

Caso práctico:

Tema 1.1 ESTRATEGIA DE LA SUNAT PARA PROMOVER EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

Jaime Reynaldo Iberico Iberico
Superintendente Nacional
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT
(Perú)

INTRODUCCIÓN

El fomento al cumplimiento voluntario constituye uno de los ejes fundamentales de toda administración tributaria. A marzo del 2000, alrededor del 89% de la recaudación de SUNAT se obtiene a través de la declaración voluntaria de los contribuyentes mientras que el 11% restante se obtiene por efecto de la gestión de la administración tributaria.

Varios son los factores que contribuyen en la mejora del cumplimiento tributario voluntario. Sin duda, entre los factores con mayor influencia están la capacidad de la administración tributaria para detectar y sancionar el incumplimiento y la evasión fiscal, así como el hecho de brindar facilidades y servicios a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones. La generación efectiva de instrumentos de control preventivos y posteriores y la sanción ejemplarizadora a los contribuyentes incumplidos y evasores otorga credibilidad y respetabilidad a la administración tributaria y estimula el cumplimiento de los contribuyentes honestos.

Adicionalmente, existen otros factores como la situación económica del país y el sistema legal tributario, los cuales constituyen el marco dentro del cual se desenvuelve la administración tributaria y por tanto, tienen también influencia en el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Así por ejemplo, en un contexto de recesión económica, el cumplimiento tributario tendería a caer¹ y consecuentemente, los esfuerzos para fomentarlo tendrían que ser mayores. De otro lado, un sistema tributario inequitativo desalentaría el cumplimiento tributario voluntario de los contribuyentes debido a la percepción de éstos de estar pagando más, ya sea en relación con lo que reciben por parte del Estado, o a lo que los

¹ Según la mayor parte de la literatura económica, existe una relación directa entre ingresos y cumplimiento tributario. Ver por ejemplo Slemrod (1996).

otros contribuyentes de sus similares características pagan o están obligados a pagar².

Considerando el marco económico vigente y el establecimiento de un sistema tributario adecuado en el Perú, la Superintendencia Nacional de Administración (SUNAT) ha desarrollado una estrategia encaminada a estimular el cumplimiento voluntario, basada en los siguientes pilares:

- Marco tributario adecuado.
- Organización interna adecuada.
- Buena capacidad de recaudación y cobranza.
- Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización.
- Ampliación de las facilidades administrativas y tecnológicas para el cumplimiento.
- Énfasis en educación, difusión y orientación al contribuyente.

El presente documento tiene como propósito presentar lo que ha venido desarrollando SUNAT en relación con el cumplimiento voluntario así como los resultados conseguidos hasta el momento.

I. CUESTIONES PRELIMINARES

1.1 Definición de cumplimiento tributario voluntario

Roth *et al.* (1990) definen como cumplimiento tributario a la declaración correcta de la obligación tributaria en el momento apropiado y de acuerdo a las regulaciones tributarias. Esta definición no asume nada *a priori* sobre las motivaciones de los contribuyentes por lo que el incumplimiento incluye una subdeclaración de ingresos debido tanto a un acto intencional como a una desinformación, confusión, negligencia o descuido.

A pesar que en la práctica es muy difícil establecer qué parte del incumplimiento es intencional o qué parte no lo es, la administración tributaria utiliza estrategias diferentes para combatir estos tipos de incumplimiento. El énfasis en la educación, la difusión y la orientación al contribuyente está dirigido a minimizar esa parte del incumplimiento de carácter no intencional. Mientras que el uso de la fiscalización está más bien dirigido a combatir el incumplimiento intencional.

El carácter “voluntario” o “involuntario” del cumplimiento estaría delimitado por la participación de la administración tributaria. Sólo si el cumplimiento se da sin mediar su participación, se diría que es “voluntario”. En estricto, el cumplimiento

² Ver Spicer and Lundstedt (1976) y Spice and Becker (1980).

tributario voluntario se da cuando el contribuyente cumple correctamente con pagar sus obligaciones en la fecha adecuada. Sin embargo, en la práctica, puede también interpretarse que hay cumplimiento voluntario cuando el contribuyente cumple correctamente con sus obligaciones por propia decisión, sin mediar el accionar de la administración, aún cuando éste se dé fuera del plazo señalado.

1.2 Factores que influyen en el cumplimiento tributario voluntario

1.2.1 Marco económico

La situación económica de un país es el punto de partida y el marco dentro del cual se desarrolla la relación entre el contribuyente y la administración tributaria. La literatura existente sobre incumplimiento tributario ha afirmado la existencia de una relación directa entre el nivel de ingresos de una economía y el cumplimiento tributario.

Aún cuando exista todavía una discusión sobre la validez de esta proposición, lo cierto es que la experiencia empírica muestra que los esfuerzos que debe realizar la administración tributaria para fomentar el cumplimiento tributario voluntario son mayores en un contexto de recesión que en uno de bonanza.

Adicionalmente, la situación de la distribución del ingreso de un país también tiene influencia en el cumplimiento tributario voluntario. Según Witte (1996), la relación entre el ingreso y los impuestos no declarados tiene la forma de una “U”, lo cual significa que el incumplimiento es más alto en las clases con mayores y menores recursos que en la clase media. Esto sugeriría que una distribución del ingreso más equitativa influiría positivamente en el cumplimiento tributario voluntario.

