

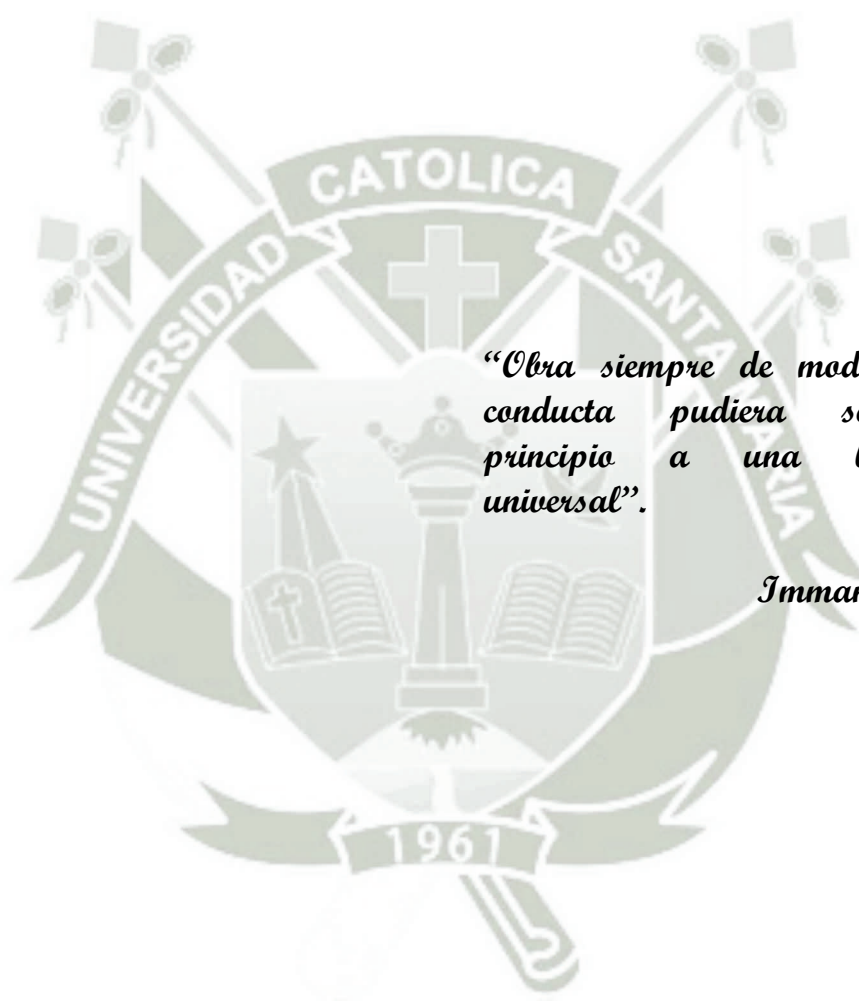
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES



**CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA
EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS, EN EL
PERIODO 2002-2007, EN EL PERÚ**

Tesis presentada por el Magíster:
Edgard Agustín ÁLVAREZ HUERTAS
Para optar el Grado Académico de
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

AREQUIPA-PERÚ
2008



*“Obra siempre de modo que tu
conducta pudiera servir de
principio a una legislación
universal”.*

Immanuel Kant.

*A Dios, quien hace posible nuestros
planes y sueños*



*A mi querida esposa Iris, por su
permanente apoyo y comprensión,
que han hecho posible este
importante logro*

*A mis adorados hijos, Luis Alberto
y Rocío Paola, por quienes vale la
pena seguir cosechando triunfos*

ÍNDICE

EPÍGRAFE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO ÚNICO

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN..... 10

Política Tributaria..... 10

Administración de la Política Tributaria en el Perú..... 18

Nivel de confusión en la Administración Tributaria..... 24

Comentario y discusión de los Resultados 44

CONCLUSIONES..... 52

SUGERENCIAS..... 54

BIBLIOGRAFÍA..... 55

ANEXOS

Anexo 1: Proyecto de Tesis

I. Preámbulo 61

II. Planteamiento Teórico..... 62

1. Problema de Investigación 62

2. Marco Teórico 66

3. Antecedentes Investigativos 123

4. Objetivos 124

5. Hipótesis 124

III. Planteamiento Operacional 125

1. Técnicas, Instrumentos y Materiales de Verificación 125

2. Campo de Verificación..... 126

3. Estrategias de Recolección de Datos 128

IV. Cronograma de Trabajo 130

Anexo 2: Matriz de Sistematización 132

Anexo 3: Instrumentos 134

Anexo 4: Política Tributaria..... 143

Anexo 5: Cumplimiento de atribuciones de la SUNAT 148

Anexo 6: Matriz de consistencia 150

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	: Cumplimiento de Funciones por SUNAT, según su Finalidad.....	18
Cuadro 2	: Cumplimiento de Funciones por SUNAT, según su Misión.....	19
Cuadro 3	: Cumplimiento de Funciones por SUNAT, según su Visión.....	20
Cuadro 4	: Cumplimiento de Obligaciones Tributarias por los Contribuyentes.....	21
Cuadro 5	: Nivel de Evasión Tributaria.....	22
Cuadro 6	: Nivel de Elusión Tributaria.....	23
Cuadro 7	: Nivel de Conocimiento de las Normas que comprenden Código Tributario.....	24
Cuadro 8	: Conocimiento de los Contribuyentes y Responsables que señala el Título Preliminar del Código Tributario.....	25
Cuadro 9	: Conocimiento de las Facilidades y Derechos al Contribuyente y a SUNAT en el Código Tributario.....	26
Cuadro 10	: Conocimiento de Capítulos y Disposiciones que comprende el Impuesto a la Renta.....	27
Cuadro 11	: Conocimiento de los Contribuyentes que señala el Capítulo I de la Ley del Impuesto a la Renta.....	28
Cuadro 12	: Conocimiento del TUO del Impuesto a la Renta.....	29
Cuadro 13	: Conocimiento de la Regla de Medición del Impuesto a la Renta en el tratamiento de remuneraciones.....	30
Cuadro 14	: Conocimiento del número de capítulos y apéndices de la Ley General del Impuesto General a las Ventas.....	31
Cuadro 15	: Conocimiento de las operaciones gravadas por la Ley General del Impuesto General a las Ventas.....	32
Cuadro 16	: Conocimiento sobre el Valor Agregado del Impuesto General a las Ventas.....	33
Cuadro 17	: Conocimiento del derecho a utilizar el Crédito Fiscal respecto a la admisión de comprobantes de pago.....	34
Cuadro 18	: Conocimiento del derecho a utilizar el Crédito Fiscal por la exportación de Bienes y Servicios.....	35
Cuadro 19	: Conocimiento de los aspectos que grava el Impuesto Selectivo al Consumo.....	36
Cuadro 20	: Conocimiento sobre los beneficios que otorga el Impuesto Selectivo al Consumo para Crédito Fiscal.....	37
Cuadro 21	: Conocimiento sobre la claridad y comprensión de las Normas Tributarias.....	38
Cuadro 22	: Conocimiento sobre la determinación de la base imponible que afecta el pago de impuestos.....	39
Cuadro 23	: Conocimiento sobre el personal técnico que tiene SUNAT para Orientación del Contribuyente.....	40
Cuadro 24	: Conocimiento sobre la difusión de las modificaciones de las normas tributarias por parte de SUNAT.....	41
Cuadro 25	: Conocimiento sobre la realización de Campañas de Sensibilización Tributaria por parte de la SUNAT.....	42
Cuadro 26	: Conocimiento sobre la Aplicación Justa de Presunciones por parte de la SUNAT.....	43

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	: Nivel de Conocimiento de las Normas que comprenden Código Tributario	24
Gráfico 2	: Conocimiento de los Contribuyentes y Responsables que señala el Título Preliminar del Código Tributario	25
Gráfico 3	: Conocimiento de las Facilidades y Derechos al Contribuyente y a SUNAT en el Código Tributario	26
Gráfico 4	: Conocimiento de Capítulos y Disposiciones que comprende el Impuesto a la Renta	27
Gráfico 5	: Conocimiento de los Contribuyentes que señala el Capítulo I de la Ley del Impuesto a la Renta	28
Gráfico 6	: Conocimiento del TUO del Impuesto a la Renta	29
Gráfico 7	: Conocimiento de la Regla de Medición del Impuesto a la Renta en el tratamiento de remuneraciones	30
Gráfico 8	: Conocimiento del número de capítulos y apéndices de la Ley General del Impuesto General a las Ventas	31
Gráfico 9	: Conocimiento de las operaciones gravadas por la Ley General del Impuesto General a las Ventas	32
Gráfico 10	: Conocimiento sobre el Valor Agregado del Impuesto General a las Ventas	33
Gráfico 11	: Conocimiento del derecho a utilizar el Crédito Fiscal respecto a la admisión de comprobantes de pago	34
Gráfico 12	: Conocimiento del derecho a utilizar el Crédito Fiscal por la exportación de Bienes y Servicios	35
Gráfico 13	: Conocimiento de los aspectos que grava el Impuesto Select. al Consumo	36
Gráfico 14	: Conocimiento sobre los beneficios que otorga el Impuesto Selectivo al Consumo para Crédito Fiscal	37
Gráfico 15	: Conocimiento sobre la claridad y comprensión de las Normas Tributarias	38
Gráfico 16	: Conocimiento sobre la determinación de la base imponible que afecta el pago de impuestos	39
Gráfico 17	: Conocimiento sobre el personal técnico que tiene SUNAT para Orientación del Contribuyente	40
Gráfico 18	: Conocimiento sobre la difusión de las modificaciones de las normas tributarias por parte de SUNAT	41
Gráfico 19	: Conocimiento sobre la realización de Campañas de Sensibilización Tributaria por parte de la SUNAT	42
Gráfico 20	: Conocimiento sobre la Aplicación Justa de Presunciones por parte de la SUNAT	43

RESUMEN

La tesis intitulada “Consecuencias de la Política Tributaria en la Administración de tributos, en el periodo 2002-2007, en el Perú”, tiene como objetivos: identificar las variaciones de la política tributaria en el Perú, determinar las características del órgano administrador en la implementación de la política tributaria del Perú, y determinar las consecuencias más importantes de la Política Tributaria en su Administración, en el periodo 2002-2007.

La hipótesis, que ha servido de guía para la investigación, sustenta que, dado que toda actividad económica, conlleva exigencias tributarias; es probable que la Política Tributaria origine confusión en la administración e interpretación de las normas tributarias, comprendidas en el periodo 2002-2007 del Perú.

Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron la Observación Documental y la Entrevista Estructurada y los instrumentos fueron la lista de verificación, la ficha de evaluación y la cédula de entrevista.

Los resultados precisan que: los dispositivos que regulan el Código Tributario y los Tributarios del Gobierno Central, han sufrido modificaciones tendientes a mejorar el sistema de recaudación y aclarar definiciones, para mejorar el manejo tributario del Perú; el cumplimiento de funciones por SUNAT es considerado como parcial, debido a las deficiencias en la orientación y a la falta de mecanismos de difusión; los profesionales de la contabilidad como contadores, tienen un conocimiento entre regular a bueno de las normas tributarias, lo cual, también les permite comprender parcialmente los cambios y regulaciones establecidas en las normas respectivas; existe relación indirecta entre la frecuencia de modificación de las normas tributarias y su entendimiento, traducido en “más modificaciones”, “menos comprensión”, lo cual provoca confusiones entre los contribuyentes.

En conclusión, la hipótesis que toda actividad económica conlleva exigencias tributarias, es probable que la Política Tributaria origine confusión en la administración e interpretación de las normas tributarias, comprendidas en el periodo 2002-2007 del Perú, ha sido probada, ya que, en general las variaciones de las normas han sido sustanciales y el nivel de comprensión de éstas es cada vez menor, provocando actos de evasión y elusión tributaria voluntaria o involuntaria por parte del contribuyente.

ABSTRACT

The thesis entitled "Impact of Tax Policy in the administration of taxes in the period 2002-2007, in Peru," has as its objectives: to identify changes in tax policy in Peru, to determine the characteristics of the body in the administrator implementation of the tax policy of Peru, and determine the most important consequences of the Tax Policy in his administration, in the period 2002-2007.

The hypothesis, which has served as a guide for the investigation, supports that since all economic activity, involves tax requirements, it is likely that the Tax Policy origins confusion in the administration and interpretation of the tax regulations, in the period 2002-2007 of Peru.

The techniques used for data collection were Observation Documentary and the Structured Interview and instruments were the checklist, the evaluation form and the interview card (questionary).

The results require that the devices that regulate the Tax Code and Tax Central Government, have undergone modifications to improve the system of collection and clarify definitions, to improve management tributary of Peru; the line of duty is considered by SUNAT in part, due to deficiencies in the overall direction and the lack of dissemination mechanisms; accounting professionals, have a good understanding between the regular tax rules, which also allows them to partially understand the changes and regulations set forth in the respective rules, there is indirect relationship between the frequency of change in tax rules and their understanding, translated into "more changes", "less understanding", causing confusion among taxpayers.

In conclusion, the assumption that all economic activity involves tax requirements, it is likely that the Tax Policy origins confusion in the administration and interpretation of the tax regulations, including in the period 2002-2007 in Peru, has been tested since, in general changes in the rules have been substantial and the level of understanding of them is diminishing, causing acts of evasion and tax avoidance voluntarily or involuntarily by the taxpayer.

INTRODUCCIÓN

Como Contador Público Colegiado, y estar desempeñando activamente mi profesión, me permite tener un contacto directo con los problemas tributarios que pasan las empresas tanto a nivel regional como nacional.

El Sistema Tributario ha sido definido hace un tiempo que podría considerarse como estable; sin embargo, las continuas modificaciones al código tributario y a todas sus normas complementarias, hacen que hayan interpretaciones erróneas o deficientes de éstas, constituyendo en factores que pueden contribuir a provocar hechos de evasión y elusión tributaria, provocando un problema de recaudación tributaria por parte del Órgano de Administración Tributaria en el Perú.

Naturalmente, este hecho ha permitido que muestre un interés en este problema, para la determinación de las condiciones en la que se encuentran los contribuyentes que tienen que cumplir con compromisos tributarios, pero que pueden estar sometidos a continuas penalidades, debido a que no logran un entendimiento cabal de las normas, hecho que podría verse agravado porque muchos usuarios no cuentan con los recursos necesarios para contratar un profesional que le haga el seguimiento a las normas tributarias vigentes.

El interés por este problema complejo me ha permitido presentar este proyecto de investigación, que conllevara a hacer una evaluación del Sistema Tributario peruano y la relación existente entre su administración y evaluación del cumplimiento.

La Tributación Peruana se refiere al conjunto de obligaciones que deben cumplir los ciudadanos contribuyentes como personas naturales y personas jurídicas sobre sus rentas, sus propiedades, mercancías, o servicios que prestan con pago de Tributos en beneficio del Estado, para su sostenimiento y el suministro de servicios, tales como defensa, transportes, comunicaciones, educación, sanidad, vivienda, entre otros. En consecuencia; como ciudadanos, todos tenemos la responsabilidad de tributación ante el Estado Peruano.

El tema que presentamos en este trabajo, tiene por título: "Consecuencias de la Política Tributaria en la Administración de Tributos en el periodo 2002-2007, en el Perú", y la finalidad es demostrar las incidencias que se originan en la comprensión y aplicación de las Normas Tributarias, motivado por el tecnicismo de la terminología empleada en la formulación y redacción de las Leyes.



CAPÍTULO ÚNICO

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

POLÍTICA TRIBUTARIA

CÓDIGO TRIBUTARIO

El Código Tributario se encuentra comprendido dentro del Sistema Tributario Nacional vigente y ha mostrado diversas variaciones, desde que fue promulgada. En consecuencia, se pueden mencionar 6 dispositivos que regulan el Código Tributario, sin embargo, se han desarrollado una serie de modificaciones, cuyas vigencias van desde meses a años.

El Código Tributario es la norma rectora de los principios, instituciones y normas jurídicas que inspiran el Derecho Tributario Peruano. Actualmente se encuentra vigente el Código Tributario aprobado por el Decreto Legislativo N° 816, el cual entró en vigencia el día 22 de abril de 1996, modificado por las leyes N° 26663 (22-09-96), 26777 (03-05-97), 27038 (31-12-98), cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante el D.S. N° 135-99-EF (19-08-99), el cual a su vez ha sufrido varias modificaciones, siendo la última, la Ley N° 29191 (20-01-08).

Este código se encuentra dividido en varias secciones. El Título Preliminar, que señala los principios generales o máximas de aplicación general, ya sea de cumplimiento obligatorio como de recomendación al legislador y que constituyen en muchos casos garantías de seguridad jurídica para el contribuyente. El Libro Primero, destinado a explicar lo relativo a la relación jurídico tributaria, describiendo a los sujetos acreedor y deudor tributario y el objeto de dicha relación: el tributo. El Libro Segundo que describe a los órganos de la Administración Tributaria, así como las facultades de la Administración. El Libro Tercero, que explica lo relativo a los procedimientos tributarios. El Libro Cuarto, que trata sobre las infracciones, sanciones y delitos en materia tributaria.

Las modificaciones se orientan al arreglo de las normas que rigen el Código, en sus diversos artículos, tendientes a mejorar la interpretación de la norma y ampliar la base tributaria

A continuación se muestra algunas modificaciones que se consideran de mayor importancia relacionadas con el Código Tributario.

**MODIFICACIÓN AL CÓDIGO TRIBUTARIO – Según D.L. N° 969
FORMAS DE PAGO DE LA DEUDA TRIBUTARIA (Artículo N° 32)**

Se podrá utilizar como medio para el pago de la deuda tributaria la TARJETA DE CRÉDITO. Se podrá efectuar el pago de la deuda con otros medios que la Administración Tributaria señale. Se hubiera efectuado fuera de la fecha de vencimiento, no se cobrarán intereses entre la fecha de pago y la fecha que vence el requerimiento.

FRACCIONAMIENTO DE LA DEUDA TRIBUTARIA (Artículo 36°)

Se establece que se considerará las causales de pérdida del aplazamiento y/o fraccionamiento vigentes al momento de la determinación del incumplimiento.

DEUDA EXIGIBLE EN COBRANZA COACTIVA (Artículo 115°)

Deuda contenida en la Resolución de pérdida de fraccionamiento notificada por la Administración y no reclamada en el plazo de Ley. Deuda establecida mediante Resolución no apeladas en el plazo de ley o apeladas fuera del plazo siempre que el apelante no cumpla con presentar carta fianza.

SUSPENSIÓN Y CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA (Artículo 119°). Ya no será necesario que la medida cautelar sea firme (Acción de Amparo). Cuando se hubiera vencido los plazos para reclamar o apelar e interponga el recurso cumpliendo con presentar la Carta Fianza respectiva.

MODIFICACIONES AL CÓDIGO TRIBUTARIO D. Leg. N° 981

Presunción de domicilio fiscal de personas naturales Art. 12°. Se incorpora como un supuesto para la presunción del domicilio fiscal de personas naturales al domicilio declarado por el propio sujeto al RENIEC).

Responsables solidarios Art. 18°. Se incorpora como supuesto de atribución de responsabilidad solidaria el hecho que los terceros notificados para efectuar un embargo en forma de retención no comuniquen la existencia o el valor de créditos o bienes y entreguen al deudor tributario o a una persona designada por éste, el monto de los bienes retenidos o que se debieron retener, según corresponda.

IMPUESTO A LA RENTA

El Impuesto a la Renta se sustenta en el Decreto Legislativo N° 774, Ley del Impuesto a la Renta, la cual ha tenido variaciones, sustentadas principalmente en 2 modificaciones sustanciales, que corresponden al Texto Único Ordenado (TUO), dado en dos dispositivos, el último de los cuales se encuentra vigente a la fecha, recogiendo todas las modificaciones del anterior.

El TUO de la Ley del Impuesto a la Renta (D. Leg. N° 774), fue aprobado por D.S. N° 054-99-EF, modificado por la Ley N° 27356, Ley N° 27386, Ley N° 27394, Ley N° 27513 y la Ley N° 27615. Posteriormente se aprueban diversos dispositivos legales que complementan y modifican la ley del Impuesto a la Renta con disposición final única del D. Leg. N° 949, establece que por D.S. refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas se aprueba el nuevo TUO del Impuesto a la Renta y en su disposición final única se aprueba el D.S. N° 179-2004-EF publicado el 8-12-2004 (TUO), que comprende 17 capítulos, 124 artículos y 51 disposiciones transitorias y finales.

El Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta fue dado con D.S. N° 122-94-EF, modificado por varios decretos, el último de los cuales es el D.S. N° 215-2006-EF (21-12-2006).

Las modificaciones se orientan a la especificación de los artículos, en base al Código Tributario y la necesidad de ampliar la base tributaria.

Desde el artículo 1º, se han realizado cambios que se refieren al ámbito de aplicación, los aspectos que grava, definiciones de ganancia de capital por cualquier ingreso, así como la definición de las categorías, los ingresos provenientes por cada categoría y las especificaciones o los alcances de cada uno de estos.

A continuación se muestra algunas modificaciones que se consideran de mayor importancia relacionadas con el Impuesto a la Renta.

MODIFICACIÓN A LA LIR DECRETO LEGISLATIVO 970

Se incorporó el Art. 5º con el fin de regular las transacciones con Instrumentos Financieros Derivados. En el Art. 7º de domicilio, (La Ley Nº 770 fue Derogada por la Ley Nº 26702). En el Art. 9º Rentas De Fuente Peruana. Y también se modificaron los Art. 18º Sujetos inafectos se incorporó el inc e); Art 19º, exoneraciones, Art. 23º Rentas de primera categoría, Art. 24-A dividendos presuntos, Art. 28º cesión de bienes, Art. 28º cesión de bienes, art. 32º valor de mercado, art. 37º: renta de 3º categoría – deducciones, art. 37º renta de 3º categoría – deducciones, art. 44º conceptos no deducibles, art. 55º tasa del impuesto PJ dom. Art. 56º tasas aplicables a PJ no dom. Art. 57º imputación de rentas, Art. 73-B retenciones en fondos mutuos. Se incorpora en la Quincuagésima Segunda Disposición Transitoria y Final un Glosario de Términos para efectos de la regulación de los Instrumentos Financieros Derivados. Se incorpora dentro de los alcances de la Cuadragésima Octava Disposición Transitoria y Final de la Ley, al inciso l) del artículo 37º.

MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 979

Publicado el 15-03-2007 con Vigencia 01-01-2008, el Decreto Legislativo bajo comentario entra en vigencia el 1 de enero de 2008, con excepción de su Cuarta Disposición Complementaria Final, referida a los aportes voluntarios con fin no provisional.

A partir del 01 de enero del 2,009 se encontrarán gravados los rendimientos generados por los aportes voluntarios con fin NO previsional

MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DEL IMPUESTO A LA RENTA

Decreto Supremo N° 159-2007-EF, se sustituyo el inciso a) del art. 2º, domicilio (vigencia 17-10-2007), artículo 3: servicios digitales 1/3 sustitúyase el 1er. Párrafo inc. B) art. 4º-a. Artículo 4º - sociedades conyugales. Incorpórese 2do. Párrafo art. 6º rgto. Irenta: para efecto de la declaración y pago a que se refiere el párrafo precedente, las rentas comunes producidas por los bienes propios y/o comunes serán atribuidas por igual, a cada uno de los cónyuges. Artículo 5º - rentas de 1ra. Y 2da. Categoría sustitúyase el num. 2.1 inc. A) art. 13º rgto. Imp. Renta: genera renta presunta la cesión de bienes muebles e inmuebles distintos de predios que se depreciarían o amortizarían en caso de estar en los activos de un sujeto generador de renta de tercera categoría. Artículo 6º - rentas brutas 3ra. Renta presunta sustitúyase 2do. Párrafo inc. C) art. 17º rgto. Imp. Renta. Artículo 13º: obligaciones de los extranjeros no domiciliados que abandonan el país. Artículo 18º: sujetos inafectos. Artículo 19º: exoneraciones se sustituyo el encabezado del artículo, prorrogándose las exoneraciones hasta el 31 de diciembre de 2008. Artículo 23º: rentas de primera categoría se sustituyo el inciso b). Artículo 24-a: dividendos presuntos se sustituyo el inciso g). Artículo 28º: cesión de bienes se adiciono al inciso h). Artículo 32º: valor de mercado. Se incorporo el numeral 5). Artículo 37º: renta de 3º categoría – deducciones. Artículo 44º : conceptos no deducibles. Artículo 55: tasa del impuesto – PJ Dom. Artículo 56º: tasas aplicables a PJ no Dom. Artículo 57º : imputación de rentas. Se adiciona al inciso a). Artículo 73-b: retenciones en fondos mutuos.

Disposiciones generales: Se incorpora en la Quincuagésima Segunda Disposición Transitoria y Final un Glosario de Términos para efectos de la regulación de los Instrumentos Financieros Derivados.

Se incorpora dentro de los alcances de la Cuadragésima Octava Disposición Transitoria y Final de la Ley , al inciso l) del artículo 37º-

IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS

Desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 821, Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, se han aprobado diversos dispositivos legales que han complementado y/o modificado su texto.

La Cuarta Disposición Final de la Ley N° 27039 establece que por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, en un plazo que no excederá los 60 (sesenta) días contados a partir de la entrada en vigencia de la citada Ley, se expedirá el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

De conformidad con lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 27039; mediante el artículo 1° del D.S. N° 055-99-EF, se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo que consta de tres (03) Títulos, dieciséis (16) Capítulos, setenta y nueve (79) Artículos, dieciocho (18) Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales y cinco (05) Apéndices, los cuales forman parte integrante del Decreto Supremo.

El TUO del Impuesto General a las Ventas, tiene el siguiente contenido:

- Título I: del Impuesto General a las Ventas
- Título II: del Impuesto Selectivo al Consumo
- Título III: de las Disposiciones Finales
- Título IV: del Impuesto Especial a las Ventas
- Disposiciones Complementarias y Transitorias
- Apéndices

Las modificaciones se orientan a la aclaración de definiciones y complementación de información adicional necesaria para el adecuado entendimiento e interpretación del tributo.

En el periodo 2002-2007 se han producido 43 normas (leyes y decretos legislativos) tendientes a modificar los aspectos tributarios relacionados con el Impuesto General a las Ventas.

Decreto Legislativo 965 (Vigencia 01-01-2007)

- Las exoneraciones de los Apéndices I y II se prorrogan hasta el 31 de diciembre de 2009.
- Hasta el 31.12.07 se prorroga la tasa del 17% del IGV (Art. 6° Ley No. 28929)

Inafectación de los servicios de crédito

Item 1 Apéndice II Ley IGV

- Servicios de crédito: Sólo los ingresos percibidos por las empresas bancarias y financieras, así como cajas municipales, cajas rurales, cooperativas de ahorro y crédito, EDPYME, domiciliadas o no en el país

IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO

El Título II fue sustituido por el Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 944, publicado el 23 de diciembre de 2003 y vigente a partir del 1 de enero de 2004.

Respecto a los combustibles derivados del petróleo, éstos fueron detallados por el Decreto de Urgencia N° 003-2004, publicado el 27-05-2004, vigente desde el 28-05-2004.

En lo pertinente al Impuesto Selectivo al Consumo, su contenido vigente corresponde a los siguientes capítulos:

- Capítulo I Del Ámbito del Impuesto y del Nacimiento de la Obligación
- Capítulo II De los Sujetos del Impuesto
- Capítulo III De la Base Imponible y de la Tasa
- Capítulo IV Del Pago
- Capítulo V De las Disposiciones Complementarias

Este impuesto no ha sufrido muchas modificaciones, salvo algunos artículos que son muy pequeños.

En cuanto al Reglamento del ISC a los juegos de azar y apuestas se ha tratado en el Decreto Supremo N° 095-96-EF publicado el 28-09-1996, vigente desde el 01-10-1996.

La orientación de estas pequeñas modificaciones, se ha dado para definir el ámbito del impuesto, definiciones y los casos específicos tratados por este tributo.

Modificaciones más importantes al Impuesto selectivo al Consumo

Decreto Legislativo 966 (vigencia 01.01.2007)

- Se amplía hasta el 31.12.09 la exoneración del ISC a la importación o venta de petróleo diesel a las empresas de generación y a las empresas concesionarias de distribución de electricidad.

D. S. No. 216-2006-EF (Vigencia 29-12-2006)

- Se excluye del literal: agua mineral natural o mineral medicinal, aguas minerales artificiales, agua gaseada, agua sin gasear.

D. S. Nº 216-2006-EF (Vigencia 29-12-2006)

Se afecta con la tasa del 17% en el literal A del Apéndice IV del IGV: Se grava las bebidas rehidratantes o isotónicas, bebidas estimulantes o energizantes y demás bebidas no alcohólicas, gaseadas o no, excepto el suero oral, laxantes o purgantes... que tengan propiedades de alivio a dolencias o contribuyen a la salud y bienestar general

Se excluye del literal: agua mineral natural o mineral medicinal, aguas minerales artificiales, agua gaseada, agua sin gasear.

D. Leg. 980 (Publicado 15-03-2007 y vigente el 01-04-2007)

Base Imponible – Operaciones de Mutuo (Artículo 15° de la Ley del IGV)

Se ha regulado la forma de cálculo de la base imponible en el caso de operaciones de mutuo a nivel de ley, y no a nivel reglamentario como era hasta antes del Decreto. La regulación adoptada parte de la premisa que una operación de mutuo implica la realización de dos ventas, razón por la cual se establece que la base imponible correspondiente a las ventas que efectúan el mutuante a favor del mutuuario y éste a favor del mutuante será fijada de acuerdo con el valor de mercado

Se aplica la nueva regulación únicamente respecto de los contratos de mutuo que se celebren a partir de la fecha de entrada en vigencia del Decreto.

ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL PERÚ**Cuadro 1**
Cumplimiento de Funciones por SUNAT
según su Finalidad

ITEM	DESCRIPCIÓN	CUMPLIMIENTO			OTRO
		TOTAL	PARCIAL	NINGUNO	
01	Administrar, fiscalizar y recaudar los tributos internos	X			
02	Administrar y controlar el tráfico internacional de mercancías		X		
03	Facilitar las actividades económicas de comercio exterior, así como inspeccionar el tráfico internacional de personas y medios de transporte y desarrollar las acciones necesarias para prevenir y reprimir la comisión de delitos aduaneros		X		
04	Proponer la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras y participar en la elaboración de las mismas	X			
05	Proveer servicios a los contribuyentes y responsables, a fin de promover y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias		X		

Fuente: Elaboración Propia

Según el cuadro 1, se puede deducir que, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, está cumpliendo sus funciones, relacionadas a la finalidad para la cual fue creada, en forma parcial.

Ello se presenta así porque, si bien la SUNAT es el organismo recaudador de los tributos a nivel nacional, su función de administración y facilitación, así como de servicio al contribuyente, no está siendo efectivo, de acuerdo a la entrevista realizada a los contribuyentes.

Ello implica el comportamiento de la base tributaria, la cual refleja la acción de la SUNAT, ya que simplemente se está comportando como un organismo que recauda, en este caso no estaría cumpliendo con su función de orientar y ampliar la base tributaria en forma eficiente.

Debe entenderse que, la SUNAT realiza estas actividades, sin embargo, no son suficientes para que puedan ser consideradas como de total cumplimiento.

Cuadro 2
Cumplimiento de Funciones por la SUNAT
según su Misión

ITEM	DESCRIPCIÓN	CUMPLIMIENTO			OTRO
		TOTAL	PARCIAL	NINGUNO	
01	Incrementar sostenidamente la recaudación tributaria y aduanera.		X		
02	Combatir de forma honesta y justa, la evasión y el contrabando.		X		
03	Generación efectiva de riesgo.		X		
04	Servicios de calidad a los contribuyentes y usuarios del comercio exterior,		X		
05	Promover el cumplimiento de sus obligaciones tributarias para contribuir con el bienestar económico y social de los peruanos.		X		

Fuente: Elaboración Propia

Según el cuadro 2, se puede deducir que, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, está cumpliendo sus funciones, relacionadas a su Misión, en forma parcial.

En relación a su Misión de incrementar sostenidamente la recaudación tributaria y aduanera, puede establecerse que ello no sucede así, debido a que la recaudación tributaria y aduanera no se está incrementando sostenidamente, sino tímidamente.

El combate de forma honesta y justa, de la evasión y el contrabando, también está siendo deficiente, ya que el Contrabando aún existe y en gran magnitud, así como el porcentaje de evasión también lo está siendo en forma considerable.

La determinación de la Generación Efectiva del riesgo, está siendo cumplida parcialmente, debido a que no se hace una identificación integral, basada en el grado de evasión y elusión tributaria, sino a supuestos que son manejados ineficazmente.

En cuanto a los servicios de calidad al contribuyente, a pesar de los esfuerzos de SUNAT y de su personal, no lo está siendo así, ya que hay demasiada burocracia que confunde y aturde al contribuyente, además de no tener un sistema ágil que permita la atención de calidad de éstos.

La promoción del cumplimiento de sus obligaciones, por ende, no se está efectuando en forma satisfactoria.

