tal que amenazaba su operatividad.

La disminución en sus ingresos presupuestales se proyectaba igualmente hacia el futuro, lo cual significaba limitantes a la atención de necesidades logísticas de la Institución, dejar de lado la innovación en sus principales funciones y el equipamiento necesario para implementar adecuadamente las acciones de prevención y represión del contrabando y control fronterizo, habiéndose llegado al punto de cerrar puestos de control por falta de recursos y a no pagar algunos beneficios laborales.

Así, la integración con la SUNAT significaba para Aduanas la posibilidad de mejorar su posición financiera gracias al aprovechamiento de economías de escala y de los ahorros derivados del trabajo conjunto.

Es evidente que la fusión también perseguía la necesidad de ampliar la base tributaria e incrementar la recaudación en el largo plazo, a través del fortalecimiento de las acciones conjuntas de fiscalización, prevención y represión del contrabando en impuestos como el IGV, que grava tanto la importación de bienes como su posterior venta en el país, lo cual requería de la participación de una sola autoridad tributaria que controlase todo el circuito de aprovisionamiento y distribución de los mismos. Todo esto definitivamente coadyuvaría a incrementar los ingresos tributarios del Estado en el mediano y largo plazo.

Cabe mencionar que la integración de las administraciones de tributos internos y aduaneros es una tendencia cada vez más acogida tanto en países desarrollados -como Holanda, España y Francia- como en países emergentes -tal es el caso de Brasil, Argentina, Colombia, México y Guatemala-.

Otras experiencias de fusión

PAIS	ORGANISMO	AÑO	RESULTADOS
BRASIL	RECEITA FEDERAL (SRF)	1988	Fiscalización y control integrado Servicios corporativos comunes Política común de personal
ARGENTINA	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)	1998	Utilización y aprovechamiento común de la información Base de datos integrada con la Seguridad Social Unión de Inteligencia fiscal y aduanera
COLOMBIA	DIAN Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	1992	Servicios corporativos comunes Información integrada a nivel central Orientación según tipo de contribuyente
VENEZUELA	SENIAT Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria	1994	Servicios corporativos comunes Tecnología informática centralizada Gestión común económica administrativa y de recursos humanos
ESPAÑA	AGENCIA ESTATAL Agencia Estatal de Administración Tributaria	1990	Servicios corporativos comunes Sistema de información integral Fiscalización integrada según tipo de contribuyente
MEXICO	SAT Servicio de Administración Tributaria	1997	Planificación estratégica a nivel central y aspectos operativos a nivel territorial Servicios corporativos comunes Tecnología informática integrada Actuación integral en materia de fiscalización
GUATEMALA	SAT Superintendencia de Administración Tributaria	1998	Servicios corporativos comunes Estructura funcional por tipo de contribuyente Fiscalización integrada
HOLANDA	Dir. Gral de Impuestos y Aduanas	1989	Servicios corporativos comunes Integración de los procesos de recaudación, fiscalización y aplicación de impuestos
CANADA	Dpto. de Ingresos	1994	Servicios corporativos comunes

En resumen, la fusión SUNAT-Aduanas implicaba para el Estado la formación de una mega entidad que sería responsable de administrar prácticamente la totalidad de los tributos del Gobierno Nacional.

Cabe recordar que, desde 1999 la SUNAT se encarga también de administrar las contribuciones a la Seguridad Social y al Sistema Público de Pensiones. Este nuevo reto requería, definitivamente, un fortalecimiento aún mayor de la gestión de la SUNAT y una adecuada planificación.

2. El Modelo de Fusión

El proceso de fusión se inició con la formación de una Comisión de Alto Nivel, integrada por directivos de ambas instituciones con el fin de planificar y dirigir todo este proceso. Esta comisión hizo un diagnóstico de la situación por la que atravesaban ambas entidades e identificó las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la nueva SUNAT.

El desarrollo institucional alcanzado por la SUNAT le permitía liderar, por ejemplo, los temas de recaudación y servicios al contribuyente. Adicionalmente, contaba con una envidiable infraestructura física y tecnológica en prácticamente todo el territorio nacional. De otro lado, Aduanas había alcanzado niveles internacionales de calidad en el desarrollo de los procesos orientados a facilitar el comercio exterior y era ejemplo en el Perú y América Latina en la aplicación del Gobierno Electrónico.

Lo que se identificó como una fortaleza común en ambas instituciones fue la gran capacidad de interrelación, conocimientos técnicos adecuados y principios éticos que facilitaron la adopción de una política unificada en la lucha contra la evasión y el contrabando. Asimismo, ambas instituciones contaban, al iniciarse la fusión, con autonomía política, económica y de gestión, la que se sigue manteniendo y que contribuye al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Para plantear la estrategia para la fusión fue muy importante tener en cuenta las experiencias internacionales a fin de aplicar las mejores prácticas y facilitar el proceso de integración.

De las experiencias internacionales más exitosas de los últimos quince años se podía resaltar como característica coincidente, en primer lugar, la existencia de órganos de apoyo comunes para favorecer la coordinación y conseguir economías de escala apro-

vechando, por ejemplo, bases de datos únicas y potentes para el uso común de la información. En segundo lugar, mantener separados los aspectos operativos.

Estas conclusiones fueron convalidadas en un seminario internacional sobre fusión que se organizó a inicios del 2003, en coordinación con el BID y el CIAT, y que contó con la participación de expositores de España, Brasil, Colombia y Canadá.

Con estas experiencias en mente y el diagnóstico realizado, la Comisión de Alto Nivel se encargó de establecer la estrategia, la misma que consistió en fusionar, en una primera etapa, los órganos de apoyo comunes para favorecer la coordinación y conseguir economías de escala. De otro lado, para no afectar el día a día, se mantuvieron separados los aspectos operativos de los dos grandes procesos de negocio.

Asimismo, se consideró estratégico fusionar la información de Aduanas con la de la SUNAT, a fin de contar con una única Base de Datos Nacional para el aprovechamiento común de la información.

