

Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF Tax Administration Review CIAT/AEAT/IEF



Centro Interamericano
de Administraciones Tributarias
CIAT



Agencia Estatal de
Administración Tributaria
AEAT



Instituto de Estudios Fiscales
IEF

Plan de Prevención del Fraude Tributario Tax Fraud Prevention Plan

	Editorial	i
	Artículo / Article	
Fernando Díaz Yubero Director del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales AEAT - (España)	Plan de Prevención del Fraude Fiscal.....	3
	XVIII Concurso de Monografías / Essay Contest CIAT/AEAT/IEF	
Patricia Andrea Pavéz SII - (Chile)	Un análisis del IVA en Iberoamérica a través de la experiencia chilena.....	17
María Eugenia Torres Arenales DIAN - (Colombia)	El outsourcing, ¿receta mágica? Un planteamiento metodológico para abordarlo.....	41
Ángel Domingo Alba SUNAT - (Perú)	El outsourcing: promesa de futuro para el eficiente funcionamiento de las administraciones tributarias de Latinoamérica y el Caribe.....	63
Miguel Antonio Martel Veramendi SUNAT - (Perú)	El impuesto general a las ventas en el sistema tributario peruano: situación actual y perspectivas.....	89
Marcelo Lettieri Siquiera (Director) Nelson Leitão Paes SRF - (Brasil)	Uma análise dos efeitos econômicos da implantação de um imposto sobre o valor adicionado dual (iva-dual) no Brasil.....	133
	Bibliografía / Bibliography	161

**REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
Tax Administration Review
CIAT/AEAT/IEF**

**Plan de Prevención del
Fraude Tributario
Tax Fraud Prevention Plan**

**CONSEJO DE ASESORES
ADVISORY BOARD**

Comité Asesor CIAT:
Márcio F. Verdi
Damaris Bolaños
José María Guillén Mariscal

AEAT/IEF:
Luis Pedroche y Rojo
Jesús Ruíz-Huerta Carbonell

EDITORES



EDITORS

**Centro Interamericano
de Administraciones Tributarias- CIAT**



**Instituto de Estudios Fiscales - IEF
Ministerio de Hacienda de España**



**Agencia Estatal de
Administración Tributaria - AEAT**

**POLÍTICA EDITORIAL
Editorial Policy**

En el marco del Acuerdo suscrito entre el CIAT y la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) del Ministerio de Economía y Hacienda de España, se estableció la redacción, edición y publicación de una revista de administración tributaria, para que sirviera de medio de expresión de los distintos enfoques tributarios vigentes en América y Europa.

La Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF tendrá números monográficos, dedicados a estudiar diferentes facetas de la problemática impositiva. Tendrá cinco secciones: Editorial, Estudios, Artículos, Experiencias de Países y Bibliografía.

El CIAT, la AEAT y el IEF dan especial consideración a la selección de los temas a tratar en cada número, a la definición de pautas para el desarrollo de los mismos, así como a la escogencia de los colaboradores y de los miembros del Comité Asesor.

Los trabajos se publican en el idioma original en que fueron escritos por su autor; de entre los cuatro oficiales del CIAT (español, inglés, francés o portugués).

The Agreement signed between CIAT and the Secretariat of State of Finance, the State Agency of Tax Administration (AEAT) and the Fiscal Studies Institute (IEF) of the Ministry of Economy and Finance of Spain, provided for the drafting, editing and publication of a tax administration review that would serve as media for diffusing the various tax systems in force in America and Europe.

The CIAT/AEAT/IEF Tax Administration Review will consist of monographic issues devoted to examining the various facets of taxation problems. It will be divided into five sections: Editorial, Research Studies, Articles, Country Reports and Bibliography.

CIAT, AEAT and IEF give special consideration to the selection of topics to be discussed in each issue, the determination of guidelines for their development, as well as to the selection of collaborators and members of the Advisory Committee.

The works are published in the original language in which they were prepared by their authors, from among the four official CIAT languages (Spanish, English, French or Portuguese).

Manuscritos, Correspondencia y Suscripción

Los manuscritos y correspondencia, dirigirlos al correo electrónico ciat@ciat.org o al Apartado 0834-02129, Panamá, Rep. de Panamá. Las órdenes de suscripción y cambios de dirección dirigirlos al correo electrónico ciatshop@ciat.org

Precios

El costo de la suscripción es de veinte dólares americanos (US\$20.00) por cada número impreso y de diez dólares americanos (US\$10.00) por la versión electrónica, pagaderos mediante tarjeta de crédito, cheque o giro a favor del CIAT, a la dirección indicada.

Responsabilidad del Autor

Todos los artículos están firmados y la responsabilidad por su contenido es del autor.

Propiedad Intelectual

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin la autorización escrita de los editores de la revista.

Manuscripts, Correspondence and Subscription

Manuscripts and correspondence, must be addressed to ciat@ciat.org or to P.O. Box 0834-02129, Panama Rep. of Panama. Subscriptions orders and address changes must be addressed to ciatshop@ciat.org

Costs

The cost of the subscription is U.S. twenty dollars (US\$20.00) for each paperback issue and ten dollars (US\$10.00) for the electronic version, payable through credit card, check or money order in favor of CIAT, to the aforementioned address.

Author's Responsibility

All articles are signed by their authors who are responsible for their contents.

Copyright

No part of this publication may be reproduced without written authorization from the editors of the review.



SUMARIO

Plan de Prevención del Fraude Fiscal

Fernando Díaz Yubero

3 Este artículo desarrolla los aspectos básicos del Plan de Prevención del Fraude Fiscal de España, que fija los criterios esenciales para la planificación de las actuaciones de comprobación e investigación de la Agencia Tributaria, y establece las líneas prioritarias de actuación en materia de control tributario definiendo las medidas normativas, operativas, procedimentales, organizativas y de coordinación interna y externa.

Revista de

NO. 25 / ABRIL 2006

Un Análisis del IVA en Iberoamérica a través de la Experiencia chilena

Patricia Andrea Pavéz V.

19 La autora analiza los principales aspectos involucrados en el diseño del IVA y en su administración, tanto desde la perspectiva teórica como en sus modalidades reales de aplicación, con base en la experiencia chilena. El enfoque metodológico seguido en este trabajo es la teoría económica y de hacienda pública, con énfasis en los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, y simplicidad en el diseño del IVA.

El outsourcing, ¿receta mágica? Un planteamiento metodológico para abordarlo

María Eugenia Torres Arenales

41 Aborda el tema de la externalización de funciones aplicado a la Administración Tributaria en el contexto actual, con el propósito de mostrar que esta herramienta puede utilizarse con validez en los diferentes ciclos de vida de las administraciones tributarias y que su aplicación exitosa depende de un análisis estratégico de la organización en su conjunto, y de observar ciertas previsiones al momento de su implementación.

Administración Tributaria

CIAT/AEAT/IEF

ISSN 1684-9434

El outsourcing: promesa de futuro para el eficiente funcionamiento de las administraciones tributarias de Latinoamérica y el Caribe

Ángel Domingo Alba

63

Partiendo de los alcances conceptuales y analíticos respecto al fenómeno del “outsourcing”, el autor emplea dicha técnica de análisis para evaluar la aplicación de la figura del outsourcing a la Administración Tributaria y a las funciones que desempeña la misma, no solo en el plano de la organización y gestión de la administración tributaria, sino también enmarcado en un contexto más amplio como es el de la política fiscal y las funciones públicas.

El impuesto general a las ventas en el sistema tributario peruano: situación actual y perspectivas

Miguel Antonio Martel Veramendi

89

Esta monografía releva los aspectos positivos de las medidas adoptadas por la Administración Tributaria peruana para enfrentar los graves problemas de la evasión fiscal y la informalidad en la gestión del Impuesto General a las Ventas, con un enfoque que analiza las disposiciones normativas y las estrategias diseñadas para mejorar el control del cumplimiento. También pone de manifiesto los riesgos que existen en una sociedad donde la evasión y la

informalidad son características relevantes, lo que aunado a un entorno político institucional adverso, pueden dificultar los resultados esperados en la mejora de la eficacia, eficiencia y productividad del IGV.

Uma análise dos efeitos econômicos da implantação de um imposto sobre o valor adicionado dual (IVA-dual) no Brasil

**Marcelo Lettieri Siquiera (Director)
Nelson Leitão Paes**

133

O trabalho analisa os efeitos econômicos da implantação do princípio do destino na cobrança do ICMS e suas implicações sobre as finanças estaduais e sobre a desigualdade entre os Estados brasileiros.

No núcleo do trabalho, constrói-se um Modelo de Equilíbrio Geral Computável para a economia brasileira e após a realização das simulações de modificação do ICMS para um IVA Dual, elabora-se uma análise quantitativa circunstanciada dos efeitos da referida alteração, com ênfase na determinação dos ganhos e das perdas obtidos por cada um dos 27 entes federativos.

Finalmente, são apresentadas as considerações finais do trabalho, abordando os ganhos administrativos da proposta do IVA Dual, enfatizando-se as alterações que seriam desejáveis e/ou imprescindíveis nos sistemas de controle e fiscalização do imposto para que tais ganhos sejam efetivados.

Editorial

Este número de la Revista de Administración Tributaria, nos ofrece un artículo de Fernando Díaz Yubero, Director del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, y Corresponsal del CIAT de ese país, titulado:

“Plan de Prevención del Fraude Fiscal”

Estamos ante un artículo que desarrolla los aspectos básicos del Plan de Prevención del Fraude Fiscal recientemente aprobado en España, en el cual se fijan los criterios esenciales para la planificación de las actuaciones de comprobación e investigación de la Agencia tributaria española y establece las líneas prioritarias de actuación en materia de control tributario, para lo cual se define un conjunto de medidas normativas, operativas, procedimentales, organizativas y de coordinación interna y externa.

En los últimos años, las Administraciones Tributarias de los países más avanzados, están adoptando estrategias de reforzamiento de la prevención del fraude. Si durante los años 90 y hasta principios de esta década, el énfasis era el servicio al contribuyente, actualmente se aprecia un desplazamiento hacia los aspectos relacionados con el control tributario.

El Plan de Prevención del Fraude se enmarca, por tanto, en esta tendencia general y pretende aprovechar las experiencias de otras Administraciones. Se trata de utilizar, con las debidas adaptaciones, las mejores prácticas desarrolladas por las Administraciones más avanzadas.

En definitiva, estamos ante un artículo que puede constituir un elemento de la máxima utilidad para las Administraciones tributarias, bajo la premisa de que no es posible definir un modelo ideal del Plan de Prevención del Fraude, válido para todas las Administraciones, aunque si es posible extraer una serie de mejores prácticas implementadas en otra Administración Tributaria.

XVIII Concurso de Monografías.

Se incluyen en este número, asimismo, los cinco trabajos ganadores del XVIII Concurso de Monografías que convoca la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, el Instituto de Estudios Fiscales de España y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Los trabajos versan sobre los siguientes temas:

- Análisis del Impuesto al Valor Agregado en Latinoamérica.
- La externalización de funciones en la Administración Tributaria. El “Outsourcing”.

El gran número de participantes y la gran calidad de los trabajos presentados nos permite hablar de un producto consolidado, del que se cumple la XVIII Edición en este año 2005. Asimismo, el perfil de los trabajos permite afirmar que se cumple uno de los objetivos de la convocatoria, el que los trabajos sean de la mayor utilidad para las Administraciones Tributarias.

Editorial

This issue of the Tax Administration Review features an article by Fernando Díaz Yubero, Director of the Organization, Planning and Institutional Relations Department of the Spanish Tax Agency (AEAT) and CIAT correspondent to Spain, entitled:

“Fiscal Fraud Prevention Plan”

The article describes the basic aspects of the Fiscal Fraud Prevention Plan recently adopted in Spain, which sets the essential criteria for the Spanish Tax Agency to plan verification and investigation proceedings and establishes priority lines of action in terms of tax control. For this purpose, a set of operational, procedural and organizational regulatory measures are defined, as well as measures for internal and external coordination.

In the last few years, the tax administrations of the most advanced countries have been adopting strategies to strengthen fraud prevention. While in the 1990's and up to the beginning of the current decade the focus was on taxpayer service, today there is a shift towards issues related with tax control.

The Fraud Prevention Plan falls within the framework of this general trend and intends to profit from the experiences of other administrations. The idea is to use, with the necessary adjustments, the best practices developed by the most advanced administrations.

This article can be of the utmost use for tax administrations in the understanding that it is not possible to define an ideal model for a Fraud Prevention Plan that can be applicable to all tax administrations, although it is in fact possible to draw a series of best practices from among those implemented by another administration.

XVIII Essay Contest.

Also featured in this issue are the five papers that won the XVIII Essay Contest organized by the Spanish Tax Agency (AEAT), the Institute of Fiscal Studies of Spain and the Inter-American Center of Tax Administrations.

The papers address the following topics:

- Analysis of the Value Added Tax in Latin America.
- The Outsourcing of Tax Administration Functions.

Based on the large number of participants and the high quality of the papers submitted we can say that this has certainly become a consolidated event, which celebrates its 18th Edition in 2005. In addition, the profile of the papers allows us to note that one of the objectives of the contest has been achieved –that the papers be of the greatest possible use for tax administrations.

Éditorial

Ce numéro de la Revue de l'Administration Fiscale nous présente un article de Fernando Díaz Yubero, Directeur du service d'organisation, de planification et de relations institutionnelles de l'Agence publique de l'administration fiscale de l'Espagne et Correspondant du CIAT en Espagne, intitulé:

“Plan de prévention de la fraude fiscale”

L'article développe les principaux aspects du « Plan de prévention de la fraude fiscale » récemment approuvé en Espagne, où sont établis les critères essentiels pour la planification des actions de vérification et d'enquête de l'Agence fiscale espagnole, ainsi que les directrices prioritaires en matière de contrôle fiscal, grâce à un ensemble de mesures réglementaires, opérationnelles, procédurales, organisationnelles et de coordination interne et externe.

Les Administrations fiscales des pays les plus avancés adoptent depuis ces dernières années des stratégies visant à renforcer la prévention de la fraude. Si pendant les années 90 et jusqu'au début de cette décennie, l'accent était mis sur le service au contribuable, on assiste actuellement à un glissement vers les aspects liés au contrôle fiscal.

Le Plan de prévention de la fraude s'inscrit donc dans cette tendance générale et se propose de mettre à profit les leçons tirées par d'autres Administrations. Il s'agit d'utiliser, moyennant les adaptations qui s'avèreraient nécessaires, les meilleures pratiques développées par les Administrations les plus avancées.

En somme, cet article peut devenir un élément extrêmement utile pour les Administrations Fiscales, sachant qu'il n'est pas possible de établir un modèle idéal de Plan de prévention de la fraude, valable pour toutes les Administrations, mais plutôt un recueil des meilleures pratiques mises en œuvre par d'autres Administrations Fiscales.

XVIII Concours de Monographies.

Le présent numéro inclut aussi les cinq travaux qui ont remporté le XVIIIème Concours de monographies convoqué par l'Agence publique de l'administration fiscale de l'Espagne, l'Institut d'études fiscales de l'Espagne et le Centre interaméricain d'administrations fiscales.

Les travaux abordent les thèmes suivants:

- L'analyse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en Amérique Latine.
- L'externalisation des fonctions de l'Administration Fiscale: le "Outsourcing".

Le grand nombre de participants ainsi que la grande qualité des travaux présentés nous permet de considérer ce concours, dont on fête la XVIIIème édition en 2005, comme un produit consolidé. De même, le profil des travaux présentés répond bien à un des objectifs de la convocation : que les travaux puissent être de grande utilité pour les Administrations Fiscales.

Editorial

Este número da Revista de Administração Tributária, nos oferece um artigo de Fernando Díaz Yubero, Diretor do Departamento de Organização, Planejamento e Relações Institucionais da Agência Estatal de Administração Tributária da Espanha, e Correspondente do CIAT desse país, intitulado:

“Plano de Prevenção da Fraude Fiscal”

Estamos diante de um artigo que desenvolve os aspectos básicos do Plano de Prevenção da Fraude Fiscal recentemente aprovado na Espanha, no qual são estabelecidos os critérios essenciais para o planejamento das atuações de comprovação e pesquisa da Agência tributária espanhola e estabelece os eixos prioritários de atuação em matéria de controle tributário, para o qual é definido um conjunto de medidas normativas, operacionais, procedimentais, organizacionais e de coordenação interna e externa.

Nos últimos anos, as Administrações Tributárias dos países mais avançados, estão adotando estratégias de reforço da prevenção da fraude. Se durante os anos 90 e até princípios desta década, a ênfase era o serviço ao contribuinte, atualmente se percebe um deslocamento para os aspectos relacionados com o controle tributário.

O Plano de Prevenção da Fraude se enquadra, portanto, nesta tendência geral e pretende aproveitar as experiências de outras Administrações. Tenta-se utilizar, com as devidas adaptações, as melhores práticas desenvolvidas pelas Administrações mais avançadas.

Em verdade, estamos diante de um artigo que pode constituir um elemento da máxima utilidade para as Administrações tributárias, sob a premissa de que não é possível definir um modelo ideal do Plano de Prevenção da Fraude, válido para todas as Administrações, embora seja possível extrair uma série de melhores práticas implementadas em outra Administração Tributária.

XVIII Concurso de Monografias.

São incluídos neste número, também, os cinco trabalhos vencedores do XVIII Concurso de Monografias que convoca a Agência Estatal de Administração Tributária da Espanha, o Instituto de Estudos Fiscais da Espanha e o Centro Interamericano de Administrações Tributárias.

Os trabalhos discorrem sobre os seguintes temas:

- Análise do Imposto ao Valor Agregado na América Latina.
- A externalização de funções na Administração Tributária. O “Outsourcing”.

O grande número de participantes e a grande qualidade dos trabalhos apresentados nos permite falar de um produto consolidado, do qual se cumpre a XVIII Edição neste ano 2005. Também, o perfil dos trabalhos permite afirmar que se cumpre com um dos objetivos da convocatória: que os trabalhos sejam da maior utilidade para as Administrações Tributárias.

Artículo



Plan de Prevención del Fraude Fiscal

SUMARIO: I. Presentación.- 1. Presentación y objetivos del plan.- 2. Consideraciones previas.- 3. Experiencias de otras administraciones.- 4. Marco conceptual de la prevención del fraude.- 5. Metodología.- 5.1. Fase inicial.- 5.2. Análisis de los expertos.- 5.3. Elaboración del borrador.- II. Principales Líneas de Actuación.- 1. Planteamiento.- 2. Líneas de actuación.- 2.1. Refuerzo de la investigación.- 2.2 Otras líneas de actuación.

Este artículo desarrolla los aspectos básicos del Plan de Prevención del Fraude Fiscal de España, que fija los criterios esenciales para la planificación de las actuaciones de comprobación e investigación de la Agencia Tributaria, y establece las líneas prioritarias de actuación en materia de control tributario definiendo las medidas normativas, operativas, procedimentales, organizativas y de coordinación interna y externa. Tenemos aquí un profundo análisis del modelo de prevención del fraude y de control tributario de la Agencia Tributaria de España.

que soportan los contribuyentes cumplidores, puesto que de otra forma no se podría mantener el gasto público.

Para su cumplimiento, se ha elaborado una estrategia que se estructura en dos niveles. El primero, global, en el que se plantea la corrección de problemas estructurales y se establecen unos principios básicos de actuación. El segundo, supone la definición de medidas específicas en función de la problemática de la tipología del fraude.

Por: Fernando Díaz Yubero
Director del Departamento de Organización, Planificación y de Relaciones Institucionales
(AEAT – España)

I. PRESENTACIÓN

1. Presentación y Objetivos del Plan

El Plan que se presenta pretende mejorar la eficacia en la prevención del fraude fiscal.

Este objetivo es una necesidad, en la medida en que el fraude distorsiona la actividad de los distintos agentes y condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales, y al tiempo una demanda de la sociedad, por lo que representa de insolidaridad. Por otra parte, los comportamientos defraudatorios suponen una merma para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal

El Plan parte de una premisa: la gran mayoría de los obligados tributarios cumple con sus obligaciones fiscales, por lo que se les deben prestar servicios de ayuda al cumplimiento voluntario. Además, el Plan se configura como una herramienta estratégica dirigida a los incumplidores, a los insolidarios, que con su comportamiento, no sólo perjudican los intereses de la Hacienda Pública y con ello los de la mayoría que cumple sus obligaciones fiscales, sino que también introducen un factor de competencia desleal en el sector en que se mueven y, en resumen, en la economía española.

Con el objeto de superar las debilidades de anteriores Planes de Prevención del Fraude, que en la práctica no han sido

todo lo operativos que sería deseable, este Plan se complementa con una revisión integral del sistema de objetivos de la Agencia Tributaria, el diseño de un cuadro de mando que permita el seguimiento y la toma de decisiones en cada momento, y la extensión de los objetivos a la organización tomando en consideración el ámbito de actuación concreto.

El Plan se ha confeccionado en base a una serie de principios y criterios, que se pueden concretar en:

Carácter estratégico, porque permite orientar la toma de decisiones, se fundamenta en la experiencia de la Agencia Tributaria, se efectúa un importante trabajo de síntesis y se desarrollará en un horizonte temporal de medio plazo.

Planificación global, se considera la Agencia Tributaria en su conjunto, así como las relaciones de ésta con los distintos ámbitos institucionales, administración Central y Territorial, Unión Europea, y se pone de manifiesto la necesidad de intercambiar información en el ámbito internacional.

Flexible, es abierto y se irá adaptando a la realidad del fraude en cada momento.

Disuasión del fraude, actuaciones fuera de las oficinas de la Administración, educación ciudadana y profundización en líneas de asistencia al contribuyente, intensificando esta línea de actuación en relación con los nuevos empresarios o emprendedores.

La investigación como referencia, se lleva a cabo un planteamiento integrador de los diferentes servicios, de puesta en común, para alcanzar una mayor eficacia en las labores de investigación.

Adicionalmente, se apuesta por las nuevas líneas de investigación y su puesta en común a toda la organización.

La información como condicionante de éxito, se pretende aproximar la obtención de información al momento en que se producen los hechos y se hará más operativo y eficaz el acceso a la información dentro de la propia Agencia Tributaria.

Fomento del trabajo en equipo, se establecen mecanismos de coordinación en base a líneas directrices y guías de actuación y extensión de los resultados de la investigación al conjunto de la organización.

Unidad de acción, se fomenta la eficiencia en las actuaciones de comprobación, estableciendo las bases para vertebrar adecuadamente las comprobaciones de gestión con los trabajos de inspección, y con una presencia sistemática de las necesidades para mejorar la eficacia recaudatoria.

Implicación de los recursos humanos en la ejecución del Plan, a estos efectos se establece la necesidad de avanzar en el desarrollo de una cultura corporativa, de formación continua y se da valor a la defensa jurídica como respaldo en el compromiso de los funcionarios en la prevención del fraude.

Adecuación de la organización, las medidas operativas se complementan con reformas organizativas que tienen por objeto lograr una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de las actuaciones de la Agencia Tributaria.



2. Consideraciones Previas

La Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se ocupa de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones Públicas nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomienda por Ley o por convenio.

Por tanto, corresponde a la Agencia Tributaria aplicar el sistema tributario de tal forma que se cumpla el principio constitucional en virtud del cual todos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.



El objetivo esencial de la Agencia Tributaria es fomentar el cumplimiento voluntario, por los ciudadanos, de las obligaciones fiscales.

Para ello, desarrolla dos líneas de actuación: por una parte, la prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente para minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias, y por otra parte, la detección y regularización de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control.

En los últimos años, la generalización de los servicios de ayuda a los ciudadanos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y la mejora permanente de la calidad de estos servicios, ha permitido que la Agencia Tributaria esté considerada como una Administración de referencia en todo el mundo en la prestación de servicios a los contribuyentes.

En consecuencia, en materia de información y asistencia al contribuyente, la Agencia Tributaria debe mantener y profundizar las líneas de actuación puestas en marcha desde su creación, renovando su compromiso de mejora de la calidad de los servicios prestados, con atención a las posibilidades que ofrecen los avances tecnológicos e intentando anticiparse a las nuevas necesidades que se les puedan plantear a los ciudadanos.

Sin embargo, la valoración indudablemente positiva que merecen los servicios de información y asistencia al ciudadano no se ve acompañada de una valoración similar cuando se trata de la otra línea básica de actuación de la Agencia Tributaria: el control tributario y la lucha contra el fraude fiscal.

Por otra parte, la generalización de los procedimientos de control extensivo, basados en la explotación sistemática de la información a disposición de la Administración y en el uso intensivo de medios informáticos, ha convertido a los contribuyentes con rendimientos sometidos a retención y a los declarantes con errores e incumplimientos fácilmente detectables, en destinatarios de buena parte de las actuaciones de comprobación.


A ello ha contribuido que las actuaciones inspectoras, por definición selectivas, no han sido orientadas, con el grado de prioridad necesario, a la investigación. Tampoco se ha producido, en la medida deseable, una reacción suficiente frente a la cada vez más frecuente aparición de fraude en la fase de recaudación de las deudas tributarias.



En definitiva, el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos en el área de atención al ciudadano no han tenido su correspondencia en el área de control, cuyas prioridades no han sido correctamente definidas, apreciándose una insuficiente adaptación a la realidad económica y a la evolución del fraude.

En consecuencia, la Agencia Tributaria en cumplimiento de los fines que se establecen en su ley de creación, debe replantear su estrategia de prevención y control del fraude fiscal, razón por la cual se ha analizado en profundidad entre sus distintos órganos su modelo de prevención del fraude y de control tributario, siendo el presente documento el resultado de este análisis.

El Plan de Prevención del Fraude fija los criterios básicos para la planificación de las actuaciones de



La Agencia Tributaria debe replantear su estrategia de prevención y control del fraude fiscal.

comprobación e investigación de la Agencia Tributaria y establece las líneas prioritarias de actuación en materia de control tributario, para lo cual se define un conjunto de medidas normativas, operativas, procedimentales, organizativas y de coordinación interna y externa. Estas medidas se materializarán en los próximos años, desde 2005, en el Plan anual de control previsto en el artículo 116 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, cuyos criterios generales serán objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado.

3. Experiencias de otras Administraciones

En los últimos años, las Administraciones tributarias de los países más avanzados están adoptando estrategias de reforzamiento de la prevención del fraude. Si durante los años 90 y hasta principios de esta década el énfasis era el servicio al contribuyente, actualmente se aprecia un desplazamiento hacia los aspectos relacionados con el control tributario.

En esta misma línea, la Organización Mundial de Aduanas está dirigiendo sus esfuerzos en los últimos tiempos a los problemas del control tributario y seguridad en la cadena logística internacional, fomentando la elaboración de convenios de colaboración aduanera entre los Estados en ella integrados.

Dentro del área de la Unión Europea, los nuevos esfuerzos se dirigen a tratar de cerrar las brechas en los sistemas de control, que originaron la supresión de los controles fronterizos intracomunitarios y la plena libertad de movimiento de personas, bienes y capitales.

Aparte de las iniciativas comunitarias, muchos de los Estados están tratando de desarrollar nuevos enfoques. Sólo a título de ejemplo, en Bélgica, se ha creado un Centro Nacional de Investigación del Fraude y en Alemania, una Unidad de Coordinación de la Inspección con la Policía Fiscal.

Fuera del ámbito de la Unión Europea, la OCDE está prestando una atención creciente a los problemas ligados al control tributario; ha creado un área de trabajo a través del Foro de Administración Tributaria que está dando atención prioritaria al intercambio de experiencias en la lucha contra la evasión y el fraude.

El Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos de América (I.R.S., por sus siglas en inglés) ha elaborado un Plan Estratégico 2005-2009 donde se aprecia el cambio hacia un mayor énfasis en el control tributario. Áreas como el abuso de la norma, los esquemas de defraudación con la utilización de

paraísos fiscales, y el establecimiento de buenas prácticas y normas de comportamiento para los profesionales del campo tributario, reciben una atención prioritaria.

Otras administraciones del área anglosajona, como Canadá o Australia, están desarrollando también iniciativas en este campo.

El Plan de Prevención del Fraude se enmarca, por tanto, en esta tendencia general y pretende aprovechar las experiencias de otras Administraciones. Se trata de utilizar, con las debidas adaptaciones, las mejores prácticas desarrolladas por las Administraciones más avanzadas.



4. Marco Conceptual de la Prevención del Fraude

A la Agencia Tributaria le corresponde la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero. Es, por tanto, un órgano gestor, sin competencias directas en la fijación de la política tributaria o la producción normativa.

El Plan de Prevención del Fraude de la Agencia Tributaria es, en consecuencia, un documento que parte de un planteamiento empírico, elaborado sobre la base de la experiencia gestora, y no una reflexión teórica sobre el fraude y sus motivaciones, o sus interrelaciones con la política fiscal y la normativa tributaria.

Por consiguiente, el Plan propone esencialmente medidas operativas y procedimentales y mejoras organizativas y de coordinación, puesto que, para su elaboración, lo que se ha analizado básicamente es la realidad tributaria

sobre la que incide la Agencia Tributaria, es decir, los incumplimientos y fraudes tributarios y la forma de reacción y medios con los que cuenta la organización para hacerles frente.

Ello no obsta para que el Plan se elabore teniendo en cuenta los consensos básicos alcanzados entre aquellos que, desde distintas disciplinas, han analizado teóricamente el fenómeno del fraude fiscal. En ese sentido es ampliamente aceptado que en el fraude inciden factores de tipo económico, psicológico y sociológico.

Desde el punto de vista del análisis económico, el carácter específico del fraude fiscal deriva de la falta de correspondencia directa entre los servicios recibidos del Estado por cada ciudadano y los tributos que satisface cada uno de ellos. Dicho de otra forma, el defraudador recibe los mismos servicios que el contribuyente cumplidor.



En el fraude inciden factores de tipo económico, psicológico y sociológico.

Para un contribuyente incumplidor, no declarar, cuando el temor de ser descubierto es mínimo, supondrá un indudable ahorro fiscal. Frente a ello, la

actuación administrativa ha de pretender no sólo la detección y regularización de los incumplimientos, es decir, que en todos los casos el coste del incumplimiento sea superior al del correcto cumplimiento, sino también persuadir al conjunto de los obligados tributarios de que el incumplimiento no es rentable puesto que el riesgo que se asume con ello no compensa el efecto económico derivado del comportamiento defraudatorio.

Este enfoque pone su énfasis, por tanto, en los aspectos disuasorios de la lucha contra el fraude. Cuanto mayor sea la probabilidad de que los defraudadores sean descubiertos y sancionados, menor será el fraude. Lo relevante desde este punto de vista es la percepción subjetiva de los contribuyentes: en la medida en que la actuación represora del fraude incremente la percepción subjetiva de riesgo, el fraude disminuirá. Por ello interesa no sólo la eficacia de la actuación represora sino su adecuada comunicación.

La propia presentación pública de un Plan de Prevención del Fraude estructurado y creíble produce, frente a la tentación de incumplir las obligaciones fiscales, un efecto disuasorio a tomar en consideración.

Además, el Plan permitirá optimizar las actuaciones de control, lo que generará un indudable efecto económico directo (la regularización y, en su caso, la sanción de los incumplimientos), un previsible efecto diferido (el incumplidor regularizado acomodará su comportamiento tributario en el futuro al criterio administrativo ante la evidencia de que, de otra forma, será descubierto) y un fuerte efecto inducido (la constatación de que los incumplimientos se descubren y corrigen, impulsa al conjunto de la sociedad a cumplir sus obligaciones).


