

Comentarios sobre la agenda de trabajo de SUNAT

ESCENARIO Y METAS ECONÓMICAS

La economía peruana sigue creciendo, de modo que se puede decir que estamos viviendo la fase de expansión económica más larga de la historia republicana, sobre la base de un aumento sostenible de la demanda interna, fundamentalmente por consumo e inversión privados. También es verdad que hoy, como nunca antes, estamos más propensos a los riesgos de la economía de otros países, dada nuestra mayor incorporación en la globalización económica.

Tal vez por eso el Gobierno ha alertado rápidamente sobre los efectos que en materia de crecimiento podrían tener dos importantes cambios en el contexto internacional: una aceleración del incremento del precio del petróleo y el agravamiento de las condiciones de turbulencia financiera internacionales debido a la incertidumbre generada por la crisis del mercado hipotecario en Estados Unidos de Norteamérica, especialmente por la debilidad del cumplimiento de los préstamos otorgados a los sectores con escaso historial crediticio.

A partir de esa preocupación se ha corregido el estimado de crecimiento económico de aquí hasta el 2010. Así, se ha señalado que el Producto Bruto Interno (PBI) en el 2007 llegue a 334 mil millones de nuevos soles y se incremente a 424 mil millones de nuevos soles para el 2010. A su vez se ha planteado que la Presión Tributaria, en base al porcentaje del PBI, llegue en el 2010 al 16,5 por ciento, esto es, suponga un crecimiento de un punto y cuatro décimas.

Para que este aumento de la Presión Tributaria se cumpla, no basta con la ocurrencia de la situación de crecimiento de la economía peruana; también es necesario un compromiso por parte de los ciudadanos (en su esfera de contribuyentes) y, más todavía de la SUNAT, en una lucha sin cuartel contra la evasión.

LA ACTUACIÓN DE SUNAT

Justamente respecto de esto último, al cierre de esta edición, la Jefa de SUNAT ha presentado los lineamientos de la agenda de trabajo de esa institución de cara al 2010 en base a dos pilares: la facilitación en el cumplimiento de las Obligaciones Tributarias de los ciudadanos y el aumento del control fiscal con miras a la lucha contra la informalidad tributaria.

1. Facilitación de cumplimiento de Obligaciones Tributarias

La SUNAT se ha comprometido a reducir los costos del cumplimiento tributario por medio de la profundización de la virtualización de trámites y actividades de orientación al contribuyente. De

hecho, hoy más del 90 por ciento de las declaraciones y pagos de tributos internos son realizadas por medios electrónicos y, en materia aduanera, el proceso está más avanzado porque el 100 por ciento de los manifiestos marítimos y aéreos se transmiten electrónicamente, al igual que el 100 por ciento de las DUAS que se envían por medios electrónicos; aunque en esta última materia –la aduanera– muchos usuarios sigan reclamando que SUNAT le pone más énfasis a la recaudación que a la facilitación del comercio internacional.

En el próximo tiempo la SUNAT deberá validar y, en su caso, extender: (i) el proceso de virtualización de la inscripción del RUC en el marco del Proyecto “Ventanilla Única del Estado”, y (ii) la obligación de presentar declaraciones y, sobre todo, promover el pago del tributo por Internet. Ambos instrumentos permitirán reducciones notables de tiempo ciudadano en acciones de trámite administrativo.

Pero también la SUNAT debe profundizar el paso de los procedimientos administrativos al esquema virtual, siempre que se preserve el control fiscal. Entre otros, por ejemplo, hay que seguir la ruta que permita ampliar el alcance de la presentación y seguimiento de devolución de impuestos a través de Internet e incluso apostar por que el cobro de los montos a devolver se haga por algún mecanismo virtual.

A su vez, para ser coherente con su agenda, la SUNAT debe optimizar su servicio de información a los contribuyentes, no solo en los Centros de Servicios al Contribuyente sino también en sus sistemas de información vía consultas telefónicas y publicación virtual de las respuestas a las Consultas Institucionales de los Gremios Empresariales.

Ahora bien, en ese marco también se inscribe el paso –postergado hasta el 1 de enero de 2008–, de las planillas laborales al medio virtual que el Ministerio de Trabajo ha puesto en la agenda de SUNAT. La ahora llamada Planilla Electrónica (PLAEL) será un instrumento para reducir los costos de cumplimiento asociados a la impresión, legalización y seguridad que actualmente implican llevar, entre otros, el Libro de Planillas, el Libro Especial de Convenios de Modalidades Formativas y el Registro de Retenciones de Impuesto a la Renta de manera física. Ya era un avance que el 98 por ciento de los empleadores que presenta la información de sus trabajadores ante la SUNAT venga cumpliendo sus obligaciones laborales a través del PDT de Remuneraciones, pero faltaba la conexión con la normatividad laboral.

La obligatoriedad de la PLAEL debe acompañarse con el uso generalizado de la Boleta de Pago Digital, decisión que corresponde al Minis-

terio de Trabajo y que pasa por autorizar su obligatoriedad, de manera que pueda convertirse incluso en un Comprobante de Pago (CP) de modo que en el mercado financiero se pueda contar con instrumentos más fiables de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, lo que redundará en mejores condiciones de acceso al crédito de estos últimos.