Más adelante, y como una segunda etapa, se integrarían los procesos de recaudación, cobranza y fiscalización, siempre y cuando el análisis de procesos, los desarrollos tecnológicos y los estándares de calidad aseguraran que esta integración sólo implicaría mejoras y reducción de costos tanto para el contribuyente como para el Estado.

Como parte de la implementación de la primera etapa de la estrategia de fusión, se definió una nueva estructura organizacional que incorporó a todas las áreas de la nueva Institución de manera ordenada. En este sentido, en octubre del 2002 se aprobó la actual estructura organizacional de la SUNAT, la cual sentó las bases para una integración efectiva.

En la estructura actual se identifican dos aspectos fundamentales:

- Se integraron las funciones de las áreas de apoyo, referidas a los aspectos de recursos humanos, financieros, logísticos, informáticos, capacitación y asuntos jurídicos; y,
- Las funciones de las unidades de negocio se han mantenido independientes, reportando cada una de ellas a un Superintendente Nacional Adjunto de Tributos Internos y de Aduanas, respectivamente.

A fin de ir analizando y evaluando las ventajas de la fusión de algunos procesos identificados, se están desarrollando proyectos como el sistema integrado de recaudación, la de control de tránsito de mercancías y la de fiscalización conjunta, los cuales brindarán información valiosa para evaluar nuevas etapas de fusión. De igual manera, existen avances importantes en las áreas de capacitación, así como experiencias para aprovechar el uso compartido de locales en algunos departamentos del país.

La estructura organizacional se irá adecuando a medida que avance el actual proceso de fusión. Se ha presentado a la Presidencia del Consejo de Ministros una propuesta de la nueva organización de la SUNAT y su nuevo Reglamento de Organización y Funciones.

3. La Integración de Dos Culturas

La clave para una fusión exitosa radicaba en la integración de ambas culturas organizacionales. Para ello, la SUNAT inició un programa de Talleres de Integración en los que, primero, participaron las áreas por fusionarse, es decir, las áreas de administración, finanzas, jurídica, recursos humanos e informática y, luego, las áreas de negocio.

Desde el inicio de la fusión se pretendió consolidar una organización con valores y principios compartidos. Para ello, se buscó recoger e integrar las mejores prácticas de cada entidad. Muestra de esto es la definición de la misión que le toca cumplir a la nueva Institución, enunciado producto de las opiniones del personal en el ámbito nacional.

En el mismo espíritu de integración se autorizó el cambio de funciones de algunos grupos de trabajadores sobre la base de su perfil profesional para generar un sentido de pertenencia a la misma organización. Un ejemplo de ello lo constituye el grupo de auditores de tributos aduaneros que fueron capacitados en tributos internos y actualmente desempeñan una importante tarea en la fiscalización.

Sin embargo, el proceso no ha sido fácil. Falta mucho camino por recorrer. Se espera que las siguientes generaciones de funcionarios desarrollen la nueva cultura organizacional. Para ello, por ejemplo, los nuevos funcionarios reclutados a partir de los Cursos de Extensión son formados en aspectos propios de los dos ámbitos de negocio.

4. Avances y Logros

Todo el esfuerzo desplegado desde julio del 2002, cuando formalmente empezó la fusión, se ha visto reflejado en logros concretos, como la ejecución de un revitalizado programa de adquisiciones y planes de capacitación para el ámbito aduanero que ha permitido a las aduanas estar nuevamente a la vanguardia de la modernización del sector en el mundo.

También se han integrado los procesos de presupuesto, planeamiento, logística, financiero y de pago de planillas, y unificado las redes de telecomunicaciones.

La SUNAT decidió integrar la información en una sola base de datos para la toma de decisiones. Así, a partir de noviembre del 2002 se procedió a cargar la información de Aduanas a la Base de Datos Nacional de la SUNAT. Debido al volumen de la información se establecieron fases para dicha carga. La información integrada ha permitido a la SUNAT potenciar la fiscalización tributaria y aduanera.

Asimismo, se han interconectado más de diez sedes de la SUNAT y Aduanas. Esta solución ha permitido mejorar el intercambio de información de servicios tales como aplicaciones tributarias y aduaneras, correo electrónico, sistemas administrativos, consultas a las bases de datos, entre otros.

Con la finalidad de brindar más y mejores servicios a los contribuyentes, se inició el proceso de integración de los portales en Internet que ha derivado en servicios integrados de información.

La fusión ha servido para que Aduanas cuente con los recursos económicos necesarios para desarrollar soluciones tecnológicas que prácticamente se habían paralizado por falta de recursos. Dichas mejoras han permitido simplificar y agilizar los procedimientos de importación y exportación, que, sin duda, ha mejorado las condiciones de competitividad de la economía nacional en el comercio internacional.

El proceso de fusión también ha significado reducir los costos de cumplimiento para los usuarios del comercio exterior, a través de la simplificación de trámites y procedimientos, y el uso de tecnología orientada al servicio de los exportadores e importadores. En ese contexto, se ha dado especial énfasis a la introducción masiva de sistemas electrónicos, con el objeto de eliminar gradualmente el uso de formularios y papeles, y lograr una comunicación directa con los usuarios del comercio exterior, ganando en productividad.

Dicho proceso no estuvo libre de críticas de parte de algunos sectores. Permanentemente se escuchaban comentarios en los cuales se remarcaba de modo recurrente que, luego de la fusión, el funcionamiento de Aduanas privilegiaba un estricto afán recaudador y fiscalizador en detrimento de la facilitación y simplicidad favorable a la operatividad de los usuarios del comercio exterior.

Desde el inicio de la fusión, la SUNAT tuvo bien claro que facilitar el comercio exterior continuaría siendo uno de sus objetivos primordiales. Sin embargo, así como la SUNAT se ha preocupado por brindar cada vez más y mejores servicios, no ha descuidado su papel como ente recaudador y fiscalizador, ya que la lucha contra el contrabando, el dumping y la subvaluación permite que la producción nacional mantenga y genere puestos de trabajo, y eso implica necesariamente profundizar la fiscalización y el control.

En ese sentido y de manera complementaria, la SUNAT ha perfeccionado sus sistemas de control. Tal es el caso del uso de herramientas de última generación basadas en la teoría de las redes neuronales, que ha incrementado sustantivamente, los resultados de la fiscalización concurrente, es decir, la que se realiza en el momento del despacho.