Cuadro 3 Cumplimiento de Funciones por SUNAT según su Visión

ITEM	DESCRIPCIÓN	CUMPLIMIENTO			OTRO
		TOTAL	PARCIAL	NINGUNO	
01	Ser un emblema de distinción del Perú por su excelencia recaudadora y facilitadora del cumplimiento tributario y comercio exterior.		X		
02	Comprometer al contribuyente y al usuario de comercio exterior como aliados en el desarrollo y bienestar del país		X		

Fuente: Elaboración Propia

Según el cuadro 3, se puede deducir que, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, está cumpliendo sus funciones, relacionadas a su Visión, en forma parcial, de acuerdo a la entrevista realizada a los contribuyentes.

En relación a su Visión de ser emblema de distinción del Perú, no está siendo cumplida satisfactoriamente, sobre todo a nivel interno, debido a que es considerado como un ente aterrador, antes que amigable y orientador.

La sensibilización de los contribuyentes y usuarios como aliados del desarrollo y bienestar del país, es un aspecto que se trata muy tímidamente, por tanto, tampoco está siendo cumplido por la SUNAT.

CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

El cuadro 4 presenta la evaluación del cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Cuadro 4
Cumplimiento de Obligaciones Tributarias por los Contribuyentes

ITEM	CONTRIBUYENTE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
		ELEVADO	MODERADO	BAJO	NINGUNO
01	Gran Empresa	X			
02	Mediana Empresa		X		
03	Pequeña Empresa			X	
04	Trabajadores Informales				X
05	Trabajadores Independientes			X	
06	Amas de Casa				X
07	Otros Contribuyentes			X	

Fuente: Elaboración Propia

Se aprecia claramente que, el nivel de cumplimiento según tipo de contribuyente indica que en la gran empresa el cumplimiento es elevado, en la mediana empresa, moderado, en la pequeña empresa, trabajadores independientes y otros contribuyentes, es bajo; en los trabajadores informales y amas de casa, el nivel de cumplimiento es ninguno.

Ello refleja el tipo de contribuyente del Perú, es decir orientado a aquellas grandes empresas que tienen buenos ingresos, que sin embargo, a pesar de que pagan sus tributos, no es muy eficiente por las deficiencias mostradas en el órgano de administración tributaria.

NIVEL DE EVASIÓN TRIBUTARIA

El cuadro 5 presenta la información correspondiente al nivel de evasión tributaria en el Perú.

Cuadro 5
Nivel de Evasión Tributaria

ITEM	TRIBUTOS	NIVEL DE EVASIÓN			OTRO
		ELEVADO	MODERADO	BAJO	
01	Impuesto a la Renta - Primera Categoría		X		
02	Impuesto a la Renta - Segunda Categoría		X		
03	Impuesto a la Renta - Tercera Categoría		X		
04	Impuesto a la Renta - Cuarta Categoría	X			
05	Impuesto a la Renta - Quinta Categoría		X		
06	Impuesto General a las Ventas		X		
07	Impuesto Selectivo al Consumo		X		

Fuente: Elaboración Propia

Se aprecia claramente que, el nivel de evasión tributaria es moderado para los sujetos de la primera, segunda, tercera y quinta categoría, siendo elevado en los sujetos de la cuarta categoría.

NIVEL DE ELUSIÓN TRIBUTARIA

El cuadro 6 presenta la información correspondiente al nivel de elusión tributaria en el Perú.

Cuadro 6
Nivel de Elusión Tributaria

ITEM	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE ELUSIÓN			OTRO
		ELEVADO	MODERADO	BAJO	
01	Impuesto a la Renta - Primera Categoría		X		
02	Impuesto a la Renta - Segunda Categoría		X		
03	Impuesto a la Renta - Tercera Categoría		X		
04	Impuesto a la Renta - Cuarta Categoría	X			
05	Impuesto a la Renta - Quinta Categoría		X		
06	Impuesto General a las Ventas		X		
07	Impuesto Selectivo al Consumo		X		

Fuente: Elaboración Propia

Se aprecia claramente que, el nivel de elusión tributaria es moderado para los sujetos de la primera, segunda, tercera y quinta categoría, siendo elevado en los sujetos de la cuarta categoría.

Estos datos tienen relación con el nivel de elusión tributaria, siendo ambos aspectos, negativos para el cumplimiento de sus objetivos y funciones por parte de la SUNAT.

NIVEL DE CONFUSIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Cuadro 7

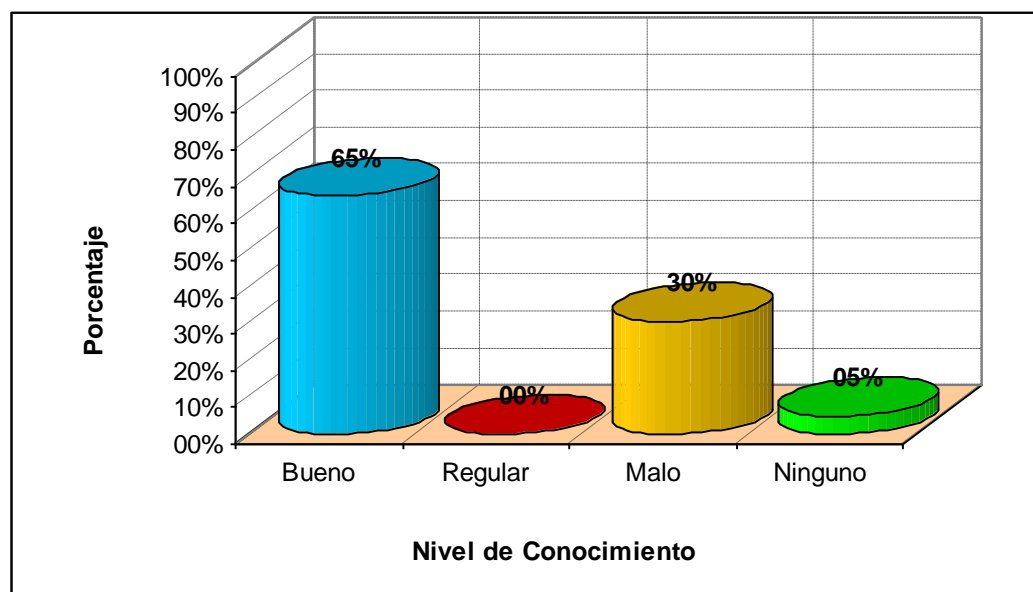
Nivel de Conocimiento de las Normas que comprenden el Código Tributario

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	68	65%
02	Regular	00	00%
03	Malo	32	30%
04	Ninguno	05	05%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 1

Nivel de Conocimiento de las Normas que comprenden el Código Tributario



En el cuadro 7 y gráfica 1, se presenta el nivel de conocimiento y comprensión de las Normas que comprenden el Código Tributario.

Claramente se puede apreciar que la mayor parte de entrevistados, tiene un buen nivel de conocimiento (65%) y la minoría tiene un nivel de conocimiento malo (30%) o ninguno (5%), no habiéndose presentado el nivel regular.

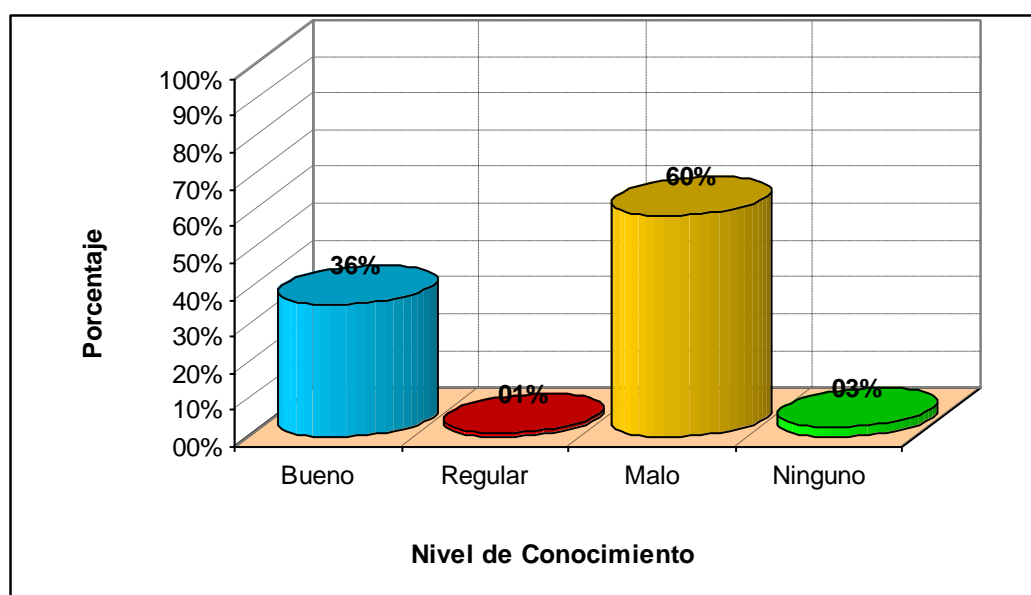
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de las Normas del Código Tributario por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 8
Conocimiento de los Contribuyentes y Responsables que señala el Título Preliminar del Código Tributario

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	38	36%
02	Regular	01	01%
03	Malo	63	60%
04	Ninguno	03	03%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 2
Conocimiento de los Contribuyentes y Responsables que señala el Título Preliminar del Código Tributario



En el cuadro 8 y gráfica 2, se presenta el nivel de conocimiento y comprensión de los contribuyentes y responsables que señala el Título Preliminar del Código Tributario.

Claramente se puede apreciar que la mayor parte de entrevistados, tiene un nivel de conocimiento malo (60%) y la minoría tiene un nivel de conocimiento bueno (36%), regular (1%) y ninguno (3%).

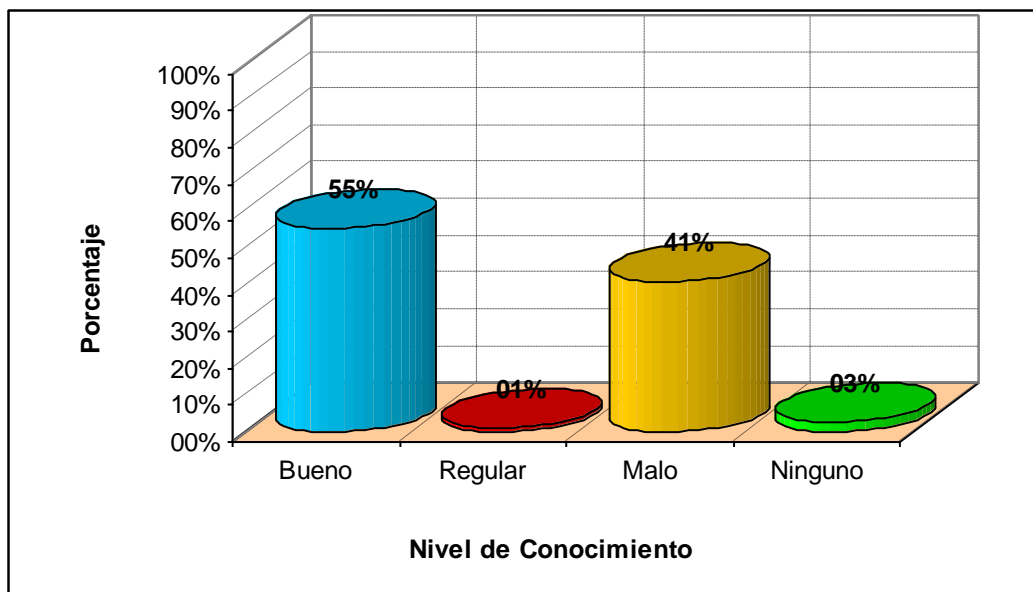
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de los contribuyentes y responsables que señala el Título Preliminar del Código Tributario por parte de los Contadores, es MALO.

Cuadro 9
Conocimiento de las Facilidades y Derechos al Contribuyente y a SUNAT
en el Código Tributario

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	58	55%
02	Regular	01	01%
03	Malo	43	41%
04	Ninguno	03	03%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 3
Conocimiento de las Facilidades y Derechos al Contribuyente y a SUNAT
en el Código Tributario



En el cuadro 9 y gráfica 3, se presenta el nivel de conocimiento y comprensión de las facilidades y derechos equitativos al Contribuyente y a la SUNAT que señala el Título Preliminar del Código Tributario.

Claramente se puede apreciar que una ligera mayoría de entrevistados, tiene un nivel de conocimiento bueno (55%) y la menor parte tiene un nivel de conocimiento malo (41%), regular (1%) y ninguno (3%).

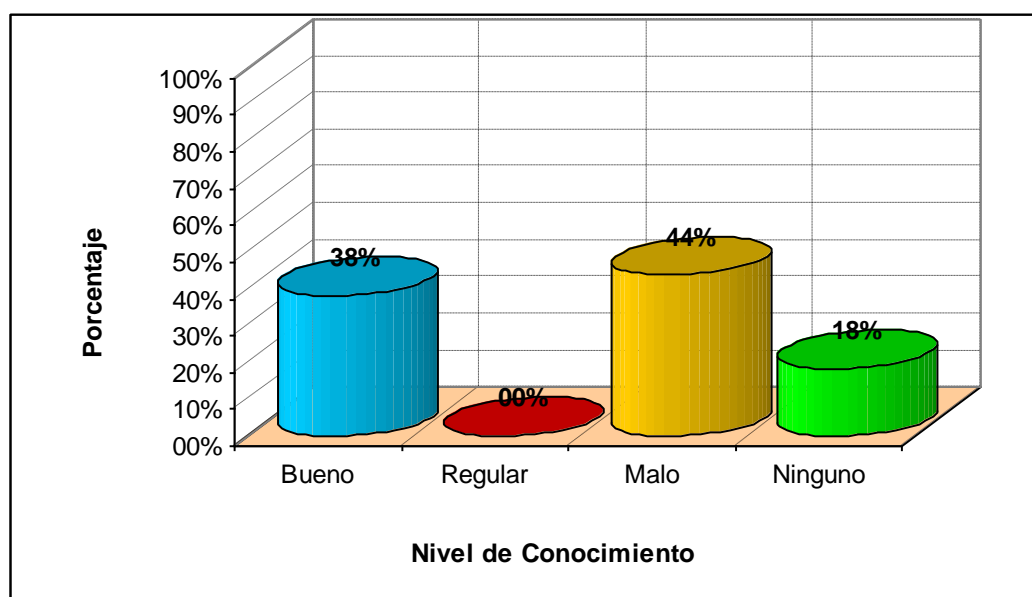
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de las facilidades y derechos equitativos para el Contribuyente y la SUNAT, que señala el Código Tributario por parte de los Contadores, no es muy BUENO.

Cuadro 10
Conocimiento de Capítulos y Disposiciones que comprende el Impuesto a la Renta

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	40	38%
02	Regular	00	00%
03	Malo	46	44%
04	Ninguno	19	18%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 4
Conocimiento de Capítulos y Disposiciones que comprende el Impuesto a la Renta



En el cuadro 10 y gráfica 4, se presenta el nivel de conocimiento y comprensión de los Capítulos y Disposiciones, tanto transitorias como finales, que comprende el Impuesto a la Renta.

Claramente se puede apreciar que la mayoría de entrevistados, tiene un nivel de conocimiento malo (44%) o ningún conocimiento (18%), y la menor parte de entrevistados muestra un conocimiento bueno (38%).

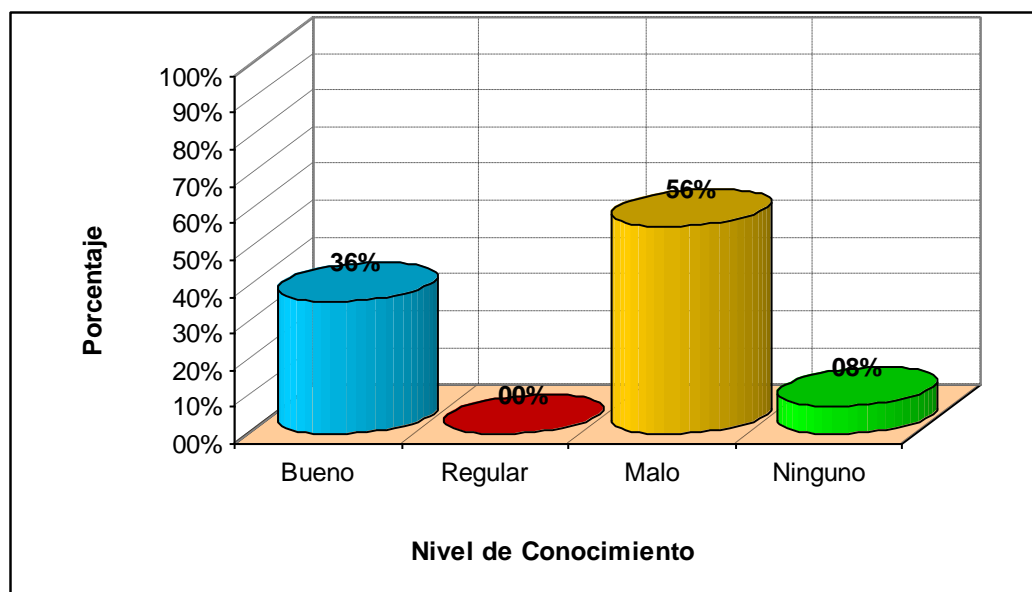
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de los capítulos y disposiciones, tanto transitorias como finales, que comprende el Impuesto a la Renta, por parte de los Contadores, es MALO.

Cuadro 11
Conocimiento de los Contribuyentes que señala el Capítulo I de la Ley del Impuesto a la Renta

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	38	36%
02	Regular	00	00%
03	Malo	59	56%
04	Ninguno	08	08%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 5
Conocimiento de los Contribuyentes que señala el Capítulo I de la Ley del Impuesto a la Renta



En el cuadro 11 y gráfica 5, se presenta el nivel de conocimiento y comprensión de los Contribuyentes que señala el Capítulo I de la Ley del Impuesto a la Renta.

Claramente se puede apreciar que una ligera mayoría de entrevistados, tiene un nivel de conocimiento malo (56%) y la minoría tiene un nivel de conocimiento bueno (36%); sin embargo un grupo pequeño no tiene ningún conocimiento (8%).

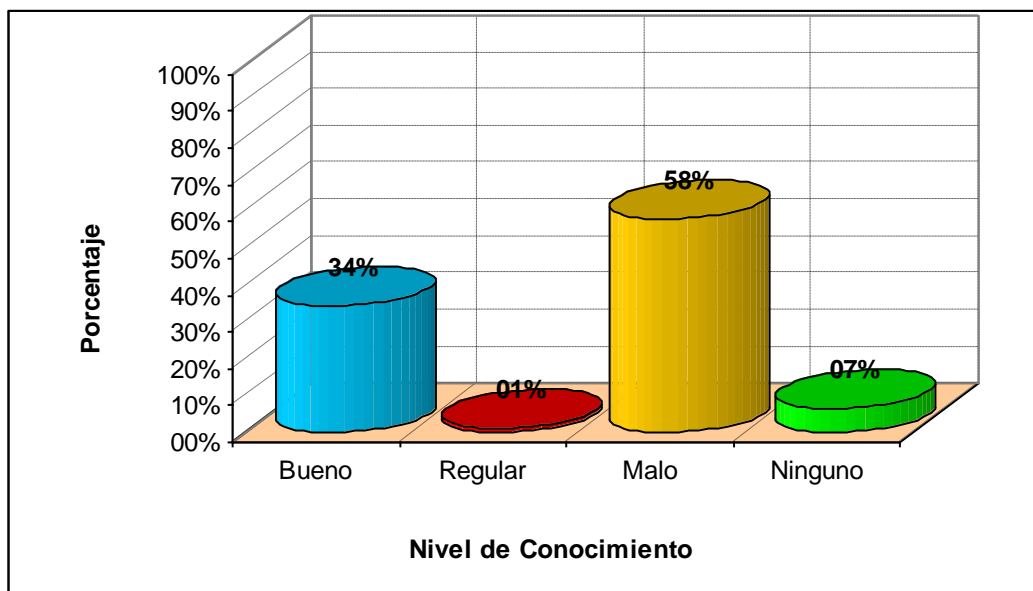
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de los contribuyentes que señala el Capítulo I de la ley del Impuesto a la Renta, por parte de los Contadores, es MALO.

Cuadro 12
Conocimiento del TUO del Impuesto a la Renta

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	36	34%
02	Regular	01	01%
03	Malo	61	58%
04	Ninguno	07	07%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 6
Conocimiento del TUO del Impuesto a la Renta



En el cuadro 12 y gráfica 6, se presenta el nivel de conocimiento sobre el TUO del Impuesto a la Renta.

Claramente se puede apreciar que la mayor parte de entrevistados, tiene un nivel de conocimiento malo (58%) y la minoría tiene un nivel de conocimiento bueno (34%); sin embargo la minoría tiene conocimiento regular (1%) o ninguno (7%).

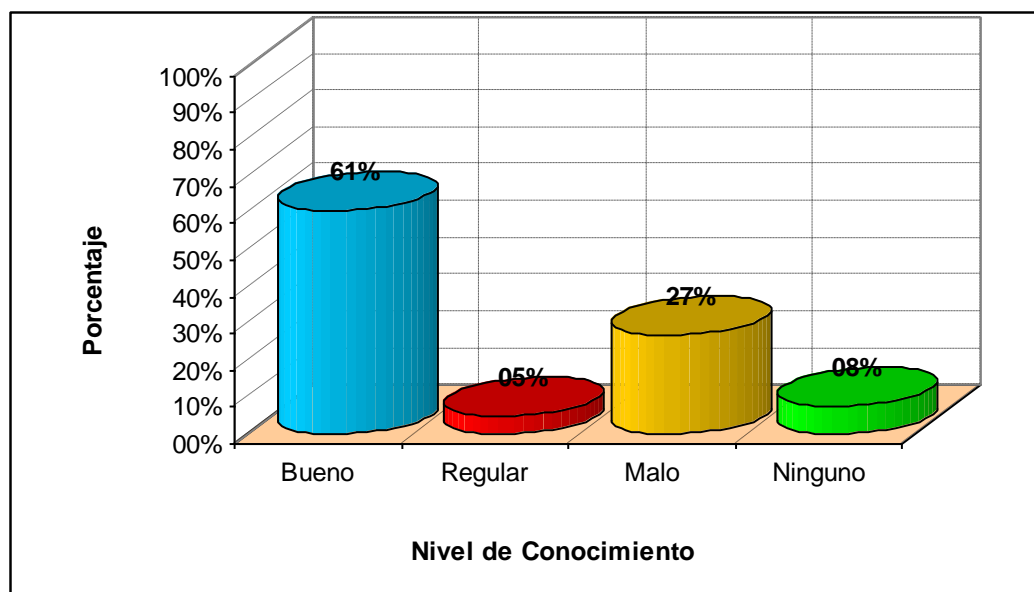
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de los contribuyentes sobre el TUO del Impuesto a la Renta, por parte de los Contadores, es MALO.

Cuadro 13
Conocimiento de la Regla de Medición del Impuesto a la Renta en el
tratamiento de remuneraciones

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	64	61%
02	Regular	05	05%
03	Malo	28	27%
04	Ninguno	08	08%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 7
Conocimiento de la Regla de Medición del Impuesto a la Renta en el
tratamiento de remuneraciones



En el cuadro 13 y gráfica 7, se presenta el nivel de conocimiento sobre el conocimiento de la regla de medición del impuesto a la renta en el tratamiento de remuneraciones.

Claramente se puede apreciar que la mayor parte de entrevistados, tiene un nivel de conocimiento bueno (61%) y la minoría tiene un nivel de conocimiento regular (5%), malo (27%) o no tiene conocimiento (8%).

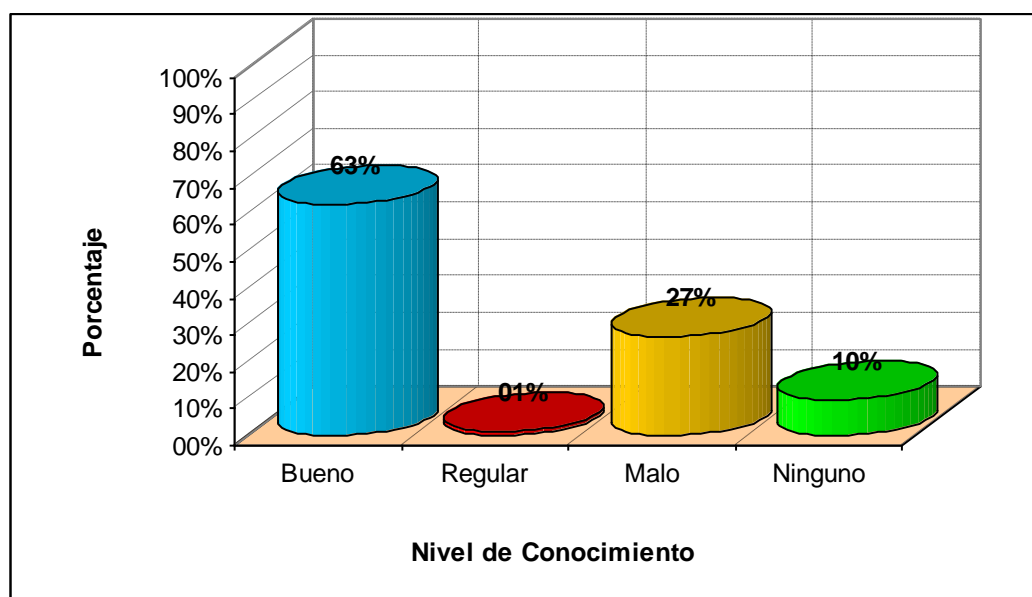
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de la regla de medición del Impuesto a la Renta, por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 14
Conocimiento del número de capítulos y apéndices de la Ley General del Impuesto General a las Ventas

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	66	63%
02	Regular	01	01%
03	Malo	28	27%
04	Ninguno	10	10%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 8
Conocimiento del número de capítulos y apéndices de la Ley General del Impuesto General a las Ventas



En el cuadro 14 y gráfica 8, se presenta el nivel de conocimiento sobre el número de capítulos y apéndices de la Ley del Impuesto General a las Ventas.

Claramente se puede apreciar que la mayor parte de entrevistados, tiene un nivel de conocimiento bueno (63%) y la minoría tiene un nivel de conocimiento malo (27%), regular (1%) y ningún conocimiento (10%).

En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento sobre el número de capítulos e Impuesto General a las Ventas, por parte de los Contadores, es BUENO.

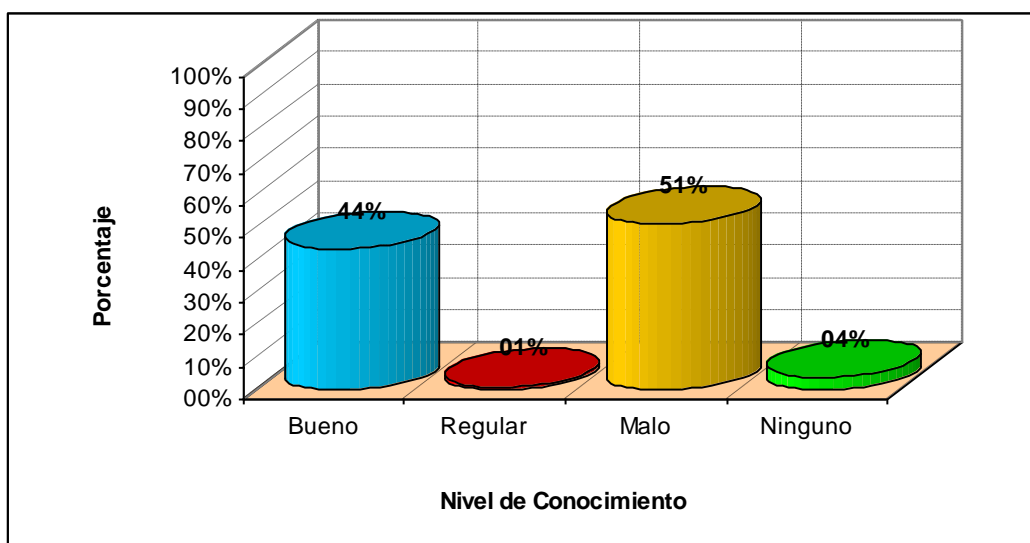
Cuadro 15
Conocimiento de las operaciones gravadas por la Ley General del Impuesto General a las Ventas

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	46	44%
02	Regular	01	01%
03	Malo	54	51%
04	Ninguno	04	04%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 9

Conocimiento de las operaciones gravadas por la Ley General del Impuesto General a las Ventas



En el cuadro 15 y gráfica 9, se presenta el nivel de conocimiento sobre las operaciones gravadas por la Ley del Impuesto General a las Ventas.

Claramente se puede apreciar que la mayor parte de entrevistados tiene un conocimiento malo (51%), regular (1%) y ningún conocimiento (4%); y la minoría de Contadores tiene un conocimiento bueno al respecto (44%).

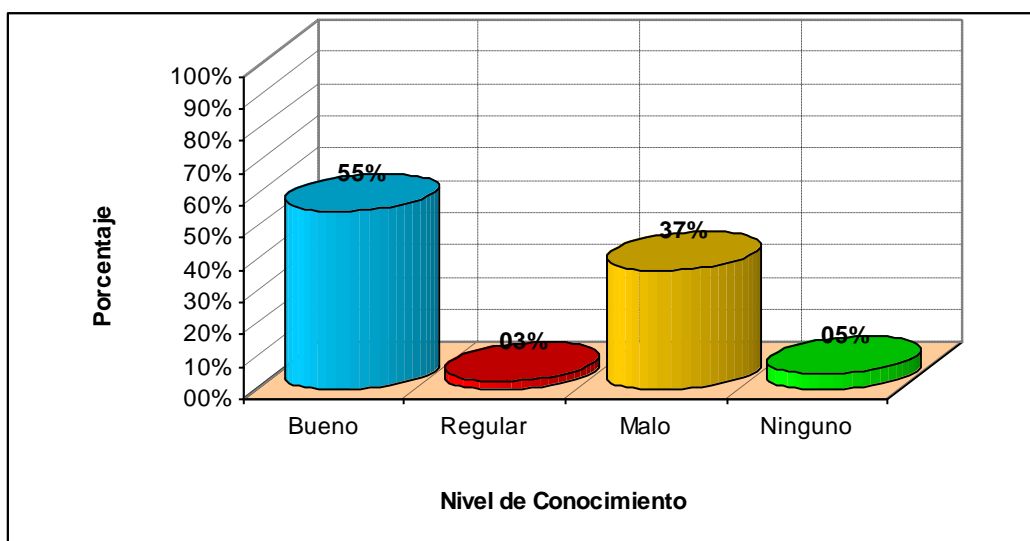
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de las operaciones gravadas por el Impuesto General a las Ventas, por parte de los Contadores, es MALO.

Cuadro 16
Conocimiento sobre el Valor Agregado del Impuesto General a las Ventas

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	58	55%
02	Regular	03	03%
03	Malo	39	37%
04	Ninguno	05	05%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 10
Conocimiento sobre el Valor Agregado del Impuesto General a las Ventas



En el cuadro 16 y gráfica 10, se presenta el nivel de conocimiento sobre el Valor Agregado del Impuesto General a las Ventas.

Claramente se puede apreciar que hay un porcentaje ligeramente mayor de Contadores con un nivel de conocimiento bueno (55%) y la minoría tiene un conocimiento malo (37%), regular (3%) o no tiene conocimiento (5%).

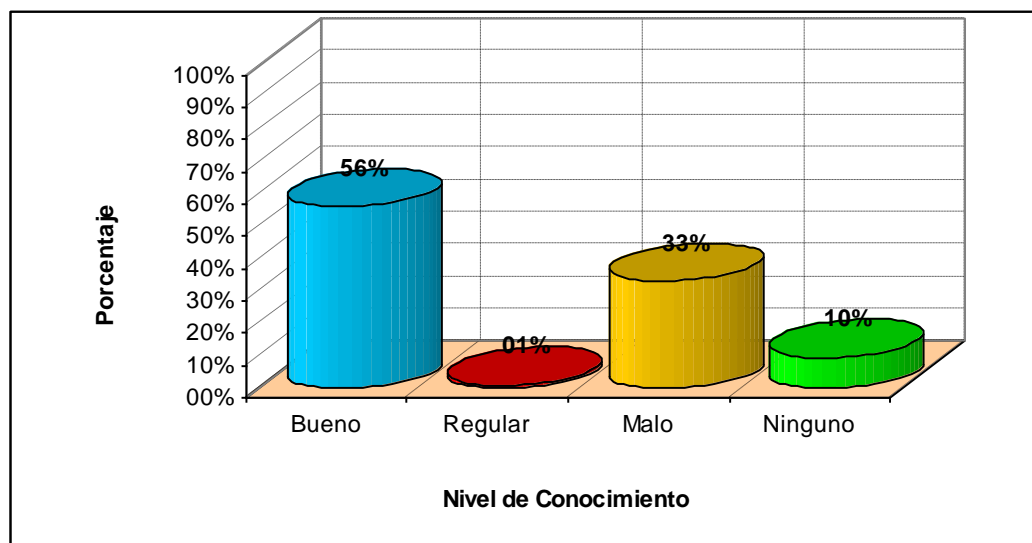
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento del valor agregado por el Impuesto General a las Ventas, por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 17
Conocimiento del derecho a utilizar el Crédito Fiscal respecto a la admisión de comprobantes de pago

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	59	56%
02	Regular	01	01%
03	Malo	35	33%
04	Ninguno	10	10%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 11
Conocimiento del derecho a utilizar el Crédito Fiscal respecto a la admisión de comprobantes de pago



En el cuadro 17 y gráfica 11, se presenta el nivel de conocimiento sobre el derecho a utilizar el crédito fiscal respecto a la admisión de comprobantes de pago.