2. El control del incumplimiento tributario

La SUNAT no ha cejado en su lucha por controlar el incumplimiento tributario, de modo que ha logrado reentender las dinámicas empresariales en el país y las relaciones entre la economía formal e informal, lo que a la larga posibilitará mayor eficiencia a menor costo ciudadano en la disminución de esta última. Como no ha ocurrido antes, hoy se pueden conocer los movimientos económicos de ciudadanos que estando más allá de los umbrales de la pobreza aprovechan de la crisis de legalidad para sacar ventajas tributarias.

En ese sentido, respecto de las acciones masivas (básicamente operativos de control caminero y de CP) debe haber una innovación que permita márgenes de simplificación de la actuación de los deudores tributarios que cumplen adecuadamente sus obligaciones.

Así, potenciando la racionalidad en la realización de acciones inductivas (acciones masivas que buscan generar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias al menor costo a través del envío de esquelas o citaciones, comunicaciones o cartas inductivas) y operativos (acciones rápidas, sorpresivas y de carácter masivo, orientadas a la detección de situaciones de informalidad, a la generación del riesgo y a la creación de conciencia tributaria) se podría asegurar suficiente nivel de riesgo para controlar la evasión.

Por ejemplo, hay que simplificar el régimen de llenado y uso de las Guías de Remisión, para que sea comprensible para quienes en la práctica cotidiana de las empresas llenan y distribuyen estos documentos. También hay que generar un procedimiento rápido y eficiente de unificación de los criterios aplicativos de los fedatarios fiscalizadores.

En cuanto al control de CP –y con ello de obligaciones de registro– debe virarse a promover la educación tributaria, como parece ya estar ocurriendo en los operativos realizados en los últimos días en la zona industrial de Villa El Salvador y en el emporio de Gamarra, en los que el énfasis estuvo puesto en educar y promover la formalización de los contribuyentes al implementarse un Centro de Servicios Móvil en la zona de las verificaciones, que permitió a quienes presentaban irregularidades, realizar los trámites respectivos una vez detectadas, para formalizar o regularizar sus actividades. Se ha anunciado que este tipo de campañas continuará en los próximos días en otros puntos de la capital, para luego extenderlo a otras ciudades del país.

Como complemento de ello, debe acelerarse el cambio del esquema de uso de los CP, de modo de

tender a volverlos formatos electrónicos, para ahorrar costos de transacción. En ese marco, se nos ocurre que debe validarse la creación de un formato electrónico de CP por rentas de Cuarta Categoría obtenido por medios virtuales, de manera de agilizar la actuación de esos prestadores de servicios.

Respecto a los deberes de colaboración tributaria, tan importantes en el proceso de captura de evasión, la SUNAT debe establecer reglas más previsibles, replanteando por ejemplo la estructura normativa de funcionamiento de los regímenes de intervención tributaria (retenciones, percepciones y detracciones), de manera de simplificarlos y hacerlos más amigables al contribuyente.

Pero que no se lleve a error: en algún momento estos mecanismos deben desaparecer, para lo que ya tendríamos que estar pensando tranquilamente sobre un diseño tributario que tome en cuenta el elemento de la informalidad, no para hacer que el formal sienta que es costoso serlo, sino para que el informal vea que formalizarse es lo menos riesgoso. Para eso requerimos normatividad clara y predecible, volver a personalizar la obligación tributaria e iniciar un proceso paulatino de devolución de derechos a los contribuyentes, como por ejemplo, el de no asumir el coste de la formalización de otros ciudadanos.

En materia de fiscalización, los pasos están dados para dejar de instrumentalizarla únicamente para la lucha contra la elusión y evasión fiscales. Efectivamente, la creación y mantenimiento de una base de datos nacional y el proceso que culminará con la estandarización de los instrumentos probatorios de segundo orden (Libros y Registros con incidencia tributaria), permitirán el paso de la Fiscalización de Planta a la Fiscalización de Gabinete.

En ese marco, la SUNAT debería comprometerse a promover un proceso de claridad legislativa sobre el referido procedimiento, mejorar la preparación de sus agentes fiscalizadores, enfocar una sana relación entre auditorías masivas (cantidades de deudores) y selectivas (calidad de la temática), y simplificar las acciones de auditoría, mejorando la coordinación entre los impuestos internos y de aduanas.

COLOFÓN

Ya sabemos que la SUNAT no tiene por qué ser querida por los ciudadanos, pero sí debe ser respetada por la eficiencia y justeza de sus actuaciones. Pensamos que este aspecto merecería ser revisado seriamente por los funcionarios de la SUNAT, con miras a poder relanzar un proceso de promoción de la cultura de lo tributario en el Perú.

Recordemos, premisa importante en nuestra publicación, que un proyecto tributario democrático es el que hace que todas las personas sustenten la actividad estatal a través de los tributos, conforme –fundamentalmente– a su capacidad contributiva, de lo que se deduce que no es posible que por la vía tributaria (incluida la responsabilidad de colaborar con la fiscalización) se establezcan cargas onerosas o se creen distintos tipos de ciudadanos contribuyentes. 