Los referidos controles incidieron positivamente, casi de manera inmediata, en los niveles de recaudación aduanera. Así, en lo que se refiere al reconocimiento documentario, la recaudación aumentó de US\$ 6,2 millones el 2001 a US\$ 13,9 millones en el 2003, mientras que para el caso del reconocimiento físico el incremento pasó de US\$ 2,3 millones a US\$ 8,9 millones, respectivamente.

En términos de recaudación aduanera, durante el 2003 la recaudación de tributos aduaneros -compuesta principalmente por los derechos arancelarios, el IGV y el ISC a la importación- ascendió a S/. 9 295 millones, registrando un incremento real de 8,4% respecto del año precedente, a pesar de la rebaja en los aranceles que gravan los bienes de capital, implementada en los meses de abril y septiembre del 2002. Cabe indicar que esta recaudación se constituyó en la más alta de los cinco años anteriores en términos nominales, resultado que también se mantiene si las cifras se expresan en dólares americanos (en el 2003 se recaudó alrededor de US\$ 2 700 millones). Como ya fue señalado en el Capítulo Cuatro, durante el 2004 y 2005 esta importante recuperación continuó de manera sostenida.

Por su parte, la restitución de derechos arancelarios (Drawback) ascendió a S/. 299 millones en el 2003, registrando un crecimiento real de 18,1% respecto al año precedente, situación que reflejó el buen comportamiento de las exportaciones del país.

Como también se ha señalado en el capítulo cuatro, durante el 2004 y 2005 este beneficio de restitución arancelaria ha seguido una tendencia ascendente, consistente con la recuperación económica del país.

Los resultados positivos experimentados en términos de operatividad aduanera y de los niveles de recaudación logrados no ha implicado un perjuicio al servicio brindado al usuario de comercio exterior, pues prácticamente se han mantenido o mejorado los tiempos promedio de despacho.

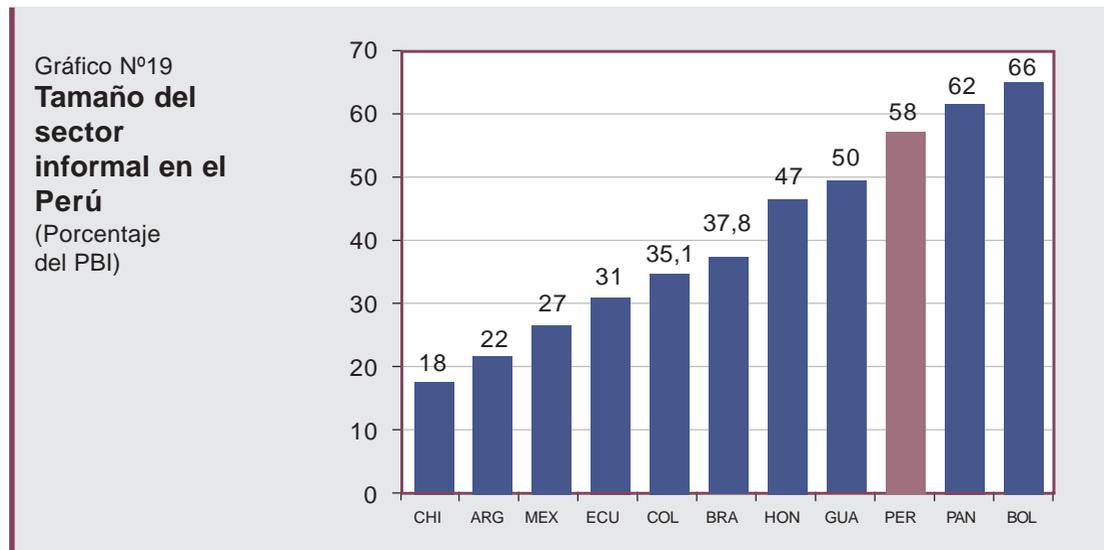
Por otra parte, además de haberse acentuado la facilitación del comercio exterior y el control de las mercaderías en el ingreso y la salida, no han sido menos importantes los esfuerzos en cuanto a inversión en tecnología y recursos humanos para hacer frente al contrabando y la subvaluación; siendo su erradicación una prioridad institucional, por cuanto atentan contra la producción nacional, generando una competencia desleal en el mercado interno, poniendo en riesgo cientos de puestos de trabajo.

Finalmente, en términos de capacitación para la fusión, personal de Aduanas ha sido capacitado, como si se tratase de trabajadores recién incorporados, en el CAT -Curso de Administración Tributaria-, mientras que un grupo de trabajadores que realizaba labores administrativas fue capacitado en el BAT -Básico de Administración Tributaria-. De igual modo se capacitó a personal de la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente (INSC) en temas de Aduanas con el objetivo de reforzar la atención y orientación al contribuyente.

CAPÍTULO 8

LA SUNAT Y LA REFORMA TRIBUTARIA

En julio del 2003, asumió el cargo de Presidenta del Consejo de Ministros Beatriz Merino Lucero, quien hasta entonces se había desempeñado como Jefa de la SUNAT. En el tema fiscal, la Primera Ministra propuso una Reforma Tributaria que introdujera



Fuente: «The Economics of the informal sector», Norman A. Loayza, World Bank Policy Research Working Paper 1727 (1997)

Elaboración: SUNAT

mayor equidad y eficiencia a la economía, sin perder de vista la importancia de incrementar los ingresos tributarios. La idea central de la reforma era ampliar la base tributaria y dotar a la SUNAT de los mecanismos necesarios para luchar adecuadamente contra la evasión, la informalidad y el contrabando.

El apoyo y compromiso de la SUNAT fueron fundamentales en la elaboración de la Reforma Tributaria. La propuesta fue trabajada por los técnicos de la SUNAT y el MEF, a los que se sumaron luego algunas consultorías y recomendaciones de organismos internacionales.

Para la SUNAT, una buena legislación asegura su aplicación eficiente y efectiva, además de estimular el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. En ese sentido, participar activamente en cualquier esfuerzo de reforma tributaria era fundamental para el buen desenvolvimiento futuro de la Administración Tributaria.