Claramente se puede apreciar que la mayoría de profesionales entrevistados tiene un conocimiento bueno sobre el derecho a utilizar el crédito fiscal respecto a la admisión de comprobantes de pago; sin embargo la minoría tiene un conocimiento malo (33%), regular (1%) o no tiene conocimiento (10%).

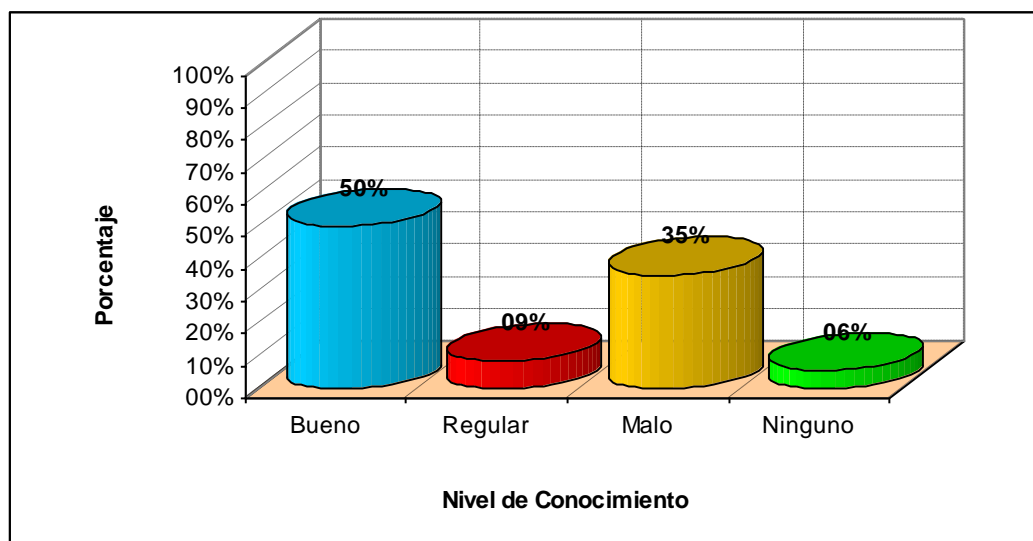
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 18
Conocimiento del derecho a utilizar el Crédito Fiscal por la exportación de Bienes y Servicios

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	53	50%
02	Regular	09	09%
03	Malo	37	35%
04	Ninguno	06	06%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 12
Conocimiento del derecho a utilizar el Crédito Fiscal por la exportación de Bienes y Servicios



En el cuadro 18 y gráfica 12, se presenta el nivel de conocimiento sobre el derecho a utilizar el crédito fiscal por la exportación de bienes y servicios.

Los resultados indican que el 50% de entrevistados tiene un nivel de conocimiento BUENO, y en menor medida tiene conocimiento malo (35%), regular (9%) o ninguno (6%) sobre la utilización del Crédito Fiscal por la exportación de bienes y servicios.

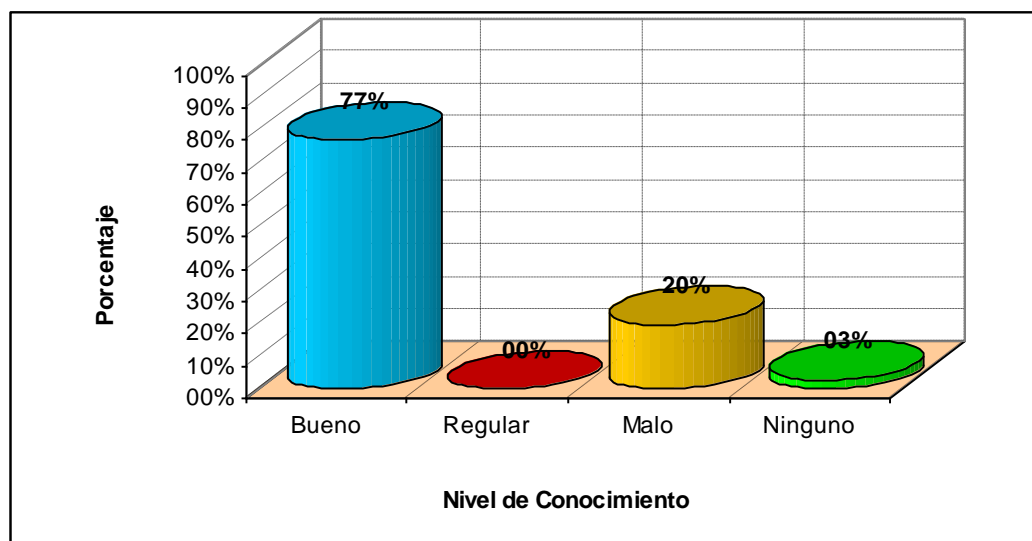
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 19
Conocimiento de los aspectos que grava el Impuesto Selectivo al Consumo

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	81	77%
02	Regular	00	00%
03	Malo	21	20%
04	Ninguno	03	03%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 13
Conocimiento de los aspectos que grava el Impuesto Selectivo al Consumo



En el cuadro 19 y gráfica 13, se presenta el nivel de conocimiento sobre los aspectos que grava el Impuesto Selectivo al Consumo.

Los resultados indican que el 77% tiene un conocimiento BUENO, el 20% tiene un conocimiento MALO, y el 3% no tiene conocimiento de los aspectos que grava el Impuesto Selectivo al Consumo.

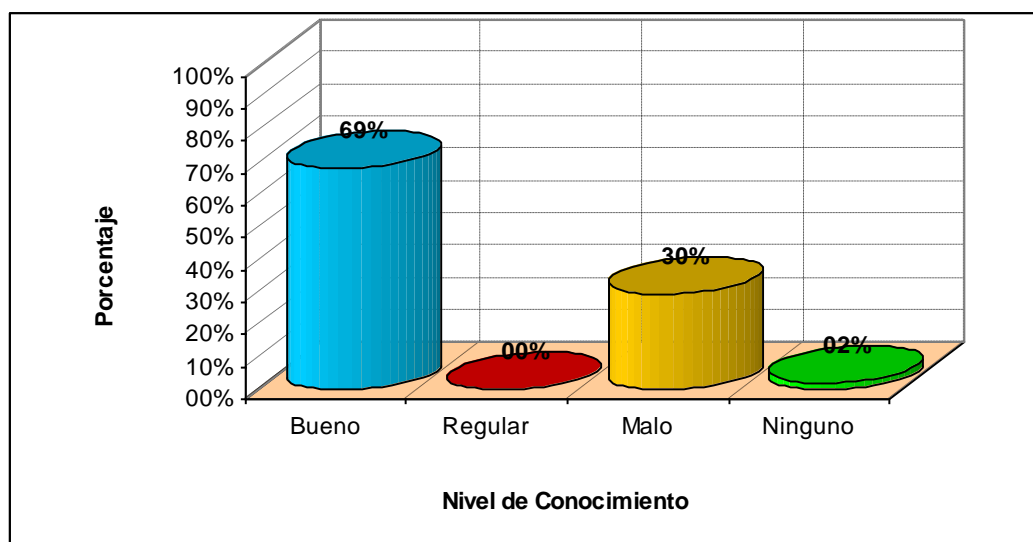
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 20
Conocimiento sobre los beneficios que otorga el Impuesto Selectivo al Consumo para Crédito Fiscal

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	72	69%
02	Regular	00	00%
03	Malo	31	30%
04	Ninguno	02	02%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 14
Conocimiento sobre los beneficios que otorga el Impuesto Selectivo al Consumo para Crédito Fiscal



En el cuadro 20 y gráfica 14, se presenta el nivel de conocimiento sobre los beneficios para el crédito fiscal otorgados por el Impuesto Selectivo al Consumo.

Los resultados indican que el 69% tiene un conocimiento BUENO, el 30% tiene un conocimiento MALO y el 2% no tiene ningún conocimiento de los beneficios para el crédito fiscal, otorgados por el Impuesto Selectivo al Consumo.

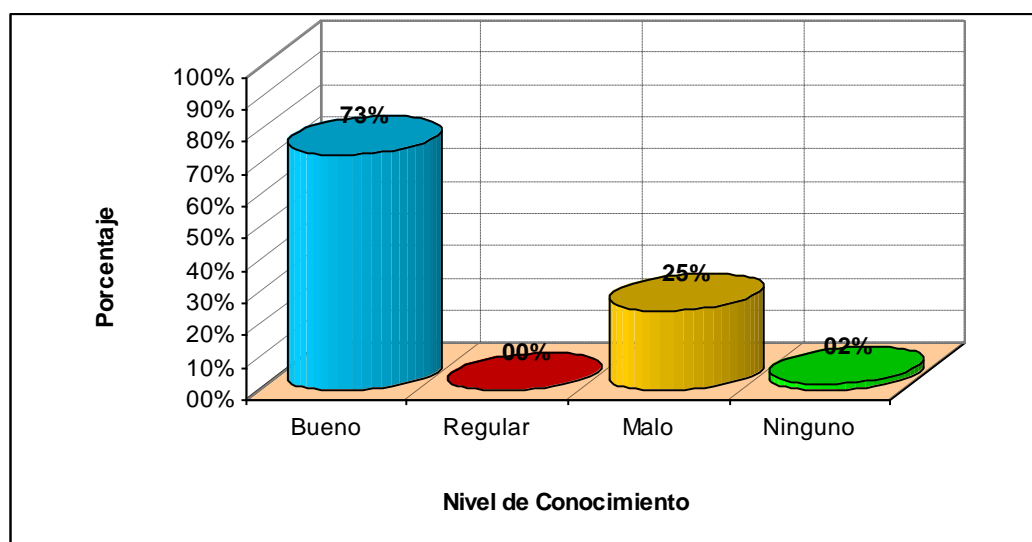
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 21
Conocimiento sobre la claridad y comprensión de las Normas Tributarias

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	77	73%
02	Regular	00	00%
03	Malo	26	25%
04	Ninguno	02	02%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 15
Conocimiento sobre la claridad y comprensión de las Normas Tributarias



En el cuadro 21 y gráfica 15, se presenta el nivel de conocimiento sobre la claridad y comprensión de las normas tributarias.

Los resultados indican que el 73% tiene un conocimiento BUENO, el 25% tiene un conocimiento MALO y el 2% no tiene conocimiento sobre la claridad y comprensión de las Normas Tributarias que caracterizan el sector productivo del Perú.

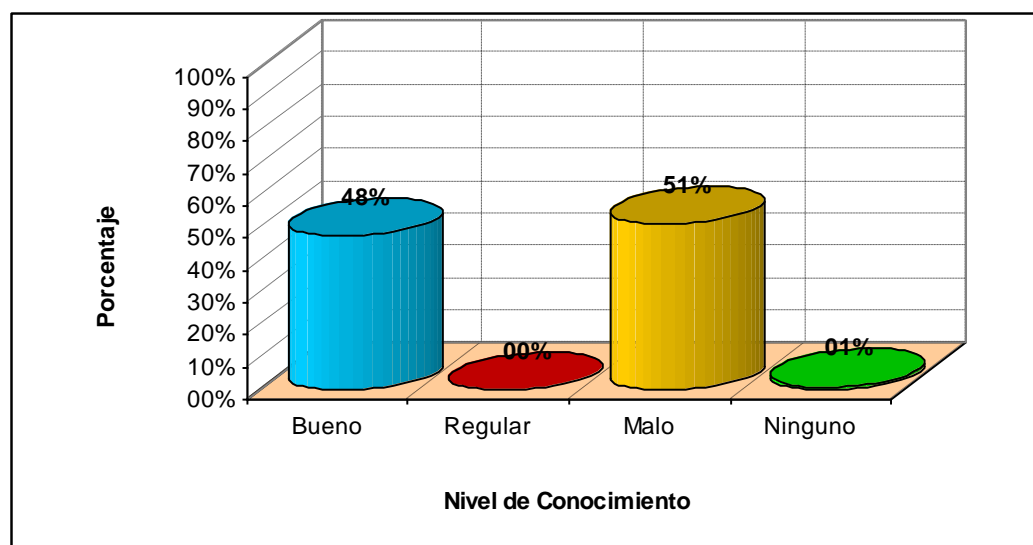
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 22
Conocimiento sobre la determinación de la base imponible que afecta el pago de impuestos

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	50	48%
02	Regular	00	00%
03	Malo	54	51%
04	Ninguno	01	01%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 16
Conocimiento sobre la determinación de la base imponible que afecta el pago de impuestos



En el cuadro 22 y gráfica 16, se presenta el nivel de conocimiento sobre la base imponible que afecta el pago de impuestos.

Los resultados indican que el 48% tiene un conocimiento BUENO, el 51% tiene un conocimiento MALO y el 1% no tiene ningún conocimiento sobre la base imponible que afecta el pago de impuestos.

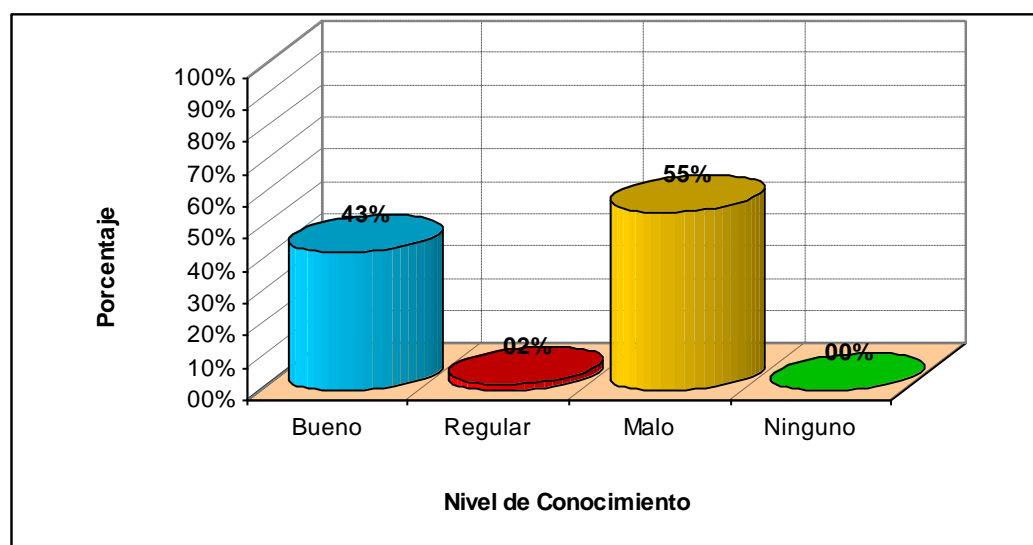
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es MALO.

Cuadro 23
Conocimiento sobre el personal técnico que tiene SUNAT para Orientación del Contribuyente

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	45	43%
02	Regular	02	02%
03	Malo	58	55%
04	Ninguno	00	00%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 17
Conocimiento sobre el personal técnico que tiene SUNAT para Orientación del Contribuyente



En el cuadro 23 y gráfica 17, se presenta el nivel de conocimiento sobre el personal técnico que tiene la SUNAT para Orientación del Contribuyente.

Los resultados indican que el 43% de los profesionales entrevistados, tiene un conocimiento BUENO, el 2% tiene conocimiento REGULAR, y el 55% tiene conocimiento MALO, sobre la existencia de personal técnico de SUNAT para la orientación del contribuyente.

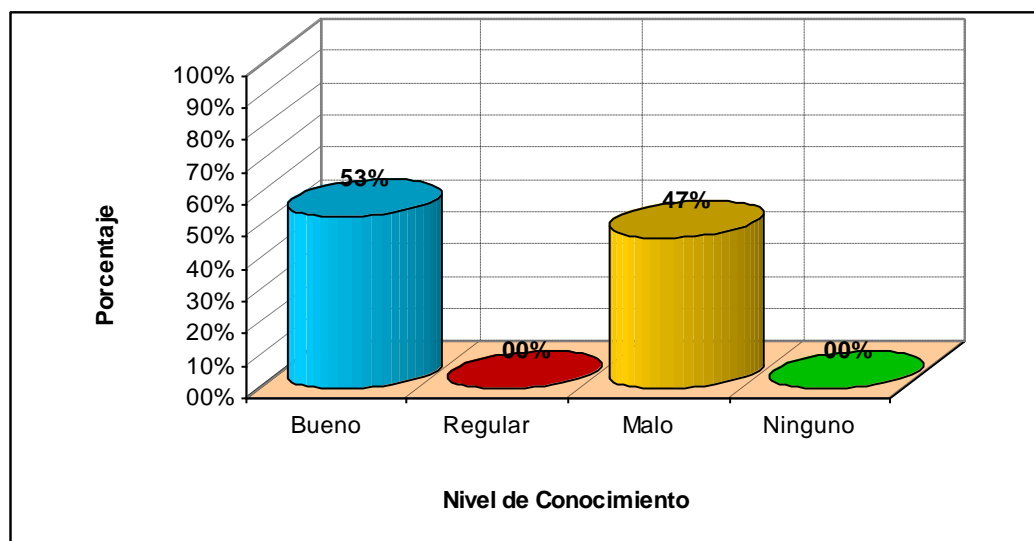
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es MALO.

Cuadro 24
Conocimiento sobre la difusión de las modificaciones de las normas tributarias por parte de SUNAT

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	56	53%
02	Regular	00	00%
03	Malo	49	47%
04	Ninguno	00	00%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 18
Conocimiento sobre la difusión de las modificaciones de las normas tributarias por parte de SUNAT



En el cuadro 24 y gráfica 18, se presenta el nivel de conocimiento sobre la difusión de las modificaciones de las normas tributarias por parte de la SUNAT.

Los resultados indican que el 53% de profesionales entrevistados, tiene un conocimiento BUENO, y el 47% tiene un conocimiento MALO, sobre la difusión de las modificaciones de las normas tributarias por parte de SUNAT.

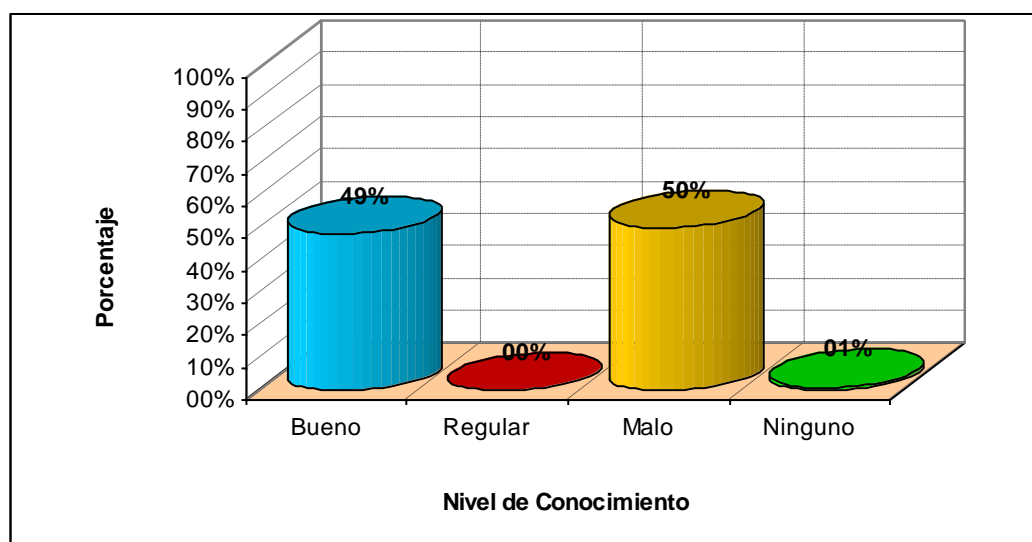
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es BUENO.

Cuadro 25
Conocimiento sobre la realización de Campañas de Sensibilización Tributaria por parte de la SUNAT

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	51	49%
02	Regular	00	00%
03	Malo	53	50%
04	Ninguno	01	01%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 19
Conocimiento sobre la realización de Campañas de Sensibilización Tributaria por parte de la SUNAT



En el cuadro 25 y gráfica 19, se presenta el nivel de conocimiento sobre la realización de campañas de Sensibilización Tributaria por parte de la SUNAT.

Los resultados indican que el 49% de profesionales entrevistados, tiene un conocimiento BUENO, el 50% tiene un conocimiento MALO y el 1% no tiene ningún conocimiento, sobre la realización de Campañas de Sensibilización Tributaria por parte de SUNAT.

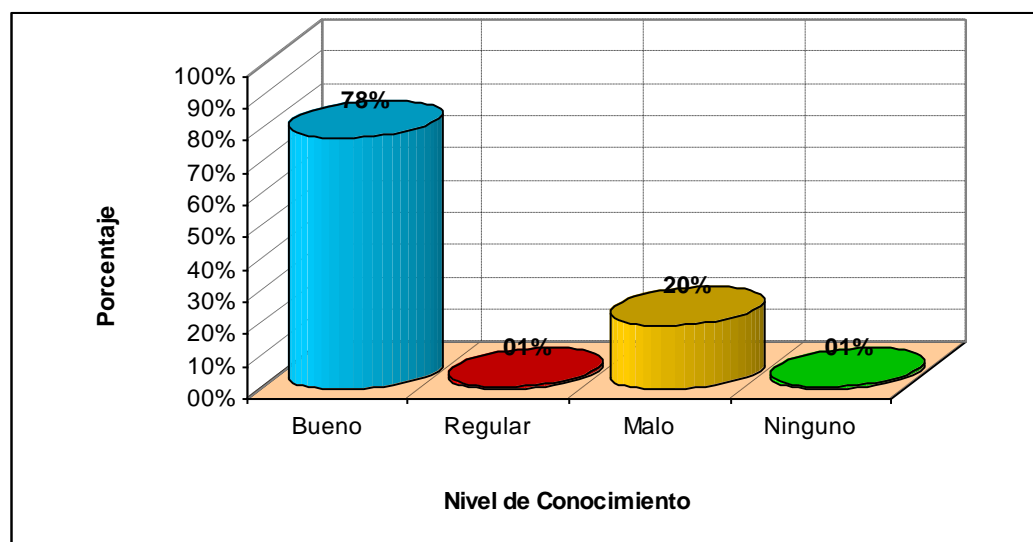
En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es MALO.

Cuadro 26
Conocimiento sobre la Aplicación Justa de Presunciones por parte de la SUNAT

Ítem	Nivel de Conocimiento	Evaluación	
		f	%
01	Bueno	82	78%
02	Regular	01	01%
03	Malo	21	20%
04	Ninguno	01	01%
05	TOTAL	105	100%

Fuente: Matriz de Sistematización

Gráfica 20
Conocimiento sobre la Aplicación Justa de Presunciones por parte de la SUNAT



En el cuadro 26 y gráfica 20, se presenta el nivel de conocimiento sobre la aplicación justa de presunciones por parte de la SUNAT.

Los resultados indican que el 78% de profesionales entrevistados, tiene un conocimiento BUENO, el 1% tiene conocimiento REGULAR, el 20% tiene conocimiento MALO y el 1% no tiene ningún conocimiento sobre la aplicación justa de presunciones por parte de SUNAT.

En consecuencia, se puede deducir que, el conocimiento de este aspecto, por parte de los Contadores, es BUENO.

COMENTARIOS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

1.- Enfoques sobre política tributaria

Una de las alternativas que se podría pensar como solución es la relacionada con la propuesta de adoptar un impuesto plano a los ingresos, simple y progresivo a la vez, como plantearon Hall y Rabushka. El nivel de progresividad de dicho esquema provendría del nivel mínimo de inafectación para que las capas más bajas de ingresos paguen menos impuestos. Muchos otros autores han desarrollado la idea, complementándola con combinaciones de reformas en otros impuestos, como por ejemplo tasas diferenciadas en el impuesto sobre el consumo o un impuesto plano sobre el consumo más una subvención directa del Estado, para lograr niveles óptimos de redistribución.

1.1. Reforma de la política tributaria

En cuanto a la política tributaria, se ha pensado reducir la dispersión del ISC a las bebidas alcohólicas, eliminar el IES, fortalecer el régimen del impuesto predial, racionalizar las exoneraciones tributarias sectoriales y territoriales (que supone permitir que expiren ciertas exoneraciones y beneficios tributarios que requieren renovación a finales del año 2002), reducir las deducciones permitidas para el impuesto a la renta de tercera categoría, aplicar un mecanismo alternativo de impuesto mínimo a la renta de las empresas y proponer la eliminación del IES.

Complementariamente, el Gobierno no promoverá acciones dirigidas a otorgar alivios tributarios adicionales a sectores o regiones específicos ni introducirá ninguna medida para ampliar la cobertura de fraccionamientos de deudas tributarias, salvo los proyectos en discusión actualmente en el Congreso

La idea es que esta reforma permita reducir la evasión tributaria y mejorar los niveles de recaudación; en especial el reordenamiento del sistema de exoneraciones territoriales podría permitir generar recursos adicionales para la provisión de infraestructura y servicios sociales en estas regiones.

Desde nuestra perspectiva, esta parte de la reforma resulta meridianamente inmediatista porque no atiende a un diálogo nacional sobre lo que queremos

como sistema tributario todos los implicados en él: el Estado, los contribuyentes y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema. Ello resulta más grave si tomamos en cuenta que el sistema tributario está pensado en darle las mayores facilidades al fisco para ejercer sus funciones y recaudar fácilmente, en detrimento de los derechos de los contribuyentes. Entonces, debería replantearse seriamente la discusión sobre quienes deben asumir los costos tributarios y en qué proporción. En ese sentido, sí resulta adecuado iniciar un proceso público que signifique el análisis de las ventajas reales que traen al país las exoneraciones y beneficios existentes, a fin de poder mantener aquellos que resultan siendo útiles. A tal efecto, debe tomarse en cuenta que la reforma de los años 90 fue planteada en términos de eficiencia en la recaudación, pero no generó un consenso entre los distintos actores. Empero, ello no debería hacerse al margen del análisis de los efectos que tienen los procesos de globalización de la economía y liberalización de los mercados, especialmente de capitales, en los países en vías de desarrollo. Como señalan algunos investigadores, en esta parte del mundo la inversión de las empresas internacionales suele disminuir en países democráticos porque resultan menos estructurados y más riesgosos que los gobiernos autoritarios en la medida que mantienen mayores dosis de activismo, lo que podría generar justamente que los gobiernos democráticos mejoren su atracción vía la creación de incentivos tributarios. Si a ello le sumamos que la liberalización de los mercados de capitales viene acompañada inevitablemente de una enorme volatilidad, el riesgo de invertir en el país aumenta y, por tanto, los inversionistas exigen un bono de riesgo en forma de utilidades mayores que las normales.

En ese sentido, aplicar tributos al capital extranjero violenta la «disciplina de los mercados de capitales» puesto que si algún país tratara de gravar el capital, inmediatamente el inversionista huiría. Por consiguiente, el modelo conduce invariablemente a un incremento en las cargas impositivas de los pobres y de la clase media. Así, mientras las garantías del sistema tributario permiten a las grandes empresas obtener sus utilidades en los términos más favorables, la carga personal resulta siendo gravosa.

Ese fenómeno, sin duda, debe ser replanteado a partir de entender que en un Estado democrático no es posible entender a la tributación de otra forma que no sea la de un mecanismo para satisfacer los intereses generales de los

ciudadanos, manteniendo las instituciones políticas y la autoridad pública conferida.

Finalmente, debe quedar claro que en el proceso de reforma debemos tomar en cuenta la capacidad política para construir un consenso en torno a los niveles de tributación, el reparto de la carga fiscal y el destino del gasto público así como sobre los valores constitucionales en los que la política fiscal se asiente.

1.2 La reforma de la Administración tributaria}

En cuanto a la Administración Tributaria, en la Carta de Intención se ha señalado que con el apoyo del BID, la SUNAT tomará medidas para fortalecer la unidad de recaudación tributaria, se implementará un régimen de retención del IGV, se mejorará el control de reintegros tributarios con el fin de evitar devoluciones a empresas que mantienen deudas tributarias, se intensificarán las auditorías en el IGV y en el impuesto a la renta, particularmente a personas jurídicas y a profesionales independientes.

En el enfoque de la reforma, aunque podría encontrarse implícito, nada se ha verbalizado respecto a la manera como la SUNAT debe relacionarse con los contribuyentes. Desde nuestro punto de vista, queda claro que las administraciones tributarias no solamente basan su legitimidad en el poder de exigencia legal de los tributos ni pueden reducir su función a una adecuada recaudación de éstos; mas bien deberían basarse en fomentar el cumplimiento voluntario y promover la existencia de un consenso social sobre la necesidad ética y práctica de satisfacer los tributos legalmente establecidos,

En este punto, creemos que resulta sumamente necesario tomar en cuenta que el nivel de legitimación de una administración tributaria depende en alguna medida del nivel de legitimación del sistema fiscal que aplica, aunque la administración tributaria sea una destinataria más de dicho sistema.

Por ello, la SUNAT requiere con urgencia desarrollar un proceso de legitimación en el conjunto de la sociedad y con las instituciones del Estado. En el primer caso, manteniendo sus vínculos orgánicos con las asociaciones de contribuyentes, las asociaciones académicas y los colegios profesionales;

asimismo, dando señales claras, precisas y rápidas sobre su parecer en cuanto a los innumerables problemas de índole tributario que podrían generarse.

Respecto a las instituciones del Estado, la SUNAT debe promover un consenso con el Poder Legislativo para situarse como su asesora técnica principal, con el Poder Ejecutivo para permitir la canalización de las sinergias que permitan diseñar un esquema reglamentario adecuado, y con el Poder Judicial para permitir mayores niveles de rigurosidad en las decisiones de dicho poder pero también para exigirse a sí misma mantener niveles de calidad suficiente cuando sus órganos resuelvan controversias de índole impositiva.

1.3 Nuevos impuestos y la creación de los sistemas de deducciones y percepciones

Se hace necesario fijar las tasas impositivas al inicio de cada gobierno y realizar una amplia difusión de la política tributaria. Además, el gobierno se debe comprometer a establecer como requisito para efectuar cualquier modificación de tasas impositivas que ésta sea realizada a través de una ley aprobada por el Congreso en mayoría calificada. De esta manera, se introduciría estabilidad y predictibilidad en la política tributaria de, al menos, cinco años.

También se debe eliminar los impuestos antitécnicos y sustituir exoneraciones por subsidios directos y reintegros tributarios (como el drawback); en el caso particular del ITF, se propone su eliminación en diciembre del 2006, como estaba previsto, y establecer una tasa de cero para el control de la evasión tributaria sin generar distorsiones en la economía.

Además, se debe reformular el esquema de regalías mineras, pasando a uno que grave las utilidades (y no la producción, como sucede actualmente).

De igual forma, es necesario cambiar el enfoque efectista de la recaudación por uno de aumento de la base tributaria y de simplificación administrativa.

En lugar de determinarse como un porcentaje de los ingresos tributarios, debe fijarse según indicadores de desempeño anuales. Entre otros, se debe evaluar el crecimiento de la recaudación total, el aumento en la recaudación debido a la expansión de la base tributaria (ajustado por factores exógenos), la reducción de los costos de cumplimiento tributario, la reducción de la evasión y el grado de

concentración de la recaudación. Los contratos de estabilidad tributaria deberían generalizarse como un compromiso del Estado con todos, desde el ciudadano común que paga sus impuestos y las micro y pequeñas empresas, hasta las más grandes corporaciones interesadas en invertir en el Perú. Con el tiempo se podrá prescindir de ellos, pero mientras no se garantice la estabilidad y predictibilidad del sistema tributario, los contratos de estabilidad tributaria seguirán siendo necesarios. Fuente: SUNAT.

1.4 Diseño de la política tributaria

La política tributaria debe ser guiada por una serie de principios generales y específicos:

- El sistema tributario debe ser eficiente y equitativo.
- La eficiencia está asociada a un sistema neutral, de tasas bajas y de bases amplias.
- Las exoneraciones deben ser mínimas.
- La equidad implica gravar igual a contribuyentes con la misma capacidad contributiva y gravar más a contribuyentes con mayor capacidad contributiva.
- El objetivo de la política tributaria solo es recaudar impuestos, lo cual debe hacerse con el mínimo de distorsiones al mercado. La política tributaria no debe ser utilizada como instrumento para promover algún sector económico porque genera distorsiones en el mercado y no es una herramienta eficaz para generar crecimiento. De la misma manera, la política tributaria no debe distinguir entre tipos de productores.
- Sí debe reconocerse el efecto del bajo nivel educativo de los contribuyentes y las peculiaridades operativas de su proceso productivo, por ejemplo, la estacionalidad de la producción agropecuaria.

En el caso específico de la política tributaria peruana, ésta presenta problemas de neutralidad. La existencia de una variedad de regímenes tributarios, según tamaño, locación o sector económico en el cual se ubica el agente gravado, ocasiona una mayor pérdida de eficiencia en la asignación de recursos en el

mercado. Esta situación refleja la decisión política de promover ciertos segmentos usando la política tributaria, algo que constituye una violación de los principios de tributación.

Esta misma profusión de regímenes tributarios ocasiona problemas de simplicidad, lo cual ocasiona sobre costos tanto para la administración tributaria como para los agentes contribuyentes.