1.2.2 Sistema Tributario eficaz

Los contribuyentes evalúan su decisión de cumplir con sus obligaciones tributarias en función a sus términos de intercambio con el Estado y en función de su posición relativa respecto a otros contribuyentes. En ese sentido, si los contribuyentes perciben una desigualdad entre el intercambio de su poder de compra en el mercado versus los servicios que reciben por parte del Estado, o si perciben un trato desigual y perjudicial respecto a otros contribuyentes, estarán más inclinados a evadir.

1.2.3 Eficiencia de la Administración Tributaria

Cronshaw (1995) desarrolló un modelo en el cual incluyó la eficiencia de la administración tributaria –definida como el costo por auditor y la

probabilidad de éxito para encontrar evasión- como variable para explicar el cumplimiento tributario. Cronshaw mostró que, ante un aumento del riesgo por parte de la administración tributaria, los contribuyentes adversos al riesgo tienen un mejor cumplimiento.

1.2.4 *Servicios a los contribuyentes*

Para Jenkins y Forlemu (1993), el cumplimiento voluntario sería más efectivo y eficiente, en el sentido de tener menores costos administrativos y de cumplimiento, si la administración tributaria pusiera mayor énfasis en la asistencia a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones³.

El acceso a la información así como la posibilidad de recibir orientación y educación tienen una gran influencia en el cumplimiento tributario en tanto disminuyen los costos administrativos y de cumplimiento, fomentan el pago voluntario y desarrollan conciencia tributaria.

II. **ESTRATEGIA PARA EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO: SUNAT**

2.1 **Marco legal tributario adecuado**

2.1.1 *Sistema Tributario simple*

Entre 1990 y 1992, se modificaron o suspendieron los tributos que generaban distorsiones a la economía. Se suspendieron 41 beneficios y exoneraciones del Impuesto al Valor Agregado (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo y se derogaron 64 tributos. Entre 1993 y 1994 se continuó con la simplificación de la legislación, se generalizó la aplicación del IGV y se crearon Regímenes apropiados para pequeños contribuyentes.

En la actualidad, el Sistema Tributario Peruano comprende cinco impuestos: Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas⁴ (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), Régimen Unico Simplificado (RUS) y los Derechos Arancelarios.

La SUNAT administra los cuatro primeros tributos mientras que el último es administrado por ADUANAS.

2.1.2 *Régimen de gradualidad en las sanciones*

³ Ver Jenkins y Forlemu (1993). "*Enhancing voluntary compliance by reducing compliance costs: a Taxpayer Service Approach*". En Revista de Administración Tributaria, N° 12, marzo 1993.

⁴ Denominación que se da al Impuesto al Valor Agregado.

La legislación tributaria peruana, mediante el Régimen de Gradualidad⁵, establece diferencias en las sanciones, según diversos criterios, atendiendo a esa parte del incumplimiento que puede darse por descuido, desinformación o confusión. Uno de los objetivos fundamentales del Régimen de Gradualidad es generar un cambio de conducta en el contribuyente. No obstante, en aras de no desalentar al contribuyente cumplido, el Régimen de Gradualidad contempla criterios como la subsanación, la frecuencia y el incumplimiento de requisitos en los comprobantes de pago, de modo tal que si no existe una real voluntad de corregir el incumplimiento o si éste es manifiestamente recurrente, la Gradualidad no se aplica.⁶

De acuerdo a un análisis efectuado en 1998,⁷ la infracción más común se refiere a la presentación de la declaración-pago fuera de plazo. Si dicha infracción fuera subsanada por el contribuyente de manera voluntaria, aunque extemporáneamente, podría acceder a una rebaja de hasta 80% de la multa bajo el Régimen de Gradualidad. De esta manera, la SUNAT ha encontrado una vía para estimular el cumplimiento voluntario, bajo la forma de subsanación.

2.1.3 Énfasis en los derechos de los contribuyentes

En diciembre de 1998, mediante Ley N° 27038 se realizaron algunas modificaciones en el Código Tributario con la finalidad de flexibilizar el ordenamiento jurídico-tributario. En particular, se ha enfatizado los derechos de los contribuyentes, enunciándose explícitamente una lista de derechos tales como: ser tratados con respeto y consideración por el personal al servicio de la administración tributaria, conocer el Estado de tramitación de los procedimientos en los que sea parte, solicitar la ampliación de lo resuelto por el Tribunal Fiscal, solicitar la inaplicación de intereses y sanciones en los casos de duda razonable o dualidad de criterio, entre otros.

2.2 Organización interna adecuada

2.2.1 Estructura orgánica dinámica

La SUNAT cuenta actualmente con una estructura orgánica dinámica y adecuada a las necesidades institucionales. Comprende 5 Intendencias

⁵ Resolución de Superintendencia N° 13-2000/SUNAT, 20/01/2000.

⁶ Así por ejemplo, la rebaja en la sanción ocurre sólo hasta la tercera vez en que se incurre en una misma infracción. A partir de la cuarta vez, no procede ninguna rebaja, aplicándose la sanción máxima establecida por el Código Tributario.

⁷ Ver Prado A. (1998). "Interpretando las cifras". En Tributemos, Año 7, N° 70, Octubre.