Bajo este marco, el Poder Ejecutivo solicitó al Poder Legislativo la facultad de legislar en materia tributaria. Si bien la recaudación había experimentado un buen comportamiento en el 2002 y en lo que iba del 2003, particularmente por la aplicación de medidas de ampliación de la base tributaria, los ingresos tributarios eran aún muy bajos, al igual que lo habían sido en los últimos treinta años.

Los ingresos tributarios siempre han mostrado periodos de gran inestabilidad, influenciados principalmente por el comportamiento de la actividad económica y los permanentes cambios operados en las normas tributarias.

Entre 1998 y el 2000 se apreció una reducción sustancial de la recaudación como consecuencia de la caída de la actividad económica, además del otorgamiento de una serie de beneficios tributarios, entre los cuales destacan los aplicados a la reinversión de utilidades del sector minero, la revaluación de activos, principalmente en el sector eléctrico, el tratamiento tributario del leasing y el incremento de provisiones en el sector bancario, las amnistías y los fraccionamientos tributarios otorgados indiscriminadamente desde 1997, la Ley de Promoción e Inversión en la Amazonía y la Ley de Promoción del Sector Agrario, la eliminación del Impuesto Extraordinario a los Activos Netos, entre otros.

Sin duda alguna, el Perú requería de niveles estables y sostenibles de presión tributaria cercanos a 16% en el mediano plazo si es que quería promover políticas públicas orientadas a darle una nueva visión al país. Para lograr este propósito, resultaba clave combatir frontalmente la informalidad, la evasión y la elusión, el contrabando, la corrupción y el lavado de dinero, no sólo mediante acciones propias de la Administración

Tributaria, sino estableciendo responsablemente un marco legal adecuado para hacer frente a tales conductas.

Un rasgo distintivo de la economía peruana es, sin duda, la informalidad, que según el Banco Mundial representa cerca del 60% del PBI, uno de los porcentajes más altos de la región. La informalidad no solo dificulta la detección de las actividades económicas marginales, sino que origina una escasa percepción de riesgo de detección por parte de los agentes económicos que operan fuera de la formalidad, lo cual genera entre ellos una sensación de impunidad. Este factor promueve una competencia desleal frente a los contribuyentes formales, incentivando indirectamente la informalidad.

Para enfrentar este problema, el Gobierno había mostrado su voluntad de combatir la evasión y la marginalidad mediante la adopción de medidas destinadas a fortalecer la labor recaudadora y fiscalizadora de la SUNAT. Se había obtenido un visible éxito gracias a la implementación de los sistemas de retenciones, detracciones y percepciones del IGV, la intensificación de las auditorías a empresas y personas naturales, además de otras medidas administrativas complementarias.

El país requería de una Reforma Tributaria que permitiera incrementar los ingresos, para no continuar transitando por el círculo vicioso del endeudamiento para financiarse. Además, urgía la necesidad de mejorar la inversión pública y atender compromisos de carácter impostergable para poder otorgar bienestar a la población y obtener una adecuada redistribución de la riqueza en el Perú.

Mediante la Ley N° 28079, publicada el 27 de septiembre del 2003, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria referida tanto a tributos internos como aduaneros. La referida Ley otorgó un plazo de noventa días hábiles para dictar las medidas de Reforma, plazo que vencería en el mes febrero del 2004.

La Reforma Tributaria 2003-2004, en el marco de la delegación de facultades, tuvo los siguientes objetivos principales:

- Ampliar la base de contribuyentes mediante mecanismos que incentivaran a los agentes económicos ingresar a la economía formal y encarezcan los costos de las operaciones informales y delictivas;
- Modernizar, simplificar y dotar de mayor progresividad al sistema tributario, corrigiendo sus vacíos y distorsiones; e,

- Incrementar la recaudación tributaria, elevando el nivel de presión de 13,1% del PBI en el 2003, a 14% en el corto plazo y a 16% en el mediano plazo.

Bajo este marco de acción se aprobaron 28 Decretos Legislativos, 11 Decretos Supremos y 5 Resoluciones de Superintendencia.

1. Modificaciones al Código Tributario y otros procedimientos tributarios

Los cambios al Código Tributario buscaron, principalmente, mejorar la capacidad de identificación y control de la evasión, al otorgar a la Administración Tributaria mayores herramientas para el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Así, lo que se buscaba era perfeccionar los mecanismos de determinación sobre base presunta, los que debían estar acordes con las modalidades de evasión y establecer nuevas infracciones y sanciones acordes con la capacidad contributiva del infractor tributario.

Las principales modificaciones al Código Tributario consideraron, principalmente, la introducción de nuevas medidas cautelares previas y nuevas facultades de fiscalización, además de modificaciones al procedimiento de cobranza coactiva.

Por otra parte, se dictó el marco normativo necesario para la implementación de herramientas informáticas que permitirían realizar las notificaciones de medidas cautelares con mayor eficiencia, reduciendo plazos, ampliando la cobertura de contribuyentes y a un menor costo, tanto para la SUNAT como para las entidades bancarias.

El sistema de notificación permitiría que las medidas cautelares en forma de retención fuesen efectuadas a través de medios electrónicos que estén provistos de las mayores medidas de seguridad y certificaciones que brinda la tecnología moderna, las cuales garantizarían el origen, el contenido y la suscripción del documento.

Así, se estableció que las entidades del sector financiero quedaban obligadas a recibir las resoluciones de medidas cautelares por vía electrónica y comunicar por la misma vía a la Administración Tributaria cuando el monto retenido estuviese disponible.

De otro lado, se establecieron procedimientos que facilitarían la aplicación de medidas cautelares y embargos a los proveedores de las entidades del Estado. Siendo el Estado uno de los mayores compradores del país, se estableció la obligación de las entidades del Sector Público de verificar si el proveedor tenía deuda tributaria exigible.

De ser así, debía retener los pagos de la SUNAT, mejorando la recuperación de dicha deuda. Con esto se ampliaba el esquema que inicialmente se había trabajado con el SIAF.