La posición fiscal ha mejorado significativamente en los últimos años, sin embargo, todavía quedan temas pendientes de mejora y el cambio de gobierno podría acarrear un retroceso en ciertos aspectos de la política fiscal.

Bajo la situación actual, la política fiscal es sostenible y los riesgos existentes son manejables. La recaudación fiscal ha aumentado notablemente en los últimos, por una combinación de mejor fiscalización, mayores tributos y condiciones económicas exógenas favorables. Está pendiente una mejora en términos de neutralidad, simplicidad y fiscalización de la política tributaria. El objetivo debe ser alcanzar niveles de presión tributaria más adecuados, con tasas impositivas más bajas que las actuales y una base más amplia de contribuyentes.

En términos del gasto fiscal, es urgente una reforma de proceso de asignación presupuestaria con el fin de que el gasto sea asignado sobre la base de gestión por resultados y no por presiones políticas o factores inerciales. En términos de la descentralización del gasto es necesario un rol más activo del SNIP y del gobierno central para complementar las deficiencias institucionales de los gobiernos subnacionales en el diseño de proyectos de inversión, de lo contrario muchos recursos disponibles por la bonanza fiscal no serán bien utilizados. En términos de deuda pública, debe hacerse una reforma del manejo de los pasivos contingentes, para garantizar que los riesgos implícitos sean manejables.

2.- Enfoques sobre administración tributaria

En muchos países en vías de desarrollo, la reforma de la administración tributaria ha sido parte de un esfuerzo de reforma fiscal más amplio para restablecer la estabilidad macroeconómica y reestructurar los sistemas fiscales de modo que los impuestos sean más eficientes, distorsionen menos las fuerzas

del mercado, y sean más fáciles de administrar. En países con economías en transición, el ímpetu por modernizar la administración tributaria también ha provenido de la necesidad de establecer una administración tributaria que pueda responder a las demandas de una economía de mercado creciente y al incremento resultante en el número de contribuyentes. Los administradores tributarios –tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados– también enfrentan el desafío de modernizar la administración tributaria para que pueda operar en forma eficiente en una economía cada vez más globalizada, caracterizada por el crecimiento de sectores difíciles de gravar tales como el financiero y otros sectores de servicios, y por la rápida expansión de sofisticada tecnología de computación y comunicaciones que podría ser usada por los contribuyentes para ocultar transacciones económicas

Como la experiencia lo ha demostrado en varios países, una reforma administrativa de fondo es posible; la administración tributaria se puede modernizar y mejorarse su eficacia. El resultado más evidente de esto es un incremento en el cobro de impuestos. Menos visible, pero igualmente importante, es el incremento de la eficiencia económica obtenida al reducir la brecha fiscal y la competencia desleal resultante de una carga impositiva desigual entre las empresas. Sin embargo, las reformas en la administración tributaria nunca son definitivas, y los esfuerzos reformistas deben ser actualizados continuamente. De lo contrario, lo alcanzado por el lado de la eficiencia puede ser fácilmente revertido.

2.1 Diagnóstico de problemas existentes y selección de una estrategia apropiada

Una de las primeras medidas que los reformistas deben tomar al iniciar una reforma de la administración tributaria es diagnosticar sobre los problemas existentes y desarrollar una estrategia apropiada. El diagnóstico es en sí mismo un ejercicio importante, dado que los reformistas deben identificar los problemas más importantes de la administración y definir sus objetivos claves. Incluso en países que ya tienen una administración tributaria eficaz, para mantener un alto nivel de eficacia dados los cambios constantes en la economía, en el sistema impositivo, y en la comunidad de contribuyentes, es necesario que los administradores tributarios revisen periódicamente la estrategia que se está

siguiendo. Naturalmente, las medidas incluidas en esta estrategia dependerán de las circunstancias particulares de cada administración tributaria.

Para diseñar una estrategia, es importante tener una idea clara de la eficacia global de la administración tributaria. La magnitud de la brecha fiscal de un país, a pesar del hecho de que es solamente una medida indicativa basada a menudo en datos estimados y en técnicas de muestreo, ha llegado a ser ampliamente reconocida como una medida importante de eficacia de administración tributaria. La brecha fiscal, es la diferencia entre los impuestos realmente pagados y los impuestos que deberían pagarse según las leyes y reglamentaciones existentes, incluye impuestos no pagados debido a la evasión fiscal, atrasos en el pago de impuestos (impuestos declarados pero no pagados), la merma en impuestos debido a la mala comprensión de las leyes impositivas por parte de los contribuyentes, y cualquier otra forma de incumplimiento. Si bien es normalmente difícil obtener una medida precisa de la brecha fiscal debido a la falta de estadísticas exactas y actualizadas necesarias para estimar la base impositiva potencial, es necesaria una noción general del orden de magnitud de la brecha fiscal y de su tendencia para que los administradores tributarios puedan determinar la estrategia general a seguir. En general, cuanto más grande sea la brecha fiscal, más radicales deberán ser los cambios a considerar en la estrategia.

La evasión y la elusión tributaria, comprende la adopción de aquellas conductas que se manifiestan de diferentes modalidades y tienen en común la finalidad de evitar el pago de impuestos, obteniendo de esta forma un enriquecimiento a expensas del incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Analizando las estadísticas de los años 2003/2004 y 2004/2005 efectuadas dentro de las mediciones de la economía informal en 21 países de América Latina, el Perú se encuentra en el cuarto lugar de informalidad, cuyos porcentajes alcanzan del 59.1% y 59.6% respectivamente, ubicándose en primer lugar Bolivia con niveles de 68.0% y 67.2%, le sigue Panamá 64.1% y 62.2%, luego Haití 59.3% y 59.6%, Honduras 50.8% y 49.3%, Guatemala 51.1% y 50.3%, Uruguay 50.8% y 49.2%, etc.

CONCLUSIONES

- Primera** : Los dispositivos que regulan el Código Tributario y los Tributarios del Gobierno Central, han sufrido modificaciones tendientes a mejorar el sistema de recaudación y aclarar definiciones, de tal manera que puedan ser fácilmente interpretadas por los contribuyentes y profesionales de la Contabilidad; sin embargo se puede observar que aun continua generando confusión en la interpretación.
- Segunda** : El cumplimiento de las funciones por parte de la SUNAT, es considerado como parcial, debido a la falta de orientación y adopción de mecanismos que permitan incluir programas de sensibilización tendientes a mejorar la calidad de información hacia los contribuyentes, fomentar de verdad la educación tributaria que genere conciencia y cultura tributaria.
- Tercera** : Los profesionales de la contabilidad, tienen un conocimiento entre regular a bueno de las normas tributarias, lo cual, también les permite comprender parcialmente los cambios y regulaciones establecidas en las normas respectivas; sin embargo existe un porcentaje menor de profesionales con conocimientos malos o sin conocimiento, que podrían constituir un factor de deficiente información a los contribuyentes.
- Cuarta** : Existe correlación negativa entre la frecuencia de modificación de las normas tributarias y su entendimiento, traducido en: “más modificaciones”, “menos comprensión”, lo cual provoca confusiones en la comprensión de los contribuyentes y especialistas asesores.
- Quinta** : Entre los cambios ocurridos en los últimos cinco años; resaltan el aumento del Impuesto General a las Ventas (IGV) a 19%, la adición de una tercera categoría del impuesto a la renta (IR) para personas naturales (15% hasta 27 UIT, 21% por el exceso de 27 UIT hasta 54 UIT y por el exceso 30%) y el aumento del Impuesto a la Renta para personas jurídicas, llegando a un equivalente de 30%, más el 4.1 % para las empresas que

distribuyan utilidades en efectivo. Las tasas de ambos impuestos (IGV e IR) para personas jurídicas son mayores que el promedio que aplican los países miembros de la OECD (17.8% y 29.8%, respectivamente).

Estas elevadas cargas impositivas disminuyen la rentabilidad de los proyectos de inversión, las utilidades de las empresas y el ingreso disponible de los contribuyentes. Además, el Impuesto a Renta (para personas naturales o jurídicas) ha sufrido varias modificaciones en el periodo mencionado, lo cual afecta la predictibilidad del retorno de las inversiones futuras. Pero también, al elevar el costo operativo, obstaculizan posibles mejoras salariales incluso en contextos económicos favorables.

POR LO QUE:

La hipótesis planteada que toda actividad económica, conlleva exigencias tributarias, Es probable que la falta de claridad de las normas tributarias, origine dificultad y confusión en la administración e interpretación de las mismas por parte del órgano administrador (SUNAT) así como por parte de los contribuyentes, asesores tributarios y contadores públicos especialistas en tributación, comprendidas en el periodo 2002-2007 del Perú; **ha sido probada**, ya que, en general las variaciones de las normas han sido sustanciales y el nivel de comprensión de éstas es cada vez menor, lo que estaría provocando actos de evasión y elusión tributaria voluntaria o involuntaria por parte de los contribuyentes.

SUGERENCIAS

- Primera** : Debido a la necesidad de variaciones en la normatividad legal tributaria, conviene señalar la necesidad de que el organismo regulador (SUNAT) establezca los mecanismos necesarios para implementar un programa de difusión dirigido al contribuyente y a los profesionales de Contabilidad, de tal manera que se asegure una calidad de información satisfactoria, y se contribuya a evitar riesgos de evasión tributaria voluntarios o involuntarios.
- Segunda** : SUNAT debe continuar con la implementación de orientadores en sus oficinas y/o a través de los auditores, los cuales están demostrando tener comprensión y orientar al contribuyente para que éste pueda cumplir con sus obligaciones tributarias en forma eficiente y oportuna.
- Tercera** : Es importante sugerir que se fomente mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, con el fin de que los contribuyentes conozcan y entiendan el destino que se les da a los tributos que pagan y de ese modo no adopten conductas que conlleven la elusión y evasión.
- Cuarta** : Se sugiere que se formulen las normas tributarias con la participación activa de especialistas con competencias necesarias en el manejo fiscal y con mayor nivel académico.
- Quinta** : Es menester de la Facultad de Ciencias Contables y Financieras de la Universidad Católica de Santa María, implementar un programa de difusión y sensibilización tributaria, tendiente a informar los aspectos normativos tributarios a los contribuyentes, así como considerar una mejor transferencia de los aspectos tributarios a los estudiantes de Contabilidad, con la finalidad de que los futuros egresados puedan tener una comprensión adecuada de las normas y se constituyan en orientadores de los contribuyentes, de tal manera que se mejore la base tributaria de la Región y del país.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguirre, Carlos, and Parthasarathi Shome, 1987 "The Mexican Value-Added Tax (VAT): Characteristics, Evolution and Methodology for Calculating the Base" IMF Working Paper 87/21 (Washington: International Monetary Fund).
2. Asilis, Carlos M., and Gian Maria Milesi-Ferretti, 1994 "On the Political Sustainability of Economic Reform". IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 94/3 (Washington: International Monetary Fund).
3. Bagchi, Amaresh, Richard Bird, and Aridnam Das-Gupta, 1995 An Economic Approach to Tax Administration Reform, Discussion Paper No. 3 (Toronto: International Center for Tax Studies, Faculty of Management, University of Toronto).
4. Bahl, Roy, and Jorge Martinez-Vazquez, 1992 "The Nexus of Tax Administration and Tax Policy in Jamaica and Guatemala" In Improving Tax Administration in Developing Countries, ed. by Bird and Casanegra de Jantscher (Washington: International Monetary Fund).
5. Bird, Richard, 1990a "Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience" Paper presented at the World Bank Conference on Tax Policy in Developing Countries, Washington, March.
6. Brennan - Buchanan. "El Poder Fiscal". 1997. Ed. Folio. España.-
7. Diamond, P.A. y Mirrlees, J.A. Optimal taxation and public production; I: Production efficiency and II: Tax rules; American Economic Review, Vol. 61, pp 8-27 y 261-78.
8. En realidad, Alemania intentó primero la armonización de impuestos en la UE hacia arriba, pero su posición no fue respaldada por el resto de naciones.
9. Grupo de Opinión Pública. Barómetro Empresarial - VI Encuesta Anual a Líderes Empresariales: Situación Económica y Empresarial del Perú 2004, setiembre-octubre 2004, Universidad de Lima.
10. Hall, R. y Rabushka, A. The Flat Tax, Stanford, Hoover Institution Press, 1985.
11. Hazlitt, Henry "La Economía en una lección". 1996. Ed. Folio. España
12. Información sobre los resultados de la tasa plana en Rusia se puede encontrar en: <http://www.finisterrae.cl/politicas/boletines/Rusia.PDFE>
13. Ministerio de Economía y Finanzas. Modificaciones del Código Tributario. Decreto Legislativo N° 930.
14. Ministerio de Economía y Finanzas. Modificaciones del Código Tributario. Decreto Legislativo N° 941.

15. Ministerio de Economía y Finanzas. Modificaciones del Código Tributario. Decreto Legislativo N° 953.
16. Ministerio de Economía y Finanzas. Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta. Decreto Supremo N° 054-99-EF. (Publicado el 14 de abril de 1999)
17. Ministerio de Economía y Finanzas. Texto Único Ordenado del Código Tributario Decreto Supremo N° 135-99-EF (Publicado el 19 de agosto de 1999).
18. Napoleoni, Claudio. "Diccionario de Economía Política". Ed. Ortells. 1982. España.
19. Paluzie, Elisenda. "Déficit Público". 1997. (en Fortune, Enciclopedia de Economía). Pág.267-270.
20. Schneider, Friedrich. The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003. IZA DP N°1431, diciembre 2004.
21. Villegas, Héctor B. "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario". Ed. Depalma. 1998. 7ª. Edición.- Argentina
22. Weil, David N. "Política Fiscal". Idem. Pág. 277-280.
23. www.econ.jk.at. Friedrich Schnerder an Bettina Hametner. THE SHADOW ECONOMY in Colombia: ZISE AND EFFECTS ON ECONOMIC GROWTH November 2007 Paper_Colombia_November.doc.



ANEXOS



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES



PROYECTO DE TESIS
CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN
LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS, EN EL
PERIODO 2002-2007, EN EL PERÚ

Presentado por el Magíster:
Edgard Agustín ÁLVAREZ HUERTAS
Para optar el Grado Académico de
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

AREQUIPA-PERÚ
2008

ÍNDICE

I. PREÁMBULO	61
II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO.....	62
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	62
1.1. Enunciado del problema.....	62
1.2. Descripción del problema	62
1.3. Justificación	65
2. MARCO TEÓRICO	66
2.1. La política tributaria	66
2.2. La administración tributaria	91
2.3. Los contribuyentes	96
2.4. Enfoques sobre política tributaria	102
3. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS	123
4. OBJETIVOS.....	124
5. HIPÓTESIS.....	124
III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL	
1. TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y MATERIALES DE VERIFICACIÓN..	125
1.1. Técnica	125
1.2. Instrumentos	125
1.3. Materiales de verificación	126
2. CAMPO DE VERIFICACIÓN	126
2.1. Ubicación Espacial	126
2.2. Unidades Temporal	127
2.3. Unidades de Estudio	127
3. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS	128
3.1. Organización	128
3.2. Recursos.....	128
3.3. Validación de los Instrumentos	129
3.4. Criterios para el Manejo de Resultados.....	129
IV. CRONOGRAMA	130

I. PREÁMBULO

Como Contador Público Colegiado, y estar desempeñando activamente mi profesión, me permite tener un contacto directo con los problemas tributarios que pasan las empresas tanto a nivel regional como nacional.

El sistema tributario ha sido definido hace un tiempo que podría considerarse como estable, sin embargo, las continuas modificaciones al código tributario y a todas sus normas complementarias, hacen que hayan interpretaciones erróneas o deficientes de éstas, constituyendo en factores que pueden contribuir a provocar hechos de evasión y elusión tributaria, provocando un problema de recaudación tributaria por parte del Órgano de Administración Tributaria en el Perú.

Naturalmente este hecho ha permitido que muestre un interés en este problema, para la determinación de las condiciones en la que se encuentran los contribuyentes que tienen que cumplir con compromisos tributarios, pero que pueden estar sometidos a continuas penalidades debido a que no logran un entendimiento cabal de las normas, hecho que podría verse agravado porque muchos usuarios no cuentan con los recursos necesarios para contratar un profesional que le haga el seguimiento a las normas tributarias vigentes.

El interés por este problema complejo me ha permitido presentar este proyecto de investigación, que permitirá hacer una evaluación del sistema tributario peruano y la relación existente entre su administración y evaluación del cumplimiento.

II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Enunciado del Problema

CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS, EN EL PERIODO 2002-2007, EN EL PERÚ.

1.2. Descripción del Problema

1.2.1. Área de Conocimiento

El estudio se enmarca dentro del campo de las Ciencias Sociales, en el área de la Contabilidad y la línea de Tributación.

1.2.2. Análisis de Variables

Las variables definidas para la presente investigación son:

La Variable Independiente, corresponde a la Política Tributaria en el Perú, cuyos indicadores son: Código Tributario, Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo.

La Variable Dependiente, corresponde a la Administración de la Política Tributaria en el Perú, con sus indicadores: cumplimiento de funciones, cumplimiento de atribuciones, cumplimiento de obligaciones por los contribuyentes, nivel de evasión, nivel de elusión tributaria y nivel de confusión en la administración tributaria.

1.2.3. Definición de Variables

En el cuadro 1 se hace la definición de variables e indicadores de la presente investigación.

Cuadro 1
Definición de Variables

VARIABLE		DEFINICIÓN
1	Política Tributaria en el Perú	Normas Nacionales que consideran al Código Tributario y los principales tributos, como son el Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo.
2	Administración de la Política Tributaria en el Perú	Considera al Órgano de Administración de la Política Tributaria en el Perú, que está constituida por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT, en base a sus funciones, atribuciones y obligaciones de los contribuyentes. Así cómo, se expresa la administración de la Política Tributaria en el Perú, considerando los conceptos de evasión y elusión tributaria (delito tributario).

Cuadro 2
Definición de Indicadores

INDICADOR		DEFINICIÓN
1.1	Código Tributario	El Código Tributario es la Norma Rectora de principios generales, instituciones, procedimientos y normas del ordenamiento jurídico-tributario en el Perú.
1.2	Impuesto a la Renta	Es el Impuesto que grava las rentas que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, así como las ganancias y beneficios considerados en la Ley del Impuesto a la Renta
1.3	Impuesto General a las Ventas	Impuesto que grava la venta en el país de bienes muebles; la prestación o utilización de servicios en el país; los contratos de construcción; y la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos.
1.4	Impuesto Selectivo al Consumo	Impuesto que grava la venta en el país a nivel de productor y la importación de bienes; la venta en el país por el importador de bienes; y los juegos de azar y apuestas, tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas.
2.1	Cumplimiento de Funciones de la SUNAT	La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria con las facultades que le son propias en su calidad de administración tributaria y aduanera.
2.2	Cumplimiento de Atribuciones por parte de la SUNAT	La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria con las prerrogativas que le son propias en su calidad de administración tributaria y aduanera.
2.3	Cumplimiento de Obligaciones por los Contribuyentes	Evaluación del nivel de cumplimiento del pago de tributos administrados por la SUNAT, en base a sus mecanismos de difusión.
2.4	Nivel de Evasión Tributaria	Decisión de algunos contribuyentes de no declarar total o parcialmente determinadas operaciones o bases imponibles.
2.5	Nivel de Elusión Tributaria	Capacidad del contribuyente para interpretar las leyes de manera de poder beneficiarse reduciendo el monto del impuesto a pagar.
2.6	Nivel de Confusión en la Administración Tributaria	Nivel de comprensión de las normas tributarias por parte de los contribuyentes.

1.2.4. Operacionalización de Variables

VARIABLES	INDICADORES
1. Política Tributaria en el Perú	1.1 Código Tributario
	1.2 Impuesto a la Renta
	1.3 Impuesto General a las Ventas
	1.4 Impuesto Selectivo al Consumo
2. Administración de la Política Tributaria en el Perú	2.1 Cumplimiento de funciones
	2.2 Cumplimiento de atribuciones
	2.3 Cumplimiento de Obligaciones por los contribuyentes
	2.4 Nivel de Evasión Tributaria
	2.5 Nivel de Elusión Tributaria
	2.6 Nivel de Confusión en la Administración Tributaria

1.2.4.1. Indicadores

La caracterización de los indicadores de la variable independiente, se sustenta en un conjunto de Tributos, cuya norma rectora es el Código Tributario, que a su vez esta se desprende del Sistema Tributario como parte integrante de la política tributaria en el Perú.

Así mismo, los indicadores de la variable dependiente, conforman un conjunto de funciones y atribuciones que deben cumplir los contribuyentes y que esta enmarcado dentro de la Administración de la Política Tributaria en el Perú.

1.2.5. Interrogantes de Investigación

Las interrogantes de la investigación, son las siguientes:

- ¿Cómo ha sido la evolución de la política tributaria en el Perú en el periodo 2002-2007?
- ¿Cuáles son las características del órgano administrador en la implementación de la política tributaria del Perú en el periodo 2002-2007?

- ¿Cuáles son las consecuencias más importantes de la Política Tributaria en su Administración, en el periodo 2002-2007?

1.2.6. Tipo de Investigación

El tema investigativo corresponde a la clase de Investigación Teórica y coyuntural.

1.2.7. Nivel de Investigación

El problema es de nivel Explicativo.

1.3. Justificación

Relevancia científica: la investigación propuesta, permitirá tener un conocimiento general de la evolución de la política tributaria en el Perú, así como su administración por la SUNAT a nivel nacional, con cuya información se identificará la frecuencia y durabilidad de las normas tributarias, así como su efectividad y estrategia de implementación por la institución administradora.

Relevancia humana: el significado que pretende dar la investigación propuesta, es determinar la efectividad de las normas tributarias para las empresas y administradores.

Relevancia contemporánea: considerando el criterio de eficiencia y calidad, se establecerá la importancia de la política tributaria en la economía del país y de los contribuyentes.

Factibilidad: El estudio propuesto es factible, debido a que se cuenta con información primaria y secundaria que permitirá la evaluación de la variación de las normas, así como de las estrategias de implementación por parte de SUNAT.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. LA POLÍTICA TRIBUTARIA

La política tributaria, en especial en los últimos años, se ha orientado a ampliar la base tributaria y a dotar a la SUNAT de nuevos mecanismos para luchar contra la evasión, la informalidad y el contrabando, buscando de esta manera asegurar mayores niveles de recaudación. Así, entre algunas de estas medidas se encuentran la introducción de los sistemas de retenciones, detracciones y percepciones del impuesto general a las ventas (IGV) y el incremento en un punto porcentual en su tasa, la reglamentación de la legislación sobre precios de transferencia, el nuevo tratamiento del arrastre de pérdidas en el impuesto a la renta, la reintroducción de un impuesto mínimo basado en los activos (ITAN), el endurecimiento del código tributario y de sus tablas de sanciones y la creación del impuesto a las transacciones financieras (ITF). Estas medidas permitieron que en los últimos cuatro años los ingresos tributarios presenten un crecimiento significativo (la presión tributaria en el 2006 fue de 14,9% del PBI) y que, por lo tanto, los resultados primarios del gobierno central se acerquen a los niveles necesarios para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, existe el riesgo de que esta situación sea sólo coyuntural, pues la recaudación es muy sensible a los resultados de los contribuyentes orientados a la exportación de commodities en los mercados internacionales. En ese sentido, para asegurar que los ingresos tributarios muestren un ritmo de crecimiento menos volátil y más acorde con el pleno empleo y el equilibrio externo, no sólo son necesarias adecuadas políticas macroeconómicas, sino también cambios de orden estructural en el sistema tributario que promuevan la inversión y el crecimiento de largo plazo. Así, en el marco de las facultades delegadas al poder ejecutivo para legislar en materia tributaria (Ley N° 28932), se han introducido una serie de cambios estructurales que apuntan a la ampliación de la base tributaria, la simplificación del sistema tributario, el establecimiento de predictibilidad para estimular la inversión y generar empleo, la búsqueda de equidad en el sistema, entre otros.

2.1.1 Sistema Tributario peruano

Interpretando a la EIN (2004)¹, el sistema tributario nacional se encuentra comprendido por el código tributario y los tributos del gobierno nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales y los tributos para otros fines. Por otro lado el código tributario establece los principios generales, instituciones, procedimientos y normas del ordenamiento jurídico – tributario.

Según Flores (2000)², el sistema tributario, es la denominación aplicada al sistema impositivo o de recaudación de un país. Consiste en la fijación, cobro y administración de los impuestos y derechos internos y los derivados del comercio exterior que se recaudan en el país, además administra los servicios aduaneros y de inspección fiscal. Partiendo del presupuesto de que toda sociedad se constituye con el objetivo de lograr un fin común, y como consecuencia lógica de esta premisa, se establecen las normas que habrán de regir su funcionamiento conjuntamente con los organismos que sean necesarios para la realización de este fin colectivo. El desarrollo de esta idea de sociedad, como cualquier otra actividad, genera costos y gastos, los cuales, como resulta obvio, deben ser cubiertos con los recursos propios de esa colectividad, bien porque en su seno se realizan tareas que le produzcan tales ingresos, o bien, y sobre todo, porque ésta percibe los aportes de sus miembros.

Según García (2000)³, coincidente con lo establecido con Tolosa (2007)⁴, el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos. El sistema tributario - y no un determinado impuesto - establecerá la obligación de contribuir en atención a la capacidad económica del sujeto pasivo; con tal fin, los tributos no pueden ser calculados sobre una base proporcional sino atendiendo al principio de progresividad, mecanismo que debe respetarse para que el estado pueda cumplir con la obligación de proteger la economía nacional y de lograr un

¹ Escuela de Investigación y Negocios (2004) *Código Tributario*. Lima. Pacífico Editores.

² Flores Polo, Pedro (2000) *Derecho Financiero y Tributario Peruano*. Lima Ediciones Justo Valenzuela V. EIRL.

³ García Rada, J. (2000) *el Delito Tributario*. Lima. Editorial San Marcos.

⁴ Tolosa Carlos (2007) *El sistema tributario en Venezuela*. <http://www.gestiopolis.com/recursos>.

adecuado nivel de vida para el pueblo. La opinión de Ataliba (2000)⁵, es congruente con lo establecido por Ciarlo y San Martín (2007)⁶, un sistema tributario es un conjunto coherente de tributos. Por tal motivo, cualquier acumulación de tributos no es sistema tributario, aquí hay que hacer hincapié en el hecho de que la coherencia resulta fundamental para que esa acumulación de tributos pueda denominarse sistema. La coherencia supone la acomodación de ese colectivo tributario a unos principios, criterios u objetivos; la finalidad financiadora de los tributos no debería atentar contra su racionalidad. El conjunto de tributos puede estar determinado de acuerdo a un criterio de reparto de la carga pública; es decir, entre quienes deben contribuir para sostener los gastos del estado, esto origina una gran cantidad de preguntas: ¿han de pagar todos, o algunos deben ser excluidos?. ¿Todos deberían de hacerlo en la misma proporción o algunos más que otros? ¿Habrá que hacerlo según su riqueza, o su capacidad económica o de acuerdo con los beneficios recibidos del ente público? ¿Han de tenerse en cuenta criterios discriminatorios, como nacionalidad y extranjería, la raza, religión, la cultura, los conocimientos, la fidelidad al sistema político, etc.?. Cuando exista un criterio de distribución personal de la carga, ese conjunto dejará de ser una amalgama inerte, y podrán apreciarse en él los rasgos de un sistema, la coherencia en la selección y ordenación de cada uno de los tributos. El criterio de distribución puede venir dado por consideraciones de otro tipo, económicas, en cuanto a que el tributo se utilice también para frenar la inflación o el de estimular desarrollos sectoriales, o reprimir actividades sectoriales, o conseguir el máximo de eficiencia económica en términos de P. B. I, o el máximo de libertad de los agentes económicos, o la competitividad con otros países. Un ingrediente fundamental en la distribución de la carga resultan las consideraciones políticas de cualquier forma que se expresen, ya sean como redistributivas de rentas, el fomento o represión de la natalidad, la difusión de la cultura, el adoctrinamiento político, entre otros. En la medida en que aparecen uno o varios hilos conductores de la ordenación de los tributos, estamos en presencia de un sistema tributario. Resulta imposible la existencia de un conjunto coherente de tributos sin contradicciones. La contradicción principal surge entre los objetivos o

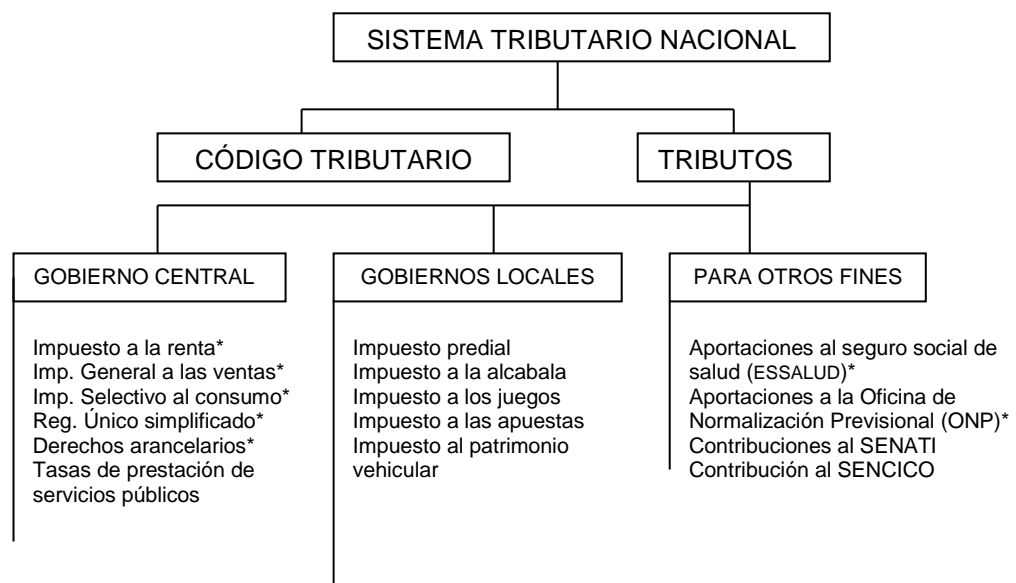
⁵ Ataliba, Geraldo (2000) *Hipótesis de la incidencia tributaria*. Lima. Instituto Peruano de Derecho Tributario.

⁶ Ciarlo, Alfredo y San Martín, Miguel Ángel (2007) *Sistema tributario como herramienta de crecimiento y bienestar económico*. www.iefpa.org.ar

principios inspiradores, la cual puede deberse al reflejo de una realidad social: los distintos grupos sociales compiten en el intento de disminuir la carga que gravita sobre ellos, es una lucha abierta pero no leal, concluyendo la confrontación en compromisos que implican contradicciones.

a) El Código Tributario

El Código Tributario constituye el eje fundamental del Sistema Tributario Nacional, ya que sus normas se aplican a los distintos tributos. De manera sinóptica, el Sistema Tributario Nacional puede esquematizarse de la siguiente manera:



Desde la entrada en vigencia del Código Tributario aprobado por el Decreto Legislativo N° 816, se han dictado diversos dispositivos legales que han complementado y/o modificado su texto; la Única Disposición Transitoria de la Ley N° 27038 establece que por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se expedirá el Texto Único Ordenado del Código Tributario; la Tercera Disposición Final de la Ley N° 27131 establece que las modificaciones en el Código Tributario efectuadas por dicha Ley deben ser incorporadas al Texto Único Ordenado del citado Código.

De conformidad con lo dispuesto en la Única Disposición Transitoria de la Ley N° 27038 y en la Tercera Disposición Final de la Ley N° 27131; se emitió el D.S. N° 135-99-EF, del 19 de agosto de 1999, en el que se aprobó el Texto Único del Código Tributario, que consta de un (1) Título Preliminar con quince (15) Normas, cuatro (4) Libros, ciento noventa y cuatro (194) Artículos, veintidós (22) Disposiciones Finales, cinco (5) Disposiciones Transitorias y tres (3) Tablas de Infracciones y Sanciones, el cual fue refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

- **Normas del Código Tributario**

Norma I: Contenido

El Código establece los principios generales, instituciones, procedimientos y normas del ordenamiento jurídico-tributario.

Norma II: Ámbito de Aplicación

El Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:

Impuesto: Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.

Contribución: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.

Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

Las Tasas, entre otras, pueden ser:

- ☑ **Arbitrios:** son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
- ☑ **Derechos:** son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.

- ☑ **Licencias:** son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

El rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

Las aportaciones al Seguro Social de Salud - ESSALUD y la Oficina de Normalización Previsional - ONP se rigen por las normas de este Código, salvo en aquellos aspectos que por su naturaleza requieran normas especiales, los mismos que serán señalados por Decreto Supremo⁷.

TEXTO ANTERIOR:

Las aportaciones que administran el Instituto Peruano de Seguridad Social - IPSS y la Oficina de Normalización Previsional - ONP se rigen por las normas de este Código, salvo aquellos aspectos que por su naturaleza requieran normas especiales, los mismos que serán señalados por Decreto Supremo⁸.

Norma III: Fuentes del Derecho Tributario

Son fuentes del Derecho Tributario:

- ☑ Las disposiciones constitucionales;
- ☑ Los tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República;
- ☑ Las leyes tributarias y las normas de rango equivalente;
- ☑ Las leyes orgánicas o especiales que norman la creación de tributos regionales o municipales;
- ☑ Los decretos supremos y las normas reglamentarias;
- ☑ La jurisprudencia;
- ☑ Las resoluciones de carácter general emitidas por la Administración Tributaria; y,
- ☑ La doctrina jurídica.