Sin embargo, hay también acuerdo en que es un error basarse exclusivamente en explicaciones económicas simplificadoras. La reacción de los ciudadanos

ante las actuaciones de la Administración no responde exclusivamente a un cálculo económico racional de beneficios, costes y riesgos individuales, sino que está filtrada por un conjunto de actitudes, valores y creencias.

Hay que considerar, por tanto, los aspectos psicológicos que influyen en la relación entre los ciudadanos y la Administración. La formación de la opinión pública para crear una mayor conciencia fiscal es una tarea que no puede ser ignorada por la Administración Tributaria, que debe definir una estrategia de comunicación tanto interna como externa, así como fomentar los programas de educación cívico-tributaria.

En este sentido, el Plan de Prevención del Fraude, dedica atención especial a las actuaciones preventivas que pueden inducir a un mejor cumplimiento fiscal, sin olvidar las medidas operativas de control de los incumplimientos de las obligaciones tributarias.

Por otra parte, la conciencia fiscal y la propensión al cumplimiento voluntario también tienen condicionantes socio-políticos. La mayoría de los ciudadanos tienen una concepción utilitarista de la fiscalidad, por lo que es imprescindible un consenso mínimo tanto sobre la política fiscal como sobre la política del gasto público.



La Administración Tributaria debe definir una estrategia de comunicación interna y externa, y fomentar los programas de educación cívico-tributaria.

La percepción del sistema tributario como injusto, la desconfianza en el volumen y calidad de los servicios públicos, y la no asociación por los ciudadanos del nivel de ingresos públicos con el presupuesto de gastos, son factores que dificultan el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias.

En consecuencia, la Agencia Tributaria, en la medida de sus posibilidades, debe desarrollar una política de comunicación que traslade a los ciudadanos el carácter necesario de la fiscalidad, la relación entre los ingresos

tributarios y los servicios públicos y los principales resultados alcanzados en la gestión pública. Todas estas cuestiones también son objeto de análisis en el Plan de Prevención del Fraude.

5. Metodología

5.1. Fase inicial


Como fase inicial para la preparación de Plan, la Agencia Tributaria identificó diferentes puntos débiles y cuestiones estratégicas, organizativas o de coordinación susceptibles de mejora en su modelo de control.

Se llevó a cabo una primera aproximación en la que se detectaron algunos puntos débiles en las actuaciones de control de la Agencia.

En primer lugar, la Agencia, aún cuando dispone de una gran cantidad de información de contenido tributario, debe mejorar sus procedimientos de obtención de información y la sistematización de ésta, en especial en el sector inmobiliario, para facilitar la selección de contribuyentes a comprobar o investigar y el desarrollo de las actuaciones de control.

En segundo lugar, la generalización de los servicios de información y asistencia a los contribuyentes no ha ido acompañada de una estrategia de refuerzo de las actuaciones preventivas e impulso de la colaboración social en la prevención del fraude, como sucede en otros países o en otros ámbitos administrativos.

Esta estrategia debe tener como elemento fundamental una política de comunicación externa que potencie los efectos de las actuaciones de control y que permita ganar aliados entre los ciudadanos, empresas y entidades afectadas por el fenómeno del fraude.



Se identificaron más de 60 tipos de posibles medidas o áreas susceptibles de mejora.

Por otra parte, no se ha dedicado suficiente atención por la Agencia Tributaria al fraude en algunos sectores, como el inmobiliario, o a fenómenos como el blanqueo de capitales o las tramas organizadas en el IVA que, en ocasiones, tienen carácter internacional.

Tampoco ha existido una estrategia definida sobre el papel en nuestro sistema tributario de los regímenes objetivos de tributación, cuya valoración es positiva puesto que contribuyen a la simplificación de las obligaciones a cumplir por los pequeños contribuyentes y facilitan a la Administración la gestión del sistema tributario, aunque en algunos casos aislados estos regímenes han sido utilizados como fórmulas para defraudar mediante la desviación y enmascaramiento de beneficios o la emisión de facturas falsas.

Además, aunque la globalización económica y la internacionalización de la economía han originado la aparición de nuevos tipos de fraude, el modelo organizativo y las alianzas externas de la Agencia Tributaria prácticamente no han sufrido modificaciones desde su creación, lo que ha mermado su capacidad de respuesta ante fenómenos como las deslocalizaciones de contribuyentes o las operaciones con paraísos fiscales.

No existe una estrategia clara e integradora frente al cada vez más frecuente fraude en la fase recaudatoria de las actuaciones de control, que consiste en el vaciamiento patrimonial de las entidades defraudadoras que, cuando son descubiertas por la inspección, utilizan el tiempo que duran las actuaciones inspectoras para ocultar sus bienes y derechos e impedir que se cobre la deuda una vez incoadas las actas. El modelo organizativo de la Agencia Tributaria orientado a la especialización funcional no ha evolucionado para hacer frente a esta realidad con decisiones organizativas y procedimentales más integrales.

Falta también visión integral en determinadas actuaciones de control de la imposición interior con el fraude en el ámbito de Aduanas y de los Impuestos Especiales, que generalmente está asociado con el fraude en el IVA, mientras que las actuaciones de control se desarrollan en uno y otro caso por órganos diferentes cuya coordinación debería reforzarse.

Otra cuestión esencial es la planificación de las actuaciones y el establecimiento de objetivos a cumplir por quienes las desarrollan, que hasta ahora han tenido un enfoque demasiado nominalista, orientado a la comprobación de un número mínimo de contribuyentes y al descubrimiento de un determinado importe de deuda, primando la realización de actuaciones sencillas y rápidas frente a los controles en profundidad, desincentivando las tareas de investigación más complejas y prolongadas en el tiempo. La realización del primer tipo de actuaciones, aunque necesaria, no debe ir en detrimento de la investigación y las comprobaciones de mayor dificultad técnica. Además, el efecto de las actuaciones de control sobre el cumplimiento voluntario es un elemento a tener en cuenta en la planificación, como también lo es la tasa de cobro de la deuda tributaria descubierta.

A partir de ese diagnóstico inicial se hizo una desagregación en más de 60 tipos de posibles medidas o áreas susceptibles de mejora.

5.2. Análisis de los expertos

El Comité Permanente de Dirección de la Agencia Tributaria, para cada una de las medidas, propuso un experto responsable de su estudio, que debía presentar un informe-propuesta en la fecha en cada caso señalada. Dicho informe-propuesta contenía, en cualquier caso, un diagnóstico de situación y propuestas de mejora y un calendario para el desarrollo de las medidas y la designación de los Departamentos o Servicios responsables de su aplicación.

El responsable de cada estudio ha tenido plena libertad para recabar información sobre la materia y consultar con los distintos servicios a los que afectaba su área de estudio.

Los informes-propuesta han sido sometidos a la consideración de los Departamentos y Servicios de la Agencia y, una vez ratificados por el Comité Permanente de Dirección, han constituido el material básico para la elaboración del Plan de Prevención del Fraude.



5.3. Elaboración del borrador

Una vez recibidas las propuestas de los expertos, fue necesaria una labor de sistematización y coordinación de las mismas. Los más de 60 informes recibidos se han consolidado, finalmente, en 11 bloques que guardan una coherencia, bien en función de la modalidad de fraude, del tipo de contribuyente afectado, o del tipo de medida propuesta. En el Capítulo III del Plan se presentan dichos bloques. En el Capítulo II se incorpora un resumen de las principales líneas de actuación propuestas.

En el Capítulo IV se incorporan las medidas normativas a tramitar como consecuencia de la aprobación del Plan. En los Anexos se incluyen los calendarios de aplicación de las medidas y los Departamentos y Servicios de la

Agencia Tributaria responsables de su ejecución una vez se disponga de la versión definitiva del Plan.

El borrador ha sido sometido a informe público, lo que permitió enriquecer su contenido y orientar el Plan a las demandas de la sociedad en materia de prevención del fraude fiscal.

Además, las ideas básicas y principios reflejados en el Plan han servido para definir las líneas de actuación a desarrollar por la Agencia Tributaria en 2005 y que se concretan en su Plan General de Control, que no obstante podrá ser modificado una vez que se reciban las observaciones y sugerencias al borrador del Plan de Prevención del Fraude.

II. PRINCIPALES LÍNEAS DE ACTUACIÓN

1. Planteamiento

El Plan de Prevención del Fraude elaborado por la Agencia Tributaria es un documento eminentemente operativo.

Aunque desde hace años se han identificado con bastante precisión algunos ámbitos de fraude muy significativos, el grado de incidencia sobre los mismos por parte de la Agencia Tributaria no ha sido el idóneo y no se han conseguido reducir las principales bolsas de fraude.

Este es un Plan de Prevención del Fraude para ser inmediatamente aplicado. Por este motivo, cada medida propuesta tiene un calendario de puesta en marcha y un Departamento o Servicio de la Agencia responsable de su ejecución.

Además, el Plan está directamente relacionado con la nueva definición de los instrumentos de planificación de la

Agencia, de tal forma que las líneas estratégicas y prioridades fijadas por el Plan tendrán reflejo en los Planes de objetivos y de control de la Agencia de los próximos años.

Las prioridades y líneas de actuación previstas en el borrador del Plan han sido tenidas en cuenta en la elaboración del Plan General de Control para 2005.

En consecuencia, se trata de garantizar que el Plan no sea un documento testimonial, sino un punto de inflexión en las actividades de control de la Agencia Tributaria, para orientar las mismas a la prevención del fraude. Además, su puesta en práctica será inmediata, porque sus efectos en la planificación, programación de tareas, procedimientos y métodos de trabajo de la Agencia se producirán desde el primer momento de su aplicación.

Su visión es integral

Para la correcta aplicación del sistema tributario no es suficiente realizar actuaciones represivas, por ello se incorporan desde medidas para prevenir las conductas defraudatorias hasta las líneas de acción contra los tipos de fraude más complejos y reprobables, en las que es fundamental el desarrollo de actuaciones de investigación, en

ocasiones, con apoyo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y la judicialización de los expedientes.

En definitiva, con el nuevo Plan, la Agencia tributaria pretende orientar sus actuaciones de la comprobación a la investigación y reforzar la presencia en la calle para acercar el control a los hechos imponderables y a la realidad económica.

2. Líneas de Actuación

2.1 Refuerzo de la investigación

a) *Sector inmobiliario*

En el sector inmobiliario las tipologías de fraude más habituales consisten en la ocultación de la titularidad de los bienes o de la intervención del operador económico en el proceso urbanístico, la declaración de transmisiones por valores inferiores a los reales y la ocultación de la explotación de los inmuebles, especialmente de los arrendamientos.

Respecto del sector inmobiliario no ha existido una planificación sistemática de las actividades a realizar. A pesar del diagnóstico conocido de que los planeamientos urbanísticos deben ser objeto de seguimiento desde su inicio hasta la transmisión de las edificaciones, este sector sigue siendo objeto de comprobaciones asistemáticas y sin conexión entre sí. El Plan considera imprescindible contar con una planificación integral de las actuaciones de control en este sector económico y el impulso de las actuaciones de investigación. Además, prevé realizar "inspecciones verticales", es decir, actuaciones coordinadas y simultáneas acerca de diversas empresas del sector que estén interrelacionadas o que realicen operaciones entre ellas.

b) *Tramas organizadas en el IVA*

La desaparición de las fronteras interiores en la Unión Europea ha provocado la aparición de fraudes

organizados, cuyo punto de partida se encuentra en la exención aplicable a las entregas intracomunitarias de bienes, que permite la introducción de los bienes en el país de destino sin haber satisfecho el IVA y sin control administrativo.

La prevención de las tramas organizadas en el IVA es una prioridad. El Plan establece una estrategia única y centralizada para combatir este tipo de fraude. Esta estrategia única facilitará la coordinación de todas las áreas de la Agencia y comprende desde actuaciones preventivas y la propuesta de cambios normativos para su estudio por los órganos administrativos competentes, hasta medidas de coordinación con otros países y actuaciones de comunicación externa de los resultados obtenidos. Lo fundamental es que todos los ámbitos de la organización sepan qué hacer cuando se detecta una trama. Para ello, el Plan prevé la aprobación de protocolos de actuación ante las distintas situaciones que pueden producirse. Todas las actuaciones se desarrollarán de forma coordinada y bajo la dirección de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude. Se va a efectuar una reasignación de recursos para potenciar dicha Oficina y, en general, las tareas de investigación de las tramas.

La prevención de las tramas organizadas en el IVA es una prioridad.

c) *Tramas organizadas en los Impuestos Especiales*

En los casos de tramas organizadas que tienen por objeto la introducción en España de vehículos, el fraude también se produce en el Impuesto Especial, puesto que se declaran bases imponibles por precios reducidísimos, por lo que el plan prevé la modificación del sistema de gestión y control del impuesto para que se realicen actuaciones de control inmediatas a la presentación de las declaraciones del impuesto por precios inferiores a los reales.

d) *Prevención y lucha contra el blanqueo de capitales*

El narcotráfico y otras actividades ilegales dan lugar a operaciones de blanqueo de capitales insuficientemente controladas. Existen casos flagrantes de blanqueo, como la adquisición de residencias, directamente o mediante personas interpuestas, por narcotraficantes, que deben ser objeto de atención prioritaria. Lo mismo sucede con las exportaciones simuladas a cambio de remesas de drogas. En el Plan se prevé una mayor colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) y actuaciones de investigación sobre el terreno.

e) *Incrementar la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*

La prevención de las tramas organizadas para el fraude y, en general, el control de las formas de fraude más complejas exige reforzar la investigación y la utilización de métodos de tipo policial. El Plan prevé el desarrollo de líneas de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Además, prevé un mayor aprovechamiento de los recursos de Vigilancia Aduanera, como unidad especializada de la Agencia en tareas de prevención del contrabando y narcotráfico y apoyo a la investigación fiscal.

f) *Mayor presencia de la Agencia Tributaria fuera de las oficinas de la Administración*

Además de los tradicionales controles en oficina, las tareas de investigación y la recopilación de información "in situ" son imprescindibles. El Plan prevé actuaciones para detectar riesgos fiscales cuando se solicite el alta en los Registros de Operadores Intracomunitarios (para realizar adquisiciones en otros Estados de la Unión Europea sin IVA) y de Exportadores y otros Operadores Económicos (para obtener devoluciones mensuales en el IVA). Las actuaciones de control son esenciales para detectar "sociedades durmientes", domiciliadas en buzones y nidos de sociedades, y que se crean exclusivamente para su utilización en tramas de fraude. De igual forma, se prevén actuaciones contra la economía sumergida, en especial en aquellos casos en que el mercado informal supone una fuerte competencia desleal para algunos sectores económicos o cuando se producen falsificaciones de marcas. Estas actuaciones sólo son efectivas si se efectúan sobre el terreno.

g) *Mayor atención a los expedientes de delito fiscal*

Los expedientes en los que se aprecian indicios de delito fiscal deben ser objeto de atención especial. El Plan prevé que en todos los casos se proponga por la Agencia un programa de actuaciones a realizar en sede judicial, con puesta a disposición del Tribunal de una unidad específica para llevarlo a cabo, con el objeto de asegurar la obtención de pruebas necesarias para el buen fin del expediente. De igual forma, se reforzará la colaboración entre el Servicio Jurídico de la Agencia y la Abogacía General del Estado. También se propone el establecimiento de un cauce de comunicación permanente con el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y el Fiscal General del Estado, para evaluar el estado de situación de los expedientes de delito

promovidos por la Agencia Tributaria y estudiar mejoras normativas y procedimentales. También se analizarán las necesidades de formación en materia tributaria de los órganos jurisdiccionales.

h) *Ingeniería fiscal*

En los casos de fraudes sofisticados con utilización de fórmulas de ingeniería fiscal, planificación fiscal abusiva y negocios anómalos, las actuaciones de control son extraordinariamente complejas. Sin embargo, no existe una explotación del conocimiento adquirido para detectar casos similares y favorecer su regularización. El Plan prevé el procedimiento para gestionar la información y el conocimiento disponibles y garantizar su uso en los procedimientos de control, de forma que se puedan detectar casos similares y se normalicen las actuaciones a realizar contra este tipo de fraudes, sin perjuicio del derecho legítimo a ejercitar las economías de opción permitidas por la norma. En el ámbito internacional, no existe una planificación y coordinación definida de las actuaciones de control de las operaciones que se realizan en paraísos fiscales y territorios de baja tributación. Para estos casos, el Plan establece una planificación centralizada de las actuaciones y propugna que España adopte una posición más activa de fomento de intercambios de información y fórmulas de colaboración internacionales.

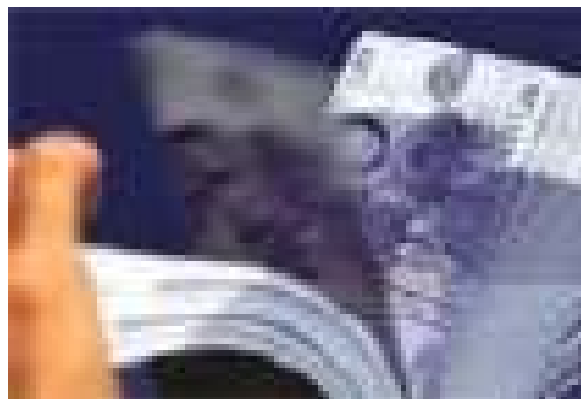
i) *Seguimiento de los contribuyentes de riesgo*

La Agencia Tributaria no cuenta con un sistema normalizado de seguimiento de los contribuyentes de riesgo. A título de ejemplo, una persona física puede promover sucesivas sociedades que terminan con deudas incobrables para la Hacienda Pública, estar involucrado en tramas de fraude investigadas por la Agencia e, incluso, estar siendo procesado por delito fiscal, sin que dicha información de riesgo sea explotada

sistemáticamente por el conjunto de la organización. El Plan considera que la gestión de la información sobre riesgos fiscales es una prioridad para la Agencia y establece el procedimiento para que dicha información se incorpore al sistema informático y se utilice en los procedimientos de control.

j) *Prevención del fraude en la fase de recaudación*

Cada vez es más frecuente que los contribuyentes sometidos a comprobación realicen actuaciones para impedir el cobro de la deuda: vaciamiento patrimonial, interposición de personas o entidades insolventes para dificultar las derivaciones de responsabilidad, etc. Por tanto, es imprescindible contar con un plan de acción específico contra el fraude en la fase de recaudación. La coordinación existente en la actualidad entre los órganos liquidadores y los órganos de recaudación es insuficiente. En el Plan se prevé la definición de los criterios de riesgo que han de determinar que un contribuyente comprobado sea objeto de seguimiento permanente para garantizar que se cobre la deuda descubierta. En el marco de la Ley General Tributaria también se prevé la adopción de medidas cautelares y la aplicación de los supuestos de responsabilidad previstos en la norma, y el ejercicio, en su caso, de acciones judiciales para el “levantamiento del velo” en los casos de utilización de entramados de sociedades para eludir el pago de las deudas.



2.2 Otras líneas de actuación

a) *Actuaciones preventivas*

Las actuaciones preventivas son esenciales para la correcta aplicación del sistema fiscal. No basta con prestar servicios de información a los contribuyentes, hay que conseguir colaboración social en la prevención del fraude. Los acuerdos de entendimiento con los sectores económicos en los que la generalización del fraude constituye un importante factor de competencia desleal son un buen ejemplo para ello. En el Plan se prevé la firma de acuerdos con los sectores más afectados por las tramas organizadas en el IVA.

b) *Educación tributaria y comunicación externa*

El reforzamiento de la conciencia fiscal de los ciudadanos aconseja llevar a cabo programas de educación tributaria y medidas de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan las conductas defraudatorias. El Plan propone desarrollar un programa de educación dirigido a los niños y jóvenes y actuaciones de comunicación externa que no sólo se limiten a la prestación de servicios por la Agencia Tributaria, sino también a la prevención del fraude.

c) *Nuevos servicios a los contribuyentes*

Los servicios de información y asistencia a los contribuyentes han estado muy orientados al IRPF y a la difusión de programas de ayuda para la presentación de declaraciones. El Plan propone nuevas líneas de actuación complementarias como la oferta de servicios a los nuevos emprendedores y la difusión de programas de ayuda para la llevanza de libros fiscales.

d) *Información para el control*

La información tributaria de que dispone la Agencia debe estar convenientemente estructurada. En efecto, la Agencia

dispone de gran cantidad de información y cuenta con un potente sistema informático. Sin embargo, se observan algunas debilidades. A título de ejemplo, la información sobre el sector y las operaciones inmobiliarias está fragmentada y es incompleta. El Plan promueve una estrategia conjunta con la Dirección General del Catastro, las CCAA y las CCLL, para solucionar estas carencias. También se proponen mejoras en las declaraciones informativas (forma de presentación, depuración de errores, sustitución paulatina por la presentación telemática de los libros registro que deben llevar los empresarios y profesionales, etc.).

e) *Revisión de los regímenes objetivos de tributación*

Los regímenes objetivos de tributación, que desempeñan un importante papel de simplificación de las obligaciones formales a cumplir por los pequeños empresarios y facilitan a la Administración la gestión del sistema tributario, son utilizados en determinadas ocasiones de forma abusiva por algunos contribuyentes para enmascarar beneficios y emitir facturas falsas o de favor. El Plan propone, para su estudio por el Ministerio de Economía y Hacienda, un cambio normativo consistente en someter a retención los rendimientos obtenidos por los contribuyentes "en módulos" cuando realicen ventas o presten servicios a otros empresarios, como fórmula disuasoria de la emisión de facturas falsas o de favor y con fines de control.

f) *Presencia de la Agencia Tributaria ante los presuntos incumplidores*

La reorientación de las actuaciones de control a la investigación y a la lucha contra los fraudes más complejos, obliga a tener una estrategia definida, de tal forma que no se produzcan "zonas de sombra" en el control tributario. En particular, se dedicará atención especial a los presuntos incumplidores que, sin intervenir en tramas organizadas y

grandes fraudes, declaran rendimientos significativamente inferiores a los reales. El Plan prevé una mayor coordinación de la planificación y selección en las áreas funcionales de gestión e inspección y la utilización sistemática del procedimiento de comprobación limitada previsto en la LGT, para incrementar el número de actuaciones de control ante este colectivo y realizarlas de manera más próxima al hecho imponible.

g) *Control de las devoluciones*

La agilización de las devoluciones no significa que las declaraciones con solicitud de devolución no deban ser sometidas a controles previos al reconocimiento del derecho a la devolución. Para ello, el Plan prevé la realización de actuaciones de comprobación limitada por unidades especializadas cuando se trate de contribuyentes con actividades económicas y actuaciones inspectoras en los casos de mayor riesgo fiscal. De igual forma, se establecerán los criterios para solicitar garantía cuando se aprecien circunstancias que así lo aconsejen.

h) *Medidas organizativas para reforzar la coordinación interna y la integración funcional*

A pesar de las deficiencias observadas en la coordinación interna entre las áreas funcionales de la Agencia Tributaria, no se ha avanzado suficientemente en su integración funcional. El plan propone la creación de una Delegación Central que permita el control coordinado de los grandes contribuyentes y, a nivel territorial, la realización inmediata de actuaciones de coordinación e integración entre áreas funcionales. En algunos casos, estas actuaciones tendrán por objeto una mayor integración entre los controles inspectores y de aduanas e impuestos especiales, cuando se trate de contribuyentes sometidos a estos últimos impuestos, para evitar que

la realización de actuaciones independientes y descoordinadas entre sí, como viene sucediendo hasta ahora. En otros casos, se reforzará la coordinación entre las áreas liquidadoras y de recaudación, para que las actuaciones de control se dirijan desde su inicio no sólo a la regularización del incumplimiento sino también al cobro efectivo de la deuda que se vaya a liquidar.

i) *Alianzas institucionales*

El Plan prevé el reforzamiento de las alianzas institucionales de la Agencia Tributaria con otras Administraciones tributarias, en especial con las autonómicas, y con otros organismos e instituciones (Dirección General del Catastro, otros Ministerios, el Poder Judicial, Registros, etc.), para mejorar la información de que dispone la Agencia Tributaria para el control, en especial en el sector inmobiliario, y mejorar los procedimientos de selección, comprobación, investigación y recaudación.

j) *Medidas normativas*

El carácter eminentemente operativo del Plan, no excluye que se propongan, para su estudio por los órganos administrativos competentes, determinadas medidas normativas de distinto rango que pueden contribuir de forma muy positiva a la prevención del fraude.



XVIII **Concurso**
de **Monografías**
Essay Contest
CIAT/AEAT/IEF

Un Análisis del IVA en Iberoamérica a través de la Experiencia chilena

Primer Premio XVIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Modelos Teóricos.- 2.1. Base tributaria.- 2.2. Unidad de tributación.- 2.3. Estructura de tasas impositivas.- 2.4. Exenciones.- 3. El Modelo de Legislación del IVA Aplicado en Chile.- 3.1. Aporte Recaudatorio.- 3.2. Base imponible y exenciones.- 3.3. Unidad de tributación.- 3.4. Estructura de tasas impositivas.- 4. El Modelo de Administración del IVA en Chile.- 4.1. Organización.- 4.2. Modelo de cumplimiento y fiscalización en el IVA.- 4.3. Resultados y desempeño en la gestión del IVA.- 5. Conclusiones.

Por: **Patricia
Andrea Pavéz V.**

En el presente trabajo se intenta analizar los principales aspectos involucrados en el diseño del IVA y en su administración, tanto desde la perspectiva teórica como en sus modalidades reales de aplicación, con base en la experiencia chilena. El enfoque metodológico seguido en este trabajo es la teoría económica y de hacienda pública, con énfasis en los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, y simplicidad en el diseño del IVA.

Iberoamérica, el IVA comenzó a adoptarse como una fórmula más eficiente y efectiva de gravar las ventas respecto a figuras impositivas precedentes del tipo acumulativo. Pero además, el significativo poder recaudatorio que fue demostrando lo condujo, en varios de sus países, incluso a ser el gravamen de mayor aportación tributaria. No obstante ello, el IVA, especialmente en las economías latinoamericanas, ha debido lidiar con importantes problemas de diseño y administración que repercuten en su desempeño. Este problema incide de manera no despreciable sobre los volúmenes de recaudación. Un factor de fuerte incidencia resulta ser el desempeño de las administraciones tributarias en la gestión y fiscalización del IVA. De hecho, el rol de la entidad fiscal es clave para conducir a los contribuyentes a cumplir con las obligaciones del gravamen y, por cierto, para detectar y sancionar sus incumplimientos.

Asesora de la
Subdirección de
Estudios - Dirección
Nacional
SII - Chile

1. INTRODUCCIÓN

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es hoy considerado un pilar fundamental de lo que podría denominarse un sistema tributario moderno. Pero hace cuatro o cinco décadas, cuando sus primeros diseños comenzaron a esbozarse en Europa, habría sido difícil imaginar que llegaría a tener tanta aceptación en el mundo¹. Como en otras regiones, en

¹ En 1980, no más de 30 países aplicaban IVA [Desai y Hines (2002)]. En la actualidad, ya son más de 120 los que han adoptado el IVA en alguna de sus formas [Cnossen (2004)]; cerca del 70% de la población mundial vive en países que aplican IVA y su aporte recaudatorio equivale, aproximadamente, a la cuarta parte del total recaudado por los sistemas tributarios en el mundo [Ebrill et al. (2001)].

2. MODELOS TEÓRICOS

2.1 Base Tributaria

Tributación general a las ventas

El impuesto general a las ventas comenzó a formalizarse en las legislaciones modernas a partir de la segunda década del siglo XX. Al generalizarse sobre un espectro amplio de bienes, los sistemas de impuestos a las ventas y los impuestos a los ingresos brutos² introdujeron un mecanismo de imposición múltiple, conocido como plurifásico-acumulativo o “*en cascada*”. Ello porque al comprender las múltiples fases productivas de un bien, cada una de ellas quedaba afectada de forma independiente. De esa manera, un mismo producto podía ser gravado una o más veces, según participase o no, en sucesivas etapas de una cadena de producción-distribución. El impuesto en cascada desde un comienzo suscitó muchas objeciones. La más evidente era la alteración en los precios relativos derivada de la imposición múltiple. En ese escenario, el IVA emergió como un instrumento más ventajoso para la imposición general a las ventas. El IVA puede ser definido como un impuesto plurifásico, pero sin acumulación. Es decir, el gravamen afecta a todas las transacciones que componen la cadena de producción-distribución de un bien o servicio. Sin embargo, a diferencia del impuesto acumulativo, en este caso la base de tributación no es el valor total transado sino que el *mayor valor* que el producto ve añadido en las distintas fases de su elaboración hasta llegar al consumidor final. Como el valor total del producto es el resultado de la suma de los valores añadidos parcialmente, así también el IVA final sobre el producto

resulta de la agregación parcial del gravamen generado en cada etapa. Por ello, la base imponible del IVA es, desde el punto de vista de cada producto, un impuesto teóricamente equivalente a un impuesto a las ventas minoristas.

Base “macroeconómica” del IVA

No obstante llamarse impuesto al “valor agregado”, la base imponible macroeconómica no siempre coincide con el concepto de “valor agregado” tal y como se entiende en las Cuentas Nacionales³. De hecho, en el diseño del IVA es posible distinguir tres variantes para su base imponible, según sea el caso. En el *IVA tipo Producto*, la base macroeconómica comprende todos los componentes del gasto, exceptuando el gasto de gobierno en salarios. En el *IVA tipo Ingreso*, se excluye de la base del IVA tipo producto, el componente de depreciación. Por ende, en lugar de todo el gasto en inversión bruta, la base imponible comprende sólo el gasto en inversión neta. En el *IVA tipo Consumo*, la inversión se excluye en su totalidad de la aplicación del IVA.

El IVA, especialmente en las economías latinoamericanas, ha debido lidiar con importantes problemas de diseño y administración que repercuten en su desempeño, lo que incide sobre la recaudación.

² Se emplea esta traducción para el concepto de “*Turnover Taxes*”, presente en alguna bibliografía.

³ El concepto de “valor agregado” en cuentas nacionales corresponde al valor monetario de todos los bienes y servicios producidos en una economía en un año dado, o idénticamente, al producto neto que retornan los factores productivos.

El principio de origen versus el principio de destino

La aplicación de las distintas variantes de base agregada de IVA, a su vez, pueden ser diseñadas bajo el principio de origen o bajo el principio de destino⁴. Bajo el principio de origen, el impuesto es aplicado a los bienes y servicios tributables que son *producidos* domésticamente. Bajo el principio de destino, el impuesto es aplicado a los bienes y servicios tributables que son *consumidos* domésticamente. Es decir, la diferencia entre uno y otro tiene que ver con el tratamiento que reciben las exportaciones y las importaciones. En el primer caso, las exportaciones están afectas y las importaciones están exentas. En el segundo caso, ocurre lo opuesto.

Base “microeconómica” del IVA

Desde el punto de vista de cada contribuyente, la base imponible del IVA tiene una connotación algo distinta de la que reflejan los agregados macroeconómicos. Siguiendo a Ebrill et al (2001) existen tres formas de determinar la base del gravamen a nivel de cada contribuyente. Primero, bajo el *método del crédito-factura (“invoice-credit”)*, un contribuyente no requiere calcular una base imponible, sino que determina su obligación impositiva como la diferencia entre el impuesto recargado en todas las facturas que emitió, llamado débito, y el impuesto soportado y respaldado en todas las facturas que recibió, denominado crédito. Segundo, bajo el *método sustractivo*, se prescinde de las facturas de respaldo del IVA de cada transacción y se emplea la contabilidad de ventas y compras. Tercero, bajo el *método aditivo*, se prescinde de las facturas y de la contabilidad de ventas y compras, empleándose sólo la contabilidad de sueldos y ganancias.