Nacionales, 1 Intendencia de Principales Contribuyentes Nacionales y 40 dependencias a nivel nacional, lo cual ha permitido una mayor presencia de la Administración Tributaria, y una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

De otro lado, la estructura orgánica contempla un reducido número de jefaturas y, consecuentemente, una menor cantidad de personal administrativo (secretarías, conserjes y choferes). El Manual de Organización y Funciones prioriza el desempeño de funciones operativas, antes que administrativas por parte de la mayoría de los funcionarios.

2.2.2 Desarrollo de los recursos humanos

SUNAT es consciente que su más valioso recurso lo constituye el recurso humano, por lo que se ha preocupado por ofrecer remuneraciones competitivas con las del sector privado y por fomentar su desarrollo a través de programas de capacitación en lo tributario, ético y gerencial. Ello ha permitido contar con profesionales calificados y honestos, lo cual tiene implicancias en un mejor servicio a los contribuyentes.

Durante 1998 se desarrollaron 210 eventos de capacitación y en 1999 se han realizado 109 eventos, orientados tanto al cumplimiento de los objetivos institucionales mediante la formación del personal técnico tributario en determinados procedimientos y sistema nuevos, como al fortalecimiento institucional, mediante cursos generales de administración tributaria, formación humana, formación de instructores, entre otros (ver Anexo, Cuadro 1).

En 1998, se alcanzó una cobertura de 6.538 profesionales capacitados mientras que en 1999, se llegó a una cifra de 5.578 profesionales. En los programas técnico-tributarios se ha propiciado la mayor participación del personal que labora en las áreas de fiscalización y recaudación, respondiendo de esta manera a las prioridades de la SUNAT.

2.3 Fortalecimiento de la recaudación

SUNAT cuenta con un mecanismo de control de recaudación para cada segmento de contribuyentes, sustentado en el principio de equidad vertical según el cual cada contribuyente paga impuestos de acuerdo con su verdadera capacidad contributiva. Por ello, cuenta con sistemas de control diferentes tanto para los Principales Contribuyentes como para los Medianos y Pequeños Contribuyentes.

Desde agosto de 1999, la SUNAT asumió la recaudación y control de las aportaciones de seguridad social, lo cual ha permitido contar con

información significativa y útil no sólo para el control de la recaudación sino también para los procesos de fiscalización. Asimismo, SUNAT ha firmado Convenios con otras Instituciones a fin de intercambiar información que le permita mejorar el control de las obligaciones tributarias.

2.3.1 SIRAT: Sistema de Principales Contribuyentes

Mediante el Sistema SIRAT se controla la recaudación de los Principales Contribuyentes. Este sistema garantiza la calidad de la información desde el momento en que ésta es capturada, verificada y reliquidada en línea. Además, efectúa un control de saldos deudores y de infracciones, y detecta omisos a la presentación. Finalmente, el sistema permite la emisión automática de los valores por infracciones u omisiones al pago.

2.3.2 SIDCOT: Sistema de control de los Medianos y Pequeños Contribuyentes

Este Sistema está orientado al control de la recaudación de los Medianos y Pequeños Contribuyentes – MEPECOS. Mediante el Sistema de Determinación y Control de Obligaciones Tributarias - SIDCOT se efectúa un chequeo automático de los MEPECOS, permitiendo así obtener la información de los omisos al pago y los que presentan diferencias entre lo pagado y declarado. A estos contribuyentes detectados se les envía una orden de pago para que se efectúe la cobranza, ya sea por vía coactiva o por inducción telefónica.⁸

Gracias a este Sistema la actuación sobre el incumplimiento se efectúa con mayor rapidez, logrando al mismo tiempo que las deudas sean más manejables para los propios contribuyentes.

2.3.3 Recaudación de las aportaciones de seguridad social

Como parte del proyecto de modernización del Estado, el 24 de febrero de 1999⁹ se suscribió un convenio marco mediante el cual la SUNAT recibió de ESSALUD¹⁰ el encargo de controlar, recaudar, fiscalizar y cobrar las aportaciones de seguridad social que administra.

La recaudación de aportaciones está relacionada con el Impuesto a la Renta de quinta categoría,¹¹ lo cual permitirá el ingreso de información

8 Es un sistema de Contactos Telefónicos, lo cual facilita la inducción y persuasión del contribuyente para la recuperación de la deuda, permitiendo una mejor asignación de recursos en la medida que se prioriza aquellos casos en los cuales se requiere una recuperación forzosa de la deuda.

9 La recaudación se inició en agosto de 1999.

¹⁰ Empresa de Seguridad Social del Perú.

¹¹ Se refiere al Impuesto a la Renta que grava a las personas en trabajo de dependencia.

significativa para el control no sólo de la recaudación sino de los procesos de fiscalización.

En términos generales, la suscripción de este convenio permitirá optimizar la información y los recursos de las instituciones involucradas, incrementará el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, reducirá los niveles de evasión con el consiguiente aumento de la recaudación y disminuirá el costo global de la labor de recaudación para el Estado. Asimismo, es importante mencionar que, al reducirse y simplificarse los procedimientos y obligaciones que tienen los empleadores, se elimina la dualidad de criterios en la interpretación de las normas que rigen las aportaciones.

2.3.4 Convenios de Intercambio de Información

Durante los primeros meses de 1998, la SUNAT suscribió varios convenios de intercambio de información con entidades públicas y privadas¹² con el objetivo de intercambiar información para el mejor control de las obligaciones de los contribuyentes.