Son normas de rango equivalente a la ley, aquéllas por las que conforme a la Constitución se puede crear, modificar, suspender o

⁷ Decreto Legislativo N° 953, publicado el 05 de febrero de 2004 y vigente a partir del 06 de febrero de 2004 (Párrafo sustituido por el Artículo 2°).

⁸ Ley N° 27038, publicada el 31 de diciembre de 1998 (Párrafo sustituido por el Artículo 2°).

suprimir tributos y conceder beneficios tributarios. Toda referencia a la ley se entenderá referida también a las normas de rango equivalente.

Norma IV: Principio de Legalidad - Reserva de la Ley

Sólo por Ley o por Decreto Legislativo, en caso de delegación, se puede:

- Crear, modificar y suprimir tributos; señalar el hecho generador de la obligación tributaria, la base para su cálculo y la alícuota; el acreedor tributario; el deudor tributario y el agente de retención o percepción, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10°;
- Conceder exoneraciones y otros beneficios tributarios;
- Normar los procedimientos jurisdiccionales, así como los administrativos en cuanto a derechos o garantías del deudor tributario;
- Definir las infracciones y establecer sanciones;
- Establecer privilegios, preferencias y garantías para la deuda tributaria; y,
- Normar formas de extinción de la obligación tributaria distintas a las establecidas en este Código.

Los Gobiernos Locales, mediante Ordenanza, pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley.

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas se regula las tarifas arancelarias.

Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro del Sector competente y el Ministro de Economía y Finanzas, se fija la cuantía de las tasas⁹.

TEXTO ANTERIOR:

Por Decreto Supremo expedido con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se fija la cuantía de las tasas.

En los casos en que la Administración Tributaria se encuentra facultada para actuar discrecionalmente optará por la decisión administrativa que considere más conveniente para el interés público, dentro del marco

⁹ Decreto Legislativo N° 953, publicado el 05 de febrero de 2004 y vigente a partir del 06 de febrero. (Párrafo sustituido por el Artículo 3°).

que establece la ley (Párrafo incluido por el artículo 2º de la Ley N° 27335, publicada el 31 de julio de 2000).

Norma V: Ley de Presupuesto y Créditos Suplementarios

La Ley Anual de Presupuesto del Sector Público y las leyes que aprueban créditos suplementarios no podrán contener normas sobre materia tributaria.

Norma VI: Modificación y Derogación de Normas Tributarias

Las normas tributarias sólo se derogan o modifican por declaración expresa de otra norma del mismo rango o jerarquía superior.

Toda norma tributaria que derogue o modifique otra norma, deberá mantener el ordenamiento jurídico, indicando expresamente la norma que deroga o modifica.

Norma VII: Transparencia para la Dación de Incentivos o Exoneraciones Tributarias

La dación de normas legales que contengan incentivos, beneficios o exoneraciones tributarias, se sujetan a las siguientes reglas:

- La Exposición de Motivos que sustente el Proyecto de Ley deberá contener, entre otros, el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, análisis del costo fiscal estimado de la medida y el beneficio económico, sustentado a través de estudios y documentación que permita su verificación.
- Deberán ser acordes con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.
- El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, y a los beneficiarios de la misma; así como fijar el plazo de vigencia de los incentivos o exoneraciones tributarias el cual no podrá exceder de 3 años.
- Se podrá aprobar la prórroga del incentivo o exoneración tributaria, hasta por un plazo máximo adicional de 3 años contado a partir de la fecha de término de la vigencia de la norma legal que lo aprobó.

Para su aprobación se requiere, entre otros, de la evaluación del impacto a través de factores o aspectos ambientales, sociales, económicos, culturales, administrativos, así como el costo fiscal, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos no beneficiados, incremento en la magnitud del fomento de inversiones y ejecución de proyectos.

- ☑ No podrá concederse incentivos o exoneraciones tributarias sobre tasas y contribuciones.
- ☑ Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- ☑ Toda norma que otorgue incentivos o exoneraciones tributarias será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente, salvo casos de emergencia nacional.

La ley podrá establecer plazos distintos de vigencia respecto a los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el artículo 19º de la Ley del Impuesto a la Renta, no siendo de aplicación lo indicado en el inciso d) de la presente norma.

Toda exoneración o beneficio tributario concedido sin señalar plazo, se entenderá otorgado por tres (3) años. No hay prórroga tácita¹⁰.

TEXTO ANTERIOR:

NORMA VII: PLAZO SUPLETORIO PARA EXONERACIONES Y BENEFICIOS

Toda exoneración o beneficio tributario concedido sin señalar plazo, se entenderá otorgado por tres (3) años. No hay prórroga tácita.

Norma VIII: Interpretación de Normas Tributarias¹¹

Al aplicar las normas tributarias podrá usarse todos los métodos de interpretación admitidos por el Derecho.

Para determinar la verdadera naturaleza del hecho imponible, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT- tomará en cuenta los actos, situaciones y relaciones económicas que efectivamente realicen, persigan o establezcan los deudores tributarios.

¹⁰ Decreto Legislativo N° 953, publicado el 05 de febrero de 2004 y vigente a partir del 06 de febrero de 2004. (Norma VII sustituida por el Artículo 3°).

¹¹ Ley N° 26663, publicada el 22 de septiembre de 1996. (Norma modificada por el Artículo 1°).

En vía de interpretación no podrá crearse tributos, establecerse sanciones, concederse exoneraciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos de los señalados en la ley.

Norma IX: Aplicación Supletoria de los Principios del Derecho

En lo no previsto por este Código o en otras normas tributarias podrán aplicarse normas distintas a las tributarias siempre que no se les opongan ni las desnaturalicen. Supletoriamente se aplicarán los Principios del Derecho Tributario, o en su defecto, los Principios del Derecho Administrativo y los Principios Generales del Derecho.

Norma X: Vigencia de las Normas Tributarias

Las leyes tributarias rigen desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

Tratándose de elementos contemplados en el inciso a) de la norma IV de este Título, las leyes referidas a tributos de periodicidad anual rigen desde el primer día del siguiente año calendario, a excepción de la supresión de tributos y de la designación de los agentes de retención o percepción, las cuales rigen desde la vigencia de la Ley, Decreto Supremo o la Resolución de Superintendencia, de ser el caso. Tratándose de elementos contemplados en el inciso a) de la norma IV de este Título, las leyes referidas a tributos de periodicidad anual rigen desde el primer día del siguiente año calendario, a excepción de la supresión de tributos y de la designación de los agentes de retención o percepción, las cuales rigen desde la vigencia de la Ley, Decreto Supremo o la Resolución de Superintendencia, de ser el caso¹².

Los reglamentos rigen desde la entrada en vigencia de la ley reglamentada. Cuando se promulguen con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, rigen desde el día siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria del propio reglamento.

¹² Ley N° 26777, publicada el 3 de mayo de 1997 Párrafo modificado por la Primera Disposición Final y Transitoria.

Las resoluciones que contengan directivas o instrucciones de carácter tributario que sean de aplicación general, deberán ser publicadas en el Diario Oficial.

Norma XI: Personas sometidas al Código Tributario y demás Normas Tributarias

Las personas naturales o jurídicas, sociedades conyugales, sucesiones indivisas u otros entes colectivos, nacionales o extranjeros, domiciliados en el Perú, están sometidos al cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Código y en las leyes y reglamentos tributarios.

También están sometidos a dichas normas, las personas naturales o jurídicas, sociedades conyugales, sucesiones indivisas u otros entes colectivos, nacionales o extranjeros no domiciliados en el Perú, sobre patrimonios, rentas, actos o contratos que están sujetos a tributación en el país. Para este efecto, deberán constituir domicilio en el país o nombrar representante con domicilio en él.

Norma XII: Cómputo de Plazos

Para efecto de los plazos establecidos en las normas tributarias deberá considerarse lo siguiente:

- Los expresados en meses o años se cumplen en el mes del vencimiento y en el día de éste correspondiente al día de inicio del plazo. Si en el mes de vencimiento falta tal día, el plazo se cumple el último día de dicho mes.
- Los plazos expresados en días se entenderán referidos a días hábiles.

En todos los casos, los términos o plazos que vencieran en día inhábil para la Administración, se entenderán prorrogados hasta el primer día hábil siguiente.

En aquellos casos en que el día de vencimiento sea medio día laborable se considerará inhábil.

Norma XIII: Exoneraciones a Diplomáticos y Otros

Las exoneraciones tributarias en favor de funcionarios diplomáticos y consulares extranjeros, y de funcionarios de organismos

internacionales, en ningún caso incluyen tributos que gravan las actividades económicas particulares que pudieran realizar.

Norma XIV: Ministerio de Economía y Finanzas

El Poder Ejecutivo al proponer, promulgar y reglamentar las leyes tributarias lo hará exclusivamente por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas.

Norma XV: Unidad Impositiva Tributaria

La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia que puede ser utilizado en las normas tributarias para determinar las bases imponibles, deducciones, límites de afectación y demás aspectos de los tributos que considere conveniente el legislador.

También podrá ser utilizada para aplicar sanciones, determinar obligaciones contables, inscribirse en el registro de contribuyentes y otras obligaciones formales.

El valor de la UIT será determinado mediante Decreto Supremo, considerando los supuestos macroeconómicos.

- **Modificaciones del Código Tributario**

Decreto Legislativo N° 930

Se sustituyen parcialmente los artículos 32° y 39° del TUO del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N° 135-99-EF y modificatorias.

Decreto Legislativo N° 941

Modifican artículos del Texto Único Ordenado del Código Tributario. (Presunciones).

Decreto Legislativo N° 953

Modifican artículos del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por D.S. N° 135-99-EF y modificatorias.

- **El Registro Único de Contribuyentes**

Inscripción en el Registro Único de Contribuyentes

Deben inscribirse en el RUC a cargo de la SUNAT, todas las personas naturales o jurídicas, sucesiones indivisas, sociedades de hecho u otros entes colectivos, nacionales o extranjeros, domiciliados o no en el país, que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- Sean contribuyentes y/o responsables de tributos administrados por la SUNAT, conforme a las leyes vigentes.
- Que sin tener la condición de contribuyentes y/o responsables de tributos administrados por la SUNAT, tengan derecho a la devolución de impuestos a cargo de esta entidad, en virtud de lo señalado por una ley o norma con rango de ley. Esta obligación debe ser cumplida para proceder a la tramitación de la solicitud de devolución respectiva.
- Que se acojan a los Regímenes Aduaneros o a los Destinos Aduaneros Especiales o de Excepción previstos en la Ley General de Aduanas.
- Que por los actos u operaciones que realicen, la SUNAT considere necesaria su incorporación al registro.

Del Número de RUC

El número de inscripción en el RUC será de carácter permanente y uso obligatorio en cualquier documento que presenten o actuación que realicen ante la SUNAT.

El mencionado número también deberá ser comunicado a las Entidades de la Administración Pública, Empresas del Sistema Financiero, Notarios y demás sujetos comprendidos en el artículo 4º.

Exigencia del Número de RUC

Todas las Entidades de la Administración Pública, principalmente las mencionadas en el Apéndice del presente Decreto Legislativo, y los sujetos del Sector Privado detallados en el citado Apéndice solicitarán el número de RUC en los procedimientos, actos u operaciones que la SUNAT señale. Dicho número deberá ser consignado en los registros o bases de datos de las mencionadas Entidades y sujetos, así como en

los documentos que se presenten para iniciar los indicados procedimientos, actos u operaciones.

La veracidad del número informado se comprobará requiriendo la exhibición del documento que acredite la inscripción en el RUC o mediante la consulta por los medios que la SUNAT habilite para tal efecto.

La SUNAT mediante Resolución de Superintendencia podrá ampliar la relación de los sujetos o Entidades mencionados en el referido Apéndice.

Obligación de informar a la SUNAT

La información que los sujetos o Entidades comprendidos en el artículo anterior deben proporcionar a la SUNAT para el cumplimiento de sus fines, deberá consignar el número de RUC de las personas respecto de las cuales se proporcionará la citada información.

Los registros de la República, tales como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los Registros Públicos y otros registros, deberán proporcionar a la SUNAT la información que les sea requerida, en la forma, plazo y condiciones que ésta establezca.

Facultad de la SUNAT para el adecuado funcionamiento del Registro Único de Contribuyentes

La SUNAT mediante Resolución de Superintendencia establecerá:

- Las personas obligadas a inscribirse en el RUC conforme a lo señalado en el artículo 2º y las exceptuadas de dicha obligación.
- La forma, plazo, información, documentación y demás condiciones para la inscripción en el RUC, así como para la modificación y actualización permanente de la información proporcionada al Registro.
- Los supuestos en los cuales de oficio, la SUNAT procederá a la inscripción o exclusión y a la modificación de los datos declarados en el RUC.
- Los procedimientos, actos u operaciones en los cuales los sujetos o Entidades comprendidos en el artículo 4º deberán exigir el número de RUC.

- ☑ La forma, plazo y condiciones en que se deberá proporcionar la información a que se refiere el artículo 5º.
- ☑ Las demás normas complementarias y reglamentarias necesarias para la aplicación de la presente norma.

Sanciones

El incumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo será sancionado de conformidad con lo establecido en el Código Tributario.

Principales entidades y sujetos que deben exigir el número de RUC

- ☑ Los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- ☑ El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores – CONASEV, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP y el Banco de la Nación.
- ☑ El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL y el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN.
- ☑ El Banco Central de Reserva del Perú – BCR, la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Banca y Seguros – SBS, el Jurado Nacional de Elecciones, el Tribunal Constitucional del Perú, la Asamblea Nacional de Rectores.
- ☑ Las Universidades.
- ☑ El Poder Judicial.
- ☑ El Ministerio Público.
- ☑ Las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado.
- ☑ Las empresas del Sistema Financiero, las empresas del Sistema de Seguros, las empresas de Servicios Complementarios y Conexos, los Fondos de Seguros de Depósitos comprendidos en la el Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de

Banca y Seguros, aprobada por Ley N° 26702, y normas modificatorias.

- ☑ Las Administradoras de Fondos de Pensiones.
- ☑ La Bolsa de Valores de Lima, la Bolsa de Productos de Lima, las Instituciones de compensación y liquidación de valores, los Agentes de intermediación bursátil, las Administradoras de Patrimonios Fideicometidos, las Sociedades de Propósito Especial, las Sociedades Titularizadoras, las Sociedades Administradoras de Fondos Mutuos de Inversión en Valores o Fondos de Inversión y las Empresas Administradoras de Fondos Colectivos.
- ☑ Los Notarios y Fedatarios obligados a proporcionar informaciones relativas a hechos generadoras de obligaciones tributarias, conforme a lo dispuesto en el Código Tributario.
- ☑ Los Colegios Profesionales, clubes, las instituciones sociales, culturales, educativas o de cualquier otra índole.

b) Impuesto a la Renta

Ámbito de Aplicación

A fin de determinar los ingresos comprendidos en el ámbito de aplicación del Impuesto a la Renta, se aplicarán las siguientes reglas:

- a) Los previstos en el literal d) y en los incisos 1) y 2) del Artículo 1º de la Ley, así como los referidos en el Artículo 3º de la Ley están afectos al Impuesto aun cuando no provengan de actividad habitual.
- b) Para efecto del acápite i) del inciso 2) del Artículo 1º de la Ley, se entenderá que hay lotización o urbanización, desde el momento en que se aprueben los estudios y proyectos y se autorice la ejecución de las obras conforme a lo dispuesto en el Reglamento Nacional de Construcciones, obligándose a llevar contabilidad conforme a Ley.
- c) Para efecto del numeral 4) del inciso b) del Artículo 2º de la Ley forma parte de la renta gravada de las empresas la diferencia entre el costo computable y el valor asignado a los bienes adjudicados al socio o titular de la empresa individual de responsabilidad limitada, por retiro del primero o disolución parcial o total de cualquier sociedad o

empresa. Para determinar el costo computable se seguirá lo dispuesto en el Artículo 20° y 21° de la Ley.

d) El inciso c) del Artículo 2° de la Ley sólo es aplicable cuando la empresa que cesa sus actividades es una empresa unipersonal. En este caso, la ganancia de capital tributará de acuerdo a lo previsto en el inciso d) del Artículo 28° de la Ley.

e) Para efecto del inciso a) del Artículo 3° de la Ley no se consideran ingresos gravables a la parte de las indemnizaciones que se otorgue por daños emergentes.

f) En los casos a que se refiere el inciso b) del Artículo 3° de la Ley no se computará como ganancia el monto de la indemnización que, excediendo el costo computable del bien, sea destinado a la reposición total o parcial de dicho bien y siempre que para ese fin la adquisición se contrate dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se perciba el monto indemnizatorio y el bien se reponga en un plazo que no deberá exceder de dieciocho (18) meses contados a partir de la referida percepción.

En casos debidamente justificados, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) autorizará un mayor plazo para la reposición física del bien.

g) La ganancia o ingreso derivado de operaciones con terceros a que alude el último párrafo del Artículo 3° de la Ley, se refiere a la obtenida en el devenir de la actividad de la empresa en sus relaciones con otros particulares, en las que los intervinientes participan en igualdad de condiciones y consienten el nacimiento de obligaciones.

En consecuencia; constituye ganancia o ingreso para una empresa, la proveniente de actividades accidentales, los ingresos eventuales y la proveniente de transferencias a título gratuito que realice un particular a su favor. En estos casos, el adquirente deberá considerar la ganancia o ingreso al valor de ingreso al patrimonio.

El término empresa comprende a toda persona o entidad perceptora de rentas de tercera categoría y a las personas o entidades no domiciliadas que realicen actividad empresarial.

h) La persona natural con negocio que enajene bienes de capital asignados a la explotación de su negocio, generará ganancia de capital que tributará de acuerdo a lo previsto en el inciso d) del Artículo 28° de la Ley, salvo lo dispuesto por el primer párrafo del Artículo 1°-A.

i) Las enajenaciones de bienes distintos a los señalados en el inciso a) del Artículo 2° de la Ley que hayan sido adquiridos por causa de muerte, serán computables a efectos del Impuesto a la Renta, salvo lo dispuesto en el acápite i) del último párrafo del Artículo 2° de la Ley.

Lo dispuesto en este inciso es de aplicación a las personas naturales, sucesiones indivisas y sociedad conyugal que haya optado por tributar como tal.

j) Para efecto del inciso a) del Artículo 2° de la Ley, se considera ganancia de capital en la redención o rescate de certificados de participación u otro valor mobiliario emitido en nombre de un Fondo Mutuo de Inversión en Valores, un Fondo de Inversión o un Fideicomiso de Titulización a aquel ingreso que proviene de la enajenación de bienes de capital efectuada por los citados Fondos o Fideicomisos¹³.

c) Impuesto General a las Ventas

Operaciones Gravadas

El Impuesto General a las Ventas grava las siguientes operaciones:

- La venta en el país de bienes muebles;
- La prestación o utilización de servicios en el país;
- Los contratos de construcción;
- La primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos.

Asimismo, la posterior venta del inmueble que realicen las empresas vinculadas con el constructor, cuando el inmueble haya sido adquirido

¹³ Decreto Supremo N° 134-2004-EF, publicado el 05.10.2004 y vigente a partir del 06.10.2004. Inciso incorporado por el artículo 2°.

directamente de éste o de empresas vinculadas económicamente con el mismo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando se demuestre que el precio de la venta realizada es igual o mayor al valor de mercado. Se entiende por valor de mercado el que normalmente se obtiene en las operaciones onerosas que el constructor o la empresa realizan con terceros no vinculados, o el valor de tasación, el que resulte mayor.

Conceptos No Gravados

No están gravados con el impuesto:

El arrendamiento y demás formas de cesión en uso de bienes muebles e inmuebles, siempre que el ingreso constituya renta de primera o de segunda categorías gravadas con el Impuesto a la Renta.

- ☑ La transferencia de bienes usados que efectúen las personas naturales o jurídicas que no realicen actividad empresarial;

La transferencia de bienes que se realice como consecuencia de la reorganización de empresas¹⁴;

El monto equivalente al valor CIF, en la transferencia de bienes no producidos en el país efectuada antes de haber solicitado su despacho a consumo.

- ☑ El Banco Central de Reserva del Perú por las operaciones de compra y venta de oro y plata que realiza en virtud de su Ley Orgánica.
- ☑ La transferencia o importación de bienes y la prestación de servicios que efectúen las Instituciones Educativas Públicas o Particulares exclusivamente para sus fines propios. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Educación, se aprobará la relación de bienes y servicios inafectos al pago del Impuesto General a las Ventas.

¹⁴ Ley N° 27039, publicada el 31 de diciembre de 1998. Inciso sustituido por el Artículo 2°.

La transferencia o importación de bienes y la prestación de servicios debidamente autorizada mediante Resolución Suprema, vinculadas a sus fines propios, efectuada por las Instituciones Culturales o Deportivas a que se refieren el inciso c) del Artículo 18º y el inciso b) del Artículo 19º de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobada por el Decreto Supremo N°179-2004-EF (TUO del Impuesto a la Renta) publicado el 8 de diciembre de 2004, y que cuenten con la calificación del Instituto Nacional de Cultura o del Instituto Peruano del Deporte, respectivamente¹⁵.

- ☑ Los pasajes internacionales adquiridos por la Iglesia Católica para sus agentes pastorales, según el Reglamento que se expedirá para tal efecto; ni los pasajes internacionales expedidos por empresas de transporte de pasajeros que en forma exclusiva realicen viajes entre zonas fronterizas.
- ☑ Las regalías que corresponda abonar en virtud de los contratos de licencia celebrados conforme a lo dispuesto en la Ley N° 26221.
- ☑ Los servicios que presten las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y las empresas de seguros a los trabajadores afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones y a los beneficiarios de éstos en el marco del Decreto Ley N° 25897.
- ☑ La importación o transferencia de bienes que se efectúe a título gratuito, a favor de Entidades y Dependencias del Sector Público, excepto empresas; siempre que sea aprobada por Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del Sector correspondiente. En este caso, el donante no pierde el derecho a aplicar el crédito fiscal que corresponda al bien donado.
- ☑ Los intereses y las ganancias de capital generados por Certificados de Depósito del Banco Central de Reserva del Perú y por Bonos “Capitalización Banco Central de Reserva del Perú”.
- ☑ La venta e importación de los medicamentos y/o insumos necesarios para la fabricación nacional de los equivalentes terapéuticos que se importan (mismo principio activo) para

¹⁵ Decreto Legislativo N° 882, publicado el 9 de noviembre de 1996. Inciso sustituido por el Artículo 22°.

tratamiento de enfermedades oncológicas y del VIH/SIDA, efectuados de acuerdo a las normas vigentes¹⁶.

Nacimiento de la Obligación Tributaria

La obligación tributaria se origina:

- En la venta de bienes, en la fecha en que se emite el comprobante de pago o en la fecha en que se entregue el bien, lo que ocurra primero.

Tratándose de naves y aeronaves, en la fecha en que se suscribe el correspondiente contrato.

Tratándose de la venta de signos distintivos, invenciones, derechos de autor, derechos de llave y similares, en la fecha o fechas de pago señaladas en el contrato y por los montos establecidos; en la fecha en que se perciba el ingreso, por el monto que se perciba, sea total o parcial; o cuando se emita el comprobante de pago, lo que ocurra primero.

- En el retiro de bienes, en la fecha del retiro o en la fecha en que se emite el comprobante de pago, lo que ocurra primero.
- En la prestación de servicios, en la fecha en que se emite el comprobante de pago o en la fecha en que se percibe la retribución, lo que ocurra primero.

En los casos de suministro de energía eléctrica, agua potable, y servicios finales telefónicos, télex y telegráficos, en la fecha de percepción del ingreso o en la fecha de vencimiento del plazo para el pago del servicio, lo que ocurra primero.

- En la utilización en el país de servicios prestados por no domiciliados, en la fecha en que se anote el comprobante de pago en el Registro de Compras o en la fecha en que se pague la retribución, lo que ocurra primero.
- En los contratos de construcción, en la fecha de emisión del comprobante de pago o en la fecha de percepción del ingreso, sea total o parcial o por valorizaciones periódicas, lo que ocurra primero.

¹⁶ Ley N° 27450 publicada el 19 de mayo de 2001. Inciso incorporado por el Artículo 1°.

- ☑ En la primera venta de inmuebles, en la fecha de percepción del ingreso, por el monto que se perciba, sea parcial o total.
- ☑ En la importación de bienes, en la fecha en que se solicita su despacho a consumo.

Crédito Fiscal

El crédito fiscal está constituido por el Impuesto General a las Ventas consignado separadamente en el comprobante de pago, que respalde la adquisición de bienes, servicios y contratos de construcción, o el pagado en la importación del bien o con motivo de la utilización en el país de servicios prestados por no domiciliados.

Sólo otorgan derecho a crédito fiscal las adquisiciones de bienes, servicios o contratos de construcción que reúnan los requisitos siguientes:

- ☑ Que sean permitidos como gasto o costo de la empresa, de acuerdo a la legislación del Impuesto a la Renta, aún cuando el contribuyente no esté afecto a este último impuesto.

Tratándose de gastos de representación, el crédito fiscal mensual se calculará de acuerdo al procedimiento que para tal efecto establezca el Reglamento.

- ☑ Que se destinen a operaciones por las que se deba pagar el Impuesto.

Para ejercer el derecho al crédito fiscal a que se refiere el párrafo anterior se cumplirán los siguientes requisitos formales:

- ☑ Que el Impuesto esté consignado por separado en el comprobante de compra del bien, del servicio afecto, del contrato de construcción, o de ser el caso, en la nota de débito, o en la copia autenticada por el Agente de Aduanas o por el fedatario de la Aduana de los documentos emitidos por ADUANAS, que acrediten el pago del Impuesto en la importación de bienes¹⁷.

¹⁷ Ley N° 27039, publicada el 31 de diciembre de 1998. Párrafo sustituido por el Artículo 10°.

Los comprobantes a que se hace referencia en el párrafo anterior son aquellos que de acuerdo con las normas pertinentes, sustentan el crédito fiscal.

- ☑ Que los comprobantes de pago hayan sido emitidos de conformidad con las disposiciones sobre la materia; y,
- ☑ Que los comprobantes de pago, las notas de débito, los documentos emitidos por ADUANAS a los que se refiere el inciso a) del presente artículo, o el formulario donde conste el pago del Impuesto en la utilización de servicios prestados por no domiciliados; hayan sido anotados por el sujeto del Impuesto en su Registro de Compras, dentro del plazo que establezca el Reglamento. El mencionado Registro deberá reunir los requisitos previstos en las normas vigentes¹⁸.

Cuando en el comprobante de pago se hubiere omitido consignar separadamente el monto del Impuesto, estando obligado a ello o, en su caso, se hubiere consignado por un monto equivocado, procederá la subsanación conforme a lo dispuesto por el Reglamento. El crédito fiscal sólo podrá aplicarse a partir del mes en que se efectúe tal subsanación. Para ello, se deberá anular el comprobante de pago original y emitir uno nuevo.

Tratándose de comprobantes de pago emitidos por sujetos no domiciliados, no será de aplicación lo dispuesto en estos incisos.

No dará derecho al crédito fiscal, el Impuesto consignado en comprobantes de pago no fidedignos o falsos o que no cumplan con los requisitos legales o reglamentarios. Tampoco darán derecho al crédito fiscal los comprobantes que hayan sido otorgados por personas que resulten no ser contribuyentes del Impuesto o los otorgados por contribuyentes cuya inclusión en algún régimen especial no los habilite a ello.

Sin embargo, no se perderá el derecho al crédito fiscal en la adquisición de bienes, servicios y contratos de construcción, cuando el pago del total de la operación incluyendo el pago del Impuesto se hubiera

¹⁸ Ley N° 27039, publicada el 31 de diciembre de 1998. Inciso sustituido por el Artículo 10°.

efectuado mediante cheque, siempre que se cumpla con los requisitos que señale el Reglamento.

La SUNAT por Resolución de Superintendencia podrá establecer otros mecanismos de verificación para la validación del crédito fiscal.

En la utilización en el país de servicios prestados por no domiciliados, el crédito fiscal se sustenta en el documento que acredite el pago del Impuesto.

Para efecto de ejercer el derecho al crédito fiscal en los casos de sociedades de hecho, consorcios, joint ventures u otras formas de contratos de colaboración empresarial, que no lleven contabilidad independiente, el operador atribuirá a cada parte contratante, según la participación en los gastos establecida en el contrato, el Impuesto que hubiese gravado la importación, la adquisición de bienes, servicios y contratos de construcción, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento.

Dicha atribución deberá ser realizada mediante documentos cuyas características y requisitos serán establecidos por la SUNAT.

d) Impuesto Selectivo al Consumo

Sujetos del Impuesto Selectivo

En la venta de bienes en el país

- Los productores o fabricantes, sean personas naturales o jurídicas, que actúan directamente en la última fase del proceso destinado a producir los bienes especificados en los Apéndices III y IV del Decreto.
- El que encarga fabricar dichos bienes a terceros para venderlos luego por cuenta propia, siempre que financie o entregue insumos, maquinaria, o cualquier otro bien que agregue valor al producto, o cuando sin mediar entrega de bien alguno, se aplique una marca distinta a la del que fabricó por encargo.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior es sujeto del Impuesto Selectivo únicamente el que encarga la fabricación.

Tratándose de aplicación de una marca, no será sujeto del Impuesto Selectivo aquel a quien se le ha encargado fabricar un bien, siempre que medie contrato en el que conste que quien encargó fabricarlo le aplicará una marca distinta para su comercialización. De no existir tal contrato serán sujetos del Impuesto Selectivo tanto el que encargó fabricar como el que fabricó el bien.

- ☑ Los importadores en la venta en el país de los bienes importados por ellos, especificados en los Apéndices III y IV del Decreto.
- ☑ Las empresas vinculadas económicamente al importador, productor o fabricante.

En las importaciones, las personas naturales o jurídicas que importan directamente los bienes especificados en los Apéndices III y IV del Decreto o, a cuyo nombre se efectúe la importación.

Vinculación económica

Adicionalmente a los supuestos establecidos en el Artículo 54° del Decreto, existe vinculación económica cuando:

- ☑ El productor o importador venda a una misma empresa o a empresas vinculadas entre sí, el 50% o más de su producción o importación.
- ☑ Exista un contrato de colaboración empresarial con contabilidad independiente, en cuyo caso el contrato se considera vinculado con cada una de las partes contratantes.

No es aplicable lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo 57° del Decreto respecto al monto de venta, a lo señalado en este inciso.

Para efecto de lo dispuesto en el inciso a) de este artículo, se tomarán en cuenta las operaciones realizadas durante los últimos 12 meses¹⁹.

¹⁹ Decreto Supremo N° 64-2000-EF, publicado el 30.06.2000, vigente desde el 30.06.2000. Numeral sustituido por el artículo 34°

Accesoriedad en la Base Imponible

En la venta de bienes gravados, formará parte de la base imponible la entrega de bienes no gravados o prestación de servicios que sean necesarios para realizar la venta del bien.

En la venta de bienes inafectos, se encuentra gravada la entrega de bienes que no sean necesarios para realizar la operación de venta o su valor es manifiestamente excesivo en relación a la venta inafecta realizada.

Lo dispuesto en el párrafo anterior es también de aplicación cuando el bien entregado se encuentra afecto a una tasa mayor que la del bien vendido.

Pago

A las normas del Decreto para el pago del Impuesto Selectivo, les son de aplicación lo siguiente:

- Pago del Impuesto - Regla general
- Pagos a cuenta de gasolinas para motores, kerosene y otros
- Pagos a cuenta de aguas minerales, cervezas y otros
- Pagos a cuenta de licores, cigarrillos y otros
- Signos de control visible
- Importación de bienes

2.2. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

2.2.1. La SUNAT

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria es, de acuerdo a su Ley de creación, Ley N° 24829 y a su Ley General aprobada por Decreto Legislativo N° 501, una Institución Pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, dotada de personería jurídica de Derecho Público, patrimonio propio y autonomía económica, administrativa, funcional, técnica y financiera que, en virtud a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, expedido al amparo de lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° de la Ley N° 27658, ha absorbido a la Superintendencia Nacional de Aduanas,

asumiendo las funciones, facultades y atribuciones que por ley, correspondían a esta entidad.

De acuerdo a la Ley General de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, ésta tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima y puede establecer dependencias en cualquier lugar del territorio nacional²⁰.

2.2.2. Finalidad

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria con las facultades y prerrogativas que le son propias en su calidad de administración tributaria y aduanera, tiene por finalidad:

- Administrar, fiscalizar y recaudar los tributos internos, con excepción de los municipales, y desarrollar las mismas funciones respecto de las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a las que hace referencia la norma II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario y, facultativamente, respecto también de obligaciones no tributarias de ESSALUD y de la ONP, de acuerdo a lo que por convenios interinstitucionales se establezca.
- Administrar y controlar el tráfico internacional de mercancías dentro del territorio aduanero y recaudar los tributos aplicables conforme a ley.
- Facilitar las actividades económicas de comercio exterior, así como inspeccionar el tráfico internacional de personas y medios de transporte y desarrollar las acciones necesarias para prevenir y reprimir la comisión de delitos aduaneros
- Proponer la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras y participar en la elaboración de las mismas.
- Proveer servicios a los contribuyentes y responsables, a fin de promover y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Las demás que señale la ley.²¹

²⁰ Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT, aprobado mediante D.S. 115-2002-PCM publicado el 28-10-02. Artículo 3°

²¹ Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT, aprobado mediante D.S. 115-2002-PCM publicado el 28-10-02. Artículo 14°

2.2.3. Visión

Ser un emblema de distinción del Perú por su excelencia recaudadora y facilitadora del cumplimiento tributario y comercio exterior, comprometiendo al contribuyente y al usuario de comercio exterior como aliados en el desarrollo y bienestar del país.