2.2 Unidad de Tributación

Desde el punto de vista económico, la carga de un impuesto a las ventas se reparte entre consumidor y productor, según las características de demanda y oferta, y sus respectivas elasticidades. Desde el punto de vista práctico, como el IVA va recayendo sucesivamente en cada transacción de la cadena de producción-distribución, en la legislación del IVA se suele denominar “contribuyente” o “persona tributable” no al consumidor final sino a cada uno de los agentes que participa como vendedor en una transacción afecta. En este contexto, aparece como tema de diseño el establecimiento de un *umbral de exclusión* para dejar fuera del IVA a algunas unidades tributables, o bien, para ofrecerles algún mecanismo simplificado. Entre los argumentos para aplicar estos umbrales de exención están la búsqueda de equidad a través de la reducción de los costos de cumplimiento, y de simplicidad para la administración tributaria.



⁴ Un tercer sistema denominado de “origen restringido” atañe a los países que han conformado uniones económicas.

2.3 Estructura de Tasas Impositivas

Crterios de equidad

Crterios de eficiencia económica

La teoría económica ha establecido distintos modelos de imposición indirecta para analizar las tasas impositivas óptimas desde el punto de vista de eficiencia. La estructura óptima que deriva de estos modelos es una tasa uniforme aplicada sobre todos los bienes, incluyendo al bien “ocio” que no es otra cosa que el gasto elegido por no dedicar tiempo disponible a trabajar⁵. Esta última consideración determina la escasa posibilidad práctica de implementar un esquema óptimo de tasa única. Gravar el “ocio”, o equivalentemente, subsidiar el salario, es una condición difícil de aplicar en la realidad (en la literatura se denomina al ocio como el “*untaxable good*”). El trabajo precursor del economista Frank Ramsey del año 1927⁶ plantea un enfoque de *segundo óptimo*: dado que el ocio no se puede gravar, se trata de determinar qué combinación de tasas impositivas minimiza la pérdida de eficiencia y permite al mismo tiempo que se obtenga un volumen de recaudación tributaria. El modelo concluye que tasas impositivas más altas deben ser aplicadas sobre los bienes con menor elasticidad-precio y, consiguientemente, las tasas más bajas sobre los bienes con mayor elasticidad-precio. Otro trabajo relevante en el ámbito de los principios teóricos para diseñar la estructura de tasas del IVA está en la regla de Corlett-Hague de 1953. El modelo teórico planteado por estos economistas, considera dos bienes y el ocio. La regla óptima derivada del modelo establece que el bien que sea relativamente más complementario del bien ocio debe ser gravado con una tasa más alta, en tanto que el bien que sea relativamente más sustituto del bien ocio debe tributar a una tasa menor.

El IVA es un blanco frecuente de críticas en cuanto a la “regresividad” que induce cuando su diseño supone una tasa uniforme aplicada sobre la generalidad de bienes y servicios.

El argumento es que una tasa uniforme afecta más fuertemente la utilidad de las familias más pobres. La razón es casi aritmética, pues las familias de mayores ingresos destinan parte de sus rentas al ahorro, lo que no está alcanzado por la tasa del IVA y, por ende, su carga relativa resulta menor. El análisis económico también ha intentado conciliar el principio de equidad en la elección de una estructura eficiente de tasas impositivas. En un trabajo del año 1971, los economistas Diamond y Mirrlees formalizaron el análisis de tributación indirecta para un conjunto de consumidores. El postulado básico de modelación es suponer una función de bienestar social que resulta de una ponderación de las utilidades de todos los individuos. En la práctica, la regla de Diamond-Mirrlees puede respaldar el uso de tasas impositivas más bajas para productos como los alimentos básicos. La razón es que su fuerte incidencia sobre el bienestar de los individuos más pobres seguramente superará el efecto derivado de su baja elasticidad-precio. Pero en la gran mayoría de bienes, la heterogeneidad en las preferencias de los consumidores hace muy difícil intuir claramente una recomendación. Así, una regla basada en la función de bienestar social requiere identificar grupos demográficos con preferencias similares, sin lo cual carece de aplicación.

⁵ Gravar el bien “ocio” es equivalente a aplicar un subsidio sobre el salario a la misma tasa a la que se está gravando el consumo de los restantes bienes. Con ello, la recaudación generada por los bienes consumidos se anula, excepto en la parte financiada con el ingreso no-salarial. Precisamente, como el impuesto opera sobre la componente que no depende de las acciones del consumidor, el impuesto produce cero costos de eficiencia, equivaliendo a un impuesto de suma alzada.

⁶ Véase Auerbach y Hines (2001) para un exhaustivo análisis de este trabajo y de revisiones y extensiones posteriores por parte de otros investigadores.

2.4 Exenciones


En la modelación teórica se supone que cada uno de los bienes es perfectamente gravable con la tasa impositiva que se defina. La *exención* de un bien resulta de fijar su tasa impositiva en cero. En un impuesto a las ventas finales, el modelo de exención no resulta difícil de aplicar, puesto que la tasa impositiva recae sobre el valor final de cada bien. Sin embargo, en el IVA la operatoria se vuelve más compleja. En este gravamen, la base consumo surge de la agregación del impuesto en cada una de las etapas de la cadena de producción-distribución del bien de consumo. Por ello, aparecen varios conceptos de exenciones que conviene tener presente en función de sus implicancias teóricas y prácticas. La *exención parcial o simple a la venta final*, corresponde a aquella en que se libera de IVA sólo la venta final de un producto. En esta modalidad, el producto sigue soportando el IVA cargado en todas las transacciones previas de su cadena de producción-distribución, es decir, la exención libera sólo la fracción de valor agregado de la última etapa. Como consecuencia práctica, una exención parcial equivale a aplicar sobre el bien una tasa impositiva menor (pero no nula) a que la que recaería sin la exención.

Una exención de particular relevancia es la *exención parcial o simple a la venta del insumo de un bien afecto*. En este caso, la exención produce el indeseado “efecto cascada”, dado que el productor exento traslada a costo el impuesto soportado en su compra, produciendo doble imposición en la siguiente etapa que sí está afectada. La *exención total o tasa cero* requiere liberar además de la transacción final, todas las transacciones previas. Sólo en esta forma el producto soportará

una carga tributaria nula. Uno de los mecanismos prácticos que contempla el IVA para materializar la exención total o tasa cero, es a través de las devoluciones de los créditos de IVA.

Ahora bien, la aplicación de exenciones en el IVA se suele asociar con variados objetivos. Entre los más recurrentes se puede mencionar la aplicación del principio de origen o destino; la necesidad de reducir la carga tributaria sobre la inversión en capital humano; las exenciones por razones de equidad; las exenciones a bienes meritorios; las exenciones a bienes de difícil afectación; etc.

Así como hay razones a favor de excluir ciertos consumos, otros tantos argumentos apuntan en la dirección opuesta. Mantener una base amplia en el IVA, evitando la proliferación excesiva de exenciones, podría resultar más eficaz para los objetivos fiscales. Los partidarios de un IVA de base amplia aseveran que las exenciones pueden terminar favoreciendo más a los sectores de mayores ingresos y promover la evasión y elusión. Engel (1998) agrega que el impacto redistributivo de las exenciones de IVA debe ser contrapesado con la progresividad del gasto social que se financia con su recaudación.



Lo que debería preocupar a los diseñadores de la política fiscal, finalmente, es que el efecto *neto* satisfaga óptimamente el objetivo de bienestar social.

3. EL MODELO DE LEGISLACIÓN DEL IVA APLICADO EN CHILE

Las razones para implantar el IVA en Chile no fueron demasiado distintas de las que se observaron en otros países. Hasta 1974, en el sistema fiscal chileno existía un impuesto a las compraventas de carácter plurifásico acumulativo. Ese año se puso fin al gravamen “en cascada” y se adoptó el IVA, que comenzó a operar a partir del año 1975. Tempranamente, el IVA chileno adhirió a un modelo de una tasa impositiva única y de una base de aplicación relativamente amplia. Para algunos, ese diseño simple ha incidido en los altos niveles de recaudación. Pero, para otros, aún despierta gran aprensión el efecto regresivo de un modelo de IVA como el chileno, que no contempla tasas reducidas, donde las exenciones son relativamente limitadas, y en el que prácticamente no existen mecanismos de simplificación o exclusión para pequeños contribuyentes.

3.1 Aporte Recaudatorio

La actual presión fiscal del IVA

Un principio básico en el diseño de los sistemas tributarios es el de la suficiencia, es decir, de cómo la tributación logra generar un volumen satisfactorio de recursos para financiar las actividades del Estado. Desde esa perspectiva, no cabe duda que el IVA en Chile ha jugado un papel fundamental. La recaudación del IVA representó en el año 2004 unos US\$7.633 millones, lo que implica una participación de un 51% en el total de los ingresos tributarios brutos recaudados por el gobierno central. Asimismo, el volumen recaudado por el IVA equivale a un 8,2% del PIB, superando con creces las aportaciones de los demás impuestos que componen el sistema tributario chileno. La fuerte presencia del IVA en el sistema fiscal chileno, en todo caso, parece estar alineada con la realidad que muestra el IVA en la mayoría de países de Latinoamérica, donde el gravamen es predominante en términos de contribución. Tal como se muestra en la Tabla 1, la submuestra latinoamericana arroja el promedio más alto de participación

del IVA en los ingresos, con un 33%. El mismo porcentaje promedio en los países del G-7 llega a un 17%; en otros países de la OCDE, a un 21%; y en los países del Asia-Pacífico, a un 15%. Ahora bien, desde la perspectiva de aportación absoluta, el 8,2% sobre PIB que alcanza el IVA en Chile, también lo posiciona dentro de los más elevados a nivel internacional.

3.2 Base imponible y exenciones

Base “macroeconómica” del IVA

El diseño del IVA en Chile adhiere a la modalidad *tipo Consumo*, es decir, su base imponible macroeconómica excluye el gasto en inversión. Con ello se privilegia el principio de eficiencia económica. La legislación materializa esta exclusión gravando la compra de los bienes de inversión, pero permitiendo deducir el impuesto correspondiente por la vía de un crédito normal de IVA. Como los montos de inversión en ocasiones pueden exceder con mucho a los volúmenes mensuales de venta de un contribuyente, el crédito podría tomar un tiempo muy prolongado en ser absorbido.

Por ello, la legislación ha dispuesto que en el caso del gasto en inversión en activos fijos, luego de transcurridos 6 meses de acumulación de un remanente de crédito, el contribuyente tenga derecho a solicitar su devolución completa (Artículo 27 bis de la Ley del IVA). En el contexto internacional, la modalidad de tipo Consumo que sigue el IVA chileno es probablemente la más común. Igualmente comunes son las restricciones para la recuperación del IVA en bienes de inversión.

La política tributaria chilena ha optado por un diseño con exenciones de IVA relativamente limitadas en comparación con otros sistemas impositivos.

Tabla 1: Recaudación del IVA en países seleccionados

	PIB per cápita PPC US\$ ^a	Recaudación de IVA	
		como % de Ing. Trib. Brutas ^b	como % del PIB
G-7			
Alemania ^c	28.600	24,6	6,3
Canadá	28.400	13,1	2,6
EE.UU.	36.300	-	-
Francia	25.700	19,5	7,9
Italia	25.000	14,8	5,3
Japón	28.000	10,0	2,0
Reino Unido	25.300	18,9	6,8
Promedio	28.943	16,9	5,2
Otros OECD			
Australia	27.000	10,4	2,4
Austria	27.700	20,1	8,3
Bélgica	28.000	17,5	6,7
Canadá	28.400	28,5	4,3
Dinamarca	28.000	38,2	9,9
España	20.700	18,7	5,4
Finlandia	26.200	20,1	8,4
Grecia	18.000	20,5	8,4
Irlanda	28.500	20,9	6,9
Luxemburgo	44.000	15,0	5,9
México	9.000	20,3	3,2
Nueva Zelanda	18.500	19,5	6,4
Países Bajos	26.900	17,2	6,8
Portugal	18.000	24,2	7,9
Suecia	25.400	18,7	6,7
Promedio	24.629	20,5	6,3
Iberoamérica			
Argentina ^c	10.100	38,9	6,7
Bolivia	2.600	30,8	4,3
Braíl ^c	7.400	25,2	8,2
Chile (2004)	10.000	51,0	8,2
Colombia	6.700	28,7	4,7
Ecuador	3.000	40,3	5,0
México	9.000	20,3	3,2
Paraguay ^c	4.600	30,4	4,3
Perú	4.800	40,0	6,4
Uruguay ^c	9.200	28,8	8,2
Venezuela	6.100	28,7	3,6
Promedio	6.633	33,3	5,7
Asia-Pacífico			
China	18.400	28,5	4,3
Indonesia	3.100	17,7	2,8
Malasia	9.700	-	-
Singapur	24.000	7,9	1,2
Promedio	13.959	15,4	2,8

Fuentes: Recopilación propia en base a "Government Finance Statistics", FMI (2002); Barreix et al. (2003); Sour (2003); y "Revenue of OECD member countries", OECD (2002).

Notas:

- PIB per cápita a Paridad del Poder de Compra, con referencia a US\$ de EE.UU., del año 2001. Extraído de "The World Fact Book 2002" CIA-EE.UU.
- Corresponde a la recaudación bruta (incluye seguridad social) del Gobierno Central, salvo en los casos indicados por (b), que consideran recaudación bruta del Gobierno General.
- Considera recaudación bruta del Gobierno General.

IVA bajo principio de destino

El IVA en Chile opera bajo el principio de destino, es decir, el impuesto es aplicado a los bienes y servicios tributables que son consumidos doméesticamente, ya sean importados o producidos al interior del país. Las exportaciones gozan de una exención total o tasa cero, a través de un procedimiento de recuperación vía crédito, o bien, solicitando una devolución directa. Las importaciones están gravadas por el IVA. A nivel internacional, la gran mayoría de los modelos reales aplica, con mayores o menores variantes, un IVA en destino. En los pocos casos en que se ha implementado un IVA en origen, aquéllos han estado asociados más bien a jurisdicciones subnacionales. En Iberoamérica, un ejemplo que aproxima al principio de IVA en origen es el ICMS estadual de Brasil.

Base “microeconómica” del IVA

En Chile, la definición de la base “microeconómica” del IVA se ciñe al método del crédito-factura (“*invoice credit*”). En rigor, bajo este método la base imponible no se calcula. El contribuyente determina su obligación impositiva (denominada débito neto) como la diferencia entre el impuesto recargado en todas las facturas que emitió por ventas (denominado débito) y el impuesto soportado en todas las facturas que recibió por compras (denominado crédito). En la legislación chilena del IVA, cuando los créditos exceden a los débitos, y se produce un remanente, éste debe ser absorbido contra débitos de los siguientes períodos. Como se señaló antes, la ley concede el reembolso de un remanente de crédito sólo si dicho remanente se originó en la compra de un bien del activo fijo, arrastrado por al menos 6 meses. Los exportadores, por cierto, tienen derecho a solicitar la devolución en cualquier circunstancia, si así procede. A nivel internacional, es posible constatar que

casi todos los sistemas fiscales optan por el método del crédito-factura. Respecto del método aditivo, no se encontró evidencia documentada de algún modelo real de IVA que lo aplicara o intentase hacerlo. Sí se observan algunos ejemplos en relación con el método sustractivo. El más conocido es el IVA aplicado en Japón, que varios analistas coinciden en señalar como el único modelo de IVA nacional que usa el procedimiento de sustracción de ventas y compras.

Exenciones

La política tributaria chilena ha optado por un diseño con exenciones de IVA relativamente limitadas en comparación con otros sistemas impositivos. Si bien la regresividad atribuida al cobro de IVA y la necesidad de usar las exenciones como herramienta de equidad es un tema de debate frecuente en el país, las autoridades fiscales siempre han mantenido una férrea orientación hacia la generación de una base amplia y simple de aplicación, limitando las exenciones en número y extensión. Hasta ahora, el debate lo sigue ganando el argumento del “efecto neto” sobre la equidad del IVA, es decir, considerando que su cobro regresivo se ve más que compensado por el gasto social progresivo que se financia con su recaudación. En Chile, las exenciones totales de IVA (o tasa cero) recaen únicamente en el sector exportador.



El argumento para ello es poner en aplicación el principio de destino contemplado en la legislación chilena. Ningún otro bien o servicio recibe exención total de IVA. Las exenciones parciales o simples recaen sobre algunos servicios como los servicios médicos (aunque con ciertas limitaciones), los servicios educacionales, y los servicios financieros. En los dos primeros el argumento que ha hecho más fuerza para aplicar y mantener estas exenciones es su carácter de inversión en capital humano. Respecto a la exención al sector financiero, las dificultades de afectación son la principal causa justificativa. Además, es la única exención intermedia en la legislación chilena de IVA, lo que implica que los costos de ineficiencia derivados de este tipo de exenciones se limitan sólo a ella. También deben contabilizarse como exenciones simples el transporte público de pasajeros y el tratamiento que recibe la adquisición de viviendas⁷.

Ahora bien, al comparar con otros países es posible comprobar que el modelo de IVA chileno está entre los que aplica *menos* exenciones. En varios países, por ejemplo, reciben exención total o parcial los alimentos; los medicamentos; los libros; los diarios y periódicos; y los insumos agrícolas. Esos bienes en la legislación del IVA chileno están gravados normalmente. En varios países iberoamericanos esas exenciones aparecen de manera más profusa. Acá el análisis relevante debiera ser evaluar junto con el objetivo de equidad de las exenciones su costo en términos de recaudación, esto es, su gasto tributario⁸. El gasto tributario del IVA en Chile representa un volumen de recursos equivalente a casi 1% del PIB, contra una recaudación efectiva que llega a un 8,2% del PIB. En el caso de los impuestos a la renta, que

generan una recaudación efectiva de 4,1% del PIB, el gasto tributario llega a 3,3% del PIB.

3.3 Unidad de tributación

Como señalamos antes, el IVA hasta ahora ha operado tanto en Chile como en otros países como un impuesto *indirecto*, vale decir, sin tomar en consideración características a nivel de cada individuo. En este punto además se verifica una digresión entre lo que la teoría económica define como contribuyente y lo que los códigos legales del IVA reconocen como tal. La Ley del IVA chilena, por ejemplo, denomina como “contribuyente” del IVA a aquel agente que realiza operaciones afectas al impuesto, vale decir, a los agentes de producción y distribución que efectúan transacciones de bienes, servicios, o cualquier otro tipo de transacciones gravadas. Por otro lado, en el IVA chileno se contempla la posibilidad de transferir parcial o totalmente las obligaciones del IVA desde un contribuyente hacia otro, en lo que se denomina el régimen de “cambio de sujeto”. Este mecanismo está limitado a ciertas actividades primarias que exhiben dificultades intrínsecas de fiscalización, donde hay muchos agentes de tamaño pequeño, y donde hay más exposición a la informalidad. En varios otros países de la región, además de Chile, hay disposiciones de cambio de sujeto del IVA. Una fórmula aún más simplificada y común a varios diseños, es la aplicación de un umbral de exclusión, es decir, de un límite de ventas o ingresos bajo el cual, los contribuyentes quedan librados completamente de la aplicación del IVA. En el caso de Chile, el IVA no contempla ningún umbral de exención. A nivel de países desarrollados, sin embargo, la tónica parece ser la aplicación de umbrales de exención.

⁷ Esta última en realidad no está listada como una exención propiamente tal, puesto que la transacción final de una vivienda está afectada a IVA. En su lugar, las empresas constructoras tienen derecho a un crédito especial a aplicar contra su obligación tributaria de IVA. El crédito especial trata de representar en forma aproximada la cuantía de una exención simple en el sector.

⁸ Concepto también conocido como “renuncia”, “beneficio”, o “sacrificio” fiscal.

3.4 Estructura de tasas impositivas

En Chile, se optó tempranamente por aplicar una tasa general y única de IVA sobre todos los bienes y servicios afectados. La actual tasa es 19%. No existen tasas reducidas ni aumentadas. Lo que sí se contempla es la aplicación de gravámenes selectivos sobre ciertos consumos que operan en forma adicional a la tasa general del IVA. En la propia Ley del IVA se hallan consignados los impuestos sobre bebidas alcohólicas y analcohólicas, los impuestos a productos suntuarios, y los impuestos a vehículos de lujo⁹. La aplicación de tasa impositiva única es minoritaria dentro del espectro internacional de legislaciones, especialmente de los países desarrollados. Como se podrá apreciar en la Tabla 2, a nivel de los países del G-7 que aplican IVA, la tasa única se observa sólo en Canadá y

Reino Unido. Dentro de la submuestra de otros países OCDE, aparecen aplicando alícuota única, Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca. En el caso latinoamericano, la tasa única parece ser más común a los países andinos, como Bolivia, Perú, Venezuela y Ecuador.

En cuanto al nivel de tasa general aplicado en Chile, de 19%, la evidencia indica que se halla en un rango superior, pero cercano a los promedios regionales. Los países del G-7 que aplican IVA promedian una tasa general por encima del 14%. En el grupo de países de la OCDE, el mismo índice alcanza casi a un 18%. En el caso de los países latinoamericanos, el promedio arroja un 16,2%. Sólo en relación con la submuestra de Asia-Pacífico, cuyo promedio llega a 7,7%, se aprecia una fuerte diferencia.

4. EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN DEL IVA EN CHILE

4.1 Organización

El Servicio de Impuestos Internos (SII, en lo que sigue) se lleva el peso mayor de la administración del IVA, al ser responsable de todos los procesos de difusión, inscripción, declaración, fiscalización, sanciones, etc. El único proceso que no atañe al SII es el de la recaudación-cobranza, función que por ley corresponde hacer al Servicio de Tesorerías. En la función de recaudación tributaria, sin embargo, este organismo cuenta con la colaboración de entidades financieras que apoyan la recepción de las declaraciones y los movimientos electrónicos para el pago del impuesto y las devoluciones. El modelo de

separación institucional entre la fiscalización y la recaudación-cobranza es una característica del sistema chileno y constituye un caso atípico dentro de las experiencias de otros países, en los cuales es abrumadora la práctica de una sola institución concentrando ambas funciones¹⁰. En cuanto a las estrategias de organización para el IVA, la experiencia internacional registra una evolución de administraciones orientadas por impuestos y por funciones, hacia agencias orientadas por tipos de contribuyentes. En esa perspectiva, la administración tributaria chilena ha seguido la tendencia.

⁹ El primero opera con la modalidad de débitos y créditos pero sólo hasta la penúltima etapa de venta y los otros dos, operan sólo sobre la primera venta o importación. En leyes específicas se contemplan impuestos a combustibles, impuestos a tabacos, e impuestos sobre actos jurídicos, entre otros. En cualquier caso, estos gravámenes son adicionales y no eximen ni reemplazan a la tasa general del IVA.

¹⁰ Junquera (2003) constata que a nivel iberoamericano, sólo Chile y El Salvador exhiben una disgregación de la función de recaudación-cobranza. Mitja y Valdés (2000) por su parte, observan que, entre los países desarrollados, Francia es el único que muestra cierta separación institucional para la función de recaudación. Existe la percepción de que el modelo francés de administración del IVA, ejerció una fuerte influencia en el diseño chileno.

Tabla 2: Tasa estándar de IVA y umbral de exención en países seleccionados Año 2003

País	Tasa Estándar ^a (%)	Umbral Exención ^b (%)	Exención Exenta ^c	
			Bienes (COP)	Servicios (COP)
EE.UU.				
Alaska	0%	7	10.000	
Florida	0%		20.000	
Idaho ^d	—			
Illinois	0%	20, 25	10.000	
India	0%	4.000, 20	10.000	10.000
Wisconsin	0%	40	10.000	
Promedio	0%		10.000	
América del Sur				
Argentina	0%			
Bolivia	0%	0, 5, 10	1.000	
Brasil	0%	1, 4, 10	5.000	
Chile	0%	0, 10	10.000	
Colombia	0%		1.000	
Costa Rica	0%	4, 7	10.000	
Ecuador	0%	0, 20, 27	1.000	
El Salvador	0%	4, 7	1.000	1.000
Guatemala	0%	0, 5, 10, 15, 17	10.000	10.000
Honduras	0%	0, 4, 10	10.000	
Paraguay	0%	0, 10	10.000	
Perú	0%	0, 10	10.000	
Uruguay	0%	0, 10	10.000	
Venezuela	0%	0, 10, 20	10.000	
Promedio	0%		10.000	
América del Norte				
Canadá	0%	0, 1, 2	1.000	
Estados Unidos	0%		1.000	
Total	0% ^e			
América Latina				
Brasil	0%	0, 10, 20, 40		
Chile	0%			
Colombia	0%			
Costa Rica	0%	0, 10		
Guatemala	0%			
Honduras	0%			
Paraguay	0%	0, 10		
Perú	0%			
Promedio	0%		10.000	
América del Sur				
Brasil	0%	0, 10	10.000	
Colombia	0%		10.000	10.000
Costa Rica	0%			
Guatemala	0%		10.000	
Promedio	0%		10.000	

Fuente: "Worldwide Summaries. Corporate Taxes 2002-2003", Price Waterhouse Coopers.

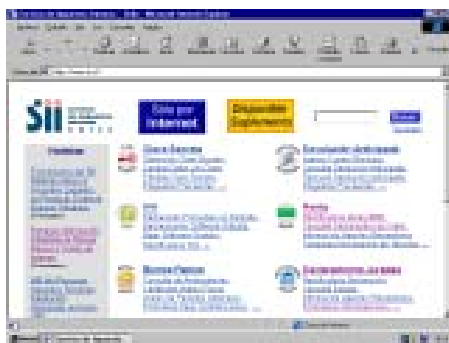
Notas:

- a. Se considera como tasa estándar aquella que se aplica en forma general sobre las transacciones de compraventa.
- b. EE.UU.: no aplica IVA. A nivel local, algunos de sus estados aplican impuestos a las ventas sobre ciertos productos.
- c. Brasil: IVA sobre bienes industrializados (IPI).
Brasil: IVA sobre servicios (ICMS).
- d. Rige a contar del 1 de octubre de 2003.
- e. Malasia: hasta enero 2003, no aplica IVA. Existe impuesto monofásico con tasa entre 5% y 25% para ciertos bienes y con tasa 5% para ciertos servicios.
- f. Información para año 2001.

4.2 Modelo de Cumplimiento y Fiscalización en el IVA

4.2.1 Evolución histórica

Las estrategias de promoción del cumplimiento y de fiscalización del IVA en Chile experimentaron un proceso de fuerte transformación desde comienzos de la década del 90. Las medidas básicas comprendieron variados elementos. En el campo de la eficacia, se dispuso la aplicación de cambios de sujeto en varios productos primarios; se creó la denominada “Operación IVA”, como un análogo de la ya existente Operación Renta; se impulsó una renovación de las plataformas informáticas, incorporando a Internet como eje clave del diseño; y se pasó de una fiscalización por impuestos a una por contribuyentes. Este proceso se rubricó en el año 2001, con la promulgación de una Ley Contra la Evasión y Elusión Tributaria, que representó un hito en materia de reformas tributarias en el país, ya que se optó por la lucha contra el fraude como herramienta de política tributaria, frente a las tradicionales reformas que elevan las tasas impositivas. En el IVA en particular, la política antievasión supuso fuertes inversiones en equipamiento informático para mejorar radicalmente la atención electrónica y promover el cumplimiento voluntario. Al mismo tiempo, la fiscalización en terreno se vio fuertemente reforzada con un aumento significativo en el número de inspectores.



4.2.2 El actual sistema de facturación y los riesgos de cumplimiento

La administración del IVA en Chile se basa en el concepto de “autocumplimiento”, vale decir, son los propios contribuyentes los responsables de calcular, declarar y cumplir con su obligación de IVA, sin la intermediación de funcionarios de la administración tributaria. Por esto, resulta clave disponer de las herramientas adecuadas para facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y detectar cuándo un contribuyente en obligación de declarar no lo hace, o cuándo lo hace por un monto que no se corresponde con sus operaciones efectivas.

El IVA chileno opera en base al método de crédito-factura. De manera que en cada transacción el agente que compra tiene obligación de documentar esa compra en una factura, emitida por el agente que venda, la cual le permite acreditar el impuesto¹¹. El sistema de facturación ofrece un registro público de las operaciones afectas y por ende, permite disponer de una “evidencia” para administrar y fiscalizar el impuesto. En esa perspectiva, la facturación ayuda a validar físicamente la compraventa de un producto, el precio y la cantidad; pero también abre un potencial enorme porque se puede comparar el registro de las dos partes que participan en la transacción.

Entre las áreas más vulnerables del sistema de facturación están la no emisión de los documentos en las ventas, lo que implica una *subdeterminación de débitos*. Otras fórmulas recurrentes son la subvaloración de la venta vía fraccionamiento, la emisión de original y copia con distintos valores, el traspaso subvaluado desde la factura o boleta hacia los Libros de Venta, y el traspaso subvaluado de la venta desde el libro contable hacia la declaración tributaria.

¹¹ Este concepto suele llamarse la “contraposición de intereses” entre comprador y vendedor. La transacción debe además registrarse contablemente en el Libro de Ventas y en el Libro de Compras, y en seguida se debe traspasar a la declaración del impuesto, vía débitos y créditos. El débito corresponde al impuesto recargado en las ventas y el crédito, al impuesto soportado en las compras.

También aparece la contabilización de compras ficticias o en exceso a las efectivas y necesarias para desarrollar el giro de negocio, lo que se traduce en una *sobreimputación de créditos*. Otras figuras recurrentes son la imputación de compras personales o ajenas al giro en la empresa, la imputación de compras inexistentes respaldadas con documentos regulares, la imputación de compras de empresas exentas relacionadas, la imputación de compras respaldadas con documentos irregulares o falsos, el traspaso sobrevaluado desde la factura hacia los Libros de Compra, y el traspaso sobrevaluado de la venta desde el libro contable hacia la declaración tributaria. Especialmente relevante llega a ser el uso de “*testaferros*” como proveedores de facturas.

4.2.3 Requisitos básicos para efectivizar el sistema de facturación

Plan estratégico y programación de actuaciones en el IVA

La elaboración de un plan para la fiscalización es un elemento esencial para guiar los esfuerzos de la administración tributaria y monitorear su grado de avance en los objetivos de cumplimiento y control. En el SII, se ha sistematizado la elaboración de un Plan Anual de Fiscalización, el cual enlaza el conjunto de acciones de fiscalización con los objetivos globales definidos en el Plan Estratégico Institucional. En este ámbito, se constata que los países que han optado por diseños del tipo “agencias” para sus administraciones tributarias muestran claras ventajas, ya que por su propia naturaleza estas modalidades de gestión demandan el establecimiento de planes y programas y el compromiso explícito sobre objetivos de control del cumplimiento. Una experiencia particularmente exitosa en este ámbito es la que se observa en la Agencia

Tributaria de España, a través de tres instrumentos: un Plan Anual de Objetivos, un Plan General de Control y un Programa Especial de Calidad¹².