Adicionalmente, y en el marco de una política de respeto por la función pública, se establecieron sanciones administrativas para las entidades del Estado y funcionarios responsables de incumplir con la obligación de declarar el total de trabajadores y con el pago de las contribuciones sociales y retenciones del total del personal activo, cesante o pensionista de estas entidades. Por ejemplo, en una de las sanciones previstas contra los funcionarios que incumplan esta norma, se contempla desde la suspensión hasta por 30 días sin goce de haberes, hasta la destitución o el despido.

2. Modificaciones a la Ley del Impuesto a la Renta

Como se indicó al inicio de este documento, un problema mayor de los ingresos tributarios radicaba en el bajo rendimiento del Impuesto a la Renta. Ello se explicaba en particular por la evolución de los pagos de las empresas¹⁰. Así, en los años 1998, 1999 y 2000, la recaudación presentó caídas bastante pronunciadas de 9,3%, 25,5% y 4,8% en términos reales, respectivamente.

Durante el 2001 se observó un crecimiento de 13% en términos reales, pero no se alcanzaron los niveles de recaudación de 1996 y 1997. La menor recaudación del Impuesto a la Renta se explicaba por el descenso de la actividad económica y una serie de modificaciones legales que otorgaron diversos beneficios tributarios a distintos sectores de la economía.

Como ya fue mencionado, entre las principales modificaciones legales que afectaron negativamente la recaudación se encontraban los beneficios otorgados a la reinversión de utilidades del sector minero, la revaluación de activos, principalmente en el sector eléctrico, el tratamiento tributario del leasing y el incremento de provisiones en el sector bancario, las amnistías y fraccionamientos tributarios otorgados desde 1997, la Ley de Promoción e Inversión en la Amazonía y la Ley de Promoción del Sector Agrario, así como la eliminación del Impuesto Extraordinario a los Activos Netos.

Estos beneficios originaron que las empresas acumularan grandes pérdidas tributarias arrastrables, deducibles del Impuesto a la Renta. Cabe indicar que el arrastre de estas

¹⁰ Considera la recaudación de pagos a cuenta y regularización de Personas Jurídicas.

pérdidas explicaba no sólo la disminución de la recaudación entre 1997 y el 2002, sino también el bajo rendimiento futuro que se esperaba para este impuesto.

En respuesta a este diagnóstico, se modificó la estructura del Impuesto a la Renta para incluir ganancias de capital derivadas de la enajenación de inmuebles diferentes a la casa habitación y otros valores mobiliarios, dentro del ámbito de aplicación del impuesto.

Con relación a las deducciones, se limitó el tratamiento de los gastos de fuente extranjera, se modificó el tratamiento de las deducciones de provisiones bancarias restringiendo la deducción sólo a operaciones de crédito, se estableció un límite a las remuneraciones que se pagasen a socios y accionistas de personas jurídicas o titulares de empresas unipersonales, se limitó la deducción de gastos por provisiones por deudas incobrables cuando éstas tuvieran origen en créditos entre empresas vinculadas y, finalmente, se limitó la deducción de gastos por seguros médicos de parientes de los dueños de las empresas.

Con relación a la determinación de la base presunta y los métodos de valorización, se sistematizó el tratamiento vinculado a precios de transferencia; esto es, su ámbito de aplicación, su análisis de comparabilidad, los ajustes correlativos, la obligación de presentar Declaraciones Juradas, el estudio técnico de precios, los métodos aprobados por la Ley peruana de Precios de Transferencia, los acuerdos anticipados de precios, entre otros.

Finalmente, se dispuso el incremento de la tasa del Impuesto a la Renta a Personas Jurídicas de 27% a 30%.

3. Modificaciones al IGV e ISC

Las modificaciones en estos dos impuestos insistieron en precisiones que buscaron fortalecer los sistemas de ampliación de base tributaria implementados por la SUNAT.

En el caso del IGV se optimizó el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT) con el Gobierno Central, o sistema de detracciones, a fin de ampliar su ámbito de aplicación y perfeccionarlo con el objeto de cubrir vacíos legales y supuestos de evasión y elusión.

Con el fin de ampliar el ámbito de aplicación, también se incluyó la venta de bienes muebles o inmuebles, prestación de servicios o contratos de construcción gravados

con el ISC o cuya retribución constituyera Renta de Tercera Categoría para efectos del Impuesto a la Renta.

Teniendo en cuenta que el objetivo del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias es asegurar el pago de obligaciones tributarias en sectores con altos niveles de incumplimiento, se extendió su cobertura a tributos distintos al IGV respecto de los cuales también se presentaba dicho incumplimiento¹¹.

Asimismo, se buscó comprender aquellas operaciones que estaban exoneradas del IGV pero gravadas con el Impuesto a la Renta, tal como la venta de bienes comprendidos en el Apéndice I de la Ley del IGV e ISC¹². También se incluyó el traslado de bienes fuera del centro de producción o desde cualquier zona geográfica que goce de beneficios tributarios hacia el resto del país cuando éste no se origine en una operación de venta.

Dado que en el caso de bienes el control del SPOT se efectúa principalmente durante el traslado y ante la imposibilidad de establecer en ese momento el verdadero origen del mismo, se incluyó el traslado de bienes como operación sujeta al sistema.

Para tal efecto, se previó una definición amplia del término "centro de producción", a fin de que la SUNAT pudiera establecer en cada caso y en función a las características de comercialización de los bienes sujetos al SPOT, qué establecimientos serán considerados como tales, debiéndose acreditar el depósito por cada traslado.

En cuanto al monto de la detracción, se introdujeron dos métodos para determinarla, pudiendo la SUNAT señalar cuál se utilizaría en cada caso. En el primero, la detracción podría ser un porcentaje sobre el importe de cada operación sujeta al SPOT. Así, cuando el proveedor de los bienes, prestador del servicio o quien ejecuta el contrato de construcción sea el único sujeto obligado a efectuar el depósito, la SUNAT podría establecer que el porcentaje se aplique sobre el importe total de una cantidad determinada de operaciones.