2.2.4. Misión

Incrementar sostenidamente la recaudación tributaria y aduanera combatiendo, de forma honesta y justa, la evasión y el contrabando, mediante la generación efectiva de riesgo y servicios de calidad a los contribuyentes y usuarios del comercio exterior, así como, promoviendo el cumplimiento de sus obligaciones tributarias para contribuir con el bienestar económico y social de los peruanos.

2.2.5. Funciones y Atribuciones

- ☑ Administrar, recaudar y fiscalizar los tributos internos del Gobierno Nacional, con excepción de los municipales y otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley.
- ☑ Proponer al Ministerio de Economía y Finanzas la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras.
- ☑ Expedir, dentro del ámbito de su competencia, disposiciones en materia tributaria y aduanera, estableciendo obligaciones de los contribuyentes, responsables y/o usuarios del servicio aduanero, disponer medidas que conduzcan a la simplificación de los regímenes y trámites aduaneros, así como normar los procedimientos que se deriven de éstos.
- ☑ Sistematizar y ordenar la legislación e información estadística de comercio exterior, así como la vinculada con los tributos internos y aduaneros que administra.
- ☑ Proponer al Poder Ejecutivo los lineamientos tributarios para la celebración de acuerdos y convenios internacionales, así como emitir opinión cuando ésta le sea requerida.
- ☑ Celebrar acuerdos y convenios de cooperación técnica y administrativa en materia de su competencia.

- ☑ Promover, coordinar y ejecutar actividades de cooperación técnica, de investigación, de capacitación y perfeccionamiento en materia tributaria y aduanera, en el país o en el extranjero.
- ☑ Otorgar el aplazamiento y/o fraccionamiento para el pago de la deuda tributaria o aduanera, de acuerdo con la Ley.
- ☑ Solicitar, y de ser el caso ejecutar, medidas destinadas a cautelar la percepción de los tributos que administra y disponer la suspensión de las mismas cuando corresponda.
- ☑ Controlar y fiscalizar el tráfico de mercancías, cualquiera sea su origen y naturaleza a nivel nacional.
- ☑ Inspeccionar, fiscalizar y controlar las agencias de aduanas, despachadores oficiales, depósitos autorizados, almacenes fiscales, terminales de almacenamiento, consignatarios y medios de transporte utilizados en el tráfico internacional de personas, mercancías u otros.
- ☑ Prevenir, perseguir y denunciar al contrabando, la defraudación de rentas de aduanas, la defraudación tributaria, el tráfico ilícito de mercancías, así como aplicar medidas en resguardo del interés fiscal.
- ☑ Desarrollar y aplicar sistemas de verificación y control de calidad, cantidad, especie, clase y valor de las mercancías, excepto las que estén en tránsito y trasbordo, a efectos de determinar su clasificación en la nomenclatura arancelaria y los derechos que le son aplicables.
- ☑ Desarrollar y administrar los sistemas de análisis y fiscalización de los valores declarados por los usuarios del servicio aduanero.
- ☑ Resolver asuntos contenciosos y no contenciosos y, en este sentido, resolver en vía administrativa los recursos interpuestos por los contribuyentes o responsables; conceder los recursos de apelación y dar cumplimiento a las Resoluciones del Tribunal Fiscal, y en su caso a las del Poder Judicial.
- ☑ Sancionar a quienes contravengan las disposiciones legales y administrativas de carácter tributario y aduanero, con arreglo a Ley.
- ☑ Ejercer los actos y medidas de coerción necesarios para el cobro de deudas por los conceptos indicados en el inciso precedente.

- ☑ Mantener en custodia los bienes incautados, embargados o comisados, efectuando el remate de los mismos cuando ello proceda en el ejercicio de sus funciones.
- ☑ Adjudicar directamente, como modalidad excepcional de disposición de mercancías, aquellas que se encuentren en abandono legal y en comiso administrativo. La adjudicación se hará a las entidades estatales y a aquellas a las que oficialmente se les reconozca fines asistenciales o educacionales, sin fines de lucro.
- ☑ Desarrollar programas de información, divulgación y capacitación en materia tributaria y aduanera.
- ☑ Editar, reproducir y publicar el Arancel Nacional de Aduanas actualizado, los tratados y convenios de carácter aduanero, así como las normas y procedimientos aduaneros.
- ☑ Determinar la correcta aplicación y recaudación de los tributos aduaneros y de otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley, así como de los derechos que cobre por los servicios que presta.
- ☑ Participar en la celebración de Convenios y Tratados Internacionales que afecten a la actividad aduanera nacional y colaborar con los Organismos Internacionales de carácter aduanero.
- ☑ Ejercer las demás funciones que sean compatibles con la finalidad de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) ejercerá las funciones antes señaladas respecto de las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a las que hace referencia la Norma II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por el Decreto Supremo N° 135-99-EF.

La SUNAT también podrá ejercer facultades de administración respecto de otras obligaciones no tributarias de ESSALUD y de la ONP, de

acuerdo a lo que se establezca en los convenios interinstitucionales correspondientes.²²

2.2.6. Tributos que administra

En mérito a facultades delegadas, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Legislativo No. 771 dictó la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional, vigente a partir desde 1994, con los siguientes objetivos:

- Incrementar la recaudación.
- Brindar al sistema tributario una mayor eficiencia, permanencia y simplicidad.
- Distribuir equitativamente los ingresos que corresponden a las Municipalidades.

2.3 LOS CONTRIBUYENTES

Según la definición del Código Tributaria; Contribuyente es aquel que realiza o respecto del cual, se produce el hecho generador de la obligación tributaria.

2.3.1 Recaudación

Constituyen los ingresos generados por los Tributos pagados por los Contribuyentes, así como de otros ingresos no corrientes.

De acuerdo a la clasificación económica, los ingresos están agrupados en corrientes y de capital; los ingresos corrientes se dividen en tributarios y no tributarios, a su vez los ingresos tributarios están constituidos por la totalidad de la recaudación tributaria efectuada y reportada por SUNAT, mientras que los no tributarios están organizados por tasas, intereses, regalías petroleras y mineras, transferencias de utilidades de empresas estatales y al FEDADOI.

Los ingresos de capital consideran los recursos procedentes de la venta de activos y donaciones.

²² Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT, aprobado mediante D.S. 115-2002-PCM publicado el 28-10-02. Artículo 15°

2.3.2 Cumplimiento de Obligaciones Tributarias

Una política tributaria ideal es aquella que recauda lo necesario para suplir los gastos e inversiones públicas a partir de la contribución de todos los ciudadanos, según su capacidad de contribuir y ojala sin crear nuevos impuestos. Sin embargo, la distribución equitativa de la carga tributaria por contribuyente, de acuerdo con las normas establecidas, presenta una serie de problemas, siendo el principal la evasión tributaria.

2.3.3 Evasión Tributaria

La evasión proviene de la decisión de algunos contribuyentes de no declarar total o parcialmente determinadas operaciones o bases imponibles, es toda acción u omisión parcial o total, tendiente a eludir, reducir, retardar el cumplimiento de la obligación tributaria.

La evasión, no sólo significa una pérdida de ingresos fiscales, con sus efectos consiguientes en la prestación de servicios públicos, sino que implica una distorsión del tributario, fracturando la equidad de los impuestos.

La evasión fiscal, evasión tributaria o evasión de impuestos es una figura jurídica consistente en el impago voluntario de tributos establecidos por la ley. Es una actividad ilícita y habitualmente está contemplado como delito o como infracción administrativa en la mayoría de los ordenamientos.

2.3.4 Elusión Tributaria

La elusión depende de la capacidad del contribuyente para interpretar las leyes de manera de poder beneficiarse reduciendo el monto del impuesto a pagar.²³

Coincidimos con lo expuesto por García (2000)²⁴, referido por Flores (2000)²⁵, cuando establece que la elusión tributaria consiste en que, mediante el empleo de ley, el contribuyente busca la manera de pagar menos impuesto o de eludir la carga tributaria, no pagándolos.

²³ Por su parte, los gastos tributarios dependen de la decisión de las autoridades económico-fiscales de renunciar al cobro de un impuesto por parte de sectores, regiones o contribuyentes. CEPAL (1998).

²⁴ García Rada, J. (2000) *El Delito Tributario*. Lima. Editorial San Marcos.

²⁵ Flores Polo, Pedro (2000) *Derecho Financiero y Tributario Peruano*. Lima. Ediciones Justo Valenzuela V. EIRL.

Castillo (1970)²⁶, dice que la elusión consiste en “impedir que se genere el hecho tributario, que surja la obligación tributaria, evitando el acto previsto en la ley como generador de impuesto”

Según Villegas (2000)²⁷, la elusión es el acto de defraudación fiscal cuyo propósito es reducir el pago de las contribuciones que por ley le corresponden a un contribuyente. Puede ser por engaños, errores, u omisiones en las declaraciones o cualquier otro acto del que se tenga un beneficio indebido en perjuicio del fisco. la elusión fiscal es siempre una conducta antijurídica.

Según Bravo (2007)²⁸, en la elusión el contribuyente hace uso de un comportamiento dirigido a impedir el perfeccionamiento del hecho imponible, sea total o parcialmente, mediante procedimientos técnicos propios de la autonomía de voluntad y libertad de contratación; pero señalados por el único propósito de la finalidad fiscal. Tal sería el caso, por ejemplo, de la fusión de una sociedad que tiene pérdidas acumuladas, las mismas que permiten a la sociedad absorbente procurarse de un escudo fiscal por el resto del plazo señalado en la Ley del Impuesto a la Renta. Como se sabe, no existe impedimento legal para fusionar sociedades que hayan arrojado pérdidas, y la propia normatividad tributaria permite el arrastre de pérdidas de la sociedad absorbida por la sociedad absorbente, aunque con ciertas limitaciones (proporcionalidad con los activos transferidos, realización de la misma actividad, entre otros). También será un ejemplo de elusión el adquirir un bien del activo por medio de un contrato de Leasing, considerando el tratamiento tributario dispensado a esta operación (recuperación de la inversión afectando las cuotas directamente a resultados y no vía depreciación), lo cual incidirá finalmente en la Base Imponible del Impuesto a la Renta. Para ciertos autores, la elusión tributaria se presenta sólo cuando la propia normatividad impositiva faculta al contribuyente a asumir comportamientos diferentes. Consideramos que en estos casos

²⁶ Juan Lino Castillo, “Evasión Fiscal Legítima” publicado en la Revista del Instituto de Derecho Tributario- Julio a Diciembre 1970, pág. 3)

²⁷ Villegas, Héctor B. (2000) *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires. Ediciones Depalma.

²⁸ Bravo Sheen, David (2007) Simulación, abuso de formas, elusión y fraude a la ley en el derecho tributario

estamos ante lo que se denomina "Economía de Opción", pues en realidad el contribuyente decide, dentro de varias alternativas posibles, qué tratamiento impositivo resultará para él menos oneroso, sin que ello signifique transgredir la normatividad tributaria. Así por ejemplo, y de acuerdo con nuestra legislación tributaria, un contribuyente que se dedica a la comercialización de productos podrá ubicarse dentro del Régimen General, el Régimen Especial o el Régimen Único Simplificado, en tanto observe los requisitos legales establecidos. La Administración Tributaria no podría por este solo hecho determinar que el contribuyente tiene una conducta evasiva, pues el propio ordenamiento jurídico le permite ordenar su negocio de tal forma que soporte una carga impositiva menor. Es importante tener claro que no es lo mismo la elusión fiscal que la evasión fiscal (tax avoidance versus tax evasión). La mayoría de los autores identifican la utilización de los paraísos fiscales con actividades de evasión y fraude fiscal. Otros, en cambio, piensan que tales territorios se relacionan más con actividades legítimas de planificación fiscal internacional. De ahí la pugna entre personas y gobiernos favorables a su creación y frente a los que luchan por combatirlos e imponerles sanciones o mecanismos que traten de eliminar sus efectos. Por eso, en relación con esa definición, debemos precisar y distinguir una serie de conceptos importantes como son la "evasión fiscal" que es ilegal, de la "elusión de impuestos", que no lo es y el planeamiento tributario, que tienen de común el mismo efecto, menos ingresos recaudados para el fisco.

2.3.5 Efectos de la Evasión y Elusión Tributaria

Múltiples factores de carácter extra-económicos originan o incrementan sus efectos:

- Carencia de una conciencia tributaria: la aceptación del sistema tributario depende de la moderación de la carga tributaria, de la equidad del sistema y de la opinión que tengan los contribuyentes del destino de los impuestos.
- Sistema tributario poco transparente: las leyes tributarias, los decretos reglamentarios, circulares, etc., deben ser estructurados de manera tal, que presenten técnica y jurídicamente el máximo

posible de inteligibilidad, que el contenido de los mismos sea claro y preciso.

- ☑ Administración tributaria poco flexible: esta flexibilización es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos, sociales y en la política tributaria, en particular, la Administración Tributaria deba adecuarse rápidamente a las mismas.
- ☑ Bajo riesgo de ser detectado: adecuados sistemas y mecanismos de control y fiscalización modifican la valorización costo-beneficio en la decisión de evadir y reducen la inequidad horizontal y vertical.

Sin lugar a dudas la lucha contra la evasión no es fácil, no sólo hace falta una decisión política sino que es un verdadero desafío de toda la sociedad. Sin embargo, es importante resaltar que buscar mayores niveles de recaudación a través de menores niveles de evasión resulta en mejoras inmediatas en materia de equidad tributaria.

Ante la existencia de evasión fiscal se recurre generalmente a alzas de los tipos impositivos de ciertos impuestos a manera de compensar lo que se deja de recaudar producto de la evasión, creando mayores distorsiones económicas, las cuales crecen más que proporcionalmente con los tipos impositivos.

Al mismo tiempo, se deteriora el funcionamiento de los mercados ya que los agentes que defraudan (en ocasiones siendo menos eficientes) pueden dejar fuera de competencia o hacen una competencia desleal a quienes cumplen.

En escenarios de evasión y elusión elevados, como es el caso del Perú, no será necesariamente aconsejable para la economía, el establecimiento de tasas más elevadas. Es más apropiado reducir la evasión en los impuestos que ya existen y no sólo pensando en los beneficios recaudatorios sino en los importantes beneficios en cuanto a eficiencia, equidad y legitimidad del sistema.²⁹

²⁹ Kaufmann, Kraay y Zoido- Lobatón (2001) han estimado la dirección de la causalidad entre índices fiscales y crecimiento económico: mejores índices fiscales (cumplimiento tributario, por ejemplo) causan mayor crecimiento del PBI per cápita, lo cual echa por tierra la teoría de crecer primero y atacar la evasión después a una menor tasa de evasión.

Cuanto más compleja sea la legislación tributaria, mayores serán los espacios para eludir y evadir.³⁰ De hecho, en el Perú como en muchos otros países en desarrollo, las empresas obtienen pérdidas contables consistentemente, mientras que los signos exteriores de riqueza de sus dueños mejoran: sus contadores son simplemente más hábiles e imaginativos que sus contrapartes del sector público.

La evasión tributaria, constituye una función inversa de los mecanismos de fiscalización y conciencia tributaria.³¹ Sin pretender dar cuenta exacta de su dimensión, las estimaciones permiten formarse una idea respecto de sus órdenes de magnitud. El Perú se encuentra entre los países con mayores niveles de evasión tributaria del IGV en la región, a pesar de que este nivel habría descendido de 68% en 1993 a 56% hacia fines de los noventa y hasta 50% el 2001.³² Más de la mitad de esta evasión se explica por cuatro sectores económicos: empresas de servicios, comercio, construcción y hoteles y restaurantes.

Es importante mencionar que en la lucha contra la evasión y elusión prima un enfoque de segmentación de contribuyentes y el diseño de procedimientos que den cuenta de los distintos perfiles de contribuyentes.

Existen contribuyentes que cumplen a cabalidad con sus impuestos y requieren de la Administración servicios expeditos, fáciles de cumplir, información clara. Más allá de eso no se prevé mayor atención de la Administración.

En un segmento medio se encuentra la mayoría de los contribuyentes que cumple si es fiscalizado y por tanto la administración debe planificar acciones de control basados en la información de terceros y en la propia de los contribuyentes. Aquí se incluyen los contribuyentes que quieren cumplir pero que no pueden porque no tienen recursos a la hora de

³⁰ La experiencia indica que el costo de administrar y cumplir con un sistema impositivo, así como las posibilidades de evasión y elusión aumentan con la complejidad de éste, es decir, con el número de tasas, franquicias y exenciones. Por ejemplo, Agha y Haughton (1996) analizan los determinantes de la evasión en el IVA usando información de corte transversal proveniente de 17 países de la OECD para el año 1987. Los autores encuentran que el cumplimiento decrece con el número de tasas: cada tasa adicional reduce el cumplimiento en 7%.

³¹ Es decir: $ET = f(CT, MF)$ donde: evasión tributaria=ET, mecanismos de fiscalización =MF y conciencia tributaria=CT

³² Silvani y Brondolo (1993), CIAT (2001) y FMI (2002).

pagar los impuestos y aquellos que no cumplen porque creen que nadie cumple (siguen a la masa).

Por último, están los contribuyentes evasores empedernidos que siempre intentarán burlar las normas para evitar el pago de los impuestos, incluso acudiendo a mecanismos de simulación de operaciones. Para estos contribuyentes la Administración debe tener una batería de medidas muy efectivas de acción que siempre apuntan hacia sanciones penales por los crímenes económicos en que incurrir.

Esta distinción es importante porque un plan de evasión pretende defender al Fisco y a los buenos contribuyentes en primer lugar y busca elevar los recursos disponibles por la vía de elevar la percepción de riesgo del segmento de contribuyentes que cumple de manera relativa (sólo si controlan), segmento que es muy sensible a las señales que da el sistema y la administración tributaria. También un plan de lucha contra la evasión apunta a dotar de los mecanismos legales y presupuestarios para combatir a los evasores contumaces del tercer segmento, lo que constituye una medida ejemplarizadora para el resto de los contribuyentes (pone contentos a los buenos contribuyentes y refuerza su comportamiento y eleva la percepción de riesgo de los contribuyentes del segmento medio).

2.4 ENFOQUES SOBRE POLÍTICA TRIBUTARIA

2.4.1 La política Tributaria en el Perú

La recaudación de tributos en el Perú se fundamenta en tres tipos de impuestos: el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). El primero grava los ingresos de las personas naturales y jurídicas. Los dos últimos gravan la producción y el consumo. El agregado de estos impuestos representa en la actualidad el 87% de los ingresos tributarios del Gobierno Central.

Estos tres impuestos básicos han sufrido notables cambios en los últimos tiempos. El IR, por ejemplo, se ha modificado tres veces desde el 2001. Así, se pasó de una tasa de 30% para las personas naturales y jurídicas vigente en el 2000, a una tasa de 20% en ambos casos en el

2001, aunque para las empresas era de 30% si es que no reinvertían las utilidades generadas. Para el 2002, la tasa de las personas naturales subió a 30%, mientras que la de personas jurídicas subió a 27% más 4.1% si redistribuía utilidades. En el 2004, la tasa de personas naturales se mantuvo, pero subió la de personas jurídicas a 30% más 4.1% si redistribuía utilidades.

El IGV, mientras tanto, en una de esas medidas temporales que terminan convirtiéndose en permanentes, subió de 16% a 17% en septiembre del 2003, manteniendo siempre el 2% adicional correspondiente al Impuesto de Promoción Municipal. En tanto, el ISC, un impuesto que supuestamente debía gravar los bienes suntuarios (autos, joyas, etc.) o aquellos productos con externalidades negativas (tabaco, alcohol, etc.), ha mantenido una estructura contraproducente en el caso de los combustibles, gravando más a los más limpios y menos a los más sucios. El caso del diesel 2, por ejemplo, es realmente patético. Es el combustible más sucio y el que menos ISC tiene y su carga se ha reducido en más de una oportunidad para paliar los efectos internos del alza en el precio internacional del crudo. A este esquema desordenado y carente de toda predictibilidad que no permite estimular la inversión ni generar empleo, se suman las innumerables perforaciones al sistema generadas a partir de 1997 por la proliferación de beneficios tributarios (exoneraciones, tasas diferenciadas, etc.). Se estima que son 208 las modalidades de gasto tributario contenidas en nuestra legislación. Y nuestros legisladores no hacen gran cosa por mejorar la situación y, por el contrario, siguen aprobando supuestos beneficios que en la práctica generan más caos y promueven la profundización de hasta cuatro grandes problemas que afectan directamente la recaudación de impuestos: la elusión, la evasión (se estima que en el caso del IGV alcanza el 50%), el contrabando (con la consecuente aparición de mercados negros) y la informalidad (de acuerdo con los estimados más recientes, el 61% del PBI en el 2003). La complejidad de las normas, las altas tasas de impuestos, la exagerada cantidad de beneficios tributarios direccionados hacia sectores o grupos específicos, la presencia de impuestos anti técnicos, la concentración de la carga tributaria en unos pocos formales y la

existencia de un Código Tributario frondoso y complejo, desalientan el cumplimiento de la obligación tributaria. Quizá por ello es que los empresarios peruanos desapruaban la política tributaria actual (86.3%) y que el 60.6% de ellos no confía en la Sunat. A este paso, no estamos tan lejos de la situación generada en Nueva Zelanda, por ejemplo, donde de acuerdo con un informe del 2001 preparado para los ministros, el Código Tributario produce "furia, frustración confusión y alienación" en los empresarios. Los defensores de los sistemas progresivos argumentan que las tasas diferenciadas para los ingresos exigen un mayor pago de aquellos que ganan más al aplicárseles tasas marginales más altas. Sin embargo, se puede establecer cierta progresividad en un sistema de tasa plana, usando la combinación de dos variables: el mínimo a deducir y el nivel de la tasa. Además, la simplificación del sistema reduciría drásticamente los costos de la administración de impuestos, pues estos son significativamente mayores para un sistema complejo. Los costos de cumplimiento, administración y fiscalización en EE.UU., por ejemplo, se sitúan entre 10% y 20% de lo recaudado. En el Perú, salvando las distancias por niveles de formalidad, elusión, evasión y contrabando, la Sunat se queda con el 2% de lo que recauda.

En países con sistemas progresivos, el incentivo para evitar los impuestos, legal o ilegalmente, son considerables y las oportunidades para hacerlo se incrementan junto con la complejidad de la legislación tributaria. Por eso no sorprende que en Nueva Zelanda, solo se encontrara una diferencia significativa entre lo que recauda un sistema progresivo y aquello que se obtendría por un sistema plano recién en el decil más alto de ingresos. El problema de la implementación de tasas diferenciadas en otros impuestos seguiría siendo siempre el aumento en el costo de cumplimiento. En nuestro caso, la simplificación en la administración del IR sería desfavorecida con la introducción de tasas diferenciadas en el IGV. Por lo tanto, una combinación adecuada podría obtenerse adoptando tasas planas para ambos impuestos, universalizando el IGV y mejorando el sistema de subsidios directos que ya existe. Recordemos que los pobres se benefician más de este último esquema que de la aplicación de tasas diferenciadas de impuestos.

Estas reformas se han llevado a cabo con éxito ya en varios países de Europa del Este. La tasa plana en Eslovaquia, que representa toda una innovación fiscal, se introdujo el año pasado y ayudó a estimular la inversión extranjera y el crecimiento económico, así como a un ligero incremento de la recaudación tributaria. Pero esta nación ha ido más allá en la reforma y ha establecido tasas planas tanto para los ingresos personales y corporativos, como para el impuesto al valor agregado. La introducción de medidas similares se está considerando ya en otros países del mundo, principalmente en la Unión Europea (UE). En Alemania, por ejemplo, se está considerando esta posibilidad luego de ver mermado su atractivo como destino de inversión en relación con los países que recién se integran a la UE y que ya tienen este sistema. En España y Holanda hay propuestas en el mismo sentido. Los países de la UE que no apliquen reformas fiscales con sistemas impositivos más simples y con tasas más bajas perderán los flujos de inversión y tarde o temprano se verán forzados a aplicar tales reformas.

2.4.1.1 La falta de estabilidad tributaria

Los contratos de estabilidad tributaria se convirtieron durante la última campaña electoral en el caballo de batalla del candidato "nacionalista". Otras propuestas populistas se sumaron a la iniciativa de Ollanta Humala y varios candidatos terminaron ofreciendo la tan popular revisión de contratos, como la gran solución para terminar con el "abuso" de las mineras y de algunas empresas de servicios públicos. No obstante, y como no es de extrañar, nadie toca el tema de fondo: por qué se firmaron dichos convenios de estabilidad tributaria. En los noventa, luego de un terrible gobierno que dejó al país en recesión y en una de las más fuertes hiperinflaciones de la historia mundial, el Perú había perdido la confianza de los inversionistas internacionales. Era, por tanto, necesario recuperar la credibilidad mediante políticas de choque que dieran resultados en el corto plazo. En política tributaria esto era más complicado, puesto que los ingresos fiscales eran bajos, la situación de las empresas estatales no podía ser peor y urgía asegurar ingresos (para lo que era necesario atraer inversión extranjera). En condiciones normales, se pudo enviar al mercado señales de que la política tributaria permanecería estable durante un período razonable,

para hacer posible que las empresas proyecten sus flujos de caja con seguridad. Pero no estábamos en condiciones normales y, ante la urgencia de inversión, se optó por la opción más factible: la firma de contratos de estabilidad tributaria.

Este mecanismo se utilizó en muchos países en desarrollo para atraer inversión. Sin embargo, puede inducir a la aparición de un círculo vicioso. La excesiva normatividad, la complejidad del sistema, la gran cantidad de mecanismos de gasto tributario y el constante cambio en las normas generan un entorno inestable, que justifica los contratos de estabilidad. Pero este mecanismo de fácil aplicación puede también fomentar un comportamiento irresponsable del gobierno en materia tributaria, el que se traduce en una serie de beneficios tributarios que disminuyen la recaudación y son difíciles de revertir por falta de voluntad política. Y la cuenta la recibimos hoy: algunos candidatos politizan el tema e inducen a la población a minimizar los beneficios de la inversión privada y a maximizar el supuesto “abuso” de las empresas que (según ellos), por tener un régimen estable, no pagan impuestos.

2.4.1.2 Constantes cambios de tasas impositivas

En los últimos cinco años se ha registrado una marcada recuperación de la recaudación tributaria. Se estima que del 2001 al 2005 los ingresos tributarios tuvieron un incremento real del orden del 48% (pasando de 12.5% del PBI en 2001 a cerca de 14% en 2005), recuperando el nivel de recaudación (como porcentaje del PBI) logrado en 1998 (también cerca del 14% del PBI). Sin embargo, la falta de estabilidad del sistema tributario y los vacíos que éste presenta hacen que los ingresos tributarios generados sean insuficientes. El aspecto fiscal se convierte así en determinante de las decisiones que rigen el sistema, lo cual, generalmente, conduce a mayores tasas y nuevos impuestos, en aras de incrementar la presión tributaria, dejando de lado la ampliación de la base tributaria.

2.4.1.3 Nuevos impuestos y la creación de los sistemas de deducciones y percepciones

Se introdujeron dos nuevos impuestos: un impuesto a las transacciones financieras (ITF) y una regalía a la actividad minera. El primero es un

sobre costo que pagan todos los usuarios del sistema financiero y el se hace la estabilidad tributaria

Además, se crearon diversos sistemas de pago adelantado de impuestos, los cuales se basan en la falsa premisa de que las empresas siempre tendrán ventas y utilidades, reduciendo de esta forma su capital de trabajo. Adicionalmente, el sistema de pago adelantado del IGV (detracciones y percepciones) implica que un conjunto de empresas asuma costos adicionales (US\$ 114 millones, según Confiep) por realizar la labor de recaudación, la cual debería estar en manos de la SUNAT. Así, hoy en día, el 15% de la recaudación es realizada directamente por un grupo de contribuyentes, obligados por SUNAT.

A partir de las comparaciones con tasas impositivas internacionales, pueden estimarse los sobre costos de carácter tributario. De esta manera, si es que se redujeran las tasas del IR y del IGV al nivel promedio de los países de la OECD, y se eliminasen los diversos impuestos anti técnicos existentes (ITF, regalías mineras, etc.), la carga tributaria de los contribuyentes disminuiría en aproximadamente US\$ 703 millones. A ello, habría que sumarle los sobrecostos arancelarios (US\$ 499 millones) y el costo de las ineficiencias administrativas (US\$ 250 millones).

Por último, existen exoneraciones tributarias a favor de ciertos sectores económicos y regiones geográficas. En el 2005, estas alcanzaron un monto de casi S/. 6 mil millones (2.1% del PBI). Las exoneraciones generan severas distorsiones en la asignación de recursos, favorecen a ciertos sectores en desmedro de otros, complican la administración tributaria y reducen la efectividad del ente recaudador.

2.4.1.4 La situación fiscal actual y el contexto internacional a mediano plazo Expansión económica y situación fiscal (Elmer Cuba)

La evidencia empírica disponible encuentra un alto grado de prociclicidad en los ingresos tributarios del Estado. De esta manera, podemos identificar un indicador de “ingresos fiscales estructurales”.

Nuestros cálculos encuentran que los ingresos tributarios estructurales han crecido en términos reales en 16% entre 2001 y 2005, frente a 34% de los ingresos tributarios observados. De esta manera, la mejoría en el déficit primario estructural en los últimos años es mucho menos evidente que la mejora que se puede constatar analizando solo el déficit fiscal observado. La implicancia es que es necesario ser cautelosos al examinar las mejoras fiscales de los últimos cinco años.

Si bien el crecimiento de los ingresos fiscales es un resultado natural de la expansión económica, la mejora en los resultados de la caja fiscal de los últimos años se ha beneficiado especialmente de un boom económico liderado por sectores como minería e hidrocarburos.

La puesta en marcha de grandes proyectos y, especialmente, el aumento en las cotizaciones internacionales de los principales minerales de exportación ha favorecido el crecimiento de la recaudación, particularmente la del Impuesto a la Renta (IR). Nótese que la recaudación por IR ha sido el rubro que más ha crecido en los últimos cinco años.

2.4.1.5 Escenarios de la economía mundial y política fiscal peruana

La sostenibilidad de los altos precios internacionales de metales depende principalmente de dos factores mutuamente relacionados: las situaciones económicas de las economías norteamericana y china.

La economía norteamericana encuentra vulnerabilidades en sus déficits externo y fiscal. En la actualidad, la configuración de la economía mundial, con los países asiáticos y petroleros invirtiendo sus excedentes en activos en dólares, particularmente para evitar una fuerte depreciación del dólar, parece garantizar la sostenibilidad de los desequilibrios internacionales a mediano plazo. Sin embargo, este equilibrio es frágil porque depende mucho de las expectativas de los agentes del mercado de capitales, más que de fundamentos macroeconómicos. Una posible pérdida de confianza en este escenario podría llevar a una fuerte depreciación del dólar y una posible recesión en Estados Unidos. Por un lado, el precio del oro podría verse beneficiado en este escenario, pero todos los precios de los metales industriales sufrirían una caída.

Por su parte, al economía china es vulnerable a los desequilibrios generados por un exceso de inversión y capacidad productiva instalada y dependencia de exportaciones. El sistema financiero todavía mantiene prácticas institucionales y crediticias que llevan a exacerbar los riesgos anteriores. Ante la insuficiencia del consumo doméstico, China depende del dinamismo de la economía mundial para generar demanda. Una caída de la economía mundial es el principal riesgo para China porque llevaría a insuficiencia de demanda agregada y, probablemente, a deflación. Ello tendría un impacto negativo sobre los precios de todos los metales.

2.4.1.6 Los desafíos hacia delante: la política fiscal macro, los ciclos y la sostenibilidad fiscal

Ciclos y política fiscal

Históricamente, la política fiscal en el Perú se ha caracterizado por ser procíclica, lo cual tiende a generar una mayor volatilidad macroeconómica. El gobierno de Alejandro Toledo no ha sido excepción, según nuestros estimados del déficit primario estructural³ y el impulso fiscal.

2.4.1.7 Los desafíos hacia delante: ordenamiento de la tributación Eficacia de la recaudación

El crecimiento de la recaudación en los últimos cinco años ha permitido que la presión tributaria pase de 12.1% en 2002 a un estimado superior a 14% para 2006. No obstante, este resultado todavía parece insuficiente para que el Estado peruano enfrente con éxito los retos que tiene.

Además, la economía peruana está sujeta a tasas impositivas excesivamente altas, y que no rinden como deberían. Por ejemplo, asumiendo máxima eficacia recaudadora, en términos de Impuesto General a las Ventas se debió recaudar en 2005 alrededor de S/. 44,329 millones (equivalente al 19% del valor agregado bruto de la economía peruana). La recaudación real de IGV alcanzó solo 41% de este monto, evidenciando una eficacia recaudadora muy por debajo de estándares internacionales. Las comparaciones internacionales de

presión tributaria también indican problemas persistentes en la tributación peruana. Por ejemplo, Chile recauda por Impuesto al Valor Agregado y por IR cifras significativamente superiores a las del Perú, a pesar de que en ambos casos se tienen tasas de impuesto similares.