Mediante estos Convenios, las empresas del sistema financiero pueden acceder a cierta información del RUC y obtener datos actualizados sobre el comportamiento de los deudores tributarios y los omisos a la presentación de declaraciones; mientras que SUNAT recibe información que le permite tener una visión más clara de la situación financiera de los contribuyentes a fin de adoptar las medidas respectivas para cautelar el cobro de las deudas tributarias (ver Anexo, Cuadro 2).

2.4 Fortalecimiento de la fiscalización

En el marco del convenio firmado con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el CIAT (Centro Interamericano de Administración Tributaria), y con el apoyo de la Agencia Tributaria Española, la SUNAT viene desarrollando una estrategia para fortalecer su función fiscalizadora mediante la incorporación de las siguientes herramientas: el Sistema Integrado de Fiscalización (SIF), el Sistema para la Toma de Decisiones y Técnicas de Fiscalización.

- El Sistema Integrado de Fiscalización tiene como objetivo el acceso y aprovechamiento a la información interna y externa organizada en una Base de Datos Nacional, a fin de detectar las modalidades de evasión y/o

¹² La Superintendencia de Banca y Seguros y con las centrales de riesgo CERTICOM, INFOCORP y Riesgo Cero.

elusión empleadas por los diversos agentes que intervienen en el proceso productivo de cada sector.

A la fecha, se ha implementado la Declaración Anual de Operaciones con Terceros (DAOT), de agentes de retención (DAR) y de Notarios, a fin de contar con mayor información que permita efectuar cruces de control. En el primer caso, el objetivo es obtener información de las transacciones realizadas en el desarrollo de actividades de rentas de tercera categoría gravadas con el Impuesto a la Renta, así como de las adquisiciones realizadas por las entidades inafectas o exoneradas. En el segundo caso, el objetivo es obtener información sobre remuneraciones pagadas a perceptores de rentas de cuarta categoría y sus retenciones respectivas. Finalmente, en el caso de notarios, el objetivo es obtener información sobre los movimientos patrimoniales formalizados ante los notarios públicos.

- El Sistema para la Toma de Decisiones busca determinar criterios objetivos de selección de contribuyentes a fiscalizar, sobre la base de un sistema de gestión que permita segmentar y seleccionar a los contribuyentes según su modalidad de evasión y/o elusión.
- Por último, se busca desarrollar técnicas de fiscalización que se adecuen a todos los segmentos y sectores de contribuyentes, así como desarrollar técnicas específicas de auditoría sobre fiscalidad internacional y sistemas de contabilidad computarizada. Asimismo, la estrategia asigna particular importancia a la formación de una nueva generación de auditores especializados en las técnicas diseñadas y en la dinámica productiva de las empresas a fiscalizar.

A la fecha, se han culminado algunos manuales que contienen estudios sectoriales y técnicos de auditoría de algunos sectores como construcción, cerveza y tratamiento de masivos, por lo que ya se han venido dictando cursos de capacitación para auditores en las técnicas diseñadas.

2.5 Facilidades administrativas y tecnológicas para el cumplimiento

2.5.1 Implementación de Oficinas Remotas

A fines de 1998, contando con un mejor equipamiento informático, se inició la creación de Oficinas Remotas con el fin de descentralizar los puntos de control y atención de los Principales Contribuyentes en todo el país, otorgar mayores facilidades a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y usar eficientemente los recursos.

Todas las Oficinas Remotas cuentan con atención en línea, lo cual implica una mejora en el sistema, en la atención y en los tiempos de control de las obligaciones de los contribuyentes. Las Oficinas Remota han permitido ampliar la atención y el control personalizados no sólo a un mayor número de Principales Contribuyentes, sino también al resto de Medianos y Pequeños Contribuyentes. Una de las grandes ventajas de su creación es que los contribuyentes ya no requieren trasladarse grandes distancias para cumplir con sus obligaciones de declaración y pago, realizar trámites del RUC, solicitar la autorización de impresión de comprobantes de pago, y recibir orientación.

Cabe señalar que los beneficios obtenidos de la creación de las Oficinas Remotas se han efectuado a un bajo costo, dado que en la mayoría de casos se aprovechó la infraestructura de los locales del Banco de la Nación y algunas Municipalidades, a la vez que se redistribuyó personal de las Oficinas Zonales e Intendencias Regionales a las Oficinas Remotas.

2.5.2 Implantación de nuevos productos telemáticos

Con la finalidad de brindar mayores facilidades al contribuyente para cumplir con sus obligaciones tributarias, SUNAT viene utilizando la tecnología informática en la creación de nuevos productos:

- Presentación de la Declaración Jurada mediante Medios Magnéticos, utilizando los Programas de Declaración Telemática (PDT) referidos a Remuneraciones, Impuesto General a las Ventas¹³ e Impuesto a la Renta mensual y anual.
- Pagos de Obligaciones Tributarias a través del Sistema de Transferencia Electrónica de Fondos (TEF), el cual ofrece a los Medianos y Pequeños contribuyentes la posibilidad de efectuar el pago de sus obligaciones sin necesidad de utilizar el formulario. El procedimiento incorpora validaciones en línea en la información registrada.
- A partir de este año, los contribuyentes podrán realizar sus pagos mediante otros medios alternativos, tales como pagos por cajeros automáticos, pago por teléfono y pago por INTERNET, utilizando el débito automático. La utilización de cajeros e INTERNET permitirá realizar los pagos desde el domicilio, durante las 24 horas del día y de lunes a domingo, por lo que se disminuirán los costos de cumplimiento no sólo en términos monetarios sino en términos de tiempo.