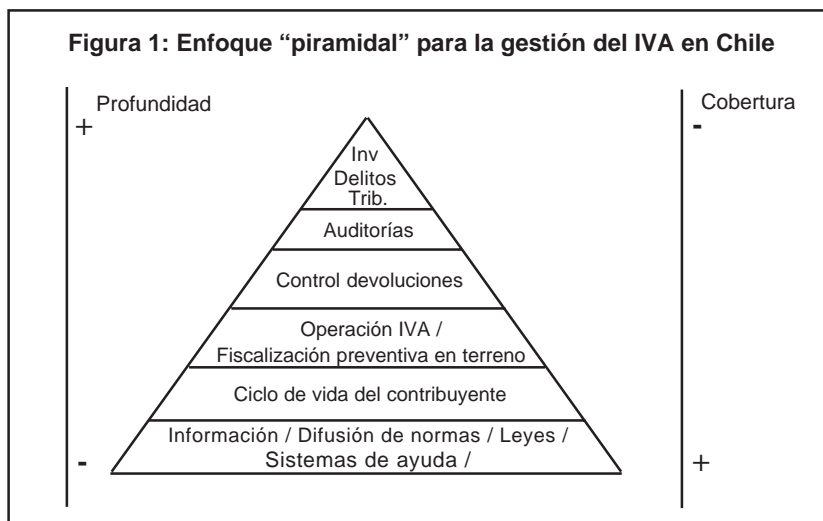
El enfoque “piramidal” para la gestión del IVA

En base a la experiencia acumulada, la administración tributaria chilena ha establecido como requerimiento para una aplicación efectiva del sistema de facturación un enfoque “piramidal”. Dicho sea de paso, este enfoque no sólo atañe al IVA sino también a los demás impuestos administrados. El enfoque “piramidal” significa que las acciones debieran ser estructuradas desde aquéllas que son más amplias en cuanto a cobertura de contribuyentes y que, por lo mismo, representan un control de menor profundidad, hasta las más específicas y particulares, cuya profundidad de control es máxima y que suponen una cobertura mucho más reducida de contribuyentes.

Tal como se muestra en la Figura 1, en el caso del IVA, las actividades de base de la pirámide se relacionan con la información, difusión y asistencia a los agentes económicos en el impuesto. En teoría, estas acciones deben alcanzar a la totalidad de actores de la economía, aún cuando no sean contribuyentes del IVA, e incluso, deben comprender a los agentes de otros países que, eventualmente, puedan tener interacción con la jurisdicción tributaria chilena. Al ascender



¹² Véase memoria del año 2003 de la Agencia Tributaria disponible en www.aeat.es



Fuente: SII (2004a)

un poco más en la pirámide, aparecen otras herramientas como el “Ciclo de Vida del contribuyente”. Si se sigue avanzando en la escala de profundidad de control (y disminuyendo en la escala de cobertura) aparecen procesos como la fiscalización preventiva en terreno. Por razones obvias, el proceso de verificación en terreno es mucho menos extensivo que el Ciclo de Vida, por lo que las técnicas de selección de casos acá pasan a cobrar gran importancia. Le sigue la Operación IVA. Este proceso comprende todos los cruces informáticos de las declaraciones con información interna, con otros impuestos del mismo contribuyente y con información de terceros. Un proceso

de revisión con mayor profundidad corresponde al de control de devoluciones de IVA y de otros regímenes especiales, como el de cambio de sujeto. Finalmente, en la cúspide de la pirámide están las acciones de control más profundas y de menor cobertura en cuanto a número de contribuyentes, que corresponden a las auditorías y a la investigación de delitos tributarios. Acá, la complejidad de la fiscalización y los recursos que demanda cada caso particular obligan a concentrar los esfuerzos en aquellos casos más críticos. En estos dos procesos, la selección de casos de riesgo debe ser muy rigurosa, a fin de optimizar el esfuerzo de control.

4.2.4 Requisitos específicos en los procesos de gestión y fiscalización del IVA

(i) Información, asistencia y educación tributaria

Uno de los pilares en que se fundamenta la estrategia de gestión del IVA adoptada en Chile, es el de facilitar el cumplimiento *voluntario* de los contribuyentes. La experiencia de las administraciones tributarias modernas ha llevado a comprender que ésta es una manera elemental de disminuir la evasión y elusión, ya que permite potenciar los niveles de cumplimiento aún antes de recurrir a las medidas de coacción.

Otros objetivos ligados son la revisión sistemática de los procedimientos de declaración y pago del IVA, con el fin de producir simplificaciones; y estandarizaciones; y la utilización eficaz de las tecnologías de la información, con el fin de incrementar la cobertura de atención (por ejemplo, a la atención de 24 horas por 7 días a la semana) y la cobertura de espacio (con servicios virtuales en que el contribuyente puede realizar los trámites

desde su hogar u oficina). También debe tenerse en cuenta que el proceso de asistencia requiere responder de manera rápida y precisa a las solicitudes de interpretación de la ley y normas del IVA, estableciendo criterios uniformes de aplicación de las mismas. Junto con ello, es un objetivo el poder asistir al contribuyente en el procedimiento de reclamación administrativa frente a actuaciones de la administración tributaria. Estos dos últimos objetivos son fundamentales para que el proceso de atención promueva la justicia y la equidad y asegure la correcta aplicación del gravamen.

Como factores críticos para asegurar efectividad en esta función se pueden mencionar al menos tres. Primero, resulta clave el establecimiento de un *Protocolo de atención*. Este debería predeterminar con claridad los procedimientos y conductas esperadas de los funcionarios para desarrollar la atención y para aplicarla uniformemente a lo largo de todo el país. Segundo, deberían establecerse valores estándares para la atención, de manera de conducir los esfuerzos en objetivos concretos y específicos de calidad de atención. En el caso de la atención en oficinas físicas, uno de los ejemplos emblemáticos del modelo chileno ha sido el estándar de atención en menos de 30 minutos.

(ii) IVA en el “Ciclo de Vida del Contribuyente”

El Ciclo de Vida del Contribuyente es un mecanismo de sistematización de las interacciones regulares que un contribuyente realiza con la administración a lo largo de su “vida tributaria”. El punto de partida o “nacimiento” del contribuyente corresponde a la inscripción en los registros y su declaración de inicio de actividad económica. El punto de término o “muerte” del contribuyente corresponde a su declaración de término de giro. Además considera las interacciones administrativas intermedias, tales como la modificación de antecedentes de registro y el timbraje o autorización de sus documentos tributarios.

Por esta razón, el objetivo central del proceso es explotar las oportunidades que ofrece cada interacción, tanto para asistir al contribuyente en sus obligaciones como también para controlar su cumplimiento. Dentro de las etapas principales que componen este proceso están la obtención del RUT y la declaración de inicio de actividades, los procedimientos de actualización de la información, el timbraje de documentos y el término de giro.

En todos los subprocesos del Ciclo de Vida del Contribuyente de IVA resulta especialmente crítico disponer de un censo de contribuyentes, extensivo y actualizado. Por ello, se debe aprovechar cada instancia de interacción para corregir, completar y complementar la base de información de los contribuyentes. Pero eso no es suficiente. Un requisito fundamental para que un buen censo permita generar medidas efectivas de gestión y control es la disponibilidad de un sistema de identificación. Esto cobra especial relevancia en los procesos de cruce de información que se analizan más adelante, ya que la información a cruzar sólo se puede aclarar efectivamente con un identificador único y sin errores.

El no disponer de un identificador consistente impide la ejecución de medidas avanzadas de gestión, como por ejemplo, la facturación electrónica.

(iii) Fiscalización preventiva en terreno (de campo)

La fiscalización preventiva en terreno del IVA es una herramienta de fiscalización basada en un acto de presencia que realiza un inspector y cuyo objetivo es resguardar que las operaciones críticas para el impuesto se realicen con estricto apego a las leyes y normas. Desde luego, las transacciones constituyen el objetivo más frecuente de este proceso. Pero también lo son la inscripción de los

agentes en los registros tributarios; el almacenamiento, transporte, despacho, cambio, y reemplazo de productos; la emisión de documentos al momento de efectuar las operaciones y el registro en los libros contables; el estado de la documentación en la forma y plazos exigidos por ley; la correspondencia entre los datos de registro y las actividades reales de los contribuyentes; etc. La Administración Tributaria chilena ha variado su enfoque en la presencia, al caracterizarla como una tarea "preventiva". El cambio de enfoque implica dejar de considerar como culminación única del proceso el curso de una multa, transformándolo también en un proceso de supervisión y educación tributaria que dé asistencia al contribuyente en el cumplimiento de las normas del gravamen. Además, sirve como disuasivo para los otros contribuyentes que no son seleccionados, pero que ven de cerca el peso de la acción fiscalizadora. Las líneas de acción principales que conforman la fiscalización preventiva en terreno son los controles documentarios y de registros, el control de tránsito de mercaderías, el empadronamiento, y la presencia aplicada a sectores económicos específicos.

Uno de los requisitos de efectividad del proceso es generar una sanción rápida, justa y expedita a objeto de producir el efecto disuasivo con la presencia. Las consecuencias derivadas de estos procedimientos de control pueden ser citaciones a las unidades del SII, registro de antecedentes para una segunda visita, auditorías tributarias, notificaciones de infracciones, aplicación de multas y clausuras, etc. Otra tarea fundamental de la presencia, especialmente del control puerta a puerta, es la generación de actualizaciones y correcciones en la información del censo de contribuyentes. Mantener, a su vez, un censo del IVA completo y actualizado es la base para todos los procesos de fiscalización del impuesto. Además, es requisito que exista una planificación de la presencia, que sea encabezada por los

directivos de cada región del país y que se cuente con el apoyo de otras inspecciones de campo tales como Aduanas, Trabajo, Salubridad, Fuerza Policial, etc.

(iv) Operación IVA
(Cruces informáticos)

Corresponde a la administración por medios informáticos de toda la información contenida en las declaraciones de IVA y su consiguiente revisión, validación y cruce con otros antecedentes disponibles, tales como declaraciones anteriores, declaraciones de otros impuestos, e información aportada por terceros. El objetivo del proceso es detectar todas las inconsistencias que presenten las declaraciones de IVA al compararlas con la información de cruce y luego asistir al contribuyente en su rectificación, o bien, dar curso a las infracciones y procesos de revisión más exhaustivos. Las etapas que comprende este proceso son la recepción de las declaraciones y de la información de terceros, la aplicación de las verificaciones y cruces, la detección de las inconsistencias, y la gestión de las rectificaciones. En esta última etapa las acciones del SII pueden ir desde la simple corrección de la declaración, hasta la sanción o traspaso del caso hacia instancias de auditoría o investigación de delito tributario, si así corresponde.



El documento oficial para efectuar la declaración mensual de IVA es el Formulario N° 29, disponible en papel y en forma electrónica, el cual debe ser presentado antes del día 12 del mes siguiente al mes tributario que se declara. En el modelo de IVA chileno, se gestionan más de 12 millones de declaraciones de IVA al año, lo que es un número bastante alto si se considera que la población del país llega a los 15 millones de habitantes. Esto evidencia la alta cobertura que tiene el modelo legislativo del IVA chileno. De estas declaraciones, actualmente un 37,8% están siendo gestionadas por Internet. Aunque el *monto* de recaudación que mueven las declaraciones vía Internet es del orden del 78%, el *número* de declaraciones representa todavía un porcentaje bajo si se compara con el 87% de declaraciones de renta vía Internet, logrado en abril de 2004. Este rezago en la declaración electrónica del IVA es un desafío para la Administración chilena.

Las verificaciones relativas a la presentación de declaraciones de IVA permiten detectar a los no declarantes, a los declarantes fuera de plazo, y a los declarantes “calzados”¹³. En segundo lugar, se pasa a comprobar la consistencia lógica y aritmética de los datos registrados en el formulario de declaración, y se contrastan los valores declarados por cada contribuyente con sus datos de inscripción, con lo informado en otras declaraciones, y con la información aportada por terceros agentes. Las inconsistencias se hallan conceptualizadas en una “Matriz de Observaciones”, la cual jerarquiza los errores según su tipo y gravedad. Esta graduación considera desde los errores formales hasta los más graves que comprometen seriamente el interés fiscal. Entre los formales está, por

ejemplo, la omisión de datos de dirección, nombre, etc., los que surgen al comparar con la información censal aportada por el proceso de Ciclo de Vida del contribuyente. Entre los errores más graves está la solicitud de devoluciones, por encima de los remanentes de crédito que se registran en declaraciones de IVA anteriores o en la declaración anual de renta.

Las declaraciones que no presentan problemas en la revisión computacional quedan liberadas del proceso. Por su parte, los contribuyentes cuyas declaraciones fueron objetadas en la verificación, reciben una carta de notificación (a los contribuyentes registrados electrónicamente se les envía una carta por correo electrónico) en la que se les informa cuáles son las inconsistencias encontradas en su declaración y se les ofrece una rectificación vía oficina virtual o física. Un inspector es responsable de asistir al contribuyente en la rectificación o revisar los antecedentes adicionales aportados. El proceso concluye con la liberación del caso, la emisión de un giro que respalda la diferencia detectada y su obligación de pago por parte del contribuyente, o con el traspaso del caso a otra instancia de revisión.



¹³ Contribuyentes que acumulan por varios períodos (convencionalmente, se consideran 12 meses seguidos) un calce entre ventas y compras, tal que su débito neto (débito menos crédito) sistemáticamente está en torno a cero. Un caso particular de contribuyentes “calzados” que son sujetos de riesgo es el de los contribuyentes que declaran no tener movimiento comercial, pero siguen en operaciones.

- (v) Control de devoluciones de IVA y de regímenes de retención (cambio de sujeto)

Dentro del modelo legislativo del IVA chileno, existen dos modalidades de devolución de IVA. Uno de ellos es el que corresponde a la devolución del IVA de los exportadores, y el otro, a la devolución de remanentes acumulados de créditos de IVA por compras de bienes del activo fijo. Los montos de recursos fiscales y el riesgo de cumplimiento involucrado en estos casos, han llevado a la Administración chilena a definirlos como procesos específicos y prioritarios de revisión y control.

Por la misma razón, el mecanismo de retención por “cambio de sujeto” también recibe atención especial.

tener presente la correspondencia entre evasión en IVA y evasión en el impuesto a la renta. Lo anterior implica un alto costo y esfuerzo de fiscalización por cada auditoría, por lo cual sólo se pueden ejecutar sobre un número limitado de casos. Las etapas que comprende este proceso son la planificación y programación; la notificación; la ejecución; y la resolución.

- (vii) Investigación de delitos tributarios

Este proceso representa el trabajo jurídico de la administración tributaria para detectar y perseguir la ejecución de acciones u omisiones dolosas que buscan inducir un menor pago de impuesto del que corresponde, o bien, obtener reembolsos indebidos de impuestos, mediante simulaciones de operaciones tributarias u otras maniobras ilícitas. Configurado el delito por acción u omisión dolosa, se interpone una querrela criminal ante los Tribunales de Justicia. Las etapas del proceso son el ingreso de un expediente de investigación; un análisis preliminar de antecedentes; una investigación administrativa; la elaboración de un informe; y la decisión del Director del SII para despachar acciones judiciales, tales como querrelas, sanciones o cobros. En el último tiempo, se han aplicado dos procedimientos en el ámbito de la investigación de delitos en el IVA. El primero es la creación de una “Fiscalía Anti Facturas Falsas”, en el año 2001, y el segundo es la creación, en el año 2002, de la “Fiscalía Contra el Comercio Clandestino”.

La administración del IVA en Chile tiene todavía importantes desafíos si desea aproximar su desempeño con el de las administraciones más exitosas.

- (vi) Auditorías

En el modelo del IVA chileno, la auditoría es la herramienta de revisión más profunda que puede aplicar la administración tributaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de un contribuyente. Su objetivo es establecer rigurosamente si las declaraciones de un contribuyente se corresponden con las operaciones contabilizadas, con la documentación de respaldo y con las transacciones efectivas. La revisión compromete no sólo el IVA sino otros gravámenes internos como el impuesto a la renta, impuestos específicos, etc. Hay que

4.3 Resultados y desempeño en la gestión del IVA

Un primer indicador básico es el nivel de evasión. Si bien el nivel de evasión del IVA no es de entera responsabilidad de la administración tributaria¹⁴, se puede

¹⁴ Por ejemplo, una política de sanciones mal diseñada puede ser muy poco disuasiva de la evasión, aún si la administración tributaria la aplica con total eficacia. Igual situación puede producirse si el Estado en su conjunto no exhibe un adecuado nivel de aceptación entre los contribuyentes, ya que éstos estarán más propensos a incurrir en conductas de incumplimiento.

considerar que por las acciones que a ésta le corresponde realizar, una parte significativa tendrá relación con su desempeño. En Chile, se han sistematizado y publicado en forma regular las estimaciones de evasión del IVA en base al método del potencial teórico vía Cuentas Nacionales. De acuerdo con

estas mediciones, el nivel de control del IVA en Chile ha experimentado un avance notable. Tal como se muestra en la Tabla 3, hay un importante descenso del incumplimiento en el IVA desde el año 1996, cuando ascendía a 22%, hasta el año 2003 cuando el mismo indicador se situaría por debajo de 16%.

Tabla 3: Estimación de la Evasión en el IVA en Chile. 1996-2003

Método Cuentas Nacionales - Cifras en miles de millones de \$ de cada año

	1996	1997	1998	1999 ^a	2000 ^a	2001 ^a	2002 ^a	2003 ^a
Recaudación Teórica	2.995	3.248	3.561	3.580	3.915	4.245	4.444	4.791
Recaudación Efectiva	2.329	2.620	2.711	2.793	3.087	3.405	3.700	4.039
Monto de Evasión	667	628	850	787	828	840	743	752
Tasa de Evasión	22,3%	19,3%	23,9%	22,0%	21,2%	19,8%	16,7%	15,7%

Fuente: SII(2004) sobre la base de información del Banco Central.

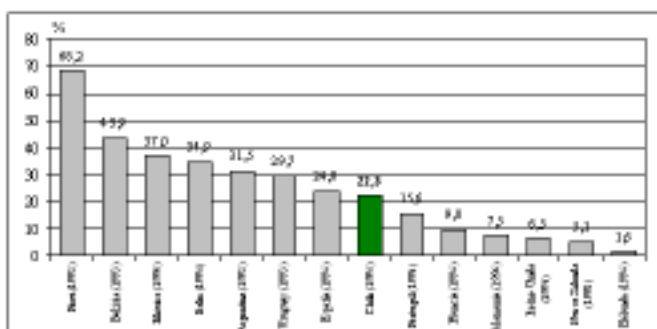
Notas:

a Cifras provisionales

Aunque el avance logrado en los últimos años reduciendo la evasión del IVA chileno es significativo, si se mira en relación con otros países, se puede apreciar que aún sigue estando en rangos medios. Eso se desprende de algunos estudios que estiman la evasión mediante el método del potencial teórico basado en Cuentas Nacionales, usando supuestos y criterios comunes para la comparación. Comparando con países de Latinoamérica, el nivel de evasión en el IVA chileno posiblemente se sitúa

entre los más bajos. Sin embargo, si la comparación se realiza con países de mayor nivel de desarrollo, la situación chilena es menos auspiciosa. En efecto, algunas economías como Alemania, Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido, muestran niveles de evasión del IVA de tan sólo un dígito. Esto significa que la administración del IVA en Chile tiene todavía importantes desafíos si desea aproximar su desempeño con el de las administraciones más exitosas.

Gráfico 1: Estimación de la Evasión en el IVA en países seleccionados. Método Cuentas Nacionales



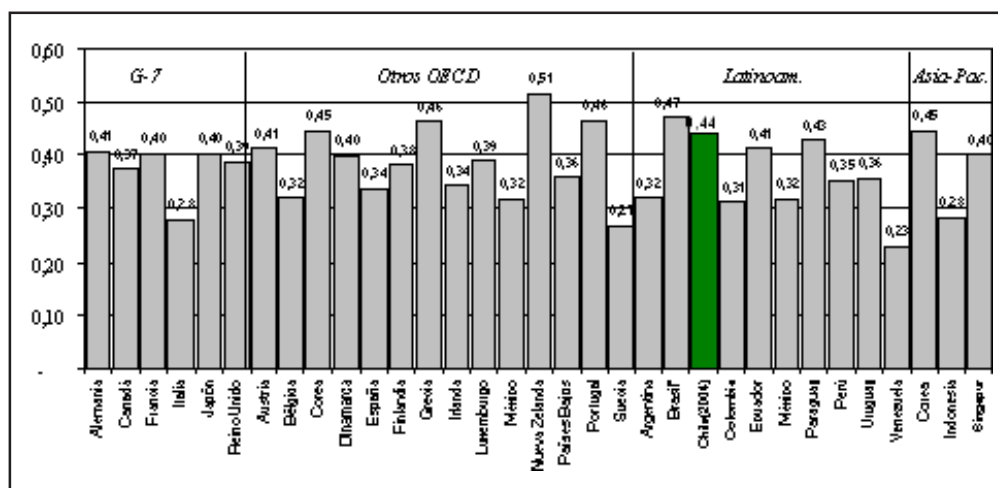
Fuente: Silvani y Brondolo (1993) para cifras 1993. Nam y Parsche (2001) para cifras 1996, salvo en Chile: Servicio de Impuestos Internos (2004).

Índice de productividad

Otro índice para evaluar el desempeño en recaudación es el denominado “índice de productividad-PIB” del IVA. Este índice corresponde a la carga tributaria (recaudación efectiva sobre el PIB) dividida por la tasa general del impuesto. Simplificadamente, la productividad-PIB refleja los puntos de PIB que logra recaudar un punto de tasa impositiva. En rigor, es un índice relacionado con el grado de cumplimiento del IVA, pero también con el alcance de la tasa general del gravamen y del volumen de

exenciones como fracción del PIB. Al comparar la productividad del IVA con la de otros países, se podrá apreciar que en Chile el IVA se sitúa entre los más productivos (Gráfico 2). A nivel de Latinoamérica, Chile junto con Brasil, exhiben los más altos índices. El caso chileno, de acuerdo a lo que arroja el presente estudio, se explica por un mejor nivel de cumplimiento, por una aplicación amplia de la tasa general, y por una extensión limitada de las exenciones.

Gráfico 2: Productividad-PIB del IVA en países seleccionados. Año 2001.



Fuente: Elaboración propia en base a información de tablas 1 y 2. Se emplea la tasa estándar del año 2001.

Nota: (*) Por simplicidad, la cifra para Brasil consideró como tasa estándar el promedio simple entre las dos tasas extremas consignadas en la tabla 2, es decir, $(10\%+25\%)/2=17,5\%$.

5. CONCLUSIONES

Esta monografía ha analizado los principales aspectos involucrados en el diseño del IVA y en su administración, con base en la experiencia chilena. El examen se ha realizado desde los principios teóricos de diseño en la legislación del gravamen, y desde sus modalidades reales de aplicación.



Se concluye que el IVA chileno ha evolucionado bajo una fuerte orientación hacia la eficiencia económica, la aplicación generalizada y neutral del impuesto, y la simplicidad, con un grado algo menor de preocupación por el principio de equidad en su cobro.

Las opciones de administración seguidas en el IVA chileno derivan fundamentalmente de su modelo de facturación. Destacan, en ese sentido, la aplicación de planes y programas sistematizados de fiscalización y la adopción de un enfoque "piramidal" para coordinar herramientas específicas de control en el impuesto. Este enfoque supone la coordinación de las herramientas de control en una pirámide que va desde el más alto grado de cobertura y de baja profundidad de revisión (base), hasta el grado de cobertura más limitado y de máximo nivel de revisión (cúspide). En ese orden, las herramientas son: (i) la información, asistencia y educación del contribuyente; (ii) el control en el ciclo de vida del contribuyente; (iii) la fiscalización preventiva en terreno; (iv) la operación IVA (cruces masivos); (v) el control de devoluciones y regímenes especiales; (vi) las auditorías; y (vii) la investigación de delitos tributarios. Cada una de las herramientas descritas encierra particularidades propias del diseño del IVA aplicado en Chile y, con toda seguridad, tendrá características y énfasis distintos en otros sistemas.

Se constata que las orientaciones anteriores han conducido a importantes resultados recaudatorios. En el año 2004, con una tasa de 19%, el IVA chileno recaudó el orden de 8,2 puntos del PIB, una cifra elevada para estándares internacionales. El índice de productividad-PIB, consecuentemente, alcanzó un valor de 0,44, lo que también lo sitúa entre los modelos de IVA con mayor rendimiento normalizado. En cuanto a la perspectiva del gravamen, se identifican como desafíos futuros seguir fortaleciendo la lucha contra la evasión, buscar diseños posibles para la afectación de los bienes "digitalizados" en el campo del comercio globalizado y propender a una coordinación regional de la tributación indirecta. La reciente experiencia de los países de la Comunidad Andina (CAN), armonizando el IVA, podría servir de ejemplo para enfrentar ese último desafío.

Para la administración tributaria del IVA, se puede pronosticar una organización decididamente enfocada por segmentos de contribuyentes, con una mayor autonomía en materia de gestión, y con un fuerte compromiso en orden a poner las nuevas tecnologías al servicio del cumplimiento.

En el caso de Chile, la estrategia clave para mejorar el desempeño del IVA pasará necesariamente por la utilización a plenitud de las tecnologías Internet.

Las autoridades tributarias chilenas, de hecho, ambicionan convertir el sistema de facturación y declaración del IVA en un sistema 100% electrónico.

Referencias

- Auerbach, A. J. y J. R. Hines (2001) "Taxation and Economic Efficiency". Paper prepared for the forthcoming "Handbook of Public Economics" ed. A. J. Auerbach and M. Feldstein. <http://emlab.berkeley.edu/users/auerbach/ftp/ebot.pdf>
- Barreix, A. y L. Villela (2003) "Tributación en el Mercosur: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación". Departamento de Integración y Programas Regionales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cnossen, S. (2004) "VAT in South Africa: What Kind of Rate Structure?". VAT Monitor IBFD. January/February. Pp.19-24.
- Desai, M. y J.R. Hines (2002) "Value-Added Taxes and International Trade: The Evidence". International Tax Policy Forum. <http://www1.law.ucla.edu/~taxpolicy/Documents/2005/Papers/HinesVATs%20and%20trade%20Desai%20Hines%20jan%2005.pdf>
- Ebrill, L.; M. Keen; J-P. Bodin; y V. Summers (2001) "The Modern VAT". International Monetary Fund, Washington D.C.
- Engel, E.; A. Galetovic y C. Raddatz (1998) "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile" http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios4.htm
- Junquera, R. (2003) "Sistemas Tributarios y Administración Tributaria en Iberoamérica". Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales. Agencia Estatal de Administración Tributaria. <http://iefpa.org.ar/>
- Mitja, L. y C. Valdés (2000) "Análisis comparativo de las administraciones tributarias: Informe de la Misión Francesa en Chile". Servicio de Impuestos Internos de Chile. http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/inforanalis1.zip
- Nam, C.W; R. Parsche; y B. Schaden (2001) "Measurement of Value Added Tax Evasion in selected EU countries on the basis of National Accounts Data". CESifo Working Paper No. 431. www.CESifo.de
- SII (2004) "Políticas y Estrategias de Fiscalización". Departamento de Capacitación del Servicio de Impuestos Internos. Manual del curso de inducción de nuevos fiscalizadores.
- Silvani, C. y J. Brondolo (1993) "Estimación de la Evasión en el IVA". Asamblea General del CIAT, Venecia, Italia.
- Sour, L. (2003) "Rentabilidad del gasto para la fiscalización del IVA en México". Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 27, Caracas. <http://www.clad.org.ve/rev27/sour.pdf>
- Tait, A. (1988) "Value Added Tax: International Practice and Problems" International Monetary Fund, Washington D.C.

El Outsourcing, ¿Receta mágica? Un planteamiento metodológico para abordarlo

Segundo Premio XVIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

SUMARIO: 1. Marco Teórico y Antecedentes.- 2. Planteamiento Metodológico para Abordar el Outsourcing.- 2.1. Ciclo de vida de las administraciones tributarias.- 2.2. Ventaja competitiva.- 2.3. Propuesta estratégica.- 3. Experiencias en la Administración Tributaria colombiana.- Recaudo a través de los bancos.- Desarrollo de aplicaciones informáticas.- El proceso de cobranzas.- Fiscalización.- 4. ¿Cómo Hacer Outsourcing?.- 4.1. Diagnóstico y evaluación de la factibilidad del proyecto.- 4.2. Planificación.- 4.3. Implementación.- 4.4. Auditoria y control.- 4.5. Evaluación desde el punto de vista del ciudadano como cliente.- 5. Conclusiones y Recomendaciones.

RESUMEN

Este trabajo desarrolla el tema de la externalización de funciones aplicado a la Administración Tributaria en el contexto de hoy, donde se observa una creciente necesidad de innovar en el campo de las decisiones administrativas ante las crecientes demandas de efectividad que se imponen y las limitaciones de orden presupuestal con que normalmente deben enfrentarse. En él se presenta el Outsourcing como una herramienta clave a considerar en los procesos de modernización de la Administración Pública en general, a partir de la conceptualización que sobre este tema se ha ido consolidando especialmente en el sector privado,

para confrontarlo con algunos casos aplicados a la Administración Tributaria colombiana y de otras Administraciones que han hecho uso de este instrumento de colaboración para mejorar su desempeño.

La aproximación al tema del Outsourcing que presento en esta monografía tiene por objeto mostrar que esta herramienta puede utilizarse con validez en los diferentes ciclos de vida de las administraciones tributarias y que su aplicación exitosa depende de un análisis estratégico de la organización en su conjunto, y de observar ciertas previsiones a la hora de implementarlo.

**Por: María
Eugenia Torres A.**

Profesional en Ingresos Públicos 32-27, Despacho de la Administración de Impuestos de Personas Naturales de Bogotá, en comisión en la Defensoría del Contribuyente

DIAN - Colombia

1. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES

En una primera parte, se aborda el marco teórico de definición del Outsourcing, en el que resulta importante identificar sus características distintivas, pues suele confundirse con formas similares de contratación. Tal como se plantea en este trabajo, el outsourcing debe verse como una nueva forma de alianza estratégica,

que consigue poner a disposición de la entidad que contrata, las mejores habilidades de un proveedor capaz de asumir a menor costo y con mayores niveles de calidad y eficacia una operación que por sus volúmenes o naturaleza, resulta estratégico entregar a un tercero experto para liberar recursos

y poder concentrarse en sus funciones esenciales. Así, el outsourcing debe diferenciarse de otros conceptos como:

Subcontratación: contratación separada de cada línea de servicio con un proveedor diferente. El control y la integración del modelo del servicio están a cargo del contratante. Se maneja el esquema tradicional cliente-proveedor, donde el proveedor se sujeta a las especificaciones del contratante y da cuenta de un determinado resultado.

Insourcing: prestación de servicios con recursos internos, que se comportan como un proyecto independiente o un departamento que presta los servicios a los demás, con un esquema propio de niveles de servicio sobre el que la organización ejerce control.

Body – Shopping: contratación de personal a demanda sobre un costo por horas- hombre, que difiere dependiendo del perfil del profesional o la persona que se contrate.

El Outsourcing encuentra su fundamento en el modelo empresarial propuesto por el experto en management, Charles Handy, modelo ideal para adaptarse con éxito a un entorno complejo e inestable, que consta de tres elementos: un núcleo reducido (core) que domine las actividades esenciales, un elemento temporal de tamaño variable (ajustable permanentemente a las fluctuaciones de la demanda) y un elemento constituido por las partes de los procesos internos que se han externalizado.

En el nuevo orden administrativo, el outsourcing contrasta con otras prácticas como el enfoque hacia el cliente, el mejoramiento continuo, la reingeniería organizacional y el benchmarking, en cuanto que es útil implementarlo de manera complementaria a éstas y como respuesta a un planteamiento estratégico de mejora en los niveles de eficacia y

rentabilidad de la organización, basado en focalizar los esfuerzos hacia las actividades que se constituyen en su ventaja competitiva.