Se puede concluir que existen un conjunto de factores que inciden en el bajo nivel de cumplimiento tributario del Perú, los cuales se pueden agrupar en tres grupos:

- Factores relacionados con los contribuyentes. Por ejemplo, falta de conciencia tributaria, bajo nivel educativo, baja rentabilidad e informalidad. Esto último se evidencia por la baja presión tributaria en sectores como agricultura, comercio y servicios, caracterizados por un alto porcentaje de informalidad.
- Factores relacionados con la política tributaria. Dentro de este grupo de factores encontramos las tasas elevadas, la falta de adecuación de los regímenes tributarios a las características de las actividades económicas y un exceso de incentivos tributarios como exoneraciones.
- Factores relacionados con las administraciones tributarias. La debilidad institucional de las administraciones tributarias (nacionales y locales) dificulta mejorar la cobranza y fiscalización de las obligaciones tributarias.

a) Régimen del IR

El impuesto a la renta debe gravar con las mismas reglas a todos los sectores económicos. En particular, dichos sectores deben estar afectados por:

- Las mismas tasas impositivas, posiblemente a un nivel menor.

La igualación de las tasas impositivas de los distintos sectores tendría mayor viabilidad con una tasa impositiva intermedia (digamos 20% o 25%). Esta alternativa de igualamiento de tasas para todos los sectores económicos en una tasa intermedia tendría además la ventaja de promover la competitividad del sector privado. Sin embargo el costo de esta alternativa sería la menor recaudación en el corto plazo.

Una segunda alternativa para evitar una pérdida de recaudación muy elevada sería aplicar tasas diferenciadas para las utilidades que no se distribuyen y para las utilidades que se distribuyen. Gravar a las utilidades no distribuidas con una tasa menor permite capitalizar a las empresas y promover el ahorro y la inversión. Por ejemplo se podría gravar con 20% las utilidades no distribuidas y con una tasa adicional de 15% la distribución de dividendos, o gravar las utilidades no distribuidas con una tasa de 25% y con una tasa adicional de 10% la distribución de dividendos.

Dado que la distribución de dividendos se grava con una tasa mayor, existe el incentivo para las empresas de “disfrazar” salidas de dinero de la empresa en la forma de pagos elevados a accionistas por otros conceptos (por ejemplo, remuneraciones). Al respecto, en los años recientes la legislación del impuesto a la renta ha avanzado lo suficiente para prevenir la sobrevaluación de este tipo de gastos.

Esta segunda alternativa tendría además la ventaja de que la pérdida de recaudación no sería tan elevada debido a que gravar los dividendos es administrativamente más sencillo, se distribuyen los riesgos de la evasión entre el impuesto a la renta que grava a la empresa y el impuesto a la renta que grava la distribución de utilidades (en este último caso la probabilidad de la evasión es más baja) y los gastos tributarios existentes en el impuesto a la renta no afectan al impuesto a los dividendos.

Finalmente para suavizar el impacto negativo sobre la recaudación se puede aplicar un cronograma gradual de reducción de las tasas. - La misma tasa de depreciación para los bienes del activo fijo El régimen de depreciación debe aplicarse uniformemente a todos los sectores. Una segunda decisión es si debe continuar aplicándose un régimen de depreciación acelerada. En la actualidad, esta existe en el sector agropecuario, para la inversión en infraestructura de riego, y también en el sector minero. No se debe descartar que esta continúe aplicándose, siempre que sea extensiva a todas las actividades económicas. Como ello tendría un costo de diferimiento de recaudación importante, nuestra recomendación es igualar las tasas actuales de depreciación de 10% y

20% en una tasa general del 10%⁸. El ajuste también debería realizarse de forma gradual para suavizar el impacto.

- El mismo sistema de arrastre de pérdidas.
- El mismo régimen de impuestos mínimos

b) Régimen del IGV: Revisión de tasa, rol de deducciones y percepciones.

Las altas tasas del IGV ocasionan pérdida de eficiencia en el mercado e inequidad. Se debería intentar una reducción gradual de dicha tasa y eliminación de exoneraciones tributarias. La ampliación de la base tributaria y la gradualidad en la reducción de la tasa permitirían mitigar el impacto fiscal, considerando que la mayor parte de la recaudación proviene todavía del IGV. El Marco Macroeconómico Multianual estima que el valor del gasto tributario de 2006 alcanza los S/. 3,982 millones a corto plazo, es decir 8% del Presupuesto del presente año. Es claro que la eliminación de gastos tributarios permitiría una mayor solvencia fiscal y menos distorsiones en el mercado. Sin embargo, se debe tomar en cuenta ciertas características de las exoneraciones para decidir finalmente sobre la conveniencia o no de su eliminación:

- “Exoneraciones históricas”: Aquellas actividades económicas que “siempre” han estado exoneradas, por ejemplo, la exoneración al IGV para varios productos agropecuarios. Si bien esto es independiente de la existencia o no de razones técnicas para la exoneración, son las más difíciles de eliminar por razones institucionales.
- “Exoneraciones populistas”: Aquellas que son resultado de una decisión explícita de este tipo de políticas y que no tienen mayor justificación técnica. Estas pueden estar relacionadas a la existencia de presiones de lobbies privados y otros grupos de poder. Por ejemplo, las exoneraciones tributarias para la amazonía.
- “Técnicas”: Aquellas que cuentan con fundamento económico, por ejemplo, la exoneración al ISC del diesel usado para la generación de electricidad.

Tanto las exoneraciones populistas como las históricas (en la medida que no tienen razones técnicas que las justifiquen) deben ser

eliminadas gradualmente. Las tasas de depreciación para terrenos y otros activos específicos se deben mantener en sus niveles actuales.

Si bien actualmente no existe un impuesto mínimo a la renta, el Impuesto Transitorio a los Activos Netos (ITAN) tiene efectos similares a los de un impuesto mínimo. Esto no impide que el ITAN no pueda ser perfeccionado.

Dicha eliminación debería estar sujeta a una serie de prerequisites: Primero, garantizar la solvencia de la política fiscal. Segundo, alcanzar el grado de inversión. Tercero, elevar la presión tributaria hasta alrededor de 18%.

Por otro lado, se debe continuar con los sistemas de deducciones, percepciones y retenciones porque, en general, estas constituyen buenas herramientas de fiscalización tributaria. Sin embargo, se debe estar atento a algunas posibles fallas. En particular, se debe ser cuidadoso en el nivel de la tasa del cobro adelantado, con el fin de evitar una excesiva pérdida de liquidez en las empresas

y/o la necesidad de hacer devoluciones masivas de impuestos. Además, el establecimiento de una tasa excesiva puede dar a pie a reacciones políticas negativas.

2.4.1.8 Los desafíos hacia delante: ordenamiento de los mecanismos de asignación y del gasto Reforma de asignación presupuestaria

Las deficiencias institucionales, políticas y económicas en el Perú se reflejan en un sistema de asignación presupuestaria inercial y basado en presiones políticas. Ello reduce la eficiencia del gasto, lo cual es agravado por la relativa escasez de recursos fiscales. Por lo tanto, es urgente la reforma del sistema de asignación del gasto.

La adopción de un sistema de gestión por resultados ha demostrado ser exitosa en muchos países del mundo. Su introducción es compleja y demanda un importante esfuerzo, además de un claro y sostenido apoyo político, pero es la modalidad de gestión pública que más puede aportar a la modernización del Estado.

En todos los indicadores internacionales que comparan los niveles de competitividad de países se pone énfasis en la capacidad del Estado de implantar políticas conducentes a crear un entorno positivo para el desarrollo de la actividad productiva privada. Por ello, se le otorga una elevada prioridad a la introducción del sistema de gestión por resultados en apoyo a la promoción de una mayor competitividad empresarial.

En el Perú existen algunas experiencias de implantar este tipo de gestión en entidades públicas, básicamente las ligadas a FONAFE. Otras entidades públicas ya establecen planes anuales con metas. Sin embargo, para que estas sean exitosas se requiere no solo un marco adecuado para su introducción, identificando metas preferentemente cuantificables y verificables y sus responsables y condicionantes, sino también incentivos que permitan premiar a los que cumplen con sus metas, y sancionar a los que no lo hacen usando el sistema de asignación presupuestaria. Este marco tiene que ser establecido para todas las entidades públicas como un primer paso e implica, especialmente, que la sociedad civil y el Congreso se involucren en la fiscalización del cumplimiento de las metas establecidas.

Asimismo, es necesario avanzar en la reducción de los costos del sistema de contratación del Estado, para hacerlo más rápido y transparente. Se debe profundizar los sistemas de compras estatales e informatización del sistema de adquisiciones del Estado.

El mejoramiento del sistema de asignación presupuestaria también permitirá identificar mejor los rubros de gasto que deberán ser ajustados en caso de crisis económica. Tradicionalmente, en el Perú el ajuste fiscal se ha dado siempre en la inversión pública. La razón por la cual se ajusta en inversión pública antes que en gasto corriente se encuentra en una mayor facilidad administrativa y menos obstáculos políticos. Lo óptimo es que se ajuste en aquellos gastos con menor rentabilidad social, para lo cual la gestión por resultados ofrece un marco analítico útil.

a) SNIP y descentralización del gasto

Uno de los principales cambios introducidos a partir de 2000 con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), es haber pasado de un

criterio de obra a un criterio de rentabilidad social, sostenibilidad y coherencia en la ejecución de proyectos de inversión pública. Esto quiere decir que hasta antes de la creación del SNIP, la inversión pública se ejecutaba simplemente por el deseo político de los gobernantes de contar, por ejemplo, con un colegio, un hospital o una carretera, para sus pueblos. El uso de herramientas de análisis de rentabilidad de proyectos sociales trae especiales beneficios en un proceso de descentralización del gasto como el que tiene el Perú. Sin embargo, el SNIP ha sido objeto de diversas críticas en los últimos años, incluso de sectores dentro del propio gobierno. Si bien muchas de estas objeciones son de carácter política, es importante anotar algunos cambios recomendables al SNIP y al proceso de descentralización del gasto en general.

- El fuerte aumento de recursos fiscales en los últimos años, especialmente aquellos destinados a los gobiernos subnacionales y derivados de actividades económicas primarias, no están siendo bien aprovechados. Muchos gobiernos locales no tienen las capacidades necesarias para formular proyectos de inversión pública que pasen lo requerimientos del SNIP, incluso si estos no son muy exigentes. El rol del SNIP y del Gobierno Central no debe ser simplemente aprobar o descartar proyectos de inversión, sino involucrarse activamente en el diseño de los mismos. Para ello se puede utilizar las capacidades que se tienen en el Ministerio de Economía y Finanzas o se puede hacer uso de procesos de licitaciones al sector privado de los diseños de los proyectos de inversión. En general, los programas de asistencia técnica para los gobiernos subnacionales son esenciales para progresivamente poder construir capacidades de gastar eficientemente.
- Es necesario contar con mecanismos de control de calidad de la inversión, pues si bien el SNIP permite contar con una metodología de evaluación ex-ante que optimiza la utilización de recursos, en la etapa de ejecución se pueden incurrir en mayores costos. En este sentido, los ahorros que se logran al evitar el sobredimensionamiento de proyectos, pueden terminarse perdiendo si la obra final incurre en costos adicionales no presupuestados.

• El SNIP requiere ser fortalecido institucionalmente. La importancia que posee este sistema no debe minimizarse y no debería tambalear frente a las potenciales críticas que se le hagan en periodos electorales. En concreto, los incentivos para gastar cuando se acercan las elecciones son tales que ciertas autoridades estarían más cómodas sin la existencia de este sistema. El Gobierno debe asegurar su permanencia y continuidad y evitar las filtraciones que se le puedan hacer a través de las exoneraciones. El principio es simple: si una inversión o un proyecto es “urgente” para los intereses nacionales, con mayor razón debe pasar por el SNIP.

b) Manejo de pasivos contingentes

Los pasivos contingentes son obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran ciertos hechos. Estos representan un riesgo fiscal de iliquidez o insolvencia futura para el Estado porque no existen reglas fiscales apropiadas para asumir pasivos contingentes, o un sistema adecuado de valoración y registro de los mismos, ni se están tomando medidas en el presupuesto para hacer frente a la posible realización de estos pasivos. Un caso particular de pasivos contingentes se encuentra en el creciente uso de garantías en los contratos bajo Asociación Público Privada (APP) para el desarrollo de infraestructura pública.

Una característica fundamental de los pasivos contingentes es que ocasionan incertidumbre respecto de eventos posibles, a partir de los cuales se deriva el riesgo de tener que asumir eventualmente una obligación financiera. No obstante, al no constituir un gasto directo, no están incluidos en el presupuesto de la República. Al no estar registrados en el presupuesto ni en las cuentas fiscales del gobierno central debido a su naturaleza contingente, el otorgamiento de garantías no afecta ejercicios de sostenibilidad de la deuda pública ni las metas de política fiscal, salvo que los riesgos eventualmente se concreten. Luego, de manera perversa, la proliferación de pasivos contingentes puede ser el resultado del intento de cumplimiento de reglas fiscales para el gasto o el déficit fiscal, pero que no reglamentan el otorgamiento de garantías. Entonces, al verse forzados a ajustar gastos directos,

muchos políticos pueden preferir utilizar garantías como una manera indirecta de apoyar ciertos proyectos.

Aunque las garantías no sean tomadas en cuenta por las reglas fiscales, estas constituyen un riesgo a mediano plazo. Muchas veces las garantías son asumidas por presión política, especialmente cuando no queda clara la rentabilidad social del proyecto, de manera que es necesario que el gobierno se comprometa a generar parte de los ingresos del proyecto para el operador, en caso el proyecto no sea rentable. Si bien es posible que ello ocurra en el caso de algunos bienes públicos, siempre es importante que el otorgamiento de garantías sea después de un estudio apropiado para determinar la rentabilidad social del proyecto.

Hay que tomar en cuenta que estos pasivos usualmente no son objeto de escrutinio público al nivel que lo son las cuentas fiscales no contingentes. La poca transparencia alrededor de ellos y las dificultades inherentes a su valuación y comprensión por un público no especializado hacen difícil el escrutinio de la ciudadanía, especialmente en los medios de comunicación masivos. Es fundamental que la política fiscal esté sujeta al escrutinio de los medios masivos como una manera de poner presión pública para un buen uso de los recursos fiscales. De lo contrario, se favorece el descontrol en el otorgamiento de garantías por motivaciones políticas.

Además, las garantías completas frente a pérdidas ocasionan un incentivo perverso de parte de operadores del proyecto y supervisores financieros del gobierno. Los contratos de garantía deben estar diseñados de tal manera que los incentivos para un desarrollo apropiado del proyecto se mantengan.

Por lo tanto, es importante establecer reglas fiscales que reglamenten el uso y diseño de garantías y otro pasivos contingentes, definan límites para su otorgamiento, y que incluyan penalidades para su incumplimiento. En la actualidad, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal no incluye reglas fiscales que pueden hacer frente a pasivos contingentes. La Ley de Endeudamiento Público establece un límite para el monto de garantías que pueden ser otorgadas sobre la

base del flujo anual de compromisos financieros asumidos. Sin embargo, este método deja al Estado vulnerable a una acumulación masiva de garantías. La experiencia internacional muestra que es necesario contar con reglas fiscales que especifiquen en qué casos se deben usar garantías y qué casos resulta más conveniente y/o menos riesgoso usar otras formas de apoyo o gasto. Como ya mencionamos antes, las ventajas políticas del uso de garantías puede llevar a una sobreexposición del Estado a los riesgos derivados de los pasivos contingentes.

Por otro lado, el análisis de la política fiscal debe ser adaptado para incorporar los efectos de la realización de los riesgos asociados a las garantías. En primer lugar, a partir de la puesta en funcionamiento de una metodología apropiada de valuación y registro de pasivos se debe incluir en el presupuesto anual un estimado de provisiones o algún otro tipo de financiamiento para el valor esperado de las garantías y de otros pasivos contingentes a realizarse en cada año. Esto permite especialmente poner el valor del gasto en garantías en contraposición con el valor del gasto de otros rubros del presupuesto, es decir, hacer un análisis del costo de oportunidad del uso de esos fondos y evitar el incentivo político de esconder gastos recurriendo masivamente a garantías.

Además, los ejercicios de sostenibilidad fiscal deben incorporar los efectos esperados de los pasivos contingentes, incluyendo escenarios de estrés financiero y problemas de liquidez. También es recomendable que se publique regularmente la información respecto de garantías, como el valor de las mismas, las pérdidas esperadas con el financiamiento respectivo, y detalles generales sobre el proyecto garantizado.

2.4.2 Administración tributaria

2.4.2.1 Diagnóstico de problemas existentes y selección de una estrategia apropiada

Una de las primeras medidas que los reformistas deben tomar al iniciar una reforma de la administración tributaria es diagnosticar sobre los problemas existentes y desarrollar una estrategia apropiada. El

diagnóstico es en sí mismo un ejercicio importante, dado que los reformistas deben identificar los problemas más importantes de la administración y definir sus objetivos claves. Incluso en países que ya tienen una administración tributaria eficaz, para mantener un alto nivel de eficacia dados los cambios constantes en la economía, en el sistema impositivo, y en la comunidad de contribuyentes, es necesario que los administradores tributarios revisen periódicamente la estrategia que se está siguiendo. Naturalmente, las medidas incluidas en esta estrategia dependerán de las circunstancias particulares de cada administración tributaria.

Para diseñar una estrategia, es importante tener una idea clara de la eficacia global de la administración tributaria. La magnitud de la brecha fiscal de un país, a pesar del hecho de que es solamente una medida indicativa basada a menudo en datos estimados y en técnicas de muestreo, ha llegado a ser ampliamente reconocida como una medida importante de eficacia de administración tributaria. La brecha fiscal, que, según se define más arriba, es la diferencia entre los impuestos realmente pagados y los impuestos que deberían pagarse según las leyes y reglamentaciones existentes, incluye impuestos no pagados debido a la evasión fiscal, atrasos en el pago de impuestos (impuestos declarados pero no pagados), la merma en impuestos debido a la mala comprensión de las leyes impositivas por parte de los contribuyentes, y cualquier otra forma de incumplimiento. Si bien es normalmente difícil obtener una medida precisa de la brecha fiscal debido a la falta de estadísticas exactas y actualizadas necesarias para estimar la base impositiva potencial, es necesaria una noción general del orden de magnitud de la brecha fiscal y de su tendencia para que los administradores tributarios puedan determinar la estrategia general a seguir. En general, cuanto más grande sea la brecha fiscal, más radicales deberán ser los cambios a considerar en la estrategia. En lo que sigue de esta sección, los países han sido agrupados en cuatro amplias categorías según el grado de eficacia de la administración tributaria.

2.4.2.2 Principios rectores en el diseño de una estrategia de reforma de la administración tributaria

Una vez efectuado el diagnóstico general para un país en particular deberán determinar las principales metas de la estrategia de reforma de la administración tributaria. Según el volumen de la brecha fiscal, estas metas podrían ser, en principio:

- (1) Mantener el nivel de cumplimiento existente reduciendo al mismo tiempo el costo de cumplimiento y de la recaudación de impuestos;
- (2) Obtener beneficios moderados en el cumplimiento mejorando los procedimientos clave.
- (3) Obtener beneficios significativos en el cumplimiento modificando considerablemente el enfoque de la administración tributaria; o
- (4) Obtener beneficios significativos en el cumplimiento renovando los procedimientos corrientes de la administración tributaria. La relativa importancia que debería darse a cada uno de estos principios dependerá de las circunstancias particulares de cada país y de los principales objetivos de la reforma de la administración tributaria. La experiencia ha demostrado que existen varios principios rectores que pueden brindar una base sólida para una reforma exitosa.

2.4.2.3 Simplificar el sistema tributario para facilitar la administración y reducir los costos de cumplimiento

Una de las lecciones más importantes aprendidas de la experiencia, y que ha sido discutida en gran medida en la literatura sobre la reforma de la administración tributaria y de la política fiscal, es la importancia de simplificar el sistema tributario a fin de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración tributaria. Es decir, un sistema tributario con pocos impuestos, un número limitado de tasas por cada impuesto, exenciones limitadas, y una amplia base ha demostrado, en el contexto de muchos países en vías de desarrollo, ser mucho más fácil de administrar, dando como resultado mayores niveles de cumplimiento que un sistema tributario complejo. Leyes complejas y opacas también hacen difícil que los contribuyentes cumplan y elevan los costos de cumplimiento.

La administración tributaria también debe ser simple desde el punto de vista del cliente (contribuyente). Los formularios de impuestos y los procedimientos deben ser lo más simples posibles para alentar el cumplimiento. Para ayudar a simplificar la administración tributaria, la información requerida en los formularios de impuestos debe ser mínima y estar rápidamente disponible a partir de los libros y registros de los contribuyentes.

Existen varios beneficios administrativos que se pueden extraer de un sistema tributario simplificado. Por ejemplo, establecer un umbral razonable de presentación del impuesto a las ganancias limitaría el número de contribuyentes obligados a presentar declaraciones de impuestos y simplificaría la administración. Al no requerir que los empleados asalariados presenten declaraciones de impuestos y al requerir que las pequeñas empresas presenten declaraciones juradas del IVA sólo en forma trimestral, la administración tributaria podría reducir el número de declaraciones de impuestos de bajo rendimiento recibidas y concentrarse en programas que mejoren la eficacia de la administración tributaria, por ejemplo, cobrando impuestos atrasados y expandiendo el programa de auditoría.

Simplificar el sistema tributario también conducirá a reducir los costos para el contribuyente de cumplir con sus obligaciones fiscales. Los costos de cumplimiento, como costos administrativos, pueden ser reducidos por medidas tales como imponer una tasa única, definiendo un umbral de registro razonable y reduciendo las exenciones. Las exenciones incrementan los requisitos contables y elevan el costo de cumplimiento. En algunos casos, los costos de cumplimiento pueden ser reducidos a través de una retención final sobre operaciones como el pago de intereses, dividendos y aguinaldos. Los datos requeridos para que las empresas cumplan con las leyes impositivas deberán obtenerse de sus propias cuentas. No se deberá pedir a los contribuyentes que presenten datos que los obliguen a mantener registros especiales a los efectos impositivos.

2.4.2.4 Alentar el cumplimiento voluntario

Un principio ampliamente aceptado en la administración tributaria es que la meta definitiva de cualquier administración tributaria es promover el cumplimiento voluntario. Penalizar a los evasores impositivos y perseguir a los contribuyentes morosos para recaudar impuestos atrasados no son en sí mismos los objetivos principales de la administración tributaria, aunque el cumplimiento voluntario puede ser alentado si la administración tributaria tiene éxito al hacer comprender a la comunidad contribuyente que el no cumplimiento será detectado y castigado en forma efectiva. De este modo, la conducción de la administración tributaria es el arte de lograr un equilibrio adecuado entre servicio al contribuyente y la ejecución de las leyes y reglamentaciones impositivas para promover el cumplimiento voluntario.

La administración tributaria debe alentar el cumplimiento voluntario y solucionar los obstáculos que impiden el cumplimiento voluntario. Obstáculos importantes para el cumplimiento del contribuyente son: la inequidad percibida del sistema tributario; la complejidad de las leyes impositivas; la falta de equidad del sistema de multas; programas flojos de educación al contribuyente; bajos niveles de integridad y profesionalismo del personal de la administración tributaria; la incapacidad de la administración tributaria para asegurar la imparcialidad en el proceso de apelaciones; y débiles programas de auditoría. También las medidas preventivas bien concebidas, tales como el establecimiento de programas de retención y el desarrollo de programas de auditoría preventivos, que demuestren a un número significativo de contribuyentes que la administración tributaria usará los datos pertinentes para detectar la evasión, pueden promover el cumplimiento voluntario.

El cumplimiento corre paralelo a un sistema de autoimposición. Bajo un sistema de autoimposición, los contribuyentes son responsables de determinar sus propias obligaciones impositivas y de efectuar las presentaciones precisas y oportunas y el pago de sus impuestos. Cuando existe información clara, educación adecuada, procedimientos simples y suficiente promoción, hay mayores posibilidades de que los

contribuyentes calculen y paguen sus obligaciones impositivas por voluntad propia. De este modo, la administración tributaria puede concentrar sus recursos en identificar y tratar en forma efectiva a aquellos contribuyentes que no pagan sus obligaciones impositivas como corresponde. Basarse en forma amplia en el sistema de autoimposición combinado con la ejecución proyectada permitiría a la administración tributaria administrar en forma efectiva el sistema tributario

3 ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Habiendo realizado una revisión de los principales centros de educación superior en la ciudad de Arequipa, se ha podido concluir que no hay trabajos similares en los últimos 5 años.

Sin embargo, el Instituto Peruano de Economía, en una investigación realizada el año 2003 denominada “Política tributaria en el Perú: ¿de la desesperanza a la luz al final del túnel?”, señala que la exagerada cantidad de beneficios tributarios direccionados hacia sectores o grupos específicos, la presencia de impuestos antitécnicos, la concentración de la carga tributaria en unos pocos formales y la existencia de un código tributario frondoso y complejo, desalientan el cumplimiento de la obligación tributaria.

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo, en una publicación titulada “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en el Perú: 1970-2005”, se concluye que la reforma emprendida en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), ha cobrado importancia de esta institución como el organismo receptor del 85% de la recaudación en el ámbito nacional; por lo que la efectividad de esta medida pudo incrementar la eficiencia del sistema de administración tributaria en el Perú. Si bien es cierto que la SUNAT fue creada en junio de 1988, como una institución autónoma y descentralizada, la operatividad de esta nueva institución en los primeros años, no fue eficiente, pues sólo implicó un cambio de nombre, ya que continuó el deterioro en aspectos de organización y funciones, recursos económicos y recursos humanos. Tal tendencia cambió a partir de marzo de 1991 cuando se implementó la reforma.

Asimismo, concluye que los principales temas estudiados en materia de política fiscal en el Perú se han dirigido a encontrar las principales causas y consecuencias de los desequilibrios fiscales, estudiando diferentes relaciones de causalidad unidireccional y bidireccional. Sin embargo no se han realizado estudios acerca de la sostenibilidad de esta política, por lo que la presente investigación es nueva en la ciudad de Arequipa, por la aproximación empírica que se propone.

4 OBJETIVOS

- 4.1 Identificar las variaciones de la política tributaria en el Perú, en el periodo 2002-2007.
- 4.2 Determinar las características del órgano administrador en la implementación de la política tributaria del Perú en el periodo 2002-2007.
- 4.3 Determinar las consecuencias más importantes de la Política Tributaria en la Administración de Tributos, en el periodo 2002-2007,

5 HIPÓTESIS

Dado que toda actividad económica, conlleva exigencias tributarias;

Es probable que la falta de claridad de las normas tributarias, origine dificultad y confusión en la administración e interpretación de las mismas por parte del órgano administrador (SUNAT) así como por parte de los contribuyentes, asesores tributarios y contadores públicos especialistas en tributación, comprendidas en el periodo 2002-2007 del Perú.

III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y MATERIALES DE VERIFICACIÓN

1.1 Técnicas

Para la evaluación de las variables e indicadores, se considera el uso de la observación documental ya que el acopio de la información se hará exclusivamente del órgano administrador de la política tributaria en el Perú, como es SUNAT. Por otro lado también se hará uso de las técnicas entrevistas y encuestas para determinar el nivel de confusión en la administración tributaria.

En el cuadro 3, se presenta el cuadro de técnicas para la evaluación de la información acopiada.

1.2 Instrumentos

Se hará uso de listas de verificación para el acopio de información de la primera variable se utilizó fichas de evaluación, observación y cuestionario; y para la segunda variable la cédula de entrevista y la ficha de observación.

En el cuadro 3, se presenta el cuadro de instrumentos, para la información acopiada.

Cuadro 3
Análisis de Variables, Técnicas e Instrumentos según Indicador

VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICA	INSTRUMENTOS
Política Tributaria en el Perú	Código Tributario	Observación Documental	Lista de Verificación
	Impuesto a la Renta		
	Impuesto General a las Ventas		
	Impuesto Selectivo al Consumo		
Administración de la Política Tributaria en el Perú	Cumplimiento de funciones	Observación Documental	Ficha de Evaluación
	Cumplimiento de atribuciones		
	Cumplimiento de Obligaciones por los contribuyentes		
	Nivel de evasión tributaria		
	Nivel de elusión tributaria		
	Nivel de Confusión en la Administración Tributaria	Entrevista	Cédula de entrevista

Cuadro 4
Estructura del Instrumento, según Variable e Indicadores

VARIABLES	INDICADORES	INSTRUMENTOS	ÍTEMS
Política Tributaria en el Perú	Código Tributario	Lista de Verificación	Lista 1
	Impuesto a la Renta	Lista de Verificación	Lista 2
	Impuesto General a las Ventas	Lista de Verificación	Lista 3
	Impuesto Selectivo al Consumo	Lista de Verificación	Lista 4
Administración de la Política Tributaria en el Perú	Cumplimiento de funciones	Ficha de Evaluación	Ficha 1
	Cumplimiento de atribuciones	Ficha de Evaluación	Ficha 2
	Cumplimiento de Obligaciones por los contribuyentes	Ficha de Evaluación	Ficha 3
	Nivel de evasión tributaria	Ficha de Evaluación	Ficha 4
	Nivel de elusión tributaria	Ficha de Evaluación	Ficha 5
	Nivel de Confusión en la Administración Tributaria	Cédula de entrevista	1-18

1.3 Materiales de Verificación

Para determinar la validez de los instrumentos, se realizará una prueba de validación que tendrá las siguientes características:

- Revisión de la Web de SUNAT. En ésta se identificarán las características principales de este organismo.
- Se confeccionarán fichas de acopio de información para sistematizar la información existente en la SUNAT.
- Aplicación de fichas para el acopio de información existente en la Web de SUNAT.
- Se contrastará la información obtenida con los indicadores identificados para determinar la congruencia o coherencia de los resultados que se van obteniendo.
- Se coordinará con profesionales en contabilidad con especialidad en tributación de las diferentes empresas y tipos, para la aplicación de un cuestionario para determinar el nivel de comprensión de las normas tributarias.

2. CAMPO DE VERIFICACIÓN

2.1 Ubicación Espacial

El ámbito del proyecto tiene una ubicación geográfica en la ciudad de Arequipa, y las entrevistas se realizarán a especialistas tributarios que tienen su sede en la ciudad.

2.2 Ubicación Temporal

La investigación es de carácter general, coyuntural y se ejecutará en el año académico 2008.

2.3 Unidades de Estudio

Las unidades de estudio están constituidas por las Normas del Código Tributario y los impuestos del gobierno central más relevantes, así como especialistas en tributación de la ciudad de Arequipa, tal como se presenta en el cuadro 5.

Universo

Por las características de la investigación, se han definido dos universos: uno relacionado con el Sistema Tributario Nacional (Código Tributario, Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo); el otro universo considera a los especialistas en tributación que desarrollan sus actividades en la ciudad de Arequipa y que son 142. Estos especialistas en tributación son contadores públicos que han seguido esta especialidad en el Colegio de Contadores Públicos de Arequipa.

El detalle del universo para la presente investigación se presenta en el cuadro 5.

Muestra

La muestra para la revisión documental será el resultado de la aplicación de la fórmula aplicadas a las normas seleccionadas, es decir, Código Tributario, Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo. El criterio que se tendrá en cuenta para la selección y análisis de las normas tributarias, es su vigencia a la fecha de ejecución de la tesis. El detalle se presenta en el cuadro 5.

La segunda muestra estará constituida por 105 especialistas en tributación de la ciudad de Arequipa, para la aplicación de la cédula de entrevista. La fórmula para la determinación de la muestra es la siguiente:

$$M = \frac{400 \times U}{399 + U}$$

Donde:

M = muestra

U = universo (142)

$$M = \frac{400 \times 142}{399 + 142} = \frac{56,800}{541} = 104,99$$

Por lo que se recurrirá a la entrevista de 105 especialistas en Tributación de los 142 que tienen su sede en la ciudad de Arequipa, tal como se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 5
Detalle del Universo y Muestra para las Unidades de Estudio

Variable	Indicador	Universo			Muestra	%
		Normas	Secciones	Total		
Política tributaria en el Perú	Código tributario	15	05	20	20	24.10
	Impuesto a la renta	11	10	21	21	25.30
	Impuesto general a las ventas	11	10	21	21	25.30
	Impuesto selectivo al consumo	11	10	21	21	25.30
	TOTAL	48	35	83	83	100%
Administración de la Política tributaria en el Perú	Entrevista a Especialistas en Tributación de la ciudad de Arequipa			142	105	100%

3. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

3.1 Organización

Para la elaboración del proyecto, el investigador realizará las siguientes coordinaciones:

- Coordinación con el Director de la SUNAT Arequipa.
- Revisión documental y vaciado de información en formatos pre-elaborados.
- Confección de una matriz de sistematización con los datos acopiados.
- La matriz de sistematización servirá de base para la confección de cuadros estadísticos, para interpretar sus resultados y llegar a conclusiones que permitan verificar la hipótesis planteada.