Además, dado que durante el control del SPOT se han detectado numerosos casos de subvaluación de precios en los cuales el depósito se efectuó por montos inferiores, se estableció que en caso el importe de la operación no sea considerado fehaciente,

¹¹ En efecto, se ha verificado que los contribuyentes que no declaran ni pagan el IGV tampoco lo hacen respecto del ISC y el Impuesto a la Renta.

¹² Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF, publicado el 15 de abril de 1999, y normas modificatorias.

el porcentaje se aplicaría sobre un precio de mercado, para lo cual se consideraría como no fehaciente el importe declarado cuando sea inferior al precio de mercado.

En un segundo caso, la detracción podría ser un monto por cantidad de bien vendido o trasladado. Dicho método se previó como un mecanismo para evitar que se evadiera la aplicación del SPOT producto de la subvaluación de precios, estableciéndose el referido monto en función al valor agregado que en promedio genera la venta de cada bien comprendido en el sistema.

En el caso del ISC únicamente se hicieron precisiones en torno a la determinación de la base imponible en el Sistema de Precios de Venta al Público para tomar en cuenta el precio de venta sugerido por el productor o importador.

4. Introducción del Impuesto a las Transacciones Financieras

Sin duda, la medida más discutida en la Reforma Tributaria fue la creación de un impuesto sobre las transacciones financieras en el marco de un esquema de formalización de las operaciones económicas con participación de las empresas del sistema financiero.

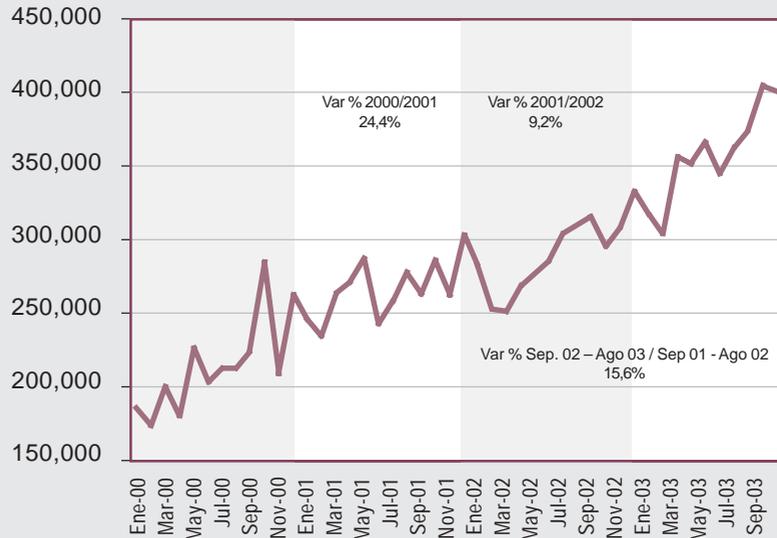
El esquema contemplaba implementar un mecanismo de formalización de las operaciones económicas, a través del sistema financiero, conocido comúnmente como "bancarización". Este esquema permitiría ampliar sustancialmente la base tributaria.

La medida había sido elaborada incorporando las mejores prácticas derivadas de las experiencias latinoamericanas, así como las sugerencias recibidas sobre el tema.

En el Perú se efectúan operaciones bancarias que superan los tres billones de Nuevos Soles, 60% de los cuales son realizados por empresas. Los saldos de los depósitos en todos los tipos de cuenta, es decir el nivel de bancarización, alcanza una cifra cercana al 25% del PBI. En los países desarrollados, el grado de bancarización es de 100%, mientras que en Chile y Bolivia sobrepasa el 50%.

La bancarización generalizada tenía como objetivo canalizar las transacciones económicas a través del sistema financiero a fin de reducir drásticamente el uso de prácticas orientadas a evadir el pago de tributos y el contrabando. Se estimaba que con esta medida se podrían elevar considerablemente los niveles de intermediación financiera en el Perú, llegando a niveles que fluctuasen entre 45% y 50% en el mediano plazo.

Gráfico N°20
Evolución de los débitos y créditos en cuenta bancaria: enero 2000 / octubre 2003
 (Millones de Nuevos Soles)



Para ello, se estableció que el pago de sumas de dinero cuyo importe fuera superior a S/. 5 000 o US\$ 1 500 se efectuarían a través de las empresas del sistema financiero, dejando constancia del movimiento económico realizado, contribuyendo así a formalizar y sincerar la economía.

A fin de permitir que el proceso se realizara de manera paulatina y las empresas financieras pudieran adecuar sus sistemas y servicios a la demanda que se generaría, las normas establecieron montos límites para el ingreso de los pagos a la bancarización. Esto a fin de reducir gradualmente dichos montos hasta comprender la totalidad de las operaciones.

De esta forma, la "bancarización" permitiría:

- Favorecer la formalización de la economía al desincentivar la realización de operaciones financieras marginadas y simuladas;
- Promover la documentación de las operaciones realizadas, aportando una garantía jurídica para evitar fraudes u operaciones simuladas;

- Reducir la evasión y la informalidad en la medida que la bancarización potencia la fiscalización al servir como fuente valiosa de información; e,
- Incorporar un importante segmento de las operaciones económicas al sistema financiero, permitiendo el incremento de la intermediación y fomentando la eficiente asignación de recursos en la economía.

Cabe mencionar que el desarrollo tecnológico y económico del sistema financiero peruano propiciaba un marco adecuado para la implementación de la medida.

Por su parte, el "Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)" gravaría con una tasa mínima los ingresos y las salidas de dinero en todas las modalidades de cuenta en instituciones bancarias y financieras, las operaciones de pago, transferencia o cobranza efectuadas a través del sistema financiero, la adquisición en efectivo de instrumentos financieros tales como cheques de gerencia, cheques de viajero o certificados bancarios.