Este capítulo recoge también las principales ventajas y desventajas que se advierten en la implementación de esta herramienta y los beneficios derivados de su correcta aplicación en el campo empresarial, para concluir con un análisis particular de estos elementos en las organizaciones del sector público.

Dentro de las principales ventajas y desventajas que pueden derivarse del uso del outsourcing como estrategia de gestión, encontramos las siguientes:

Ventajas: involucra la posibilidad de compartir riesgos y beneficios, remedia excesos de infraestructura y permite acceder a nuevas capacidades y a servicios de alta calidad a nivel mundial, garantiza la continuidad y disponibilidad de recursos escasos, de alta movilidad o demanda, además de permitir la reducción de las inversiones a largo plazo y una mejor planificación de los costos.

Desventajas: puede generar temor y animadversión en el personal afectado por la decisión y la posibilidad de enfrentarse a riesgos asociados a la seguridad y confidencialidad de la información o a la imprevisión en la decisión y planeación de implementar esta herramienta, o a cambios en el compromiso y estabilidad del proveedor o en el mismo negocio, que modifiquen sustancialmente las condiciones.

La decisión de optar por el outsourcing como herramienta de gestión administrativa, está directamente relacionada con la posibilidad de obtener un valor agregado significativo para la organización¹. Inicialmente y aún hoy, sigue siendo el primer renglón de valor

¹ "El verdadero valor del outsourcing está en si el traspaso de actividad permite crear valor." Los efectos del outsourcing en la apertura Petrolera en Venezuela. Monografía, febrero de 1998.

agregado la optimización de costos y la posibilidad de ejercer un control sobre los mismos. Sin embargo, a medida que ha ido creciendo la oferta de empresas dedicadas a ofrecer servicios de outsourcing, las ganancias que reporta este sistema, han ido superando cualquier previsión, hasta llegar a producir beneficios de las economías de escala, mejoras sustanciales en la satisfacción de los clientes y la especialización del negocio a partir del conocimiento que llegan a desarrollar los proveedores y gracias a que por su parte, la compañía que contrata puede direccionar sus esfuerzos hacia aquello que puede generarle ventajas competitivas.



En general, puede decirse que el principal beneficio del outsourcing radica en su capacidad de contribuir a mejorar el desempeño de una empresa u organización, haciéndola más liviana, manejable y eficaz.

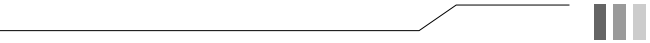
En el sector público cobran especial importancia otros aspectos que pueden convertirse en razones para adoptar o no esta herramienta de gestión, la mayoría de ellas reseñadas en el texto de Ben Schneider², y que merecen citarse aquí:

Uno de los beneficios más palpables en el sector público, es que las economías en costos abaratan la prestación de los

servicios a los ciudadanos, con la consecuencia lógica en la ampliación de su cobertura. Además, los concursos para entregar el proceso generan una competencia que permite escoger la oferta más económica, con la garantía que las ofertas técnicas se ajusten a las necesidades.

Otro aspecto importante, es que permite al Estado actuar como agente promotor del desarrollo económico, y que éste a su vez está relacionado con la contratación de personal del sector público y con su desarrollo profesional.

En cuanto a desventajas propias de la implementación del outsourcing en el sector público, pueden citarse: la tendencia al proteccionismo tanto de las actividades como de los empleados que las ejecutan, la presencia de ambientes hostiles de organizaciones sindicales, además de las limitaciones de orden presupuestal y legal para delegar funciones del Estado, particularmente los dispendiosos procesos de contratación que en algunos casos pueden llevar años, lo que se opone a la dinámica cambiante del entorno en el que es aconsejable externalizar.



El mayor beneficio derivado de optar por una estrategia integral de todo el sector público hacia el outsourcing, lo representa la posibilidad de poder identificar y focalizar las funciones más importantes y, sobre todo, poderlas priorizar, además de la obvia facilidad de aprovechar las economías de escala.

¹ Ben Schneider, OUTSOURCING la herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios. Páginas 188-190.

2. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO PARA ABORDAR EL OUTSOURCING

¿Qué se necesita para hacer del outsourcing una estrategia exitosa de gestión?

El análisis es complejo, entre otros han de revisarse aspectos como la madurez de la oferta y su capacidad para absorber con calidad el volumen de operaciones, la decisión del momento adecuado, la preparación que debe hacerse al interior de la organización, el cambio de roles en las personas que hasta ahora operaban la función a externalizar, y otros tan importantes como la necesidad de no alterar la adecuada prestación del servicio en ninguna de las etapas del proceso.

Al entrar a mirar la aplicabilidad de la externalización en el sector de la Administración de Impuestos, se advierte que el outsourcing en sí mismo no constituye una receta mágica, por lo que este trabajo aborda un planteamiento metodológico que puede ser aplicado a una Administración Tributaria, en cuanto que permite a una organización fijar un plan de externalización enmarcado en sus objetivos misionales.

El enfoque que se propone permite que las administraciones tributarias puedan identificar estratégicamente el momento adecuado y las actividades que pueden ser objeto de externalización, así como aquellas que sin ser entregadas a terceros pueden auxiliarse de capacidades externas y conseguir con ello ventajas competitivas derivadas del valor agregado resultante de combinar efectivamente fortalezas propias con las del sector privado.

En primer lugar, se plantea la necesidad de revisar detenidamente el punto de desarrollo organizacional en que se encuentra la Administración Tributaria y

de esquematizar su ciclo de vida. Al efecto, se utilizará el concepto de ciclo de vida empresarial, que ayudará a definir el camino a seguir y sobre todo, permitirá revisar las estrategias utilizadas y aprender de errores pasados.

En segundo lugar, y como lo fundamental es determinar las funciones distintivas, es decir, aquellas de las que la empresa puede generar una ventaja competitiva, se deben encontrar para cada Administración y en el ciclo de vida por el que atraviere, las funciones de las que no puede desprenderse y en las que se deberá concentrar estratégicamente. El modelo de análisis de ventaja competitiva de Michael Porter auxiliará este propósito.

La administración en el marco de una planeación estratégica integral, podrá entonces priorizar sus objetivos y fijarse un plan estratégico paralelo para externalizar las funciones que siendo importantes, no hacen parte de su Core-Business, o fijarse un replanteamiento al interior de ellas que igualmente puede implicar el uso de agentes externos de manera marginal, o simplemente dejarlas de hacer, si es que resultan innecesarias.



2.1 Ciclo de vida de las Administraciones Tributarias

En su proceso normal de crecimiento las organizaciones desarrollan un ciclo de estrategias que implican cambios en su estructura organizacional, y a la inversa, la estructura de una empresa determina el tipo de estrategia que le es viable.³

Pueden distinguirse en su orden cuatro etapas:

- (1) etapa empresarial;
- (2) estructura administrativa funcional;
- (3) descentralización funcional; y
- (4) crecimiento: centralización y coordinación.

En cada etapa se establecen diferentes estrategias que atañen principalmente a cuatro aspectos: productos, personal, estructura organizacional y apoyo de sistemas de información.

Para hacer un análisis del ciclo de vida de las Administraciones Tributarias, empecemos por decir, que la etapa empresarial caracterizada por incipientes procesos organizacionales, por la antigüedad del origen de las organizaciones estatales encargadas de la recaudación de los impuestos, y por su naturaleza burocrática, está superada en las organizaciones de hoy.

La etapa de Estructura Administrativa Funcional se configura como la de una administración tributaria de un país pequeño, o la de una organización centralizada y burocrática de finales del siglo pasado, en la que se privilegian los manuales de funciones y procedimientos como soporte de la gestión, la organización es rígida, se estanca y se vuelve lenta.

El paso a la etapa de Descentralización Funcional, es quizá lo más común entre las

administraciones tributarias del mundo actual y es en la que la mayoría ha permanecido por años. En esta etapa, la descentralización obliga a modificar sustancialmente la estructura organizacional y funcional, se tiende a duplicar funciones en todas las administraciones locales, para que funcionen con mayor independencia, y se replican las funciones de staff.

En la etapa de Crecimiento, es paradójico decir, que aunque existen administraciones que han tenido crecimientos descontrolados por diversas circunstancias como la integración vertical al asumir más impuestos y más funciones, éstas no han logrado evolucionar al esquema de centralización y coordinación que debe caracterizar esta etapa para lograr su posicionamiento en términos colaborativos y de flexibilidad; la estructura de sistemas normalmente se queda corta, la mayoría atraviesa por una crisis y convive con ella sin superarla, van perdiendo ventaja competitiva, se tornan problemáticas y el caos se presenta. Lo grave de esta coyuntura es el tiempo que pasa sin definir nuevas estrategias, con lo que la situación tiende a volverse inmanejable. Es muy probable, que en un escenario como éste, la administración tenga que tomar grandes determinaciones para lograr ajustarse.

Para definir la etapa en que se encuentra una administración tributaria (A.T.) en particular y las estrategias que conviene adoptar, es necesario plantear los siguientes interrogantes:

¿Cuál es la estrategia actual que sigue la A.T.?

¿Cuáles son los objetivos que quiere alcanzar en el futuro?

¿Cuáles son los impuestos que administra?

³ Este apartado se desarrollará basado en el concepto de ciclo de vida planteado en el Manual de Planeación estratégica: Teoría, Aplicaciones y casos. Enrique Ogliastri. Coordinador del programa de Doctorado en Administración en la Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

¿Cuáles son las áreas geográficas o regionales donde opera?

¿Cuáles son las actividades cruciales que tienen que hacerse extraordinariamente bien?

¿Cómo va a crecer la A.T?

¿En qué áreas o en qué funciones?

¿Bajo qué políticas generales se planea este crecimiento?

¿Cuál es la estructura organizacional actual?

¿Cómo están establecidos la responsabilidad, la coordinación y el control para cada tipo de impuesto, para cada función (recaudo, fiscalización, cobranzas, asistencia, servicio, etc.) y para cada área geográfica?

¿Está preparada internamente la A.T. para el crecimiento previsto en el punto anterior?

¿Se necesita cambiar la estructura organizacional para un mejor funcionamiento y para poder crecer?

¿Está creciendo sin que se den los cambios necesarios?

¿Cómo son los sistemas de presupuestación, información y control de la A.T?

¿Permiten estos sistemas una adecuada gerencia de la A.T?

¿Son los adecuados para el crecimiento que enfrentan o para el crecimiento planeado?

¿Cómo es el proceso de decisión estratégica de la A.T?

¿Quién o quiénes lo hacen, en cuántas etapas o fases? ¿Cuántos niveles jerárquicos participan?

¿Cómo se permea la estrategia hacia toda la A.T y cómo se hace la planeación en cada nivel de la A.T?

¿Cuál es el perfil de los ejecutivos?

¿Cuál es el tipo de relación que se impone, competitiva o colaborativa?

¿Cuál es la relación de la estructura organizacional con el proceso de planeación estratégica?

¿Cómo podrían mejorarse los aspectos analizados? (Estructura, personal, sistemas y procesos).

Puede decirse que en el esquema de ciclo de vida planteado, en casos de crecimientos abruptos, las administraciones se enfrentan al reto de poseer una mayor flexibilidad, sin perder el foco central que les permita seguir siendo competitivas y cumplir con las demandas cada vez mayores que se le imponen.

Sin embargo, a diferencia de las empresas privadas que se enfrentan al desafío de establecer estrategias adecuadas o desaparecer, las administraciones tributarias a pesar de haber tenido que crecer por diversas circunstancias no enfrentan el reto de desaparecer, porque simplemente no se ven expuestas a la competencia, y por lo tanto tienden a estancarse, es como si el cuerpo creciera y el vestido permaneciera chico.

2.2 Ventaja competitiva

Luego de planteado el análisis del ciclo de vida, para determinar las actividades esenciales de las Administraciones Tributarias, se debe dar una revisión a los factores claves del sector (administración de los impuestos) en función de las cinco fuerzas que rigen la competencia de los negocios.



El modelo de Michael Porter plantea que las corporaciones cualquiera que sea su función, deben evaluar sus objetivos y recursos frente a estas cinco fuerzas: (1) Amenaza de entrada de nuevos competidores; (2) La rivalidad entre los competidores; (3) El poder de negociación de los proveedores; (4) El poder de negociación de los compradores; y (5) Amenaza de ingreso de productos sustitutos.

Para este tipo de modelo tradicional, según Porter, la estrategia consiste en construir barreras de entrada alrededor de una fortaleza que tenga la corporación y que le permita, mediante la protección que le da esta ventaja competitiva, obtener utilidades que luego podía utilizar en investigación y desarrollo o para invertir en otros negocios; identificó seis barreras de entrada: (1) Economías de escala; (2) Diferenciación del Producto; (3) Inversiones de Capital; (4) Otras ventajas en costos independientemente de la escala; (5) Acceso a los canales de Distribución; y (6) Política Gubernamental.

Cabe anotar que el éxito de la estrategia que se escoja, depende de que tan efectivamente ésta pueda manejar los cambios que se presenten en el ambiente competitivo, puesto que cualquier ventaja es meramente temporal.

Por ser el eje central del modelo, se debe analizar la competencia que enfrentan las administraciones tributarias, que por su misma naturaleza, podría pensarse que no existe, pues no hay en su ámbito de acción alguien que ofrezca los mismos servicios, o alguien con quien compita por los mismos clientes, un análisis a priori podría indicar que sólo se compite con otras entidades del Estado por la obtención de recursos del presupuesto, pero no es así.

Una Administración Tributaria se ocupa de obtener mayores ingresos para el fisco y de velar para que se recaude lo justo y para eso es necesario que los ciudadanos sean

conscientes de sus deberes y los cumplan, y el Estado a su vez está llamado a proveer unas normas que se perciban como justas y equitativas y a propiciar las facilidades necesarias para su cumplimiento, o a desplegar las acciones del caso cuando se presenten desviaciones o incumplimientos.

■ ■ ■

La competencia de una Administración Tributaria es toda fuerza que se oponga al equilibrio recaudación/cumplimiento.

Las Administraciones Tributarias de manera genérica compiten con:

- Los evasores y elusores que se esconden o se niegan a contribuir y a pagar lo que les corresponde.
- El conglomerado de agentes externos que buscan que los contribuyentes no tributen o tributen muy por debajo de lo correcto, a cambio de jugosas retribuciones.
- Tramitadores e intermediarios que no conocen la materia tributaria e inducen al contribuyente a cometer errores de los que se derivan injustas sanciones y con ello un desestímulo al cumplimiento voluntario.
- Empleados corruptos que usan su marco de poder para servir de instrumento a la evasión o al no pago de los impuestos.
- La excesiva erosión de los ingresos fiscales vía exenciones y otros tratamientos especiales.
- La complejidad de las normas que hacen inentendible y a la vez inmanejable el sistema tributario.
- La imposibilidad de tener y procesar inteligentemente la cantidad suficiente de información para generar en tiempo real el riesgo necesario para conseguir que se cumplan las obligaciones fiscales.
- La crisis económica y, en general, con la escasez de liquidez de contribuyentes, proveedores, y otros agentes, que ven en el no pago de los impuestos una fuente de financiación.

- Todo tipo de limitaciones administrativas o de desperdicio de recursos, que se ven representados en la falta de capacidad operativa para atender adecuadamente y de manera oportuna todas nuestras funciones.
- Políticas de personal que no responden a la necesidad de tener el mejor recurso humano y que tampoco permiten atraerlo y retenerlo.
- La presión de los grandes grupos económicos por sustraerse de las cargas impositivas.
- El control y presión política que se ejerce para obstaculizar la acción de la administración o para instalar en ella prácticas corruptas y clientelitas.

necesidad de tener un mayor control, pero que a la vez ha visto disminuida su capacidad operativa en razón a las exigentes metas de recaudación y a la proliferación de nuevos impuestos, que involucran a un creciente número de contribuyentes y que además está expuesta a normas restrictivas del gasto público.

La ventaja competitiva representada en la idoneidad de su personal se ha hecho cada vez menor en razón al alto grado de desmotivación que se refleja en niveles altos de deserción y en aparentes síntomas de corrupción.

Si ésta es la competencia que enfrenta una Administración Tributaria, entonces ¿qué planteamiento estratégico seguir? ¿Qué actividades escoger como generadoras de ventaja competitiva, qué barreras crear alrededor de ellas? ¿Qué estrategia seguir para cubrir los problemas, falencias o incapacidades detectadas? ¿Qué estrategias del pasado ya no resultan adecuadas y deben cambiarse? ¿Cuáles son esas cosas inaplazables que se deben hacer, cuáles las que se deben asumir directamente y nunca entregar a otros? ¿Qué alianzas estratégicas o relaciones de cooperación se pueden establecer? ¿Qué capacidades se debe ampliar? ¿Se cuenta con los recursos? ¿De dónde se pueden obtener o liberar?

2.3 Propuesta Estratégica

Para que el modelo pueda tener una aplicación práctica, se presenta un posible escenario en el que se seleccionan las actividades que constituyen el núcleo esencial de una Administración Tributaria que se enfrenta a las fuerzas descritas de manera genérica en el anterior apartado, bajo los siguientes supuestos: se trata de una administración que atravesó ya una etapa de descentralización funcional, que ve la

¿En qué rubros interesa tener un alto grado de dominio para asegurar una ventaja competitiva?

Se plantea un uso de la externalización que involucra actividades importantes pero no esenciales, y una combinación de fuentes externas que pueden mejorar la competitividad de las actividades en que debe concentrarse la organización. Se presentan las seis (6) áreas en que la administración hipotéticamente analizada debe concentrarse para obtener ventaja competitiva para no caer en grandes ineficiencias llevando al extremo la elasticidad del sistema, lo que podría causar grandes problemas de orden social y económico. Se presentan también estrategias alrededor del tema de tecnología de la información y de las actividades de apoyo para un análisis integral.

Las actividades, las posibles estrategias a seguir y el tipo de barrera que se estaría implementando para cada caso se pueden ver en el cuadro siguiente, indicando las actividades, estrategias y barreras que para cada una se establecen.

PROPUESTA ESTRATÉGICA - CASO PRACTICO

ACTIVIDADES	*E/ NE	ESTRATEGIA	BARRERA
Replanteamiento estructural del régimen tributario	E	<p>Acudir a estudios de fuente externa que convoquen a los representantes de entidades nacionales e internacionales que puedan aportar elementos de juicio y propuestas viables de modificación normativa.</p> <p>En materia procedimental, implementar medidas que ofrezcan un manejo flexible de este tipo de regulación, de manera que se puedan ajustar los procesos a los cambios y a las estrategias que se planteen en el tiempo.</p>	Política gubernamental a favor de la ventaja competitiva, lo que está en manos de los dirigentes de Hacienda, para proponer las reformas necesarias.
Plan de asistencia y capacitación a los contribuyentes	E	<p>Contratar externamente el desarrollo de un plan de comunicación y capacitación, aprovechando que en el sector privado existen firmas expertas que podrían conformar un proyecto de comunicación y mercadeo para dar a conocer a los contribuyentes los elementos básicos del cumplimiento de obligaciones y conseguir impacto en el recaudo. La estrategia debe ser agresiva para contrarrestar el crecimiento y fortalecimiento del conglomerado que se le opone y debe convocar a las fuerzas vivas del país. Desarrollar un software de ayuda y fomentar su distribución a través de oficinas de contadores y asesores para que los contribuyentes puedan cumplir con mayor facilidad sus obligaciones, podría complementar el impacto en el servicio.</p>	La Administración Tributaria aporta el Know-How y el sector privado coloca la estrategia comunicativa y de red de asistencia y soporte de back-office, lo que combina la barrera de inversión de capital con la de acceso a los canales de distribución.
Plan de Fiscalización	E	<p>Debe considerar la recolección y procesamiento intensivo de información. Efectuar las reformas que garanticen la obtención de información exógena, si no existen normas suficientemente buenas al respecto. Construir convenios efectivos que permitan contar en tiempo real con información actualizada que poseen otros entes del Estado y conseguir expertos externos que posean la capacidad para verificar y procesar información en tiempo record, según especificaciones dadas por los expertos internos. Analizar tiempo y efectividad, y determinar los controles para que la información permanezca bajo el control de personal interno podrían ser previsiones válidas.</p>	Diferenciación del Producto, en la medida que se diversifican y mejoran los programas de fiscalización, para contrarrestar el efecto que podrían tener eventuales reformas en el régimen impositivo.

ACTIVIDADES	*E/ NE	ESTRATEGIA	BARRERA
Replanteamiento en los esquemas creados y vigentes para lograr mayores recaudos y la anticipación de los mismos	E	La estrategia debe manejarse al más alto nivel. Concentrar expertos internos en un proyecto específico que revise los mecanismos legales y procedimentales de recaudación y anticipo de los impuestos, si no se cuenta con ellos, podrían solicitarse recursos de consultoría especializada de organismos internacionales que dirijan el proyecto y lo direccionen, para que luego la administración lo asuma con un monitoreo y evaluación final que permita consolidar una estrategia a la medida de la administración.	Encontrar otras ventajas en costos distintas de las economías de escala y emplear la política gubernamental, son las barreras para conseguir mejores niveles de recaudación y para que los anticipos provean un flujo regular de recursos.
		En términos de la logística de recaudación, revisar el esquema que se utiliza para la recolección de impuestos y acometer proyectos que garanticen unos costos razonables de esta operación y una efectividad en cuanto a la oportunidad de su traslado. La experiencia de apoyarse en los bancos como entidades colaboradoras, ha resultado muy exitosa en varios países y existe la suficiente ilustración para efectuar un buen benchmarking que lleve a determinar la fórmula correcta a aplicar y las previsiones que es necesario tomar.	Esta estrategia echa mano del outsourcing para extender el acceso a los canales de distribución, reduciendo las operaciones internas.
		El proceso de cobro de las deudas tributarias debe abordarse de manera diferente según se trate de administraciones en donde no existen normas especiales para su recuperación, o de administraciones que han avanzado en materia de legislación con especiales atribuciones para hacerlo. Si el conocimiento y la normatividad vigente son fuente de ventaja competitiva, ésta no debería perderse para correr riesgos asociados a la externalización del proceso.	Si se externaliza, se estaría utilizando la barrera de acceso a los canales de distribución, si se mejora el proceso internamente, se estaría utilizando la diferenciación del producto.
Contrarrestar la corrupción	E	Las administraciones tributarias deberán revisar las normas, procedimientos y esquemas de vigilancia e inteligencia, que reporten información sobre las prácticas antiéticas de funcionarios aliados con fuerzas externas para erosionar el ingreso de recursos. En materia de Recursos Humanos existen experiencias en las que las organizaciones han dejado buena parte	La verdadera barrera en oposición a este tipo de prácticas, está en garantizar unos procesos idóneos de selección, entrenamiento y capacitación del personal basados en principios y valores que la organización defina.

ACTIVIDADES	*E/ NE	ESTRATEGIA	BARRERA
		de esta función en manos de terceros, con lo que podría ganarse en función de las ventajas derivadas de la independencia y especialización de las personas destacadas por una firma externa para ejecutar estas tareas.	Meritocracia como política gubernamental.
Contrarrestar presiones políticas para favorecer a determinados sectores o en busca de participación clientelista	E	Políticas de gobierno que hagan conciencia de este delicado tema son las llamadas a generar barreras a esta fuente de perturbación. La administración hacendaria debe buscar que sean estudios serios los que respalden la introducción de nuevas normas, o la modificación de las ya existentes, de igual manera el contar con un régimen de personal en el que se respete la carrera administrativa y se tengan suficientes formas de garantizar la idoneidad técnica de quienes pertenecen a la administración son medidas básicas para evitar este tipo de presiones.	Política Gubernamental y diferenciación del Producto, en la medida que se preserve la calidad de entidad eminentemente técnica y se establezca un régimen de personal adecuado.
Actividades no esenciales (manejo documental, proveedurías de implementos y servicios)	NE	La estrategia a seguir en este tipo de actividades logísticas es la de buscar integradores de servicios a cuyo cargo puedan dejarse un conjunto importante de estas, con lo cual se favorece tanto el factor económico, como la posibilidad de incrementar una relación colaborativa de largo plazo.	Otras ventajas en costos diferentes de la escala.
Tecnología de la información	NE	Diseño de acuerdos multiproceso de estos servicios informáticos que incluyan varios niveles de prestación, desde la infraestructura, pasando por el de administración de aplicaciones, procesamiento de información, hasta incluir procesos de negocio como el apoyo a la gestión de los usuarios internos y de los clientes o consumidores.	Se ponen al servicio de la administración las economías de escala de los proveedores que pueden juntar capacidades para ofrecer un servicio con estándares de interacción controlables.

*E - Esencial

*NE - No Esencial

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA COLOMBIANA

Este capítulo incluye una mirada retrospectiva a la evolución que en la Administración Tributaria colombiana ha tenido este tema y a los nuevos planteamientos que de su uso se pretende hacer en el futuro, para tomarlos como materia de reflexión. Se revisan algunos casos prácticos como el tema de la externalización del cobro en Estados Unidos de América y la contratación del proyecto de modernización e integración de los Sistemas Informáticos del SAT en México, y se da una mirada sobre otras administraciones que sin haber pasado por la experiencia del outsourcing, han alcanzado importantes niveles de eficiencia.

La experiencia colombiana en la utilización de agentes externos para desempeñar funciones que le son propias, abarca desde el campo de los servicios administrativos, pasando por el recaudo a través de la red bancaria, por la contratación de servicios informáticos, hasta llegar a los procesos esenciales de cobranza y fiscalización, teniendo éste último sólo un incipiente desarrollo en el campo de los impuestos territoriales.

De manera general en el país, las empresas del Estado en desarrollo de las directivas presidenciales han ido disminuyendo su personal de planta y han eliminado plazas en las áreas administrativas, decisiones que van en la dirección correcta al entregar a empresas privadas especializadas la prestación de servicios intensivos en mano de obra no calificada, para incursionar luego en la externalización de servicios que se benefician de economías de escala y que no ofrecen ningún tipo de ventaja competitiva para la organización como la proveeduría de equipos y materiales de oficina, las subcontrataciones han alcanzado un grado importante de aceptación por su ejecución efectiva y porque se han ido mejorando los parámetros de interacción y los rendimientos en términos de costos.

Recaudo a través de los bancos

El hito más grande en materia de logística asociada al negocio propio de la administración de impuestos, lo constituyó la entrada en operación de la recaudación a través del sector bancario, proceso que se externalizó en Colombia en el año 1988, como consecuencia de los síntomas de corrupción observados, decisión que se vio favorecida por la existencia de una red bancaria tecnificada, lo que se visionó entonces como una excelente oportunidad de mejorar el servicio y desembarazarse del manejo físico del dinero para entregárselo a los especialistas.

Del esquema de convenios que se materializó, se cuestionan los altos costos iniciales y el no contemplar fórmulas variables de contraprestación que con el tiempo fueran reduciendo el pago equivalente a 28 días que los bancos pueden conservar el dinero antes de transferirlo al tesoro público. También se hizo evidente una debilidad del sistema en el año 1999 ante la crisis financiera que vivió el país, cual fue la posibilidad de que una entidad bancaria tomara los dineros recaudados para hacer frente a problemas de iliquidez y que finalmente terminara intervenida dejando descubiertos los traslados de fondos al Tesoro Nacional.

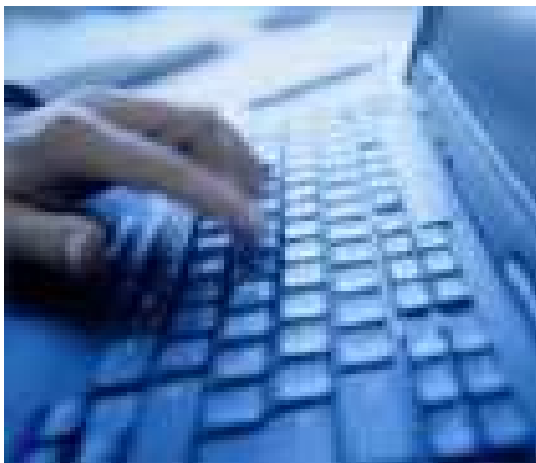
Este caso ilustra con sobrado detalle la importancia que tiene en este tipo de convenios el tratar de analizar todos los escenarios posibles y dejar planteados los procedimientos y garantías, y en general, las previsiones que se deben tener.

Finalmente, el esquema se modificó a principios del año 2000, se disminuyeron los días de contraprestación a la mitad pero, además de las previsiones en la autorización de los bancos y de las modificaciones introducidas en materia

de procedimientos de control, queda aún pendiente por resolver cómo garantizar que esto no vuelva a suceder.

Desarrollo de aplicaciones informáticas

Otro proceso de externalización, que tiene lugar luego de la fusión de impuestos y de aduanas, estuvo relacionado con el reacomodamiento de sistemas de información para apoyo de la gestión, lo que coincidió con un préstamo del Banco Mundial al Gobierno colombiano para emprender un programa de modernización de la administración financiera pública.



En este proceso se ganó en aprendizaje de las áreas técnicas en temas como definición de términos de referencia, intercambio de conocimientos y técnicas de seguimiento y control, así como en el manejo de relaciones y conflictos entre la entidad y el proveedor.

Otro aspecto digno de analizar fue que la estrategia de contratación no fue integral, pues mientras en impuestos se optó por efectuar convocatorias internacionales para los proyectos más importantes, en el área de aduanas se contrató personal en la modalidad de body-shopping y se conformó un equipo de desarrollo. En impuestos se contrataron varios sistemas de diferente tamaño y alcance, algunos con un desarrollador, otros con empresas por licitación.

A pesar que para este caso, si era el momento de buscar ventaja competitiva en la modernización informática, y se daban los presupuestos de madurez de la oferta y de especialidad de las operaciones a externalizar, no se tuvo el direccionamiento estratégico necesario y de alguna manera el proceso se realizó para acceder a los préstamos, pero luego se dejó en manos de cada área, sin que existiera un responsable que en representación de la alta dirección, se asegurara que la estrategia estaba respondiendo a los objetivos de la organización.

En conclusión, no se debe llegar a la utilización del outsourcing sin un proceso previo de planeación estratégica y éste no se puede desarrollar bajo el esquema de prueba y error.

El outsourcing sin planeación estratégica previa resulta muy costoso y desprestigia el uso de una herramienta que puede ser muy útil, si se utiliza de manera correcta.

El problema que se observa para este caso, es que las Administraciones Tributarias no tienen las capacidades y habilidades necesarias para enfrentar un proceso de contratación en una materia tan especializada como ésta.

En Colombia, actualmente se lleva a cabo un proyecto integral de desarrollo de sistemas, mediante la modalidad de insourcing, que combina la contratación de personal experto en sistemas (body-shopping) complementado por usuarios, personal técnico y dirección de personal interno, el cual cuenta con asesoría externa de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (A.E.A.T) de España, proyecto que replantea la externalización previamente efectuada y que pretende dotar a la Administración Tributaria y Aduanera colombiana de un modelo de gestión integral e integrado. Otro caso que merece citarse en este apartado, es el de la Administración

Tributaria de México, que tiene algunas similitudes con el de Colombia, en la medida que el uso de la externalización en el tema de sistemas, surge de la necesidad de apoyar una reestructuración administrativa dotándola de una plataforma informática sólida. En el caso mexicano las ventajas observadas fueron: una mayor flexibilidad en la incorporación de tecnologías para la modernización del sistema tributario, flexibilidad para la negociación de servicios de outsourcing, competitividad en salarios del personal informático versus el mercado, igualmente se advirtieron como desventajas a contrarrestar la imagen de falta de transparencia en los procesos de adjudicación e imagen de entrega del control fiscal al sector privado.