3.2. Recursos

- Los recursos que serán necesarios para llevar a cabo la investigación serán asumidos íntegramente por el investigador, y consistirá en lo siguiente:

Recursos Humanos

- Investigador
- Asesor de Tesis
- Estadístico para el procesamiento de información

Recursos Materiales

- Equipo de cómputo
- Publicaciones SUNAT
- Legislación Tributaria Nacional
- Material de oficina
- Servicios de fotocopiado, espiralado, impresiones

3.3 Validación de los Instrumentos

Los instrumentos que se harán uso para la investigación, son en su totalidad, las publicaciones de SUNAT.

Para la observación documental, se elaborarán fichas para el acopio de información en forma práctica y sistemática. Estos instrumentos serán examinados para determinar su efectividad en el acopio de la información necesaria.

3.4 Criterios para el Manejo de Resultados

Para el manejo de resultados, se ha planteado identificar la fuente de los datos y cuadros estadísticos como POLTRIBU-2008, como identificador de la elaboración de la matriz de sistematización para la tesis “CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS, EN EL PERIODO 2002-2007, EN EL PERÚ”.

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Actividad	MES				
	May	Jun	Jul	Ago	Set
Elaboración del Proyecto	X	X			
Aprobación del Proyecto			X	X	
Desarrollo del Proyecto				X	X
Sistematización y elaboración de informe				X	X
Presentación de Tesis					X



ANEXO 2: Matriz de Sistematización



ANEXO 3: Instrumentos

LISTA DE VERIFICACIÓN 1

PRIMERA PARTE					
ITEM	NORMA	OBLIGACIÓN TRIBUTARIA	ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN	MODIFICACIÓN	DURACIÓN
01	Norma I: Contenido				
02	Norma II: Ámbito de Aplicación				
03	Norma III: Fuentes del Derecho Tributario				
04	Norma IV: Principio de Legalidad - Reserva de la Ley				
05	Norma V: Ley de Presupuesto y Créditos Suplementarios				
06	Norma VI: Modificación y Derogación de Normas Tributarias				
07	Norma VII: Transparencia para la Dación de Incentivos o Exoneraciones Tributarias				
08	Norma VIII: Interpretación de Normas Tributarias				
09	Norma IX: Aplicación Supletoria de los Principios del Derecho				
10	Norma X: Vigencia de las Normas Tributarias				
11	Norma XI: Personas sometidas al Código Tributario y demás Normas Tributarias				
12	Norma XII: Cómputo de Plazos				
13	Norma XIII: Exoneraciones a Diplomáticos y Otros				
14	Norma XIV: Ministerio de Economía y Finanzas				
15	Norma XV: Unidad Impositiva Tributaria				

SEGUNDA PARTE					
ITEM	SECCIÓN DEL CÓDIGO TRIBUTARIO	OBLIGACIÓN TRIBUTARIA	ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN	MODIFICACIÓN	DURACIÓN
01	Título Preliminar				
02	Libro Primero: Obligación Tributaria				
03	Libro Segundo: La Administración Tributaria y los Administrados				
04	Libro Tercero: Procedimientos Tributarios				
05	Libro Cuarto: Infracciones, Sanciones y Delitos				

LISTA DE VERIFICACIÓN 2

PRIMERA PARTE					
ITEM	NORMA	Duración de la Norma	Frecuencia de modificación de la Norma	Razones de cambio de las Normas	Eficiencia de Implementación de la Norma
01	Ley del Impuesto a la Renta				
02	Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta				
03	Ámbito de Aplicación				
04	Rentas de Fuente Peruana				
05	Contribuyentes				
06	Costo Computable				
07	Renta de Primera Categoría				
08	Renta de Segunda Categoría				
09	Renta de Tercera Categoría				
10	Renta de Cuarta Categoría				
11	Renta de Quinta Categoría				

SEGUNDA PARTE					
ITEM	SECCIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA	MODIFICACIÓN 1	MODIFICACIÓN 2	MODIFICACIÓN 3	MODIFICACIÓN 4
01	Título Preliminar				
02	Título 1				
03	Título 2				
04	Título 3				
05	Título 4				
06	Título 5				
07	Título 6				
08	Título 7				
09	Disposiciones Complementarias				
10	Disposiciones Transitorias				

LISTA DE VERIFICACIÓN 3

PRIMERA PARTE					
ITEM	NORMA	Duración de la Norma	Frecuencia de modificación de la Norma	Razones de cambio de las Normas	Eficiencia de Implementación de la Norma
01	Ley del Impuesto General a las Ventas	-			
02	Reglamento de la Ley del Impuesto General a las Ventas	-			
03	Ámbito de Aplicación	-			
04	Operaciones Gravadas	-			
05	Conceptos No Gravados	-			
06	Nacimiento de la Obligación Tributaria	-			
07	Operaciones Exoneradas	-			
08	Sujetos del Impuesto	-			
09	Responsables Solidarios	-			
10	Crédito Fiscal	-			
11	Otras consideraciones del impuesto	-			

SEGUNDA PARTE					
ITEM	SECCIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS	MODIFICACIÓN 1	MODIFICACIÓN 2	MODIFICACIÓN 3	MODIFICACIÓN 4
01	Título Preliminar	-			
02	Título 1	-			
03	Título 2	-			
04	Título 3	-			
05	Título 4	-			
06	Título 5	-			
07	Título 6	-			
08	Título 7	-			
09	Disposiciones Complementarias	-			
10	Disposiciones Transitorias	-			

LISTA DE VERIFICACIÓN 4

PRIMERA PARTE					
ITEM	NORMA	Duración de la Norma	Frecuencia de modificación de la Norma	Razones de cambio de las Normas	Eficiencia de Implementación de la Norma
01	Ley del Impuesto Selectivo al Consumo				
02	Reglamento de la Ley del Impuesto Selectivo al Consumo				
03	Ámbito de Aplicación				
04	Operaciones Gravadas				
05	Conceptos No Gravados				
06	Nacimiento de la Obligación Tributaria				
07	Operaciones Exoneradas				
08	Sujetos del Impuesto				
09	Responsables Solidarios				
10	Vinculación Económica				
11	Otras consideraciones del impuesto				

SEGUNDA PARTE					
ITEM	SECCIÓN DE LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS	MODIFICACIÓN 1	MODIFICACIÓN 2	MODIFICACIÓN 3	MODIFICACIÓN 4
01	Título Preliminar				
02	Título 1				
03	Título 2				
04	Título 3				
05	Título 4				
06	Título 5				
07	Título 6				
08	Título 7				
09	Disposiciones Complementarias				
10	Disposiciones Transitorias				

FICHA DE EVALUACIÓN 1

FINALIDAD					
ITEM	DESCRIPCIÓN	CUMPLIMIENTO			OTRO
		TOTAL	PARCIAL	NINGUNO	
01	Administrar, fiscalizar y recaudar los tributos internos				
02	Administrar y controlar el tráfico internacional de mercancías				
03	Facilitar las actividades económicas de comercio exterior, así como inspeccionar el tráfico internacional de personas y medios de transporte y desarrollar las acciones necesarias para prevenir y reprimir la comisión de delitos aduaneros				
04	Proponer la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras y participar en la elaboración de las mismas				
05	Proveer servicios a los contribuyentes y responsables, a fin de promover y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias				

MISIÓN					
ITEM	DESCRIPCIÓN	CUMPLIMIENTO			OTRO
		TOTAL	PARCIAL	NINGUNO	
01	Incrementar sostenidamente la recaudación tributaria y aduanera.				
02	Combatir de forma honesta y justa, la evasión y el contrabando.				
03	Generación efectiva de riesgo.				
04	Servicios de calidad a los contribuyentes y usuarios del comercio exterior,				
05	Promover el cumplimiento de sus obligaciones tributarias para contribuir con el bienestar económico y social de los peruanos.				

VISIÓN					
ITEM	DESCRIPCIÓN	CUMPLIMIENTO			OTRO
		TOTAL	PARCIAL	NINGUNO	
01	Ser un emblema de distinción del Perú por su excelencia recaudadora y facilitadora del cumplimiento tributario y comercio exterior.				
02	Comprometer al contribuyente y al usuario de comercio exterior como aliados en el desarrollo y bienestar del país				

FICHA DE EVALUACIÓN 2

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES					
ITEM	DESCRIPCIÓN	CUMPLIMIENTO			OTRO
		TOTAL	PARCIAL	NINGUNO	
01	Administrar, recaudar y fiscalizar los tributos internos del Gobierno Nacional, con excepción de los municipales, así como las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley.				
02	Proponer al Ministerio de Economía y Finanzas la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras.				
03	Expedir, dentro del ámbito de su competencia, disposiciones en materia tributaria y aduanera, estableciendo obligaciones de los contribuyentes, responsables y/o usuarios del servicio aduanero, disponer medidas que conduzcan a la simplificación de los regímenes y trámites aduaneros, así como normar los procedimientos que se deriven de éstos.				
04	Sistematizar y ordenar la legislación e información estadística de comercio exterior, así como la vinculada con los tributos internos y aduaneros que administra.				
05	Proponer al Poder Ejecutivo los lineamientos tributarios para la celebración de acuerdos y convenios internacionales, así como emitir opinión cuando ésta le sea requerida.				
06	Celebrar acuerdos y convenios de cooperación técnica y administrativa en materia de su competencia.				
07	Promover, coordinar y ejecutar actividades de cooperación técnica, de investigación, de capacitación y perfeccionamiento en materia tributaria y aduanera, en el país o en el extranjero.				
08	Otorgar el aplazamiento y/o fraccionamiento para el pago de la deuda tributaria o aduanera, de acuerdo con la Ley.				
09	Solicitar, y de ser el caso ejecutar, medidas destinadas a cautelar la percepción de los tributos que administra y disponer la suspensión de las mismas cuando corresponda.				
10	Controlar y fiscalizar el tráfico de mercancías, cualquiera sea su origen y naturaleza a nivel nacional.				
11	Inspeccionar, fiscalizar y controlar las agencias de aduanas, despachadores oficiales, depósitos autorizados, almacenes fiscales, terminales de almacenamiento, consignatarios y medios de transporte utilizados en el tráfico internacional de personas, mercancías u otros.				
12	Prevenir, perseguir y denunciar al contrabando, la defraudación de rentas de aduanas, la defraudación tributaria, el tráfico ilícito de mercancías, así como aplicar medidas en resguardo del interés fiscal.				
13	Desarrollar y aplicar sistemas de verificación y control de calidad, cantidad, especie, clase y valor de las mercancías, excepto las que estén en tránsito y trasbordo, a efectos de determinar su clasificación en la nomenclatura arancelaria y los derechos que le son aplicables.				
14	Desarrollar y administrar los sistemas de análisis y fiscalización de los valores declarados por los usuarios del servicio aduanero.				
15	Resolver asuntos contenciosos y no contenciosos y, en este sentido, resolver en vía administrativa los recursos interpuestos por los contribuyentes o responsables; conceder los recursos de apelación y dar cumplimiento a las Resoluciones del Tribunal Fiscal, y en su caso a las del Poder Judicial.				
16	Sancionar a quienes contravengan las disposiciones legales y administrativas de carácter tributario y aduanero, con arreglo a Ley.				
17	Ejercer los actos y medidas de coerción necesarios para el cobro de deudas por los conceptos indicados en el inciso precedente.				
18	Mantener en custodia los bienes incautados, embargados o comisados, efectuando el remate de los mismos cuando ello proceda en el ejercicio de sus funciones.				
19	Adjudicar directamente, como modalidad excepcional de disposición de mercancías, aquellas que se encuentren en abandono legal y en comiso administrativo. La adjudicación se hará a las entidades estatales y a aquellas a las que oficialmente se les reconozca fines asistenciales o educacionales, sin fines de lucro.				
20	Desarrollar programas de información, divulgación y capacitación en materia tributaria y aduanera.				
21	Editar, reproducir y publicar el Arancel Nacional de Aduanas actualizado, los tratados y convenios de carácter aduanero, así como las normas y procedimientos aduaneros.				
22	Determinar la correcta aplicación y recaudación de los tributos aduaneros y de otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley, así como de los derechos que cobre por los servicios que presta.				
23	Participar en la celebración de Convenios y Tratados Internacionales que afecten a la actividad aduanera nacional y colaborar con los Organismos Internacionales de carácter aduanero.				
24	Ejercer las demás funciones que sean compatibles con la finalidad de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.				

FICHA DE EVALUACIÓN 3

CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS POR LOS CONTRIBUYENTES					
ITEM	CONTRIBUYENTE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
		ELEVADO	MODERADO	BAJO	NINGUNO
01	Gran Empresa				
02	Mediana Empresa				
03	Pequeña Empresa				
04	Trabajadores Informales				
05	Trabajadores Independientes				
06	Amas de Casa				
07	Otros Contribuyentes				

FICHA DE EVALUACIÓN 4

EVASIÓN					
ITEM	TRIBUTO	NIVEL DE EVASIÓN			OTRO
		ELEVADO	MODERADO	BAJO	
01	Impuesto a la Renta - Primera Categoría				
02	Impuesto a la Renta - Segunda Categoría				
03	Impuesto a la Renta - Tercera Categoría				
04	Impuesto a la Renta - Cuarta Categoría				
05	Impuesto a la Renta - Quinta Categoría				
06	Impuesto General a las Ventas				
07	Impuesto Selectivo al Consumo				

FICHA DE EVALUACIÓN 5

ELUSIÓN					
ITEM	DESCRIPCIÓN	NIVEL DE ELUSIÓN			OTRO
		ELEVADO	MODERADO	BAJO	
01	Impuesto a la Renta - Primera Categoría				
02	Impuesto a la Renta - Segunda Categoría				
03	Impuesto a la Renta - Tercera Categoría				
04	Impuesto a la Renta - Cuarta Categoría				
05	Impuesto a la Renta - Quinta Categoría				
06	Impuesto General a las Ventas				
07	Impuesto Selectivo al Consumo				

CUESTIONARIO

Previos saludos, paso a informarte que el presente cuestionario forma parte de una investigación sobre el Sistema Tributario Peruano, relacionado con el pago de tributos y la comprensión de las normas tributarias que permiten cumplir con tus obligaciones. Para ello, deberás marcar con una X para saber si es cierto o no el contenido del tema y posteriormente, cuánto comprendes de esas normas, citando lo correcto en forma concreta en observaciones.

Gracias

ITEM	PREGUNTA	ES CIERTO?		OBSERVACIONES	EVALUACIÓN			
		SI	NO		BUENO	REGULAR	MALO	NINGUNO
01	El código tributario (CT) está regido por 15 normas consideradas en el Título Preliminar y 4 Libros de disposiciones.							
02	El Título Preliminar del CT señala quienes son los contribuyentes y responsables.							
03	¿Considera Ud. que el CT otorga facilidades y derechos equitativos para el contribuyente como para el órgano administrador del tributo?.							
04	El Impuesto a la Renta comprende 7 capítulos y 51 disposiciones transitorias y finales.							
05	El Capítulo I de la Ley del Impuesto a la Renta precisa quienes son los contribuyentes.							
06	Conoce Ud. si en los últimos 2 años se ha publicado un nuevo Texto Unico Ordenado del Impuesto a la Renta, ¿Diga el D.S. lo aprueba?							
07	La ley del Impuesto a la Renta a modificado el tratamiento a las Remuneraciones del Titular de empresa del cónyuge o parientes. ¿Cuál es la regla de medición?.							
08	El Impuesto General a las Ventas (IGV) está regido por 11 Capítulos, 2 Títulos y 5 apéndices.							
09	El Apéndice 1 del IGV precisa las operaciones gravadas con el Impuesto del 19%.							
10	¿El IGV es un Impuesto al valor agregado?. De ser positiva su respuesta diga ¿por qué?							
11	¿Conoce Usted si la ley del IGV ha modificado las normas para tener derecho a utilizar el Crédito Fiscal respecto a la admisión de comprobantes de pago?. ¿Cuál es y en qué consiste?							
12	¿Las exportaciones de Bienes y Servicios dan derecho a utilizar el Crédito Fiscal?, si su respuesta es afirmativa, diga ¿qué ocurre con el saldo a favor?							
13	El Impuesto Selectivo al Consumo (ICS) grava la venta de todos los bienes y servicios en el país..							
14	¿El Impuesto Selectivo al Consumo otorga derecho al crédito fiscal a todos los contribuyentes por la venta de bienes y servicios?.							
15	¿Las normas tributarias son claras, precisas y fáciles de comprenderlas para su aplicación.?							
16	¿La determinación de la base imponible afecta para el pago del impuesto?, ¿Es simple y comprensible?.							
17	¿La SUNAT tiene personal técnico en la Oficina de Orientación al contribuyente?							
18	¿La Administración Tributaria difunde a los contribuyentes las modificaciones de las normas tributarias?							
19	¿La SUNAT hace campañas para sensibilizar la conciencia tributaria de la ciudadanía?							
20	¿La Administración Tributaria en su labor fiscalizadora aplica las presunciones de manera justa?							



ANEXO 4

Política Tributaria

Cuadro 1

Variación de Dispositivos del Código Tributario

Norma	Capítulos	Artículos	Concepto	Modificaciones	Vigencia
D.S. N° 263-H			Primer Código Tributario		17-10-66
Decreto Legislativo N° 25859			Segundo Código Tributario		01-12-92
Decreto Legislativo N° 773	18	116	9 Disposiciones Transitorias	Fe de Erratas D.L. N° 26414 D.L. N° 792 D.L. N° 806	01-01-94 08-01-94 30-12-94 01-01-96
Decreto Legislativo N° 816			Cuarto Código Tributario	D.L. N° 845 Ley N° 26663 Ley N° 26777 Ley 27038	22-04-96 21-09-96 22-09-96 03-05-97 31-12-98
D.S. N° 135-99-EF			TUO del Código Tributario	Ley N° 27256 Ley N° 27296 Ley N° 27335 Ley N° 27393 Ley N° 27787 Ley N° 27788 D. Leg. N° 930 D. Leg. N° 941 D. Leg. N° 953 Fe de Erratas Ley N° 28365 Ley N° 28647 D. Leg. N° 969 D. Leg. N° 977 D. Leg. N° 981 Ley N° 29191	02-05-2000 06-07-2000 31-07-2000 30-12-2000 25-07-2002 25-07-2002 10-10-2003 20-12-2003 05-02-2004 14-02-2004 24-10-2004 11-12-2005 24-12-2006 15-03-2007 15-03-2007 20-01-2008

Fuente: Análisis de Normas Tributarias

Cuadro 2

Variación de Dispositivos del Impuesto a la Renta

Norma	Capítulos	Artículos	Concepto	Modificaciones	Vigencia
D. Leg. N° 774	15	116	9 Disposiciones Transitorias y Finales	Ley N° 26415	30-12-94
				Ley N° 26731	31-12-96
				Ley N° 26732	31-12-96
				Ley N° 26777	03-05-97
				Ley N° 26811	18-06-97
				Ley N° 26782	06-05-97
				Ley N° 26881	29-11-97
				Ley N° 26907	30-02-97
				Ley N° 27034	30-12-98
				Ley N° 27046	05-01-99
				Ley N° 27356	18-10-2000
				Ley N° 27386	29-12-2000
				Ley N° 27394	30-12-2000
				Ley N° 27397	12-01-2001
				Ley N° 27513	28-08-2001
				Ley N° 27608	24-12-2001
				Ley N° 27804	02-08-2002
				Ley N° 27895	30-12-2002
				Ley N° 27898	30-12-2002
				Ley N° 27909	08-01-2003
				Ley N° 28442	30-10-2004
				Ley N° 28634	03-12-2005
				Ley N° 28649	11-12-2005
				Ley N° 28655	29-12-2005
				Ley N° 29168	30-12-2007
				D.Leg. N° 799	31-12-95
				D.Leg. N° 797	31-12-95
				D.Leg. N° 839	20-08-96
				D.Leg. N° 869	01-11-96
				D.Leg. N° 881	01-11-96
				D.Leg. N° 882	09-11-96
				D.Leg. N° 888	10-11-96
				D.Leg. N° 891	11-11-96
D.Leg. N° 885	10-11-96				
D.Leg. N° 938	14-11-2003				
D.Leg. N° 945	23-12-2003				
D.Leg. N° 949	27-01-2004				
D.Leg. N° 968	24-12-2006				
D.Leg. N° 970	24-12-2006				
D.Leg. N° 979	15-03-2007				
D.S. 054-99-EF TUO	16	123	15 Disposiciones Transitorias y Finales	Derogado por el artículo 2° del D.S. 179-2004 TUO	08-12-04
D.S. 179-2004-EF TUO	17	124	51 Disposiciones Transitorias y Finales	Vigente a la fecha y recoge las modificaciones del TUO anterior	08-12-04
				D.S. 122-94-EF	21-09-94
				D.S. 045-95-EF	18-03-95
				D.S. 087-95-EF	14-05-95
				D.S. 006-96-EF	12-01-96
				D.S. 125-96-EF	27-12-96
				D.S. 135-96-EF	31-12-96
				D.S. 083-97-EF	29-06-97
				D.S. 125-98-EF	31-12-98
				D.S. 194-99-EF	31-12-99
				D.S. 045-2001-EF	20-03-2001
				D.S. 065-2002-EF	14-02-2002
				D.S. 010-2003-EF	30-01-2003
				D.S. 017-2003-EF	13-02-2003
				D.S. 018-2004-EF	27-01-2004
				D.S. 086-2004-EF	07-07-2004
				D.S. 102-2004-EF	26-07-2004
				D.S. 134-2004-EF	05-10-2004
				D.S. 191-2004-EF	23-12-2004
				D.S. 151-2005-EF	15-11-2005
				D.S. 189-2005-EF	31-12-2005
				D.S. 190-2005-EF	31-12-2005
				D.S. 036-2006-EF	30-03-2006
D.S. 062-2006-EF	16-05-2006				
D.S. 215-2006-EF	21-12-2006				

Fuente: Análisis de Normas Tributarias

Cuadro 3

Variación de Dispositivos del Impuesto General a las Ventas

Norma	Capítulos	Artículos	Concepto	Modificaciones	Vigencia
Decreto Legislativo N° 775	XI	79	Título II	10 Disposición Transitoria, 5 Apéndices; 3 Títulos (El Título II comprende 5 Capítulos)	01-01-94 23-04-96
Decreto Legislativo N° 821	XI	79	Títulos I, II y III	14 Disposiciones Complementarias y Transitorias, 5 Apéndices, 3 Títulos (El Título I comprende 1 Capítulo, el Título II comprende 5 Capítulos y el Título 3, sobre disposiciones finales)	24-04-96 (excepto el Título II, que entraría en vigencia a la aprobación del Reglamento)
D.S. N° 055-99-EF	XI	79	Títulos I, II y III	14 Disposiciones Complementarias y Transitorias, 5 Apéndices, 3 Títulos (El Título I comprende 1 Capítulo, el Título II comprende 5 Capítulos y el Título 3, sobre disposiciones finales) D. Leg. 821 D. Leg. 825 D. Leg. 878 D. Leg. 883 D. Leg. 885 D. Leg. 886 Ley N° 27153 Ley N° 27168 Ley N° 27216 Ley N° 27384 D. Leg. 911 Ley N° 27450 D. Leg. 919 Ley N° 27608 Ley N° 27614 Ley N° 27620 Ley N° 27624 Ley N° 27625 Ley N° 27662 Ley N° 27737 Ley N° 27799 Ley N° 27800 Ley N° 27809 Ley N° 27877 Ley N° 27896 Ley N° 27897 Ley N° 27940 Ley N° 28053 Ley N° 28057 D. Leg. 935 D. Leg. 942 D. Leg. 944 Ley N° 28144 Ley N° 28145 D. Leg. 950 Ley N° 28426 Ley N° 28443 Ley N° 28446 Ley N° 28450 Ley N° 28462 Ley N° 28553 Ley N° 28658 Ley N° 28780 Ley N° 28809 Ley N° 28813 Ley N° 28819 Ley N° 28938 D. Leg. 963 D. Leg. 964 D. Leg. 965 D. Leg. 966 D. Leg. 973 D. Leg. 974 D. Leg. 977 D. Leg. 978 D. Leg. 980 Ley N° 29144 Ley N° 29173 Ley N° 29214	Vigente a partir del 16-04-99 23-04-96 24-04-96 07-11-96 09-11-96 10-11-96 10-11-96 10-07-99 27-07-99 10-12-99 28-12-2000 07-04-2001 19-05-2001 06-06-2001 24-12-2001 29-12-2001 05-01-2002 08-01-2002 08-01-2002 08-02-2002 28-05-2002 27-07-2002 27-07-2002 08-08-2002 14-12-2002 30-12-2002 30-12-2002 13-02-2003 08-08-2003 08-08-2003 10-10-2003 20-12-2003 23-12-2003 30-12-2003 30-12-2003 03-02-2004 21-12-2004 30-12-2004 30-12-2004 30-12-2004 13-01-2005 19-06-2005 29-12-2005 13-07-2006 22-07-2006 22-07-2006 22-07-2006 19-12-2006 24-12-2006 24-12-2006 24-12-2006 24-12-2006 10-03-2007 11-03-2007 15-03-2007 15-03-2007 15-03-2007 10-12-2007 23-12-2007 23-04-2008

Fuente: Matriz de Sistematización

Cuadro 4

Variación de Dispositivos del Impuesto Selectivo al Consumo

Norma	Capítulos	Artículos	Concepto	Modificaciones	Vigencia
D.S. N° 055-99-EF			Del Impuesto Selectivo al Consumo Del Ámbito del Impuesto y del Nacimiento de la Obligación Tributaria	Título sustituido por el Art. 1º, D.Leg. 944	23-12-03
	I	50	Operaciones gravadas al ISC	No hay modificaciones	
		51	Concepto de venta	No hay modificaciones	
		52	Nacimiento de la Obligación Tributaria	No hay modificaciones	
	II	53	Sujetos del Impuesto	No hay modificaciones	
		54	Definiciones para efectos de la Ley	Art. 34º, D.S. 064-2000-EF	30-06-00
	III	55	Sistemas de aplicación del impuesto	No hay modificaciones	
		56	Conceptos comprendidos en la Base Imponible	No hay modificaciones	
		57	Empresas vinculadas económicamente	No hay modificaciones	
		58	Concepto de Valor de Venta	No hay modificaciones	
		59	Sistema al Valor y Sistema al Valor según precio de venta al Público, determinación del Impuesto	No hay modificaciones	
		60	Sistema específico - Determinación del Impuesto	No hay modificaciones	
		61	Modificación de tasa y/o montos fijos	No hay modificaciones	
		62	Casos especiales	Art. 35º D.S. 064-2000-EF	30-06-00

Fuente: Matriz de Sistematización



ANEXO 5

Cumplimiento de Atribuciones de la SUNAT

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES					
ITEM	DESCRIPCIÓN	CUMPLIMIENTO			OTRO
		TOTAL	PARCIAL	NINGUNO	
01	Administrar, recaudar y fiscalizar los tributos internos del Gobierno Nacional, con excepción de los municipales, así como las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley.	X			
02	Proponer al Ministerio de Economía y Finanzas la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras.	X			
03	Expedir, dentro del ámbito de su competencia, disposiciones en materia tributaria y aduanera, estableciendo obligaciones de los contribuyentes, responsables y/o usuarios del servicio aduanero, disponer medidas que conduzcan a la simplificación de los regímenes y trámites aduaneros, así como normar los procedimientos que se deriven de éstos.	X			
04	Sistematizar y ordenar la legislación e información estadística de comercio exterior, así como la vinculada con los tributos internos y aduaneros que administra.		X		
05	Proponer al Poder Ejecutivo los lineamientos tributarios para la celebración de acuerdos y convenios internacionales, así como emitir opinión cuando ésta le sea requerida.		X		
06	Celebrar acuerdos y convenios de cooperación técnica y administrativa en materia de su competencia.		X		
07	Promover, coordinar y ejecutar actividades de cooperación técnica, de investigación, de capacitación y perfeccionamiento en materia tributaria y aduanera, en el país o en el extranjero.		X		
08	Otorgar el aplazamiento y/o fraccionamiento para el pago de la deuda tributaria o aduanera, de acuerdo con la Ley.		X		
09	Solicitar, y de ser el caso ejecutar, medidas destinadas a cautelar la percepción de los tributos que administra y disponer la suspensión de las mismas cuando corresponda.		X		
10	Controlar y fiscalizar el tráfico de mercancías, cualquiera sea su origen y naturaleza a nivel nacional.		X		
11	Inspeccionar, fiscalizar y controlar las agencias de aduanas, despachadores oficiales, depósitos autorizados, almacenes fiscales, terminales de almacenamiento, consignatarios y medios de transporte utilizados en el tráfico internacional de personas, mercancías u otros.		X		
12	Prevenir, perseguir y denunciar al contrabando, la defraudación de rentas de aduanas, la defraudación tributaria, el tráfico ilícito de mercancías, así como aplicar medidas en resguardo del interés fiscal.		X		
13	Desarrollar y aplicar sistemas de verificación y control de calidad, cantidad, especie, clase y valor de las mercancías, excepto las que estén en tránsito y trasbordo, a efectos de determinar su clasificación en la nomenclatura arancelaria y los derechos que le son aplicables.		X		
14	Desarrollar y administrar los sistemas de análisis y fiscalización de los valores declarados por los usuarios del servicio aduanero.		X		
15	Resolver asuntos contenciosos y no contenciosos y, en este sentido, resolver en vía administrativa los recursos interpuestos por los contribuyentes o responsables; conceder los recursos de apelación y dar cumplimiento a las Resoluciones del Tribunal Fiscal, y en su caso a las del Poder Judicial.		X		
16	Sancionar a quienes contravengan las disposiciones legales y administrativas de carácter tributario y aduanero, con arreglo a Ley.	X			
17	Ejercer los actos y medidas de coerción necesarios para el cobro de deudas por los conceptos indicados en el inciso precedente.	X			
18	Mantener en custodia los bienes incautados, embargados o comisados, efectuando el remate de los mismos cuando ello proceda en el ejercicio de sus funciones.	X			
19	Adjudicar directamente, como modalidad excepcional de disposición de mercancías, aquellas que se encuentren en abandono legal y en comiso administrativo. La adjudicación se hará a las entidades estatales y a aquellas a las que oficialmente se les reconozca fines asistenciales o educacionales, sin fines de lucro.	X			
20	Desarrollar programas de información, divulgación y capacitación en materia tributaria y aduanera.		X		
21	Editar, reproducir y publicar el Arancel Nacional de Aduanas actualizado, los tratados y convenios de carácter aduanero, así como las normas y procedimientos aduaneros.	X			
22	Determinar la correcta aplicación y recaudación de los tributos aduaneros y de otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley, así como de los derechos que cobre por los servicios que presta.		X		
23	Participar en la celebración de Convenios y Tratados Internacionales que afecten a la actividad aduanera nacional y colaborar con los Organismos Internacionales de carácter aduanero.		X		
24	Ejercer las demás funciones que sean compatibles con la finalidad de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.	X			



ANEXO 6
Matriz de Consistencia

MATRIZ DE CONSISTENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE TRIBUTOS EN EL PERIODO 2002-2007 EN EL PERÚ								
Problema	Objetivos	Hipótesis general	Variables	Indicadores	Técnicas de recolección de datos	Instrumentos	Unidades de estudio	Técnicas de procesamiento
¿Cómo ha sido la evolución de la política tributaria en el Perú en el periodo 2002-2007?	Identificar las variaciones de la política tributaria en el Perú en el periodo 2002-2007	Dado que toda actividad económica, conlleva exigencias tributarias; Es probable que la falta de claridad de las normas tributarias, origine dificultad y confusión en la administración e interpretación de las mismas por parte del órgano administrador (SUNAT) así como por parte de los contribuyentes, asesores tributarios y contadores públicos especialistas en tributación, comprendidas en el periodo 2002-2007 del Perú.	POLÍTICA TRIBUTARIA	Código Tributario Impuesto a la Renta IGV ISC	Observación documental	Lista de verificación	Normas del Código Tributario y los Impuestos del Gobierno Central, más relevantes	Tabulación y análisis de contenidos
¿Cuáles son las características del Órgano Administrador en la implementación de la Política Tributaria del Perú en periodo 2002-2007?	Determinar las características del Órgano Administrador en la implementación de la política tributaria del Perú en el periodo 2002-2007		ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento de funciones - Cumplimiento de atribuciones - Cumplimiento de obligaciones - Nivel de evasión - Nivel de elusión - Nivel de confusión en AT 	Observación documental	Ficha de evaluación	Especialista en Tributación de la ciudad de Arequipa	Tabulación en Excel y análisis de resultados
¿Cuáles son las consecuencias más importantes de la Política Tributaria en la Administración en el Perú 2002-2007?	Determinar las consecuencias más importantes de la política tributaria en la Administración de tributos en el periodo 2002-2007				Entrevista	Ficha de observación		
				Observación	Cédula de entrevista			
					Encuesta	Cuestionario		

Dado que toda actividad económica, conlleva exigencias tributarias;

Es probable que la falta de claridad de las normas tributarias, origine dificultad y confusión en la administración e interpretación de las mismas por parte del órgano administrador (SUNAT) así como por parte de los contribuyentes, asesores tributarios y contadores públicos especialistas en tributación, comprendidas en el periodo 2002-2007 del Perú.