Principales experiencias latinoamericanas vigentes

	BRASIL	ARGENTINA	VENEZUELA	COLOMBIA	PERÚ
Nombre del Impuesto	Contribución provisional sobre movimientos o transmisión de valores y de créditos de naturaleza financiera (CPMF)	Impuestos sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias	Impuesto al Débito Bancario (IDB)	Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)	Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)
Operaciones que grava	DÉBITOS Y ALGUNOS CRÉDITOS	DÉBITOS Y CREDITOS	DÉBITOS	DÉBITOS	DÉBITOS Y CREDITOS
Gravamen al Sistema Financiero	SI	SI	NO	SI	NO
Tasa nominal	0,38%	0,60%	0,75%	0,30%	0,15% *
% sobre recaudación total	8,00%	8,71%	12,19%	5,80%	6,00%

* Actualmente la tasa es de 0,08% y bajará a 0,06% durante el 2006.

Esta medida alcanzaría principalmente a los sectores de mayores ingresos -niveles socio económicos A y B- pues eran los que registraban un mayor uso de este tipo de transacciones y se constituiría en un nuevo mecanismo para ampliar la base tributaria al incorporar, dentro del ITF, operaciones de personas que no estaban tributando.

El ITF tuvo exclusiones con la intención de aumentar la progresividad del mismo y minimizar sus efectos en las actividades formales de intermediación financiera. Solo el 40% de las operaciones de débitos y créditos en cuentas bancarias del sistema financiero nacional se encontrarían gravadas.

Por ejemplo, la aplicación de este impuesto no tendría impacto directo en los sectores de menores recursos, principalmente porque las remuneraciones de aproximadamente dos millones y medio de asalariados estarían excluidas del ámbito de aplicación de este tributo. Además, se trataba de una medida temporal cuya tasa iría bajando gradualmente.

Estas medidas permitirían a la SUNAT contar con una importante fuente de información, la cual posibilitaría que se conozcan los flujos de dinero involucrados en todas las etapas de la actividad económica y reducir la evasión al servir como fuente de información para una adecuada determinación del Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto a la Renta.

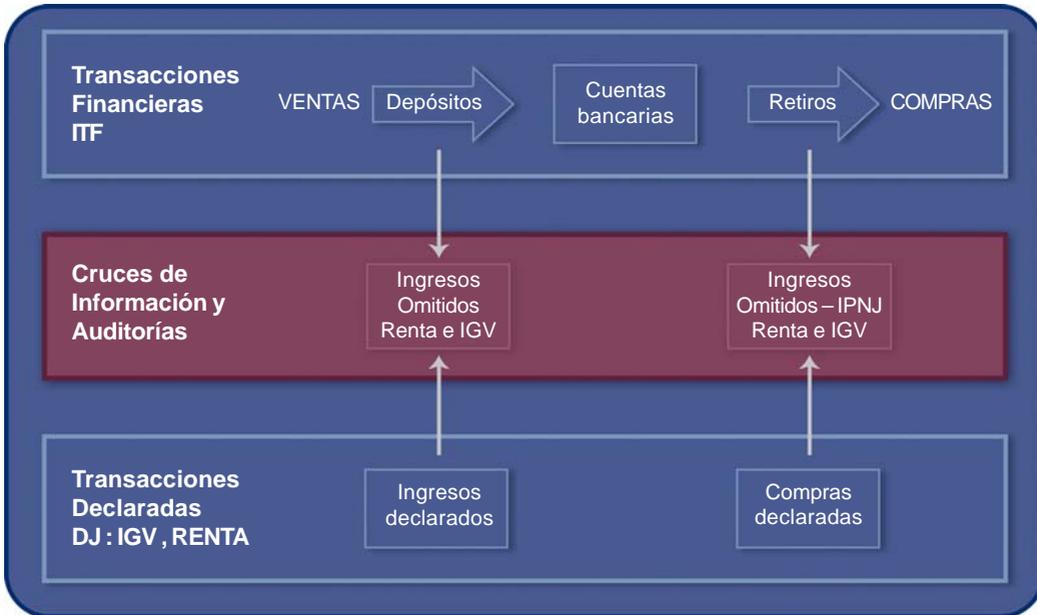
La mayor virtud de las medidas era la posibilidad de identificar y gravar a aquellos ciudadanos que se hacían pasar como personas de pocos recursos y que ocultaban la mayor parte de sus operaciones e ingresos. Esto representa una auténtica medida de la tan reclamada ampliación de la base tributaria.

Se estimó que el incremento en los precios, debido al efecto en cascada que se origina al aplicarse el ITF consecutivamente en las diferentes etapas del ciclo comercial, sería inferior al producido como consecuencia del incremento de un punto porcentual en la tasa del IGV, de 16% a 17%.

Finalmente, cabe señalar que la medida era significativamente distinta al Impuesto al Cheque que fue implantado a mediados de 1989, tanto por el diseño como por el entorno macroeconómico en el que fue aplicado. El Impuesto al Cheque gravó con una tasa de hasta el 2% los importes adeudados en las cuentas abiertas en el sistema financiero.

Al no existir un esquema de bancarización previa -tal como la que se planteaba con la Reforma Tributaria-, en aquella ocasión casi la totalidad de transacciones se trasladó

Uso de la información del ITF



al dinero en efectivo, en tanto que los agentes económicos alteraron su comportamiento para evitar la elevada tasa impositiva, lo que afectó considerablemente al sistema financiero, que en ese entonces contaba con una bancarización de sólo 8%. Asimismo, existía una banca paralela informal, un contexto hiperinflacionario, debilidad del sistema financiero, ineficiencia de la administración tributaria, entre otros problemas.

Durante el 2004 y 2005, la aplicación conjunta de estas medidas permitió detectar contribuyentes cuyo movimiento de dinero en el sistema financiero era mayor que sus rentas declaradas y/o imputadas por terceros. En ese sentido, se seleccionó los casos de mayor inconsistencia y se iniciaron procesos de fiscalización.

De esta forma, se denunció por incremento patrimonial no justificado a una serie de personas naturales que tenían movimientos financieros importantísimos y que no se encontraban registrados ante la SUNAT o se encontraban registrados en el RUS, así como a empresas que paralelamente rectificaron voluntariamente sus declaraciones.

5. Perfeccionamiento del Registro Único de Contribuyentes

Otra de las medidas tomadas fue el perfeccionamiento del Registro Único de Contribuyentes (RUC) con el propósito de generalizar su uso como un sistema único de identificación.