¹³ Denominación que se le da al Impuesto al Valor Agregado.

La implantación de estos productos telemáticos genera un incremento en la calidad de la información, facilita al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y economiza recursos tanto al contribuyente como a la administración tributaria, al ahorrar tiempo y dar agilidad a los sistemas.

2.6 Énfasis en educación, difusión y orientación al contribuyente

Con el objetivo de contribuir en la formación de conciencia tributaria, en la creación de hábitos y valores ciudadanos, difundir información tributaria y orientar en la aplicación de las normas para el correcto cumplimiento, la SUNAT ha venido implementando un conjunto de actividades que se detallan a continuación:

2.6.1 Educación

SUNAT posee un Programa de capacitación externa cuya finalidad es incentivar la discusión académica y educar en temas de interés fiscal. Así por ejemplo, se han implementado los “Cursos de Extensión”, dirigidos a profesionales y estudiantes así como a trabajadores del sector público, en virtud a convenios de capacitación en materia tributaria suscritos por la SUNAT con diversas Instituciones como el Poder Judicial, los Colegios Profesionales, las Universidades, entre otras.

Asimismo, durante 1998, se realizaron Seminarios piloto en tres universidades de la ciudad de Lima; en tanto que en 1999 se realizaron seminarios en tres universidades de provincias y una de Lima, llegando a aproximadamente 1.500 alumnos. Los temas abordados se han referido a la Reforma de la Administración Tributaria, la Simplificación del Sistema Tributario, el Régimen Tributario de las Medianas y Pequeñas Empresas, entre otros.

SUNAT es la única Institución que en convenio con el Ministerio de Educación ha capacitado cerca de 3.000 maestros y 600.000 alumnos en todo el país sobre conceptos de ciudadanía y tributación, bajo el Programa de “Tributación en la Escuela”. Adicionalmente, en 1999 se han llevado a cabo exposiciones escolares sobre deberes ciudadanos y tributarios en diversas actividades: teatro, concurso de barras y carteles, juegos de computadoras, distribución de folletos didácticos, entre otras.

2.6.2 Difusión

La difusión de información y artículos de opinión se da a través de la Nota Tributaria, las Revistas “Tributemos” y “Agora”, y folletos diversos, teniendo cada uno de ellos un objetivo específico.

La Nota Tributaria es una publicación mensual de distribución gratuita, cuya finalidad es brindar información estadística sobre la recaudación tributaria. La Revista "Tributemos" es una publicación mensual que es difundida desde hace 7 años, y tiene por objetivo establecer un canal de comunicación con los contribuyentes formando opinión y orientando el debate. A febrero del 2000, el tiraje de la Revista es de 16.000 ejemplares, los cuales se distribuyen a nivel nacional (ver Anexo, Cuadro 3) y a todos los países miembros del CIAT. Actualmente es posible acceder a la Revista a través de INTERNET.

Asimismo, la Revista Agora es una publicación semestral de carácter cultural, de distribución gratuita. Posee un tiraje de 2.000 ejemplares. Finalmente, los folletos tienen como objetivo brindar al contribuyente y al público en general información sobre procedimientos y trámites de índole tributaria como tablas de actualización de tributos, agendas de obligaciones tributarias, las funciones del fedatario, comprobantes de pago, entre otros (ver Anexo, Cuadro 4).

2.6.3 *Orientación*

Las actividades de orientación tienen como propósito fomentar el correcto cumplimiento de las obligaciones a través de charlas, orientación a través de otras Instituciones con las cuales la SUNAT ha firmado Convenios y microprogramas sobre procedimientos y trámites de índole tributaria.

En 1998, se organizaron 93 charlas de orientación tributaria en Lima, contando con la participación de 22.434 personas, mientras que hasta junio de 1999 se dictaron 1.472 horas de charlas a 44.120 participantes. La mayoría de las charlas estuvo dirigida a los Pequeños y Medianos contribuyentes.

A enero del 2000, la SUNAT tiene firmados Convenios de Cooperación con 55 Instituciones –de los cuales, 53 de ellos se han realizado en provincias-, con la finalidad de descentralizar la atención y orientación a los contribuyentes (ver Anexo, Cuadro 5).

Asimismo, se instaló una Central de Llamadas con la finalidad de atender consultas tributarias y consultas sobre el manejo de los nuevos productos telemáticos implementados. Debido a la reciente introducción de éstos últimos, alrededor del 60 por ciento de las consultas son de carácter informático, mientras que el resto, se refieren a consultas de carácter tributario.

III. ALGUNOS RESULTADOS

A lo largo de estos años, la SUNAT se ha ido convirtiendo en una institución modelo del sector público, con una gestión que ha contado con la aprobación de los distintos sectores de la sociedad. A partir de una estructura organizativa dinámica, el fortalecimiento de la recaudación, la ampliación de la base tributaria, la reducción de los niveles de evasión se ha conseguido generar un primer nivel de conciencia tributaria.