El pago como un porcentaje del total recaudado puede no ser un buen parámetro para estimular la sana recaudación.

Actualmente y con financiamiento otorgado por el Banco Mundial, el SAT de México se encuentra empeñado en un proceso de modernización mucho más grande y de fondo, que involucra la posibilidad de desarrollar sistemas que cubran integralmente los requerimientos del SAT, sobre una plataforma de software construida para dar soporte a la administración tributaria, idea bajo la cual los componentes antes desarrollados constituyen la materia prima que se combina con el proyecto de modernización.

A diferencia de Colombia, la estrategia del SAT de México sigue siendo la de externalizar, aunque el objetivo parece similar, pues se desarrolla un concepto integrador tanto de los diferentes procesos, como de los distintos niveles de la organización operativo, táctico y estratégico.

A manera de conclusión, mientras hay Administraciones que le siguen apostando a la externalización, y otras que retroceden, existen otras que no han contemplado tal posibilidad y sin embargo, muestran importantes avances en materia de sistemas. Caso representativo de esta última clasificación lo constituye la SUNAT de Perú, que ha recibido importantes premios por sus desarrollos de Software de Gestión y por estar entre las empresas líderes en Tecnología en el Perú, o como el SII de Chile, que siempre ha demostrado poseer una ventaja competitiva en sus desarrollos informáticos muy acordes con el desempeño de sus objetivos misionales.

De nuevo, la cuestión está en revisar las diferentes etapas por las que ha atravesado cada administración tributaria, analizando las distintas estrategias que se han implementado, sus aciertos y desaciertos y evaluar si se requiere un redireccionamiento en función de los nuevos retos que cada cambio institucional o del entorno imponen.

El proceso de cobranzas

Otro caso que merece reseñarse en este trabajo, por cuanto se considera como una función esencial en muchas administraciones tributarias y por estar puesta en el tapete su externalización en países como Estados Unidos de América y Colombia, es el cobro de la cartera morosa.

En ambos países se tiene el antecedente de experiencias no exitosas en intentos anteriores, con características similares como el haber considerado viable esta opción dado el gran volumen de cuentas por cobrar y la imposibilidad de ejercer el cobro oportunamente, y el utilizar pruebas piloto con similares resultados: problemas con los sistemas de información, dificultades con los contribuyentes bien por la desconfianza producida o por los abusos presentados,

interpretaciones legales ambiguas para determinar hasta donde llegaban las atribuciones de los agentes externos. La diferencia de estas pruebas piloto estuvo en que mientras en Colombia los costos fueron mínimos, en Estados Unidos de América los costos durante este proceso fueron muy altos para ser permanentemente sostenibles.

En Colombia, la Administración actual ha presentado dos iniciativas legislativas de externalización del cobro de obligaciones, y en los dos escenarios el costo estimado a transferir a los agentes externos supera la valoración de la función desarrollada con personal interno. El tema ya ha generado un debate público especialmente por los alcances y limitaciones de las empresas privadas a la hora de cobrar y por el manejo que se daría a la reserva tributaria.

Por su parte, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó en octubre de 2004, una ley dándole potestad a su administración tributaria (IRS, por sus siglas en inglés) para que contrate una firma privada para cobrar algunos de sus impuestos en mora, a la que se han opuesto los empleados del IRS y en algunos casos ha suscitado interrogantes como el del Washington Post: Si el Senado prohibió el pago a los oficiales del IRS en función del monto de deudas recaudadas fue precisamente para evitar que se produjeran abusos, ¿qué garantiza ahora que ofreciendo una comisión a agentes externos difíciles de controlar, esto no vaya a suceder?

En los debates se afirma que si el argumento de esta decisión es la eficacia, debemos al menos preguntarnos:

■ ■ ■

¿Qué salvaguardas son necesarias para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos y de los contribuyentes?

Por lo que a manera de conclusión se ha dicho que las salvaguardas parecen

proporcionar una mejor protección si establecen seguimientos a las omisiones y no simplemente determinan penalidades a aplicar una vez que algo salga mal.

Desde esta perspectiva no resulta lógica la argumentación de la Administración Bush de que esta es la mejor manera de hacer que los propios oficiales del IRS hagan mejor su labor, es decir, generando una competencia peligrosa.

Lo que se nota en los dos casos (Estados Unidos de América y Colombia), es que el problema del cobro no es un problema de eficiencia, ni de falta de conocimiento, es netamente un problema de capacidad operativa, que ambos casos busca una solución diferente a la de acudir al aumento de la plantilla de cobradores. Tanto en Colombia como en Estados Unidos de América ha existido una evolución normativa de esta función, que permite una ejecución relativamente estable de los procesos al interior de las administraciones.

Sin embargo, el tema de la externalización del cobro, podría tener inconvenientes generados en el pago porcentual a los recaudadores, pues pueden generarse abusos. Adicionalmente, cabe citar que entre las críticas que se han hecho a esta decisión en Estados Unidos de América, está la de los altos costos asociados a la supervisión de los agentes externos, que en el experimento del año 1996 superaron los ingresos recibidos.

Dado que el pago como un porcentaje del total recaudado puede no ser un buen parámetro para estimular la sana recaudación, este factor deberá combinarse con un término máximo que el proveedor del servicio tendrá para ejecutar la gestión de cada una de las deudas, de esta manera se garantiza que todas las deudas tengan la misma prelación de ser gestionadas, lo que finalmente conviene al fisco. En el caso de Colombia, el término debe ser más corto para las deudas de IVA y de Retención en la Fuente, por la calidad de agentes recaudadores que tienen los morosos.

Otro aspecto a considerar es el rango de las deudas a ser entregadas tanto en montos por contribuyente, como en rangos de antigüedad, una alternativa válida es entregar cartera de rangos medios y bajos en monto y de poca antigüedad, es decir, de fácil recuperación, conservando la Administración para sí, aquella que implique una mayor dificultad y una mayor experticia, si ésta es la decisión, los resultados pueden ser mejores, pero en este caso el análisis de costos deberá hacerse en función del coste del proceso persuasivo, pues al estar demostrado que el problema no es de eficiencia sino de oportunidad, no se puede sobrevalorar la gestión del contratista externo.

■ ■ ■

Otra alternativa viable, es entregar la cartera de difícil cobro, de manera que la administración puede dedicarse al cobro de la deuda reciente.

En este caso lo que se buscaría como objetivo es desembarazarse de la cartera de difícil recuperación, esperando que el contratista externo despliegue su capacidad en conseguir la ubicación del deudor o de sus bienes. Las dos opciones pueden ser válidas, pero involucran análisis diferentes sobre su conveniencia y sobre la valoración del costo que la administración estaría dispuesta a pagar por el servicio.

Igualmente debe evaluarse si la necesidad de contratación externa es eficiente para todas las jurisdicciones. Se sugiere que para esta evaluación se analicen los tiempos promedio que una Administración demora para iniciar el cobro, así como el volumen de obligaciones que se manejan en su jurisdicción. Otra variable que ayuda a tomar la mejor decisión es el costo de recuperación de cartera medido para cada unidad de cobranzas, se sugiere determinar la conveniencia de la externalización en aquellas administraciones donde el análisis beneficio/costo sea mayor.

Finalmente, la decisión de externalizar la cartera morosa, no puede en ningún caso significar un coste adicional para el contribuyente ni estar en función directa del valor que se recupere de la mora. Mejor conviene que se establezcan normas que repriman la mora, como ya existen en varias legislaciones.

Contratos en los que se renuncia al proceso competitivo, propio de la modalidad de outsourcing, al predefinir por Ley porcentajes para el pago a los contratistas, desaprovechan la posibilidad de que existan varios operadores dispuestos a ofrecer mejores condiciones económicas para desarrollar el cobro.

Otra previsión que debe observar la Administración Tributaria que contrate agentes privados, es la de informar a la ciudadanía sobre esta decisión y los fines que se persiguen, así como las garantías previstas para evitar abusos e inconvenientes.

Finalmente, frente a este tema que ha resultado polémico, es necesario revisar si se cuenta en el país con firmas especializadas que puedan asumir con sobrada idoneidad la labor y que cuenten tanto con conocimiento suficiente, como con la infraestructura necesaria para atender el volumen de operaciones a entregar. Si la respuesta a este interrogante es negativa, asumir la decisión en tales circunstancias puede significar un salto al vacío.



Fiscalización

En este tema, se ha pensado en que agentes externos verifiquen los datos de los declarantes, especialmente en el impuesto de renta, para que canalicen la relación entre la Administración y el contribuyente, e incluso en algunos escenarios se ha hablado de que puedan actuar como certificadoras de la información consignada por el contribuyente en sus formularios de impuestos, sin embargo, esto no ha pasado de ser una mera expresión liberal de “lo que podría llegar a ser”, pues ninguna administración finalmente renuncia a su tarea esencial de controlar la determinación del impuesto.

El proceso de Fiscalización puede auxiliarse de agentes externos mediante convenios con otros entes Nacionales y Locales que puedan proveer información o que incluso estén dispuestos a participar en procesos conjuntos de control. Un aspecto planteado en la propuesta, es la posibilidad de contratar el procesamiento de la información como

parte de un esquema integrado de servicios de tecnología de información, que permita aprovecharla eficazmente para los fines propios de este proceso esencial.

Otro esquema que parece válido y que en Colombia se encuentra en vías de implementación, es el de afinar las estrategias para fijar los programas de fiscalización valiéndose de expertos externos que aporten su conocimiento en los diferentes sectores productivos y económicos del país.

Una estrategia viable en reemplazo de la externalización de las funciones esenciales como el cobro y la fiscalización, es auxiliarse de otras herramientas de gestión que combinan la tecnología con el mercadeo, para efectuar masivamente acciones de asistencia y control. Un esquema de esta índole no se paga en proporción a los ingresos obtenidos, sino por el volumen de gestiones realizadas, utilizando como parámetro de niveles de servicio la oportunidad de la gestión.

4. ¿CÓMO HACER OUTSOURCING?

En la parte introductoria se dijo que el outsourcing exitoso dependía de dos variables: una, la correcta decisión de la conveniencia de externalizar y de las funciones que clasifican para este tipo de gestión y otra el proceso para hacerlo, se dijo que era necesario tomar previsiones. El presente capítulo desarrolla un esquema metodológico para realizar el proceso de outsourcing, a partir de los textos y manuales desarrollados y extrae los aspectos de principal importancia desde la perspectiva del Sector Público y de la aplicabilidad en las Administraciones Tributarias.

Cuatro aspectos vitales que deben considerarse tienen que ver con las políticas de Estado alrededor del outsourcing, las



estrategias institucionales, la necesidad de efectuar una prueba de mercado y el aspecto relativo al personal que involucra tal decisión.

Se requiere establecer en qué dirección se mueve la Administración del Estado, si es en el de la privatización intensiva o si por el contrario existe una oposición a cualquier cambio o reducción de lo público.

El juicio que debe realizarse sobre el potencial que posee la organización para mejorar el rendimiento de la operación a nivel interno es un factor fundamental, es bastante frecuente que la combinación de restricciones significativas al respecto, sumadas a las insuficientes capacidades directivas y recursos para solventarlas lleve a una decisión precipitada de recurrir a la externalización, por lo que es aconsejable que se realice una prueba consistente en un concurso mediante el cual los proveedores externos compiten de forma indirecta con el proveedor interno del servicio, esto se da cuando se realiza una licitación que incluye al sector privado con un monto referencial menor al costo interno calculado.

Si no se presentan proveedores externos capacitados para cumplir la tarea solicitada, el equipo interno seguirá realizando el servicio, entregando al equipo interno un acuerdo del nivel de servicio que resulte en lo esencial igual a un contrato con el sector privado. Como política de Estado para la incursión del sector privado en funciones esenciales ésta podría ser una forma legítima de asumir las decisiones.

Cuando una administración tributaria, decida optar por un uso intensivo del outsourcing, es absolutamente imprescindible que tenga claridad sobre la suerte del personal que labora en el proceso. Este aspecto debe ser cuantificado y presupuestado desde el inicio del proyecto y, de ser necesario, establecer condiciones en el contrato, éstas deben quedar perfectamente especificadas.

4.1 Diagnóstico y evaluación de la factibilidad del proyecto.

El resultado de este diagnóstico lo constituye una comparación entre los parámetros de referencia (cómo se presta hoy) y los parámetros requeridos (cuál es el servicio óptimo definido por la organización) y la evaluación de los impactos que estos dos niveles tienen en

otras áreas internas, para que sirvan de base a un Comité Directivo para decidir si se sigue adelante con el proyecto de externalización.

4.2 Planificación

4.2.1. Especificar los niveles de servicio

Mientras mejor se puedan definir, mejor se podrá escoger al proveedor y se asegurará la rendición de cuentas por parte del proveedor. Las especificaciones deben hacerse para cada componente importante de un proceso y deben reflejar el resultado esperado por el comprador para cada uno de ellos (exactitud, cantidad, tiempo, satisfacción del cliente). También deberán definirse los niveles de impacto, que son los rangos mínimos y óptimos o deseables, en que se debe mover el proveedor.

4.2.2. Evaluar los costes y fijar el importe de la contraprestación

Traducir en términos económicos las obligaciones que se transfieren al proveedor, evaluando los costos del servicio inhouse, teniendo cuidado de considerar los costos ocultos que afectan el costo total. La comparación tendrá como objetivo determinar cuánto está dispuesto a pagar el comprador, de acuerdo al nivel de mejora deseado, por lo que este paso también debe evaluar el establecimiento de primas o recompensas si se cumple con ciertos valores añadidos.



4.2.3 Estimular los mercados competitivos

Incluye generar una oferta interna (que se base en unas pautas de mejora de la gestión), establecer unas condiciones de adjudicación (escalonamiento en el tiempo, fijación de límites a las actividades realizables por el proveedor), análisis del mercado potencial y precalificación de posibles proveedores, definir si se hará una convocatoria nacional o internacional y definir los requisitos de acceso a la licitación.

4.2.4 Gestionar la formalización del acuerdo o contrato

Este punto incluye la escogencia de la modalidad de acuerdo adecuada entre las posibles, así como preparar los términos de referencia para la convocatoria o licitación, debe incluir los costos y problemas actuales del servicio, también debe fijarse el procedimiento de selección y evaluación de las ofertas.



Una herramienta que puede utilizarse para enlazar los dos niveles de control, el estratégico y el táctico, es el Balanced Scorecard.

4.3 Implementación

La puesta en marcha incluye actividades de implementación previas y posteriores al contrato, es la fase donde se debe trabajar de manera conjunta y donde se da paso a la transición que convierte un proceso interno en externo.

Existen tres dimensiones claves a tener en cuenta en esta etapa, que tienen que ver con la estructura de la relación

(definir cómo trabajarán juntas las partes para conseguir los cambios que se propone el proyecto), la estructura de la administración (establecer la logística de la interacción en todos los niveles organizacionales) y las habilidades de liderazgo necesarias para emprender cambios y generar credibilidad al interior de la organización.

4.4 Auditoría y Control

La externalización no exime a la Administración de la responsabilidad, por lo tanto es imprescindible establecer unos mecanismos de control y evaluación de resultados. Este cambio de perspectiva incluye estructuras de control en los niveles estratégico y táctico, enmarcadas en las políticas de riesgo de la organización. En el nivel estratégico, deben monitorearse las distintas fuerzas externas que de acuerdo al modelo de Porter sirven de base para decidir el planteamiento estratégico de la organización, así como los resultados en el logro de los objetivos institucionales. En el nivel táctico las actividades de control están vinculadas a la medición del rendimiento del proceso, en relación con lo establecido en los contratos y en acuerdos de niveles de servicio. Una herramienta que puede utilizarse para enlazar los dos niveles de control, el estratégico y el táctico, es el Balanced Scorecard⁴. Para determinados proyectos de outsourcing, debe evaluarse la conveniencia de contratar una auditoría externa.

4.5 Evaluación desde el punto de vista del ciudadano como cliente

Constituye un enfoque complementario de evaluación medir la manera como el ciudadano percibe las bondades del proceso de externalización, el alcance de la prestación del servicio.

⁴ Una adaptación de esta herramienta presentada por primera vez por Robert Kaplan y David P. Norton en el Harvard Business Review (1993) puede verse en el capítulo 4 del libro de Ben Schneider: Outsourcing, la herramienta que revolucionó el mundo de los negocios.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, se presentan las conclusiones que se extraen del desarrollo de la presente monografía, con las cuales queda demostrado que el outsourcing puede resultar útil si se parte de un planteamiento estratégico y si se toman las previsiones necesarias.

1. Se debe reconocer, que las Administraciones Tributarias, sí están llamadas a ser competitivas en las diferentes etapas de su desarrollo y en relación con las crecientes demandas de su entorno.
2. Se debe tomar conciencia de todas las fuerzas externas e internas que se oponen para que una Administración pueda responder adecuadamente al cumplimiento de su misión.
3. Un análisis integral del sistema fiscal y de sus propias capacidades, permitirá que cada administración pueda establecer un planteamiento estratégico propio para mejorar su capacidad de respuesta ante los retos que enfrenta.
4. El outsourcing ha resultado ser un instrumento útil para efectuar el redireccionamiento asertivo de las organizaciones incluyendo al sector estatal, sin que sea el único camino posible. La decisión sobre la herramienta de gestión a utilizar está en función del tamaño de la organización, de su estructura organizacional, de los recursos que maneje, de la masa crítica de los procesos que evidencian problemas y de la naturaleza de las funciones que hacen parte de su cadena de valor.
5. Las Administraciones Tributarias, como entidades públicas que son, deben privilegiar la estabilidad y calidad del servicio al ciudadano por encima de las consideraciones meramente económicas, lo cual implica considerar la opinión de los usuarios al momento de externalizar funciones que le afectan de manera directa.
6. Las experiencias que en materia de externalización han tenido algunas administraciones tributarias han estado ligadas a decisiones coyunturales y al desconocimiento de las implicaciones de un proceso de esta índole, por lo que no han sido suficientemente exitosas, sin embargo, han aportado lecciones importantes y un aprendizaje de habilidades nuevas para la organización.
7. En materia de actividades logísticas, la estrategia de outsourcing que puede funcionar mejor es la de buscar integradores de servicios a cuyo cargo dejar un conjunto importante de éstas, con lo que se favorece el aspecto económico y el redimensionamiento de la estructura organizacional.
8. A través del outsourcing, las administraciones tributarias pueden mejorar sus niveles de eficiencia en la prestación de servicios, al introducir fuertes dosis de innovación e inyectar recursos tecnológicos y humanos altamente especializados, a los que en otras condiciones no podrían acceder.
9. Las actividades estratégicas también pueden auxiliarse de contrataciones externas para potencializar la generación de los resultados, sin que sea necesario ceder las decisiones vitales que ellas involucran.
10. En cada administración debe haber un responsable del más alto nivel que determine las políticas en materia de contratación externa, que las desarrolle y las comunique para garantizar un alineamiento estratégico en la aplicación de esta herramienta.

11. Los riesgos asociados a un fracaso en la decisión de externalizar, deben evaluarse y consecuentemente deben hacer parte de las responsabilidades de los directivos encargados de su determinación.

Algunas recomendaciones que pueden servir de guía a las administraciones tributarias para obtener mejores resultados a la hora de recurrir al outsourcing y para mitigar los riesgos asociados a esta decisión, son las siguientes:

1. Es necesario revisar la formulación legal que en cada país existe antes de emprender la implementación de procesos intensivos de outsourcing.
2. Las administraciones tributarias deben prepararse para asumir un proceso que requiere una nueva forma de pensar la organización y nuevas formas de gerenciamiento, analizar si la organización posee las habilidades necesarias y los perfiles adecuados en los diferentes niveles. Una forma de hacerlo, puede ser identificando funcionarios estrellas que tengan el potencial para asimilar el cambio, e incorporarlos como parte del equipo que ayudará a la implementación del proceso.
3. Dada la falta de experticia en el manejo de estos procesos, es recomendable ser prudentes en su aplicación y prever la asesoría necesaria para ganar tiempo y efectividad en la solución de los problemas que enfrenta una administración.
4. Una forma de combinar estas últimas recomendaciones, puede ser la escogencia de un proceso para implementar una prueba de mercado

que sirva de piloto, en la que se seleccione personal que potencialmente pueda desarrollar las habilidades que son necesarias, y con la asesoría de un experto, adelantar el proceso de outsourcing bajo esta modalidad. De esta manera la organización podría tener un acercamiento prudente al uso de esta herramienta que le permitirá determinar el camino correcto.

5. Otro esquema que es igualmente válido para las administraciones tributarias que no posean autorización para entregar sus funciones a particulares, es concebir un proyecto con personal interno, pero que se maneje como un insourcing, con los mecanismos de planificación y control que se plantean en el aprovechamiento del outsourcing, tal vez entonces se incorpore todo este conocimiento a la organización, sin que se llegue a externalizar, o en un escenario futuro, en el que esta autorización se dé, la organización se encuentre ya preparada.
6. Una recomendación particular a partir de la experiencia propia y de los casos exitosos, es incursionar en el outsourcing de tecnología, pues las compañías multinacionales y en algunos países las nacionales, que se dedican a este tipo de integración de servicios, tienen mucho para enseñar en términos de los modelos operativos y de gestión que utilizan para conseguir sus resultados y para aprovechar las economías de escala, es probable que una vez se obtengan beneficios de este tipo de externalización, se puedan integrar procesos marginales de las actividades distintivas o esenciales, para hacer del uso de esta herramienta una verdadera revolución.

El "Outsourcing": Promesa de Futuro para el Eficiente Funcionamiento de las Administraciones Tributarias de Latinoamérica y el Caribe¹

Segundo Premio XVIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

SUMARIO: Capítulo I - La Utilización del "Outsourcing" a Nivel Internacional: Alcances y Contenido.- 1.1. A modo de introducción.- 1.2. Definiciones de "outsourcing" esgrimidas por la doctrina del moderno derecho laboral.- 1.3. Características del "outsourcing".- 1.4. Toma de posición - definición de "outsourcing".- Capítulo II - Aplicación del "Outsourcing" en la Administración Pública.- 2.1. El "outsourcing" en la administración pública.- 2.2. Conceptos generales sobre la aplicación del "outsourcing" en la administración tributaria.- 2.3. Misión y visión de las administraciones tributarias.- Capítulo III - Análisis de las Actividades Más Representativas de las Administraciones Tributarias de la Región y Evaluación de su Posibilidad de Tercerización.- 3.1. Megaproceso de gestión de la recaudación.- 3.1.1. Proceso de recaudación.- 3.2. Megaproceso de gestión de fiscalización.- 3.2.1. Proceso de fiscalización de tributos.- 3.3. Megaproceso de servicios al contribuyente.- 3.3.1. Proceso de atención de consultas.-3.4. Conclusión de este capítulo.- Conclusiones y Recomendaciones.

**Por: Ángel
Domingo Alba**

Profesional de la
Intendencia Nacional
Jurídica

SUNAT - Perú

CAPITULO I

LA UTILIZACIÓN DEL "OUTSOURCING" A NIVEL INTERNACIONAL: ALCANCES Y CONTENIDO

1.1. A Modo de Introducción

Muchas veces los abogados latino-americanos tenemos una visión cerrada respecto al avance de los nuevos procesos gerenciales a nivel internacional, y por ejemplo, ante temas como el "outsourcing" podríamos llegar a sentir a primera vista cierto rechazo, por cuanto nuestra formación excesivamente legalista y llena de paradigmas jurídicos preestablecidos nos han formado muros infranqueables que nos impiden avizorar

las nuevas ideas que se forman en el mundo meta jurídico, es decir, en la realidad. A tal efecto, no es extraño que nos escandalicemos ante las innovaciones de la tecnología que ponen en jaque a las figuras y paradigmas jurídicos intocables que hemos aprendido durante nuestros años de estudio en las aulas. Ejemplo de aquello son, el caso del impacto del comercio electrónico en la tributación y el fenómeno del

¹ El presente trabajo expresa la opinión personal del autor y surge de una reflexión académica en torno a uno de los temas que fueran convocados en el XVIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF. El autor es egresado de la Maestría en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica del Perú y abogado titulado por la misma universidad. El autor es funcionario de la Administración Tributaria peruana.

“outsourcing”, en cuanto al primero, decimos que colisiona contra la forma de organización del sistema tributario en general al bombardear de plano los principios de territorialidad y nacionalidad, y en cuanto al tema del “outsourcing”, podríamos pensar de primera impresión que va en contra de los principios laborales del siglo pasado, de la noción de contrato de trabajo y de la forma de organización vertical y centralizada del trabajo propia del derecho laboral clásico.

1.2. Definiciones de “Outsourcing” Esgrimidas por la Doctrina del Moderno Derecho Laboral

En primer lugar y a fin de ingresar directamente al tema materia del presente trabajo de investigación, debemos definir lo que se entiende por “outsourcing”. A tales efectos, debemos citar los conceptos acuñados por la doctrina jurídica especializada en el tema, en tal medida, el profesor uruguayo Juan Rasso Delgue² señala que, siendo su traducción literaria “de fuente externa”, “de origen externo” (source: fuente, origen) su significado debe apuntar al proceso de “sacar al externo” de la empresa procesos de producción o del trabajo, tradicionalmente desarrollados al interior de la misma. Por otra parte, Purcell y Purcell citados por el mismo Rasso Delgue señalan que el “outsourcing” es “la utilización de servicios de subcontratación ofrecidos por proveedores especializados, resultando característica de esta modalidad que un contratante externo realiza funciones internas de la empresa cliente y las organiza según directivas de esta última”³

En la misma línea de pensamiento, el profesor venezolano García Álvarez señala que la expresión se refiere a una fuente externa de suministro de servicios, añadiendo que la empresa moderna no invierte necesariamente en infraestructuras, siendo el caso que “la subcontratación representa la oportunidad de dejar en manos de compañías expertas la administración y el manejo eficiente y efectivo de los procesos que no están ligados directamente con la naturaleza del negocio”.⁴

Más acertada y global resulta la visión del profesor brasileño Octavio Bueno Magano quién señala que el fenómeno del “outsourcing” se origina en las nuevas tecnologías y la tendencia a la universalización de los mercados, resultando la consecuencia de estos dos factores “el desmantelamiento del modelo tradicional de organización de trabajo” que suponía la “inserción del trabajador en una estructura rigurosamente jerárquica de grandes dimensiones, sujeta a directrices muy puntuales y a controles sobre las modalidades de prestación de trabajo, laborando a tiempo completo y con estricto control de horarios sobre un solo empleador, retribuido en función al tiempo independientemente del resultado”.⁵

El “outsourcing” es la delegación total o parcial de un proceso interno a un especialista contratado.

Ben Schneider

² RASSO DELGUE, Juan. “Outsourcing”. Revista *Advocatus* N° 9. p. 195. Artículo originalmente publicado en Cuarenta y Dos Estudios sobre la Descentralización Empresarial y el Derecho del Trabajo. Montevideo, agosto del 2000.

³ PURCELL Kate y PURCELL John. Revista *Advocatus* N° 9. p. 196.

⁴ GARCIA ALVAREZ, Rafael. Revista *Advocatus* N° 9. p. 196.

⁵ MAGANO, Octavio Bueno. Alcance e limites da Terceirizacao no Directo do Trabalho, citado por el Doctor Mario Pasco Cosmópolis en su artículo “Outsourcing”, Subcontratación e Intermediación Laboral. p 02. Material de Enseñanza del Curso de Derecho Laboral Empresarial. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

En dicho sentido, el destacado laboralista peruano, doctor Mario Pasco Cosmópolis señala, refiriéndose al fenómeno del "outsourcing" que: "Hoy en día la empresa se concentra en aquello que constituye su actividad principal y deriva, distribuye, desconcentra las actividades preparatorias, complementarias o accesorias en un grupo de empresas de menor dimensión y complejidad, que surgen como pequeña o medianas unidades de producción, sometidas a la empresa grande pero conservando cierta autonomía que les permite mantener el manejo de la actividad de los trabajadores", Así, "al reducirse en dimensión, la gran empresa no deja de producir, sino que ya no lo hace directamente y en su integridad; parte muy importante la desplaza o encarga a otras empresas".⁶

Una definición ajena al derecho y tomada de la moderna ciencia de la Administración de Negocios es la planteada por Ben Schneider⁷, él nos indica que "el "outsourcing" es la herramienta de gestión que combina la correcta determinación de la estrategia con las medidas adecuadas para llevarla a cabo de una manera operativamente eficaz, no tratándose solo de eficacia operativa sino de eficacia operativa orientada en términos estratégicos". Añadiendo Schneider que: "no se trata solo de reducir costos sino de lograr que la organización oriente su desenvolvimiento al logro de objetivos estratégicos y esté preparada para enfrentar las circunstancias que imponen los diversos factores propios de la dinámica de una sociedad globalizada como la actual". A tales fines, el mismo autor apuntala con la siguiente definición: "el "outsourcing" es la delegación total o parcial de un proceso interno a un especialista contratado. Esta posibilidad les permite a las empresas ser más flexibles en su

estructura organizacional y optimizar su estructura de costos operativos, en la medida en que la empresa contratada por estar especializada en el servicio que presta es más eficiente en términos económicos".⁸

Cabe señalar que los precitados alcances conceptuales y analíticos respecto al fenómeno del "outsourcing" son muy importantes, por cuanto dicha técnica de análisis se debe aplicar, y la aplicaremos al momento de evaluar la aplicación de la figura del "outsourcing" a la Administración Tributaria y a las funciones que desempeña la misma, no solo en el plano de la organización y gestión de la administración tributaria, sino también enmarcado en un contexto más amplio como es el de la política fiscal y las funciones públicas.

1.3. Características del "Outsourcing"

De todos estos conceptos señalados en los párrafos anteriores, podemos inferir las principales características que ostenta la figura del "outsourcing". En primer lugar, debe existir una disgregación o escisión de una de las partes o engranajes del proceso productivo que forman parte de la cadena de valor de una empresa; En segundo lugar, dicha escisión debe materializarse entregando a un tercero la porción del proceso productivo que ha decidido externalizar la empresa. En tercer lugar, la actividad externalizada debe ser una actividad de apoyo e incluso puede ser una que forma parte del proceso productivo pero en calidad de actividad secundaria, es decir, no debe formar parte del "Core Business"⁹ de la empresa. En cuarto lugar, la actividad secundaria entregada a un tercero debe haberse externalizado estrictamente por razones de competitividad, es decir, al

⁶ PASCO COSMOPOLIS, Mario. "Outsourcing", Subcontratación e Intermediación Laboral. p 02. Material de Enseñanza del Curso de Derecho Laboral Empresarial. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁷ SCHNEIDER Ben, "Outsourcing". La Herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios. p.25.

⁸ Ibid p. 33.

⁹ Actividad distintiva o principal de la empresa que externaliza.

darse cuenta los directivos de la empresa de que esa actividad va a ser realizada de manera más eficiente por un tercero, coadyuvando dicha situación a un mejor posicionamiento de la empresa en el mercado, esto por razones de reducción de costos o de dotar de más valor al proceso productivo que se externaliza, entre otras razones. En quinto lugar, a nuestro entender, la empresa proveedora de los bienes o servicios materia de la externalización debe ser una empresa con solidez económica, que se encuentre al día en sus aportaciones sociales, laborales y tributarias, y lo más importante, debe ser una empresa que no dependa económicamente de la empresa que externaliza actividades y que no forme parte del mismo grupo empresarial, esto a efectos de evitar fraudes o simulaciones maliciosas, toda vez que lamentablemente mucha veces el “outsourcing” podría presentarse como un mecanismo fraudulento que pretenda servir para evitar las cargas sociales, laborales y tributarias que implica que una empresa celebre vínculos laborales individuales con sus trabajadores¹⁰, lo cual debe prevenirse y evitarse.