En el Perú, diversas entidades de la Administración Pública como el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y otras, no intercambian información de modo eficiente. Esto se debe a que cada institución identifica con distintos códigos a las personas naturales o jurídicas que administra, pues carecen de procedimientos que permitan un intercambio sistemático y fluido de la información que requiere toda sociedad moderna.

El uso eficiente de información permitirá que el Estado Peruano cuente con un mejor conocimiento de los atributos y características de los agentes económicos y, con ello, pueda mejorar el enfoque de sus políticas, la eficiencia en el gasto público, así como optimizar sus procedimientos y detectar modalidades de evasión.

Asimismo, la norma tuvo por finalidad establecer la obligación de inscribirse en el RUC a los sujetos que sean beneficiarios de devoluciones dispuestas por normas especiales, aún cuando no sean contribuyentes y/o responsables de tributos. El mencionado proyecto también propuso facultar a la SUNAT para que determine en cuáles de estos casos se requerirá la inscripción en el RUC.

La mencionada modificación fue necesaria debido a la existencia de diversos tipos de devoluciones que debían efectuarse a sujetos que no estaban obligados a inscribirse en el RUC, como por ejemplo las misiones diplomáticas.

6. Nuevo Régimen Único Simplificado

En nuestro país existió un régimen tributario simplificado denominado Régimen Único Simplificado (RUS), que originalmente estuvo diseñado para promover el acceso a la formalidad, ampliar la base tributaria y mejorar las condiciones para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

No obstante, la realidad demostró que no se estaban consiguiendo los resultados esperados en cuanto a los objetivos planteados. Por ejemplo, como consecuencia de las acciones de control realizadas por parte de la Administración Tributaria, se detectaron casos de acogimientos indebidos a dicho régimen, incrementándose de esta

forma la brecha de evasión tributaria con el consecuente perjuicio fiscal para el Estado.

Ante esta situación, se consideró necesario contar con un nuevo régimen simplificado que, por un lado, resulte promocional y alcance los objetivos de incrementar la formalidad y alentar la implementación de nuevas microempresas y, por otro lado, cuente con mecanismos de control adecuados que contribuyan a una mejor fiscalización de parte de la Administración Tributaria.

Así, a partir de enero del 2004 se aplicó un Nuevo Régimen Único Simplificado (Nuevo RUS) con las siguientes características:

- Orientado a actividades de comercio y servicios a consumidores finales;
- Cuota fija mensual;
- Número reducido de categorías;
- Categoría diferenciada por comercio y/o servicios;
- Categoría especial con cuota cero para la venta de frutas, hortalizas, legumbres, entre otros productos vendidos en mercados de abasto; y,
- Establece parámetros objetivos de control para identificar y excluir a contribuyentes mal acogidos.

7. Modificaciones a la Ley General de Aduanas

La propuesta de modificación de la Ley General de Aduanas y las normas referidas a valoración aduanera, tuvo como finalidad permitir la mejora de la fiscalización, recaudación, control y despacho aduanero, así como simplificar y facilitar la aplicación de los principales regímenes y operaciones aduaneras.

Entre las prioridades del Gobierno se consideró asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras de parte de los operadores del comercio exterior, en la medida en que dicho grado de cumplimiento repercutía en la eficiencia del sistema de comercio exterior y en la calidad de los servicios aduaneros, reflejándose en el logro de niveles adecuados de recaudación.

Asimismo, considerando la entrada en vigencia de la Ley N° 27973, que derogaba el Régimen de Supervisión de Importaciones, existía el riesgo de que se incremente la presentación de declaraciones aduaneras incompletas o con errores, especialmente en lo referido a la descripción de las mercancías, su cantidad y valor, afectándose la determinación de la base imponible y la recaudación aduanera.

Por tal motivo, se planteó la necesidad de modificar la Ley General de Aduanas para dictar medidas que contribuyesen a asegurar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, así como la mayor efectividad de las sanciones previstas. Asimismo, se buscó la reducción y simplificación de procedimientos, de forma tal que el servicio aduanero significase menores costos tanto para los usuarios como para la misma Administración Tributaria, como en el caso del despacho de exportaciones y de la regularización de la importación temporal.

Los principales cambios que se propusieron a la Ley General de Aduanas estuvieron referidos a:

- Uniformizar conceptos y procedimientos de la Ley General de Aduanas con el Código Tributario a fin de estandarizar su aplicación;
- Precisar responsabilidad de los agentes de aduanas en el despacho aduanero, con el propósito de establecer supuestos de responsabilidad solidaria de los agentes de aduanas como auxiliares de la función pública, para lo cual se requería fijar parámetros específicos y uniformes que conduzcan a lograr un mayor compromiso en el cumplimiento de sus obligaciones;
- Simplificar los procedimientos de los regímenes y operaciones aduaneros; y,
- Precisar las obligaciones e infracciones de los operadores de comercio exterior con el objeto de lograr un mayor grado de cumplimiento de las obligaciones tributario-aduaneras. De esta forma, se necesitaba hacer más objetiva la intervención de la Administración Tributaria y, en consecuencia, lograr un menor costo de regulación, con resultados más efectivos en cuanto a cumplimiento.

El aumento progresivo de ciertas modalidades de evasión -que se generaliza en los sectores de alta informalidad de la economía peruana- se debe a la ausencia de políticas drásticas dirigidas a combatir la defraudación tributaria. Era indispensable, por tal motivo, dictar las medidas necesarias que permitiesen establecer conductas agravantes y sancionar ejemplarmente a quienes defraudasen al Estado. En tal senti-

do, se propusieron como circunstancias agravantes, en la comisión del Delito de Defraudación Tributaria, las siguientes:

- El fraude tributario cometido mediante la formación de grupos organizados para tal fin;
- La utilización de terceras personas que, aparentando obrar por cuenta propia, intervienen por encargo y en provecho de otro, a fin de ocultar al verdadero beneficiario económico;
- La utilización de comprobantes de pago u otros documentos fraudulentos para ocasionar perjuicio al Estado;
- La doble o múltiple facturación; y,
- La conducta reiterativa en actos fraudulentos por parte del contribuyente.