Se ha puesto la tecnología al servicio del contribuyente; y mediante la aplicación de procedimientos y sistemas eficientes, se ha logrado mejorar el cumplimiento tributario voluntario. La tarea de la administración tributaria nunca termina. Las administraciones tributarias tienen el reto permanente de perfeccionarse y de continuar haciendo esfuerzos para mejorar el cumplimiento tributario voluntario. Este es también el reto asumido por la SUNAT.

Resulta difícil cuantificar el grado de desarrollo de conciencia tributaria y de cumplimiento voluntario que posee un país. Sin embargo, es posible analizar algunos indicadores que permitan visualizar la mejora en el cumplimiento tributario voluntario:

a. *Aumento de los contribuyentes que cumplen con la presentación de la Declaración Jurada*

El ratio del número de contribuyentes que presentan Declaración Jurada respecto al número de contribuyentes afectos puede servir de indicador para graficar el grado de cumplimiento voluntario existente.

A nivel nacional el ratio "contribuyentes que presentaron DD.JJ/contribuyentes afectos" aumentó de 52,9% a 72% entre marzo de 1999 y similar mes del 2000, lo cual implicó un aumento del cumplimiento voluntario en un 36,1%.

El análisis del cumplimiento voluntario por tipo de contribuyentes en marzo del 2000 muestra que los Principales Contribuyentes (PRICOS) son los que presentan el mejor ratio de cumplimiento, lo cual confirma la necesidad de reforzar la promoción del cumplimiento voluntario en el segmento de los medianos y pequeños contribuyentes.

De esta manera, en marzo del 2000, los Principales Contribuyentes (PRICOS) presentaron un ratio de cumplimiento voluntario de 95,9%, seguidos de los contribuyentes que tributan de acuerdo al Régimen Especial del Impuesto a la Renta, cuyo cumplimiento voluntario fue de 78%. Por su parte, los Medianos y Pequeños Contribuyentes (MEPECOS) presentaron un ratio de cumplimiento voluntario de 72,9%, mientras que los contribuyentes del Régimen Único

Simplificado (RUS) presentaron el ratio más bajo de cumplimiento voluntario entre todos los segmentos de contribuyentes, siendo éste de 67,2% en dicho mes.

b. Incremento de la participación de la recaudación proveniente de las Declaraciones Juradas

Paralelamente al incremento del número de contribuyentes que cumplen voluntariamente con presentar su Declaración Jurada, es posible analizar el avance en el cumplimiento voluntario a través de lo declarado por dichos contribuyentes.

En marzo de 1999, el monto declarado voluntariamente por los contribuyentes fue de 1'167.981 miles de Nuevos Soles, lo cual equivalió al 87% del total recaudado por SUNAT en dicho mes. A marzo del 2000, la recaudación voluntaria obtenida a través de las Declaraciones Juradas fue de 1'196.660 miles de Nuevos Soles, lo cual significó una participación del 89% del total recaudado en dicho mes, apreciándose un incremento de 1,7% en la participación del monto declarado en el monto total recaudado por SUNAT.

En el ámbito de las Intendencias Regionales, el análisis muestra que para el período comprendido entre marzo de 1999 y marzo del 2000, la participación de la recaudación voluntaria en el total recaudado aumentó en 8 dependencias de un total de 11 dependencias. Así por ejemplo, la participación de la recaudación voluntaria de la Intendencia Regional de Piura se incrementó en 34% en el período analizado; en tanto que en las Intendencias Regionales de Junín y Cusco, el aumento registrado fue de 15,8% y 14,3% respectivamente. No obstante esta mejora en el cumplimiento voluntario de la mayoría de las dependencias, en las Intendencias Regionales de Tacna, Lambayeque e Ica se observó una caída en la participación de la recaudación voluntaria, lo cual indica la necesidad de reforzar la difusión y control en estas dependencias (ver Anexo, Cuadro 6).

c. Fortalecimiento de la atención al contribuyente

Una de las principales preocupaciones de la SUNAT ha consistido en generar los mecanismos que permitan ofrecer un eficiente servicio a los contribuyentes. En el ámbito de la educación y el desarrollo de conciencia tributaria, el Proyecto de "Tributación en la Escuela" ha logrado incluir en la currícula oficial de educación temas relacionados al desarrollo de actitudes para el cumplimiento de obligaciones cívicas en el nivel primario, mientras que a nivel secundario se han incluido los contenidos de ciudadanía y tributación.

De otro lado, la labor de la SUNAT en los últimos años ha motivado un mayor interés de la sociedad sobre los asuntos fiscales, a tal punto que los futuros profesionales hoy en día tienen en cuenta a la especialización tributaria como un nuevo campo de desarrollo profesional. Alrededor de 1.500 universitarios han

participado en seminarios organizados por la SUNAT, donde se percibe un creciente interés por la discusión y conocimiento sobre temas tributarios.

Respecto a la difusión, la Revista Tributemos elevó su tiraje de 12.000 a 16.000 ejemplares y ha logrado constituirse en un medio de comunicación especializado que efectivamente forma opinión y orienta el debate público en función a la Política Institucional, por lo que muchos de sus artículos son reproducidos por los principales diarios de circulación nacional.