Ahora bien, desde un punto de vista histórico el fenómeno del “outsourcing” surge como contrapartida al modelo de producción “taylor-fordista” el mismo que se generó en los albores de la primera guerra mundial, modelo productivo que consistía en agrupar todas y cada una de las fases y cadena de producción en una única megaempresa, esto se daba en un contexto de desconfianza inter-empresarial y en un mundo atomizado; posteriormente con la llegada del fenómeno de la globalización y de las alianzas entre empresas se empieza a

generar la figura del “outsourcing” a nivel mundial, esto a fines de la década de los setenta, se dice entonces que ya no se configura una relación vertical al interior de la empresa consistente en cadenas de mando jerarquizadas, sino que se generan relaciones horizontales inter-empresariales, las mismas que están basadas en fenómenos de colaboración empresarial.

1.4. Toma de Posición - Definición de “Outsourcing”

Luego de señalar las definiciones del fenómeno del “outsourcing” que esboza la doctrina jurídica laboral, debemos concluir que para nosotros el “outsourcing” viene a ser:

“un moderno instrumento de gestión empresarial que, justificada en la libertad de empresa y en la competencia lícita por el mercado que caracteriza a la arena de negocios global, permite externalizar algunas fases del proceso productivo que se llevaba a cabo al interior de la empresa, a fin de brindar las mismas a terceros proveedores especializados, que se encuentran en mejor posición competitiva para cumplir con las fases del proceso productivo materia de externalización y generar mayor valor agregado; todo esto bajo la dirección de la empresa principal que controlará el proceso de producción repercutiendo en beneficio de los consumidores que se encontrarán con un producto o servicio mejor logrado y a un precio adecuado”.

¹⁰ Piénsese en el caso de una empresa que a fin de eludir obligaciones laborales derivadas de los contratos de trabajo individuales que ha celebrado con algunos de sus empleados, se decide a crear una empresa de fachada que le provea de los mismos servicios y fases de la producción que le eran brindados por los aludidos empleados; u otro caso más lamentable, por ejemplo, que una empresa obligue a sus trabajadores a formar empresas unipersonales que le presten los mismos servicios que le brindaban estos trabajadores; consideramos que esto debe evitarse a la brevedad posible a través de una regulación apropiada.

Cabe señalar que nuestra definición toma distancia de las definiciones de "outsourcing" surgidas al interior del derecho laboral, por cuanto consideramos que el fenómeno de la "tercerización" no es un concepto laboral sino un dato económico anterior a la intervención del derecho del trabajo, es decir un fenómeno productivo que debe ser analizado desde el prisma de la rama de la administración de negocios, es allí donde surge, como un instrumento moderno de gestión de negocios, que posteriormente deberá ser regulado al interior del derecho laboral.

Por otra parte, entrando al plano jurídico, estamos convencidos de que el "outsourcing" antes de ser objeto de estudio del derecho del trabajo, pertenece en su etapa genitiva al derecho de la competencia y al derecho mercantil, al derecho de la competencia por cuanto es un instrumento de la competencia empresarial que se genera ante el avance incontenible de las nuevas tecnologías y la globalización del mercado que empieza a surgir con fuerza a fines del siglo pasado; por ende, consideramos que el derecho laboral se debe incardinar -para estos motivos- en el moderno derecho de la competencia que implica la creación de nuevos sistemas de producción que puedan insertarse en el mercado de una manera eficiente, todo esto a fin de que se genere una sana competencia que beneficie a los consumidores; por otra parte pertenece al derecho mercantil por cuanto el "outsourcing" es un instrumento del empresario a fin de lograr organizar adecuadamente la producción, estando inmersa esta facultad en el derecho de la libertad de empresa reconocido constitucionalmente.

En esta línea de pensamiento, nos atrevemos a señalar que los principios del derecho laboral no son compartimentos estancos ni verdades absolutas, sino que siempre han estado referidos a la ciencia de la economía como dato primigenio, piénsese en el nacimiento del derecho laboral clásico el mismo que se origina en el lapso que corre desde finales de la revolución industrial hasta la primeras empresas americanas que adoptaron el modelo Taylor-fordista, en ese momento apareció el derecho laboral en su máxima expresión enarbolando los principios tuitivos de protección al trabajador que todos conocemos. Ahora bien, esa época ya quedó atrás y el moderno sistema de producción basado en las nuevas tecnologías, en la globalización, en lo variante del mercado y en los cambios continuos en las curvas de la oferta y la demanda, imponen nuevas respuestas por parte del derecho laboral, resultando imposible aplicar los antiguos principios a la nueva realidad. En tal sentido, debemos aceptar que fenómenos modernos como la descentralización productiva y la intermediación laboral deben ser aceptados por los ordenamientos laborales vigentes, pero eso sí imponiéndose adecuadas regulaciones a fin de evitar abusos contra los trabajadores y formas encubiertas de fraudes a la ley.



CAPITULO II

APLICACIÓN DEL “OUTSOURCING” EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. El “Outsourcing” en la Administración Pública

La hipótesis a plantearnos en este punto del trabajo es la cuestión relativa a si las razones y motivos por los cuales se ha aplicado el “outsourcing” al ámbito empresarial son también aplicables al ámbito de la administración pública y, por ende, a la administración tributaria.

A tales efectos, debemos recordar que las principales razones que se esgrimen a nivel mundial a efectos de aplicar la herramienta del “outsourcing” a la actividades de las empresas son básicamente: la concentración de la empresa en sus actividades distintivas a fin de generar mayor valor en dichas fases de la cadena de producción; y la cesión a terceros proveedores especializados de la actividades empresariales accesorias a precios más bajos de lo que cuesta realizar dicho proceso al interior de la empresa, a fin de que estos terceros especializados generen más valor a esas actividades y reduzcan los costos operativos de las mismas, deviniendo como consecuencia de aquello de que la empresa focalice sus esfuerzos en su Core Business.

Entonces, si esta herramienta de gestión se aplica con todo éxito a nivel empresarial, nos debemos preguntar: **¿por qué no habría de aplicarse también en la Administración Pública?** La respuesta para nosotros es que se debería evaluar su posibilidad de aplicación en la Administración Pública por las siguientes razones:

1º El “outsourcing” se aplica a las organizaciones empresariales como un instrumento de gestión empresarial ideada para mejorar la eficacia en el manejo de las mismas, lo cual repercutirá positivamente en sus resultados y estados financieros. A

tal efecto, al estar los estados financieros y resultados de la Administración Pública sujetos a control por parte de los organismos del Estado creados para tales fines –léase Contraloría General de la República– y manejar fondos provenientes de la recaudación de los impuestos pagados por los ciudadanos, entonces con mayor razón se debe aplicar esta herramienta de gestión a efectos de mejorar los resultados de rendimiento de cualquier organismo público.

2º Porque hay actividades de apoyo en la Administración Pública que pueden ser efectuadas con mayor eficiencia por terceros proveedores especializados y a un costo menor de lo que representa prestar directamente el servicio por parte de la administración pública.

3º El tamaño de la Administración Pública en América Latina es enorme, tan es así que en algunos países ni siquiera se tendría un registro del número de empleados públicos en actividad, por ende, una Administración Pública de tales dimensiones no puede actuar



eficientemente ante un problema concreto, toda vez que se genera una evidente lentitud en todos sus procesos internos, al ser el caso que la distancia en la cadena de mando desde que se toma una decisión hasta que se ejecuta la misma configura un proceso larguísimo que se perpetúa en el tiempo.

- 4º Esta enorme estructura vertical dificulta la adecuada toma de decisiones y su pronta ejecución, por ende, opinamos que debería imponerse un sistema horizontal basado en colaboraciones y alianzas estratégicas entre la Administración Pública y el proveedor al cual se le encarga la ejecución del servicio.
- 5º Siendo la Administración Pública parte del Gobierno Central y habiendo este sido elegido por la ciudadanía a través de un sistema democrático de votación, se debe tener en cuenta las propuestas de la ciudadanía y especialmente sus reclamos, los mismos que muchas veces se dirigen –en la inmensa parte de Latinoamérica– a criticar la eficiencia de la Administración Pública. A tales efectos, la aplicación de la herramienta de gestión conocida como "outsourcing" dotaría de mayor eficiencia, agilidad y rapidez al actuar de la Administración, lo cual generaría que las legítimas demandas de la ciudadanía se vean satisfechas.

Por último, debemos señalar que la aplicación del "outsourcing" a la Administración Pública tiene sus matices y restricciones, por cuanto debemos recordar que la labor de la Administración Estatal, si bien es cierto que debe basarse en criterios de eficiencia, también lo es que se rige por algunos principios irrenunciables, tales como el principio de soberanía en la función pública, dado que se trata de una relación vertical entre administrador y administrado en las cuales la Administración Pública para ejercer sus funciones debe tener ciertas prerro-

gativas y normas que acatar, que correrían peligro si son dadas en tercerización –pensemos por ejemplo en la obligación de la reserva tributaria que se encuentra consagrada en la Constitución del Estado–. A tales efectos, dichas situaciones serán analizadas más adelante cuando evaluemos los procesos básicos de las Administraciones Tributarias y la posibilidad de que éstos sean tercerizados.

Por todas estas razones creemos, resultaría adecuada la evaluación de la aplicación del "outsourcing" en la Administración Pública, pero con ciertas restricciones, derivadas de la propia naturaleza de la función pública, restricciones que saldrán a la vista luego de analizar la posibilidad del "outsourcing" en cada proceso operativo de la Administración Pública que se quiera someter a tercerización.

2.2. Conceptos Generales sobre la Aplicación del "Outsourcing" en la Administración Tributaria

Ahora bien, al haber concluido en el acápite anterior que el instrumento gerencial del "outsourcing" se debería necesariamente aplicar a las actividades efectuadas por la Administración Pública; entonces, con mayor razón debería aplicarse a las actividades que constituyen el accionar de la Administración Tributaria en América Latina, señalamos esto porque los procesos que desarrolla la Administración Tributaria constituyen, a nuestro entender, los más importantes que desarrolla la Administración Pública de un Estado, esto porque a través del mismo se generan los recursos económicos necesarios para el sostenimiento de toda nación, siendo el caso que la solidez de un Estado, depende del proceso de generación de ingresos del mismo, proceso que está a cargo de la Administración Tributaria en su más alto porcentaje, lo cual evidentemente se expresa en los presupuestos de la nación de todos los países latinoamericanos.

En tal sentido, consideramos que si la ciudadanía -dentro de un Estado democrático y representativo- tiene el derecho de controlar el correcto funcionamiento de los organismos del Estado a través de una serie de mecanismos participativos, entonces con mayor razón tiene el derecho de velar porque los organismos públicos que administran impuestos funcionen eficazmente y tengan una estructura operativa adecuada que no incurra en sobrecostos, por cuanto en última instancia estos sobrecostos son trasladados al ciudadano común y corriente y al empresario a través de los impuestos, las tasas y las contribuciones; consideramos que este control ciudadano se debe dar con mayor fuerza en la Administración Tributaria, toda vez que este organismo al tener la función de recaudar tributos, y entregarlos al Tesoro Público para que este a su vez los reparta a los demás organismos, funcionaría como el organismo matriz del cual dependería el éxito y correcto funcionamiento de las demás dependencias del Estado, generándose un círculo virtuoso si la Administración Tributaria funciona con eficacia.

Por otra parte, el enorme ahorro que involucraría la aplicación de estructuras de "outsourcing" en la Administración Tributaria generaría que los recursos que



se puedan ahorrar sean liberados y aplicados a otros rubros del presupuesto del Estado, por ejemplo, si se ahorra \$120.000.000 anuales al aplicar el "outsourcing" en una serie de procesos que efectuaba antes la Administración Tributaria, esa cantidad ahorrada podría ser aplicada en el Presupuesto General de la República del próximo año en planes de salud para los sectores menos favorecidos de la población de un país; esto nos demostraría que **la aplicación del "outsourcing" no solo se justifica en el ámbito de la gerencia moderna sino que se encuentra enmarcado dentro de la política social y de asistencia a la población que pretende aplicar un Estado, es decir, el "outsourcing" al interior de la Administración Tributaria no solo es una herramienta de gestión empresarial que se aplica al interior de un organismo público, sino también es instrumento de una política gubernamental que dota de legitimidad al sistema democrático.**

En los siguientes puntos del presente trabajo empezaremos a analizar algunas de las labores que desempeña la Administración Tributaria en Latinoamérica y el Caribe,¹¹ y de acuerdo a esto empezaremos a identificar cada uno de los procesos que realiza, clasificándolos bien sea en funciones principales o de apoyo; asimismo, identificaremos lo que constituye el "núcleo duro" de las labores de la Administración Tributaria, es decir, su "Core Business", el mismo que, tal como lo hemos visto en la parte teórica, no puede ser parte de un proceso de tercerización, al constituir las labores distintivas del órgano administrador de tributos. Cabe señalar que la clasificación de las funciones debe efectuarse de acuerdo al Planeamiento Estratégico y los Valores de las Administraciones Tributarias contenidos en la Misión y Visión de las mismas, respectivamente.

¹¹ De acuerdo a la revisión de las páginas Web de las Administraciones Tributarias de Latinoamérica y el Caribe que forman parte del CIAT.

2.3. Misión y Visión de las Administraciones Tributarias

A fin de ingresar en el tema de la Misión y Visión de las organizaciones tributarias, debemos señalar que el mismo en un aspecto que muchas veces puede parecer poco relevante -o nos puede llevar a pensar que es consignado simplemente de manera decorativa-, pero que no obstante es importantísimo, toda vez que define el planeamiento estratégico integral de la organización, es decir, constituye la piedra angular en que se deben incardinar todas y cada una de las funciones de la administración tributaria, sean principales o de soporte, y en torno a la cual debe alinearse cualquier proceso de "outsourcing" en la organización.

En tal sentido, los conceptos de "Misión" y "Visión" resultan muy importantes, por cuanto vienen a ser conceptos cruciales dentro de la comprensión de lo que quiere ser una empresa, en nuestro caso concreto, de la Administración Tributaria. A tal efecto, la moderna ciencia de la administración de negocios señala que la "misión" viene a ser: "el propósito o finalidad de tipo socioeconómico de una organización, debiendo incluir algo que la empresa aún no es en la actualidad, siendo la última razón de ser por la que la empresa va a diferenciarse del resto de las compañías de su sector"¹². Por otra parte, la "Visión" a nuestro entender, se identifica con el concepto de "los valores de la empresa" y viene a ser: "los cimientos sobre los que se edifican los demás conceptos claves de la empresa, siendo las creencias sobre lo que es deseable, valioso y justificable, siendo el caso que los valores movilizan y amplifican las energías de una organización"¹³

En tal sentido, todos los organismos modernos a nivel internacional y la mayoría de las Administraciones Tributarias de Latinoamérica y el Caribe ha consignado en sus páginas Web, de manera muy correcta y adecuada, los conceptos de misión y visión, por ejemplo, en el caso de la Administración Tributaria peruana se configuran excelentemente de la siguiente manera:

"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".

"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".

Cabe señalar que es muy importante el análisis de la misión y visión de las administraciones tributarias por cuanto las mismas nos indican las bases del planeamiento estratégico de la Administración Tributaria el cual es sumamente importante, por cuanto, tal como lo señala Ben Schneider: "la decisión de entregar un proceso interno en "outsourcing" debe ser consustancial al planeamiento estratégico integral de la organización, es decir, no debe

¹² GIMBERT, Xavier. El enfoque estratégico de la empresa. Principios y Esquemas Básicos. Ediciones Deusto SA. Materiales de Enseñanza del Curso de Recursos Humanos y Organización del Trabajo p. 27. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹³ Ibid. p24.

realizarse si su implementación no se articula de manera consistente con las metas y objetivos estratégicos definidos por la organización”¹⁴.

De lo señalado anteriormente, se puede advertir que básicamente los objetivos centrales de la administración tributaria son: 1) recaudar, fiscalizar y administrar los tributos; 2) controlar y administrar el tráfico internacional de mercaderías y recaudar los tributos que derivan del ingreso de las mismas al territorio nacional; 3) facilitar el comercio exterior; 4) elaborar normas jurídicas; 5) prestar servicios al contribuyente a fin de promover y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, si tratamos de condensar más este abanico de funciones, podemos reducirlas a dos funciones principales: en primer lugar, el recaudar, fiscalizar y administrar tributos y, en segunda

instancia, el facilitar el comercio exterior; constituyendo estas funciones el “**Core Business**” de la Administración Tributaria; resultando también importantes las demás funciones, pero relegadas a un segundo plano al estar al servicio o coadyuvar a la función principal, pero siempre dentro del radio de acción de la misma. En los próximos acápite analizaremos a profundidad si estas funciones podrían ser tercerizadas, pero dicho análisis será efectuado a partir de la identificación de los procesos comunes que forman parte de las Administraciones Tributarias Latinoamericanas y del Caribe, esto independientemente de su denominación, y tomando en cuenta su aspecto material o sustancial, evaluándose la aplicación del “outsourcing” en relación a cada uno de aquellos¹⁵, expresando nuestra conclusión en relación a cada proceso materia de evaluación.

CAPITULO III

ANALISIS DE LAS ACTIVIDADES MÁS REPRESENTATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DE LA REGION Y EVALUACION DE SU POSIBILIDAD DE TERCERIZACION

De acuerdo a lo que se desprende de las páginas Web de las Administraciones Tributarias de Latinoamérica y el Caribe, hemos podido identificar los procesos comunes que forman parte de sus funciones, habiéndolos agrupado y clasificado por razones didácticas en Megaprosesos, Procesos y Subprocesos; para de esta manera proceder a efectuar la evaluación respectiva de estos procesos desde el prisma esbozado en los acápite anteriores:

3.1. Megaproseso de Gestión de la Recaudación

En cuanto al proceso de gestión de recaudación, este se configura por el análisis de los procesos recaudatorios tributarios obtenidos de todas las

actividades que conforman el sector productivo de una nación, resultando esta una herramienta muy importante para la toma de decisiones técnicas y en muchos casos de política fiscal –en coordinación con el gobierno central– consistentes en la creación de nuevos tributos a través de las normas correspondientes. Por ejemplo, si hay una baja en la recaudación en el relevante sector hidrocarburos por continuos actos de evasión fiscal, entonces la Administración Tributaria debería evaluar dicha situación y proponer los proyectos pertinentes a fin de solucionar la baja recaudación en dicho sector, resultando la gestión de recaudación una actividad medular para el funcionamiento de la recaudación tributaria de todo el país; por ende, esta actividad no podría ofrecerse en “outsourcing”.

¹⁴ Schneider, Ben. Op. cit. p. 80.

¹⁵ Dado que este es un resumen del trabajo principal, se presentará el análisis efectuado en relación a las funciones primordiales de las Administraciones Tributarias de Latinoamérica y el Caribe.

En tal medida, al tratarse de funciones ligadas a la toma de decisiones técnicas de gran trascendencia para el funcionamiento del sistema tributario nacional y para el adecuado funcionamiento de la economía del país, debemos concluir que este proceso de gestión de recaudación no puede ser tercerizado al formar parte de las funciones centrales y distintivas de la Administración Tributaria.

3.1.1. Proceso de recaudación

En cuanto al proceso de recaudación¹⁶, el mismo debe diferenciarse del megaproceso de gestión de recaudación, toda vez que este último es un proceso central y de estrategia, mientras que el proceso de recaudación constituye un proceso meramente operativo que concreta en la realidad las estrategias recaudatorias ideadas para dichos fines.

3.1.1.1. Subproceso de recaudación pasiva

Así pues, a nuestro entender, el proceso operativo de recaudación puede ser objeto de tercerización, y ya se ha efectuado esto en cierta medida a través de los Convenios de Recaudación celebrados entre la Administración Tributaria y los principales Bancos del Sistema Financiero Nacional, empezando la implementación de dichos convenios a inicios de la década de los noventa¹⁷, convenios que han sido todo un éxito en territorio peruano, por cuanto antes de la suscripción de los mismos el proceso recaudatorio se efectuaba únicamente en las Oficinas de la Administración Tributaria y en el Banco de la Nación –Banco Estatal– lo cual dificultaba el pago de los tributos dadas las pocas oficinas existentes y la inexistencia de oficinas en los lugares

¹⁶ Consideramos que el proceso de recaudación debe ser clasificado en subproceso de recaudación activa y subproceso de recaudación pasiva, estando referido el primero a gestiones activas de cobro de tributos y el segundo a la recepción de los montos derivados del pago de la obligación tributaria.

¹⁷ El 1ero de julio de 1993 se creó el sistema de recaudación bancaria para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y responsables. La Administración Tributaria peruana celebró convenios de recaudación con el Banco de Crédito, Banco Wiese, Banco Latino, Interbank, Continental, De la Nación y Banco Sur; posteriormente se incorporaron el Banco de Lima, el Banco Santander, República, de Comercio y Regional del Norte. El servicio de recepción de las declaraciones/pago es realizado en 1130 agencias a nivel nacional, las que representan aproximadamente el 90% del total de agencias y sucursales del sistema financiero nacional.

Entre las obligaciones principales de los bancos está la recepción de las declaraciones juradas y boletas de pago, así como la digitación de los mismos, lo que permite la acreditación de los tributos en las cuentas de los entes beneficiarios. Por su parte, la Administración Tributaria peruana proporciona los formularios al Banco para que los ponga a disposición de los contribuyentes a través de sus agencias. Asimismo, la Administración Tributaria entrega el programa de captura de formularios, manuales, instructivo y abona comisiones a los bancos por el servicio de recaudación.

Los contribuyentes pueden realizar sus pagos en cualquier agencia de los bancos antes mencionados, a excepción de los principales contribuyentes, a quienes se les ha señalado un lugar especial para presentar sus formularios y pagar sus tributos. Los bancos verifican que el formulario presentado cuente con el N° de identificación del contribuyente, el período tributario y la firma del contribuyente, si falta alguno de estos requisitos el formulario será rechazado. El banco verifica que el importe consignado en el formulario coincida con el monto pagado. El monto de lo recaudado por los bancos es depositado en la cuenta de los entes beneficiarios abiertas en el banco de la Nación, previo proceso de loteado y digitación.

El Banco de la Nación remite diariamente a la Administración Tributaria la información de los estados de cuenta de los entes beneficiarios. Esta información es cruzada con la información de los datos primarios enviados por los Bancos, produciéndose así la conciliación bancaria, la cual permite hacer un seguimiento diario a los bancos sobre el destino de los fondos recaudados.

Asimismo, existe un proceso de auditoría que tiene como objetivo verificar la calidad de la información proporcionada por los bancos en base a datos muestrales; de la misma manera el Convenio suscrito entre los Bancos y la Administración Tributaria tiene una serie de penalidades, principalmente por acreditación tardía y remisión de información tardía.

Este sistema de tercerización del proceso de recaudación pasiva ha demostrado plenamente su eficiencia, lo que le ha valido el reconocimiento de otras Administraciones Tributarias de Latinoamérica.

alejados del país, lo cual motivaba que los contribuyentes en algunos casos tengan que viajar horas para poder pagar sus impuestos.

Por el contrario, con la implementación de los Convenios con el sistema financiero, los contribuyentes pueden pagar con total facilidad sus tributos, no teniendo que hacer largos viajes, sino pagar en las ventanillas de los Bancos cercanos a su domicilio fiscal, por otro lado, estos contribuyentes se benefician con las cómodas instalaciones de los Bancos y el rápido procesamiento de sus pagos, dada la especialización del sistema financiero en el proceso de recepción de pagos.

Por otra parte, esta tercerización es sumamente positiva, toda vez que disminuye el riesgo de que se configuren robos en las oficinas de la Administración Tributaria, pues el hecho de que la recaudación de dinero y la administración de otros procesos de la Administración Tributaria (fiscalización, servicios al contribuyente) se lleven a cabo en una misma oficina, pudo crear una sensación de intranquilidad para el personal de la Administración Tributaria, en relación a la existencia de eventos que pongan en peligro su integridad; por ende, el “outsourcing” de estos procesos de recepción de pagos determina que instituciones bancarias especializadas en aquello, con una infraestructura adecuada y personal de seguridad entrenado en tales procesos, se encarguen con eficiencia de los mismos.

Cabe señalar que a inicios del presente siglo, con el advenimiento de las nuevas tecnologías y especialmente con la aparición masiva del Internet, se ha empezado a implementar en las páginas Web de los bancos y en la página Web de la Administración Tributaria peruana, una serie de sistemas de pagos de tributos a través de la página Web de la Administración Tributaria, el mismo que consta de total seguridad, con este método efectuado conjuntamente con los

bancos y financieras a través de una alianza estratégica, el contribuyente pagará sus tributos desde la comodidad de su domicilio sin tener que acercarse al banco, estos pagos de tributos se efectuarán con cargo a su cuenta bancaria, asimismo, se les da la oportunidad de poder revisar sus declaraciones juradas de impuestos antes de efectuar el pago y de la misma forma pueden tener acceso a una serie de facilidades como calculadoras tributarias, consulta de comprobantes de pago, declaraciones, entre otras.

En este punto es necesario diferenciar entre el procedimiento de recaudación pasiva y el de recaudación activa, el primero consiste en únicamente recibir los pagos efectuados voluntariamente por los contribuyentes; mientras que por el contrario, el segundo consiste en el proceso operativo de cobranza de la deuda por intermedio de métodos de coerción a efectos de lograr el cobro de las mismas; esta labor de recaudación activa se efectúa por intermedio de los Ejecutores y Auxiliares Coactivos, los mismos que aplican en su trabajo una serie de métodos de cobranza –en el estricto marco de la ley– para lograr sus objetivos; entre estos métodos se encuentran: el cursar notificaciones de los valores en cobranza con plazo sumario, bajo apercibimiento de proceder a la ejecución forzada, el efectuar visitas a los locales comerciales con deuda tributaria a efectos de señalarle al contribuyente que cumpla a la brevedad posible con el pago de su deuda, el practicar medidas cautelares como embargos, depósitos sin extracción, retenciones bancarias, entre otras, a efectos de cautelar el cobro de la deuda tributaria.

Ahora bien, consideramos que ambos procesos pueden ser objeto de tercerización, el de recaudación pasiva se encuentra tercerizado parcialmente a lo largo de prácticamente todo Latinoamérica y el Caribe, como hemos visto a través de los Convenios con las Instituciones Financieras para efectos de

la recepción de datos y procesamiento de los mismos. Sin embargo, decimos que la tercerización es parcial por cuanto la Administración Tributaria ha guardado para sí misma el subproceso recaudatorio referido al procesamiento final de los montos recaudados por día y mes y la elaboración de los respectivos cuadros estadísticos, esto es adecuado por cuanto constituye información crucial para la posterior gestión del proceso recaudatorio y los Bancos no tendrían por qué tener a su cargo dicho subproceso, toda vez que el mismo forma parte de los fines específicos de la Administración Tributaria y deberá ser procesado y utilizado por ella para el cumplimiento de tales fines; por lo demás el subproceso recaudatorio referido al procesamiento final de los montos recaudados y la elaboración de los cuadros estadísticos incluye el deber de la Administración Tributaria de velar por principio constitucional de la reserva tributaria, razón adicional que abona para que este subproceso quede en manos de la Administración Tributaria. En el siguiente punto nos referiremos al subproceso de recaudación activa.



3.1.1.2. Subproceso de cobranza coactiva o recaudación activa

En el punto anterior hemos denominado a este proceso, con el nombre de "proceso de recaudación activa", por cuanto, como ya hemos explicado, en el mismo no hay una simple recepción del monto recaudado, sino una actividad consistente en inducir al pago en primer

lugar, y luego, ejercer una facultad coercitiva legal a efectos de que la Administración Tributaria pueda cumplir con el cobro de la deuda tributaria. A tal efecto, debemos explicar que cuando los valores emitidos al contribuyente no son pagados en un lapso de tiempo, el referido valor pasa a la Sección de Cobranza Coactiva, la misma que obrando de acuerdo a sus facultades de coerción hará todo lo posible para el cobro de la deuda.

La cobranza coactiva puede tercerizarse, pues no es parte del Core Business de la Administración Tributaria.

Así pues, la Sección de Cobranza Coactiva emitirá esquelas de cobranza, hará visitas y llamadas a los contribuyentes, solicitándoles que bajo apercibimiento de embargo, procedan a cancelar su deuda tributaria; posteriormente si no se materializa el pago de la obligación fiscal, se procederá a trabar los embargos y retenciones correspondientes y, por último, si no se configura el pago, se rematarán, de ser el caso, los bienes embargados aplicando el monto obtenido al pago de la deuda respectiva.

Ahora bien, somos de la opinión de que el proceso de cobranza coactiva sí puede ser tercerizado, toda vez que constituye un proceso mecánico de cobranza, en el mismo que se cobra sobre la base de valores previamente establecidos por el área primaria de recaudación. A tal efecto, al no constituir el proceso de cobranza coactiva parte del Core Business o función central o distintiva de la Administración Tributaria, si no más bien, un proceso de apoyo operativo a las funciones de recaudación y gestión recaudatoria, somos de la opinión que sí podría ser materia de "outsourcing".

Sin embargo, de la experiencia tenida en años anteriores considero que un proceso de “outsourcing” relacionado a las funciones de cobranza coactiva, debe aplicarse de manera gradual, es decir, se deberá comenzar por las deudas tributarias correspondientes a contribuyentes No Habidos y con domicilios fiscales ubicados en zonas geográficas de difícil acceso, toda vez que es en este universo de contribuyentes donde se presentan las mayores dificultades de cobro y muchas veces la imposibilidad material por parte de la Administración Tributaria de efectuar siquiera la notificación comunicando al contribuyente de que la deuda ha pasado a la etapa de cobranza coactiva conjuntamente con el respectivo requerimiento de pago. Aquello se configura por cuanto, en muchos lugares de Latinoamérica, como en el Perú, existen diversidad de regiones, tales como la costa, la sierra y la montaña, siendo el caso que las ciudades y poblados se encuentran a cientos de kilómetros entre sí; razón por la cual aplicando un criterio de costo-beneficio, el Estado gastaría mucho dinero a fin de que los funcionarios de la Administración Tributaria efectúen largos viajes a ciudades lejanas y de difícil acceso para efectos de lograr el cobro de una deuda. A tales efectos, sería más adecuado en estos casos la tercerización de las labores cobranza a una empresa privada ubicada en esas zonas de difícil acceso, con lo cual el Estado se ahorraría muchos costos y las empresas privadas proveedoras del servicio de cobranza podrían efectuar mejor su labor especializada.

Con mucho éxito, los bancos y las financieras de crédito peruanos han dado en outsourcing la mayoría de sus servicios de cobranza.