IV. CONCLUSIONES

La estrategia de la SUNAT para fomentar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes se apoya en la vigencia de un Sistema Tributario simplificado y en una organización interna dinámica, cuyo objetivo es disminuir los costos administrativos y de cumplimiento tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria, a través de mejores facilidades tecnológicas y de infraestructura, mayor información, orientación y educación. Todo ello sin dejar de estimular al contribuyente cumplido mediante una eficaz labor de recaudación y fiscalización.

La SUNAT viene trabajando en poner la tecnología informática al servicio de los contribuyentes. De esta manera, ha implementado la presentación de la Declaración Jurada a través de medios magnéticos, ha eliminado para algunos casos el uso del formulario y a partir de este año planea facilitar la realización de los pagos a través de cajeros automáticos, teléfono e INTERNET. La implantación de estos nuevos productos telemáticos facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente y reduce los costos tanto para el contribuyente como para la administración tributaria.

Las actividades implementadas para educar, difundir y orientar disminuyen también los costos de cumplimiento. El Programa de "Tributación en la Escuela" a nivel primario y secundario, los seminarios universitarios, la difusión a través de la Revista Tributemos, las charlas tributarias y los Convenios Interinstitucionales, entre otros, tienen un importante efecto positivo en el cumplimiento voluntario.

Paralelamente, no cabe duda que las tareas de fiscalización son fundamentales para combatir el incumplimiento, hacer más equitativo el Sistema Tributario y estimular a los contribuyentes cumplidos. Al respecto SUNAT está implementando el Sistema Integrado de Fiscalización (SIF), el Sistema para la Toma de Decisiones así como nuevas Técnicas de Fiscalización que permitan cumplir con dichos objetivos.

Fomentar el cumplimiento voluntario es una tarea permanente de toda administración tributaria. SUNAT ha asumido ese compromiso como principal prioridad.

ANEXOS

CUADRO 1
SUNAT: Capacitación interna: 1998-1999

Programa	Números de Cursos		Horas por Curso		Número de Participantes	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Capacitación en nuevos sistemas y procedimientos	74	31	13	20	2117	2196
Formación Tributaria General (Introducción - Cursos Nivel Básico)	11	19	101	94	1123	1675
Cursos y Eventos de Actualización	6	8	35	14	266	360
Eventos de formación humana: Ética *	83	15	18	14	2205	420
Cursos para cargos directivos	3	2	66	62	75	42
Cursos para la Formación de Instructores	2	3	36	25	55	42
Cursos de Extensión		2		33		81
Cursos de especialización en auditoría		3		14		116
Otros	31	26		8	697	646
Total	210	109	19	30	6538	5578

* Para 1999, los eventos de este Programa son continuación de los realizados en 1998.
Fuente: SUNAT – *Instituto de Administración Tributaria*.

Cuadro 2
SUNAT: Intercambio de información con las centrales de riesgo

Información que remite SUNAT	Información que recibe SUNAT
Padrón de RUC Directorio de datos principales del RUC Directorio de datos secundarios del RUC Representantes legales	Directorio de personas
Deuda Tributaria Deudores tributarios con SUNAT – Deuda exigible coactivamente	Deuda registrada por la SBS
Omisos a la Presentación Contribuyentes que no presentaron sus declaraciones pago	Cuentas Corrientes cerradas Tarjetas de crédito anuladas Boletín de protestos Deudores de consumo Sistema consolidado de morosidad Indicador de consultas Verificación de domicilio Verificación de trabajo

Fuente: SUNAT

Cuadro 3
Distribución de la Revista “Tributemos”
Lima Y Provincias: 1997-1999

	1997	1998	1999 (julio)	2000 (febrero)*
Lima	29%	46%	53%	55%
Provincias	71%	54%	47%	45%
Total ejemplares	10.000	12.000	16.000	16.000

* Cifras estimadas

Fuente: SUNAT- Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Cuadro 4
Folletos Tributarios

1. Tabla de Actualización de Tributos RUS	14. Traslado de Bienes y Control Móvil
2. Tabla de Actualización de Tributos Régimen General y Especial	15. Trabajadores y Profesionales Independientes
3. Cronograma de Obligaciones Tributarias	16. Arrendamiento de Inmuebles
4. Agenda de Obligaciones Tributarias	17. El crédito fiscal en el IGV
5. Conozca a la SUNAT	18. Factura
6. Guía para iniciar un negocio	19. Guía de remisión
7. Guía de RUC y Autorización de comprobantes de pago	20. Boleta de venta
8. Regímenes tributarios	21. Tiquetes
9. RUS	22. Recibo por Honorarios
10. Mas sobre RUS	23. Liquidación de compra
11. Régimen Especial de Renta	24. Régimen General Renta de tercera
12. El fedatario y sus funciones	25. Cómo obtener copias del Archivo Central
13. Trámites de Comprobantes de Pago	26. Fraccionamiento y aplazamiento de deuda

Fuente: SUNAT- Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Cuadro 5
Convenios de Cooperación Interinstitucional

DEPENDENCIA	INSTITUCIÓN	FECHA
Intendencia Regional Lima	Colegio de Contadores	11/09/1998
	Universidad nacional Mayor de San Marcos	17/11/1998
	Universidad Inca Garcilaso de la Vega	07/07/1999
Oficina Zonal Guacho	Cámara de Comercio, Producción, Industria y Servicios de la Provincia de Barranca	08.03.99
Intendencia Regional Piura	Instituto Superior San Isidro de Piura	08.03.99
Oficina Zonal Tumbes	Colegio de Contadores	13.04.99
	Empresa Individual de Servicios Educativos San Marcos SRL	01.03.99
Intendencia Regional Lambayeque	Colegio de Contadores	11/09/1998
	Instituto Superior Tecnológico Privado Manuel Mesones Muro	11.05.99
	Instituto Superior Tecnológico Privado Ábaco- Chiclayo	11.05.99
	Oficina Zonal Cajamarca	Colegio de Contadores de Cajamarca
Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Jaén		02/10/98
Cámara de Comercio y Producción Cutervo		02/10/98
Cámara de Comercio de San Ignacio		07/10/98
Oficina Zonal Amazonas		
Intendencia Regional La Libertad	Colegio de Abogados	14/09/98
	Cámara de Comercio y Producción	28/08/98
	Universidad Nacional de Trujillo	24/09/99
Oficina Zonal Chimbote	Cámara de Comercio y Producción de la Provincia de Santa	25/01/1999
	Universidad Privada San Pedro UPSP	19/03/1999
Oficina Zonal Huaraz	Instituto Superior Tecnológico No Estatal "José Marelo"	02/10/1998
Intendencia Regional Loreto	Colegio de Contadores Públicos de Loreto	28/01/1999
	Municipalidad Provincial de Loreto-Nauta	11/02/1999
Oficina Zonal San Martín	Colegio de Contadores	18/09/1998
Oficina Zonal Ucayali	Colegio de Contadores	02.09.99
Intendencia Regional Cusco	Colegio de Contadores Públicos del Cusco	27.04.99
	Universidad Andina del Cusco	29.04.99
	Instituto Superior Tecnológico Túpac Amaru	27.04.99
Oficina Zonal Apurímac		
Oficina Zonal Madre de Dios		
Intendencia Regional Ica	Instituto de Educación Superior Particular "Peruano Canadiense"	09/09/1998
	Universidad de Ciencia y Tecnología	22/10/1998
Oficina Zonal Ayacucho	Universidad San Cristóbal de Huamanga (orientadores)	22/12/98
	Cámara de Comercio, Industria y Turismo(local) Instituto Superior Tecnológico Privado "La Pontificia"	22/12/98
Oficina Zonal Cañete	Instituto de Educación Superior "Condoray"	08/01/1999

DEPENDENCIA	INSTITUCIÓN	FECHA
Intendencia Regional Junín	Instituto Superior Tecnológico "Andrés Avelino Cáceres Dorregaray"	25/08/1998
	Municipalidad Provincial de Tarma	22/10/1998
	Universidad Nacional del Centro del Perú	21/09/1998
	Instituto Superior Tecnológico Cevatur Huancayo	12/10/1998
	Instituto Superior Tecnológico "Andrés Avelino Cáceres Dorregaray"	20/02/1999
	Cámara de Comercio de Chanchamayo y Filial Selva Central del Colegio de Contadores Públicos de Junín	07/05/1999
	Instituto Superior No estatal "Santa Lucía"	26/07/1999
Oficina Zonal Pasco	Universidad Nacional "Daniel Alcides Carrión"- Facultad de Ciencias Económicas Contables y Administrativas"	16/09/1998
Oficina Zonal Huánuco	Centro de Educación Ocupacional "Kotosh"	14/10/1998
Oficina Zonal Huancavelica		
Intendencia Regional Arequipa	Colegio de Abogados	28/09/1998
	Colegio de Contadores	19/10/98
	Inst. Sup. de Ciencias Administ.-Económicas y de Informática-Prog. de Especialización Superior-ESADE	15/10/1998
	Instituto Superior Tecnológico "Albert Einstein"	15/10/1998
	Centro de Enseñanza Sup de Computación y Adminis.-CESCA	15/10/1998
	Instituto Superior de Ciencias Administrativas - Económicas y de Informática -Programa Especialización Superior-ESADE	29/12/1999
Oficina Zonal Puno	Colegio de Contadores	02/10/1998
	Universidad Nacional del Altiplano-Facul. Cien. Contab y Admin.	02/10/1998
	Cámara de Comercio de Puno	02/10/1998
	Colegio de Abogados de Puno	02/10/1998
Intendencia Regional Tacna	Colegio de Contadores	14/08/1998
Oficina remota Ilo	Cámara de Comercio e Industria de Ilo	09/08/1999
Oficina remota Moquegua	Colegio de Contadores Públicos de Moquegua	09/08/1999
Oficina remota Moquegua	Universidad Privada de Moquegua	11/11/1998

Fuente: SUNAT- Intendencia Nacional de Operaciones

Cuadro 6
Participación de la recaudación voluntaria en la recaudación total:
Marzo 1999 – Marzo 2000

	Mar-99	Mar-00	Variación (%)
Nacional	87	89	1,7
I.R. Piura	61	82	34,0
I.R. Junín	68	79	15,8
I.R. Cusco	71	81	14,3
I.R. Loreto	78	82	5,1
I.R. La Libertad	68	70	3,4
I.R. Arequipa	88	90	2,2
I.R. Lima	81	82	1,6
IPCN	92	92	0,6
I.R. Tacna	78	77	-1,4
I.R. Lambayeque	67	65	-3,0
I.R. Ica	73	66	-9,8

Fuente: *SUNAT- Intendencia Nacional de Operaciones*