Por otra parte, otras de las deudas que se encuentran en cobranza coactiva y que deberían ser objeto de tercerización son las deudas fiscales que provienen de **Resoluciones de Determinación** y las **Resoluciones de Multa**, nos explicamos, las deudas tributarias se generan por intermedio de tres tipos de resoluciones emitidas por la Administración Tributaria, estas son: **las órdenes de pago, las resoluciones de determinación y las resoluciones de multa**; en cuanto a las primeras son deudas autoliquidadas por el propio contribuyente, por ejemplo, el contribuyente sabe que su deuda tributaria mensual por concepto de IVA asciende a 500 euros, pero no paga esta cantidad sino solo la declara en el formulario respectivo, en este caso la Administración Tributaria emite una orden de pago por 500 euros a efectos de que sea cancelada a la brevedad posible por el deudor tributario; en cuanto a las Resoluciones de Determinación, aquellas son los valores que se emiten por la Administración Tributaria una vez que ha sido concluido un proceso de fiscalización y expresa de manera numérica los reparos que han sido encontrados al contribuyente, por ejemplo, se determina que el contribuyente utilizó indebidamente crédito fiscal en el mes de marzo del 2004 por una cantidad de 2.000 euros, y por ende, se le emite una Resolución de Determinación por dicha cantidad; en tercer lugar, las Resoluciones de Multa son valores emitidos por la Administración Tributaria al haber detectado que el contribuyente se encontraba incurso en una infracción tributaria previamente determinada en la ley de la materia, por ejemplo, la Administración Tributaria detecta al interior de un proceso de auditoría que el contribuyente llevaba sus libros contables con mayor atraso al permitido por la norma correspondiente; en tal sentido, se emitirá la Resolución de Multa respectiva.

Ahora bien, luego de describir cada una de las tres posibles formas en las cuales puede presentarse una deuda tributaria que pasa a un proceso de cobranza coactiva, evaluaremos si la gestión de cobranza referida a cada una de ellas puede someterse a un proceso de "outsourcing". A tal efecto, apoyaremos el análisis en un criterio de legitimidad, entendido este como la creencia del contribuyente de estar ante una deuda correctamente emitida, y como este criterio subjetivo de legitimidad conlleva a la dificultad en el cobro de la deuda, debiendo recordar que el criterio de legitimidad lo tomamos como "un criterio netamente subjetivo", es decir, la creencia del contribuyente en torno a la correcta determinación de la deuda, sin tomar en consideración la actuación objetiva de la Administración Tributaria en la determinación de la misma, la que en todo caso es una correcta y legal determinación de la obligación tributaria.

Así pues, en el caso de las Órdenes de Pago, el contribuyente las acepta completamente por cuanto fue él mismo quien liquidó la deuda tributaria consignándola en la Declaración Jurada de Impuestos, razón por la cual el cobro de esta deuda no debe tener mayores dificultades, por ende, consideramos que la gestión de cobro de esta deuda no debe ser cedida en "outsourcing" a terceros¹⁸, por cuanto la experiencia nos señala que incluso en estos casos el mismo contribuyente se acerca a las Oficinas de la Administración Tributaria para efectuar el pago de la obligación tributaria, razón por la cual carecería de sentido tercerizar el proceso en relación a este tipo de deudas, siendo el caso que la Administración Tributaria puede hacerse cargo de manera eficiente de las mismas.

Por otra parte, en cuanto a las Resoluciones de Determinación, debemos mencionar que nuestra experiencia de trabajo en la Adminis-

tración Tributaria nos enseña que este tipo de Resoluciones son las que más rechazo generan en los contribuyentes, por cuanto los mismos son reacios al pago de las mismas, resultando que en muchos casos el contribuyente "impugna ad infinitum" o fracciona las deudas derivadas de Resoluciones de Determinación, pero solo como forma de ganar tiempo, es decir, las fracciona para impedir el cobro de las mismas, y luego de un corto tiempo se hace No Habido o disuelve su empresa, para pasar a la clandestinidad o formar una nueva compañía que no tenga que cargar con dicha deuda tributaria.



Lamentablemente esto sucede muchas veces y en estos casos lo único que queda es ser muy rápidos y eficaces en torno a este tipo de deudas, razón por la cual consideramos que esta cartera debería ser objeto de tercerización a efectos que empresas privadas altamente especializadas en cobranzas puedan conseguir el cobro efectivo de las acreencias respectivas. Creemos que la Administración Tributaria debe ceder el proceso por cuanto al ser un tipo de deudas especiales referidas a casos concretos, se necesita un método de cobranza distinto al del grueso de las deudas que forman parte de la cartera de la Administración Tributaria, por ende, se hace imprescindible la participación de un ente especializado para este cobro, no pudiendo la administración distraer recursos en estas deudas porque aquello

¹⁸ Salvo las deudas derivadas de Órdenes de Pago pero correspondientes a contribuyentes No Habidos.

implicaría que descuide las que corresponden a Órdenes de Pago que viene cobrando con más eficacia.

En cuanto a las Resoluciones de Multa consideramos que deben seguir el mismo destino que las resoluciones de Determinación, por cuanto las multas siempre viene aparejadas a un proceso de fiscalización, en otras palabras, siempre se emiten de manera conjunta con la Resoluciones de Determinación, lo cual ocasiona que el contribuyente tenga el mismo rechazo por las Resoluciones de Multa al igual que con las Resoluciones de Determinación.

Entrando a otro rubro de deudas, un tema interesante es el referido a los fraccionamientos que otorga la Administración Tributaria a los contribuyentes a efectos de facilitar el pago de sus deudas tributarias, en estos casos la experiencia nos señala que lo que generalmente hace el contribuyente es fraccionar para evitar la cobranza, pagando una o dos cuotas y posteriormente se convierte en No Habido o cierra su empresa para formar luego otra distinta, emitiéndosele por parte de la Administración Tributaria un resolución de Pérdida de Fraccionamiento conjuntamente con una resolución de cobro por el íntegro de la deuda. En estos casos evidentemente se requiere efectuar un seguimiento exhaustivo a este tipo de fraccionamientos sugiriéndose que el cobro de este tipo de deuda sea cedida en “outsourcing” a una empresa privada, para que de este modo se haga cargo de este difícil proceso de cobranza y así la Administración Tributaria pueda focalizar sus esfuerzos en sus procesos distintivos y sobre los cuales le agrega mayor valor a su gestión.

Cabe señalar que los Bancos y las Financieras de Crédito peruanos han dado en “outsourcing” la mayoría de sus servicios de cobranza de la deuda, lo

cual les ha dado mucho éxito, toda vez que las agencias privadas de cobranza a las que han delegado las funciones son muy eficaces en su trabajo, tan es así que otras empresas ajenas en estricto al negocio bancario, como por ejemplo, los almacenes Saga Falabella y Ripley también han tercerizado dichas funciones de cobranza con semejante éxito. A tal punto, creemos que aplicando un proceso de benchmarking¹⁹ la Administración Tributaria también tendría que seguir dicho camino, en un primer momento en referencia a las deudas de difícil cobranza.

Ceder en “outsourcing” la cobranza coactiva, obliga a la Administración Tributaria a efectuar “auditorías de gestión” a las empresas privadas encargadas de la cobranza.

Por último, debemos señalar que se debe ir implementando poco a poco esta estrategia de tercerización de las funciones de cobranza coactiva, como señalamos en el acápite anterior, aplicándose primero a las deudas de difícil cobranza –correspondientes a contribuyentes No Habidos, o que domicilian en lugares de difícil acceso– a renglón seguido debe tercerizarse el cobro de las deudas provenientes de resoluciones de determinación, resoluciones de multa y fraccionamientos perdidos; y posteriormente, debe pasarse a las deudas correspondientes a períodos antiguos, en relación a las cuales la práctica indica que el contribuyente muchas veces se resiste a pagar; para finalmente llegar a las llamadas “deudas frescas” o recién emitidas, las mismas que a nuestro entender sí deben ser dejadas –al menos por el momento– en manos de la Administración Tributaria, por cuanto son

¹⁹ Técnica de la Administración de Empresas consistente en ajustar los procesos y tecnología de una empresa a la de la mejor empresa de su tipo y dimensión.

deudas sobre las que el contribuyente tiene interés en pagar, en la medida que este pago les permite a los contribuyentes tener derecho a ciertos beneficios fiscales como fraccionamientos o aplazamientos de la deuda tributaria; resultando además que del análisis del comportamiento de las empresas se puede establecer que las empresas que tienen deuda tributaria prefieren efectuar el pago de los períodos recientes por cuanto esto les permite tener una buena imagen ante proveedores y clientes, toda vez que estos proveedores y clientes generalmente verifican que las empresas estén al día en el pago de sus deudas recientes.

Debemos mencionar que el hecho de ceder en "outsourcing" el proceso de cobranza coactiva, no imposibilita, sino más bien obliga a la Administración Tributaria a efectuar "auditorías de gestión" a las empresas privadas en quienes ha encargado el proceso de cobranza, esto a fin de vigilar sobre la eficiencia y eficacia de las acciones de cobro efectuadas por estas últimas; no obstante que en el contrato de "outsourcing" deben estar perfectamente especificados los parámetros de calidad del servicio que brinda la empresa privada, como lo veremos en el siguiente capítulo.

Otra cuestión que debemos tener en cuenta, a nuestro entender es que muchas veces en los países de Latinoamérica existen unos cuantos megagrupos de poder económico o Holdings entre los cuales se reparten la producción correspondiente a la actividad empresarial privada de un país y, por ende, la generación de deuda tributaria, lo cual debería determinar que se analice seriamente esta variante, estableciendo el requisito de analizar la composición accionaria de las empresas a las cuales se entrega el proceso de "outsourcing", a fin de evitar conflicto de intereses directos e indirectos que repercutan en fallas estructurales de objetividad por parte de la empresa privada a fin de

efectuar las acciones de cobranza, por ejemplo, que la empresa de cobranza y la deudora tributaria tengan los mismos socios o pertenezcan a un mismo Holding, esto debe evitarse para evitar problemas de falta de imparcialidad, lo cual determinará el incorrecto funcionamiento del proceso cedido en "outsourcing".

3.2. Megaproceso de Gestión de Fiscalización

En relación al proceso de gestión de fiscalización, el mismo consiste en elaborar planes globales y acciones técnicas conducentes a controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a nivel nacional, constituyendo además la facultad para crear acciones generadoras de riesgo que induzcan a los contribuyentes al fiel cumplimiento de sus deberes para con el fisco.

A tales efectos, la Administración Tributaria podría establecer de manera técnica ciertos ratios por sectores productivos a efectos de poder darse cuenta de posibles incumplimientos tributarios, por ejemplo podría establecer ratios de utilización de crédito fiscal, de costo y/o gasto, de ventas netas, de acuerdo a sectores económicos, entorno competitivo, entre otros; siendo el caso de que empresa que no se encuentre dentro de los ratios técnicos preestablecidos podría ser objeto de alguna acción de fiscalización.



Asimismo, a efectos de poder contar con herramientas adecuadas para cumplir de manera adecuada con las labores de fiscalización, en varias Administraciones Tributarias Latinoamericanas se crean –a través de las Divisiones de Gestión de Fiscalización– ciertos programas de cruce de información como viene a ser: las Declaraciones de Operaciones con Terceros, las Declaraciones Anuales de los Notarios sobre las operaciones efectuadas en sus Despachos, los Convenios de Información con los Registros Públicos de Propiedad Inmueble y de Sociedades Mercantiles, la facultad del Levantamiento del Secreto Bancario y Bursátil previa autorización judicial sumará, entre otros mecanismos y herramientas de fiscalización.


En tal sentido, debemos sostener que los procesos de gestión de fiscalización, forman parte de las actividades estratégicas, esenciales y distintivas de la Administración Tributaria, por ende, no pueden ser materia de “outsourcing”. Por otro lado, hay otra razón de fondo por la cual esta actividad no puede ser tercerizada, y es que, las herramientas, ratios y parámetros que son creados por la Administración Tributaria para servir de guía a las acciones de fiscalización, no pueden ser gestionadas por el sector privado y los particulares, toda vez que esta es una actividad que forma parte de los objetivos principales de un Estado en materia de generación de sus propios ingresos a través de las acciones de fiscalización y la generación de riesgo inherente a estas últimas.

3.2.1. Proceso de fiscalización de tributos

En cuanto al proceso de fiscalización de tributos internos, debemos señalar que a nuestro entender el mismo forma parte del “Core Business” o actividad principal y distintiva de la Administración Tributaria, ya que constituye el principal mecanismo de generación efectiva de riesgo en los contribuyentes, el mismo que se encuentra explícitamente

señalado, por ejemplo, en el caso de la Misión de la Administración Tributaria peruana, como proceso de generación de riesgo que persigue el incremento sostenido de la recaudación tributaria del país.

Cabe señalar que este proceso de fiscalización de tributos al encontrarse incardinado al interior de la Misión de la Administración Tributaria forma parte de su planeamiento estratégico central y, por lo tanto, no puede ser, de manera alguna, sujeto a un proceso de tercerización o “outsourcing”, siendo el caso señalar que este proceso de fiscalización incluye tanto a los tributos internos –IGV, Renta, ISC– como a los tributos aduaneros.



Los procesos de gestión de fiscalización, en tanto actividades estratégicas, esenciales y distintivas de la Administración Tributaria, no pueden ser materia de “outsourcing”.

3.3. Megaproceso de Servicios al Contribuyente

En cuanto al proceso de servicios al contribuyente, consideramos que este es uno de los procesos más importantes dentro de la Administración Tributaria Latinoamericana, por cuanto el mismo ha revolucionado la idea que se tenía sobre la Administración Tributaria como organismo netamente dedicado a las labores de recaudación, fiscalización y sanción; hacia la idea de un organismo que basa su actuación y legitimidad en los servicios que presta al contribuyente, de acuerdo a esto, el contribuyente al percibir los servicios siente que sus contribuciones al Estado tienen razón de ser, por cuanto se siente escuchado y orientado en materia tributaria.

Cabe señalar que el proceso de servicios al contribuyente forma parte de los procesos principales y distintivos de las Administraciones Tributarias, tal como se advierte de la lista de las finalidades principales de las Administraciones Tributarias. Además, el hecho de que figure como parte de la "misión" de la institución nos habla de que forma parte del plan estratégico de la misma y de sus proyectos globales a futuro, en otras palabras, se busca fortalecer y lograr un crecimiento de los servicios al contribuyente como pilar fundamental del accionar de la Administración Tributaria.

Por tales razones, a primera vista el megaproceso de servicios al contribuyente no podría ser materia de cesión en "outsourcing", dadas la importancia estratégica y la función distintiva que se quiere dar al proceso de servicios al contribuyente dentro de la Administración Tributaria. Sin embargo, consideramos que esto puede parecer acertado de acuerdo a un primer abordamiento del problema de manera global. No obstante, consideramos de acuerdo al análisis concreto del megaproceso y a nuestra experiencia práctica, que algunos subprocesos de servicios al contribuyente sí pueden ser materia de "outsourcing", esto a efectos de brindar un mejor servicio al contribuyente entendiendo las particularidades y



especificidades que presenta el tema al interior de la Administración Tributaria Latinoamericana y de las peculiaridades de nuestras regiones, de sus procesos productivos y de sus habitantes.

Empecemos entonces señalando que de manera general el megaproceso de gestión de servicios al contribuyente, se encuentra conformado por una serie de funciones inherentes al mismo, tales como: la gestión de charlas de orientación al contribuyente, gestión de folletería, material didáctico y educativo relacionados a la tributación, gestión de centros de servicios al contribuyente, coordinación con la unidad de sistemas de información a efectos de analizar el cumplimiento de metas relacionadas con las facilidades para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de los programas de declaración telemática, entre otras funciones.

En tal sentido, debemos señalar que una de las áreas de la Administración Tributaria que más ha crecido en los últimos cinco años es la de Gestión de Servicios al Contribuyente, este crecimiento ha sido en territorio peruano, tanto en calidad como en cantidad de centros de servicios a nivel nacional.

El crecimiento ha sido dado por el establecimiento de más facilidades y comodidades al contribuyente a efectos de que puedan cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias, así se han eliminado para siempre las molestas colas de espera, ya que se ha instalado un sistema de tiquetes, de esta manera los contribuyentes pueden esperar su turno cómodamente sentados en un ambiente agradable y en algunos casos, de la misma manera, los orientadores tienen información en línea y así pueden dar una mejor ayuda al contribuyente, en otras palabras, se ha mejorado mucho en este aspecto.

Recapitulando lo anteriormente señalado, consideramos que la Gestión de Servicios al Contribuyente no debe ser en primera instancia materia de “outsourcing”, recordemos que las razones de esta decisión básicamente son, por constituir una función distintiva y estratégica y por la eficiencia que se ha mostrado en su manejo por todos estos años. Sin embargo, algunos subprocesos específicos sí deberían ser cedidos en “outsourcing”, concretamente el subproceso de atención de consultas por “call center” referido a atenciones especializadas y las consultas en lugares de difícil acceso y alejados del país; lo cual será analizado en el siguiente punto.

3.3.1. Proceso de atención de consultas

En cuanto al subproceso de atención de consultas, debemos señalar que consiste en el proceso directo de absolución de las mismas de manera personalizada o mediante los llamados “call centers” o consultas a través de la línea telefónica. A tal efecto debemos indicar que a nuestro entender, estos son los procesos en los cuales se requiere de una mayor especialización y adaptación a los cambios constantes del conocimiento, por cuanto como todos sabemos, las normas y dispositivos tributarios cambian casi a diario, razón por la cual las personas que atienden este tipo de consultas deben estar perfectamente

capacitadas para tales fines, teniendo incluso autoprogramas de capacitación diaria para cumplir adecuadamente con su labor.

Cabe señalar que las personas que atienden consultas personalizadas o call centers son los profesionales que generalmente tienen el primer contacto con las personas que quieren abrir algún negocio, razón por la cual deben ser no solo bien capacitados sino también tener un discurso didáctico, amable e inductivo, por cuanto de ese primer contacto depende muchas veces que las personas que se acercan a la consulta obtengan su número de RUC –identificación tributaria– o miren con confianza y tengan una opinión positiva de la Administración Tributaria, recordemos que en los países Latinoamericanos hay una enorme cifra negra de informalidad y el hecho de que los comerciantes se acerquen a la Oficina de la Administración Tributaria por primera vez, debe determinar un trato muy especial por parte de los orientadores tributarios, de lo contrario, si se genera un trato no muy agradable o una orientación confusa, tal vez se haya perdido para siempre un futuro contribuyente y este opte por el camino de la informalidad, por eso mismo, la Administración Tributaria debe tener un gran cuidado en este subproceso, consideramos así que este subproceso no debe ser cedido en “outsourcing” por que el nuevo contribuyente requiere sentir de la presencia y mística de la Administración Tributaria.



Algunos subprocesos específicos deberían ser cedidos en “outsourcing”, atención de consultas especializadas por “call center” y las consultas en lugares de difícil acceso y alejados del país.

Sin embargo, tenemos otra opinión para el caso especial de las consultas especializadas recibidas a través del sistema de Call Center, siendo el caso que, muchos abogados, contadores o administradores llaman a los teléfonos de la Administración Tributaria a efectos de que se les absuelva una duda surgida en el momento, generalmente referida a la aplicación de una norma o circular que

ha salido el mismo día y en relación con la cual tienen mucho apuro en saber el parecer de la Administración Tributaria a efectos de que ellos puedan salir de dicha inquietud tributaria. En estos casos consideramos que resulta objetivamente muy difícil que las personas que atienden las consultas puedan capacitarse diariamente para absolver consultas referidas a aspectos tributarios tan diversos como los concernientes al sector minero, hidrocarburos, electricidad, mercado de capitales, banca, entre otros. A tal efecto consideramos, en relación a las consultas altamente especializadas que se efectúan a través del call center, que se debería evaluar la posibilidad de ser objeto de tercerización por la rapidez con la cual evolucionan los conocimientos, lo cual haría poco más que improbable que sean absueltas de manera adecuada.

En relación al párrafo anterior, debemos recordar que las personas que principalmente efectúan consultas muy especializadas son los inversionistas extranjeros, los mismos que quieren realizar inversiones en los países Latinoamericanos y del Caribe, recordemos que tales países son básicamente receptores de capitales y necesitan esa inyección económica para reactivar su aparato productivo, elevando el nivel de producción, generando puestos de trabajo y fomentando el consumo, lo cual genera un círculo virtuoso en las economías latinoamericanas. Así pues, consideramos que estas consultas tan especializadas podrían ser objeto de "outsourcing", el cual deberá recaer en empresas consultoras especializadas en estos temas tan cambiantes, las mismas que incluso podrían darles respuestas más globales a los inversionistas extranjeros sobre los efectos de la tributación en sus inversiones.



Por otra parte, dentro del proceso que implican los servicios de orientación al contribuyente, proponemos que se creen los chats especializados, a través de los cuales los contribuyentes podrán efectuar consultas en línea a través de la página Web de la Administración Tributaria, las mismas que serán absueltas en tiempo real, de esta manera se ahorrarán los costos de mantenimiento de líneas telefónicas por parte de la Administración Tributaria y se podrá atender a más personas simultáneamente, toda vez que las consultas que efectúen algunos contribuyentes podrán ser accesadas por todos los demás contribuyentes, los mismos que se beneficiarán indirectamente con las consultas resueltas o en todo caso elevarán su cultura y conciencia tributaria.

Para terminar, en una realidad multicultural como la que se configura en Latinoamérica, debemos considerar no solo las consultas especializadas que efectúan ciertos contribuyentes, sino también las consultas efectuadas por personas que viven en regiones aisladas del país. A tal efecto, la labor de orientación y atención de consultas no solo debe ser reactiva sino también

proactiva, es decir, la Administración Tributaria debe adelantarse a la formulación de consultas, llevando a cabo actividades de “adoctrinamiento tributario” en los sectores deprimidos de la realidad latinoamericana.

De acuerdo a lo anterior, en la medida que muchas veces las Administraciones Tributarias no podrían tener los recursos logísticos para arribar a zonas tan alejadas del país, o en todo caso, el arribo genera un costo enorme, en cuanto a traslado de recursos humanos, alojamiento, alimentación y transporte, entre otros. Recomendamos la suscripción de Convenios de Capacitación y Alianzas Estratégicas con las Cámaras de Comercio de dichas regiones alejadas, o en todo caso la suscripción de Convenios de Colaboración con Comunidades Campesinas y Andinas, todo esto con el fin de que, en un caso las Cámaras de Comercio de los poblados alejados puedan tomar contacto con los comerciantes a fin de orientarlos tributariamente y lograr su formalización; y en cuanto al segundo caso, para que las Comunidades Campesinas puedan dialogar con los Comuneros y Campesinos a fin de hacerles comprender las funciones de la Administración Tributaria, ya que muchas veces los pobladores del campo son



desconfiados ante este organismo tributario; cabe indicar que hemos escogido a las Comunidades Andinas, por cuanto en el Perú y muchos países Latinoamericanos tenemos economías mayormente agrícolas y hay una gran población agrícola que como ciudadanos merecen ser orientados en temas tributarios. A tal efecto, debemos recordar que en zonas agrícolas existen una serie de inafectaciones tributarias que muchas veces son muy mal usadas por los pobladores de esas regiones, razón por la cual debería intensificarse la labor de orientación tributaria en dicho sector productivo.

Cabe señalar que no recomendamos procesos de “outsourcing” en dicha zonas agrícolas sino solo de “alianzas estratégicas” sin “desgajar” el proceso de la Administración Tributaria, por cuanto no se debe desligar totalmente dicho proceso de la Administración Tributaria, por cuanto se requiere la presencia activa del Estado en dichas zonas, a efectos de que los pobladores puedan reconocer la acción educativa del mismo, lo cual dotaría de legitimidad y recepción a las actuaciones de la Administración Tributaria en dicha zonas.

3.4. Conclusión de este Capítulo

En este capítulo hemos analizado algunas de las funciones básicas de la Administración Tributaria Latinoamericana y del Caribe, efectuamos esta generalización por cuanto los portales Web de cada una de las referidas Administraciones Fiscales se puede apreciar que las funciones y procesos cambian de nombre en cada una de las organizaciones fiscales. Sin embargo, las funciones son las mismas en toda Latinoamérica y el Caribe, por lo tanto, hemos tenido el cuidado de consignar -a manera de un mínimo común denominador- cada uno de los procesos sustanciales de una organización pública en materia tributaria. De esta manera, nuestro análisis puede ser aplicado a cualquier país de Latinoamérica y el Caribe.

Ahora bien, hemos cumplido con dar nuestra opinión personal en relación a cada proceso tributario, en relación a si el mismo puede ser brindado en “outsourcing” a terceros, esta opinión se basa en nuestra experiencia académica, conocimientos, sentido común y nuestra calidad de funcionario con algunos años de experiencia en la Administración, es del caso señalar que al basar este análisis en nuestra experiencia, cada país deberá aplicar las ideas expuestas en este trabajo, tomando en consideración su propio contexto regional y su propia realidad social, política y económica.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- 1.- El "outsourcing", Tercerización o Descentralización Productiva constituye un moderno instrumento de gestión empresarial que debe aplicarse al interior de la Administración Tributaria, toda vez que promueve que la misma se configure como una estructura productiva eficiente al interior de cada uno de sus procesos, generándose una disminución de costos en los mismos y un mayor valor en dichos procesos; determinando todo esto que la aplicación del "outsourcing" convierta a la Administración Tributaria en una institución líder, modelo y eficiente en cada uno de los países de Latinoamérica y el Caribe.
2. En el ámbito de las relaciones gobierno-ciudadano el "outsourcing" constituye una herramienta de transparencia a dicho nivel, por cuanto asegura que las operaciones que se lleven a cabo al interior de las Administraciones Tributarias Latinoamericanas y el Caribe, se rijan por un criterio de eficiencia y sean valorizadas a un costo competitivo. Así, el ciudadano se sentirá satisfecho con la operatividad de la Administración Tributaria y con el adecuado manejo de sus tributos y contribuciones.
3. Los procesos que se pueden otorgar en "outsourcing" al interior de la Administración Tributaria vienen a ser los que no forman parte del "Core Business" o actividades distintivas de la organización, es decir básicamente la regla es que se otorguen en "outsourcing" las actividades de apoyo a las funciones principales de la organización.
4. Las funciones principales que forman parte del "Core Business" de la Administración Tributaria y que no pueden ser objeto de tercerización al formar parte del planeamiento estratégico son en un primer momento: a) la gestión de la recaudación, b) la generación efectiva de riesgo a través de acciones de fiscalización que coadyuvan a combatir la evasión tributaria y el contrabando; c) la gestión de servicios al contribuyente y usuarios del comercio exterior.
5. Al momento de evaluarse los procesos que se ceden en "outsourcing", tienen que aplicarse en un primer momento las reglas y criterios que derivan de la ciencia de la administración de negocios. Sin embargo, el segundo paso de la evaluación debe efectuarse tomando conciencia de que nos encontramos ante una actividad pública que emana del poder de soberanía y autoridad del Estado, por ende, deben también tomarse en cuenta dichos factores a fin de determinar la conveniencia de otorgar los procesos en "outsourcing", razón por la cual se recomienda un análisis casuístico, evaluando cada uno de los procesos y las variables externas que acompañen a los mismos.
6. Dentro de las técnicas del "outsourcing" que maneja la ciencia de la administración de empresas es importante recalcar la llamada "prueba de mercado", que consiste en evaluar si un proceso interno debe ser tercerizado, tomando en cuenta el costo que irroga a la empresa matriz llevarlo a cabo versus el costo de dicho proceso cuando es realizado por una empresa competitiva en el mercado; si el costo es menor en el sector privado entonces tiene que evaluarse seriamente su tercerización. Creemos que este concepto debe ser interiorizado por todo trabajador de la Administración Tributaria a modo de un proceso auto-evaluativo de su función al interior de la misma, entonces, un trabajador se dará cuenta de su capacidad y competitividad al comparar

la calidad de su labor con la que realizan trabajadores de otras empresas en el mercado y de ser positiva su evaluación se dará cuenta de que no solo es un “empleado” sino que también es una persona “empleable” en el mercado, es decir, un trabajador que funcionalmente constituye un engranaje valioso dentro de la cadena productiva, al impregnarle valor a las funciones que lleva a cabo al interior de la Administración Tributaria.

7. La figura del “outsourcing” podría aplicarse al interior de las Administraciones Tributarias de los países latinoamericanos, no solo por criterios técnicos sino también por razones éticas y de lucha contra la pobreza, toda vez que todos los países latinos tenemos problemas de pobreza estructurales y la figura del “outsourcing” actuaría como criterio legitimador del derecho que tiene la ciudadanía de que la Administración Tributaria preste servicios eficientes de primerísima calidad; resultando lo más importante que los recursos públicos que se ahorrarían al aplicar el “outsourcing” a algunos procesos que brindaba la Administración Tributaria ahora podrán ser aplicados para generar atenciones a otros sectores del aparato estatal, como por ejemplo, los sectores de salud y educación, que en muchos países de Latinoamérica y el Caribe tienen una partida presupuestaria muy limitada.
8. La posibilidad de aplicación del “outsourcing” en la Administración Tributaria no debe implicar jamás la reducción de puestos de trabajo al interior de la misma, por cuanto la idea de esta figura en los lugares donde se ha aplicado es que los trabajadores que forman parte de los procesos productivos materia de tercerización pasen a trabajar en otras áreas operativas de la Administración Tributaria o en todo caso, si conviene a sus expectativas, ingresen a trabajar a las empresas proveedoras de los servicios especializados, resultando esta situación conveniente para ambas partes, para la empresa proveedora de servicios especializados porque recibe todo el “know-how” de los trabajadores provenientes de la Administración Pública y para los trabajadores transferidos es conveniente porque ingresan a trabajar a una empresa netamente especializada, en la cual van a poder potenciar su valor como personas portadoras de conocimientos especializados.
9. La aplicación del “outsourcing” a algunos de los procesos de la Administración Tributaria no solo implica una reducción en el costo de los mismos, sino lo que es tal vez más importante la generación de “un mayor valor” en el proceso tercerizado, lo cual dota de un enorme valor a toda la cadena productiva, situación que repercute en un mejor servicio al contribuyente o usuario del comercio exterior, o en una utilización más técnica, efectiva y transparente de los procesos de recaudación y fiscalización que lleva a cabo la Administración Tributaria, situación que dota de legitimidad a la actuaciones de la Administración Tributaria latinoamericana.
10. En cuanto a los procesos que se entregan en “outsourcing”, debemos recordar que esto no implica un total “desgajamiento” de la actividad tercerizada del control de la Administración Tributaria, sino por el contrario, el proceso de gestión final por resultados debe quedar en manos de la Administración Tributaria. Sin embargo esta gestión estará centrada principalmente en dichos resultados.
11. No obstante de que el proceso se ceda en “outsourcing” se seguirán aplicando las sinergias del caso entre las diferentes funciones de la Administración Tributaria, para que así haya una retroalimentación entre las distintas áreas y cada una pueda aprender lo valioso de la otra.

RECOMENDACIONES

1. Dotar de un marco legal adecuado a la figura del "outsourcing" o tercerización productiva, regulando todos sus aspectos en forma precisa, procurando que las normas a promulgarse tengan una exposición de motivos que explique de manera adecuada dicha figura; este marco legal debe ser interiorizado por todos los ciudadanos y esto debe ser previo a un proceso de tercerización en la administración tributaria, decimos todos los ciudadanos por cuanto el "outsourcing" no solo involucra a los burócratas de las administraciones tributarias, sino también a los contribuyentes que pagan sus impuestos en aras de un servicio mejor, y no solo a los contribuyentes sino también a todos los ciudadanos que conforman la opinión pública.
2. Se recomienda la publicación, en las páginas Web de las Administraciones Tributarias Latinoamericanas, de los Estados Financieros y Balances respecto a los resultados semestrales que obtengan dichos organismos públicos, esto con el fin de que los ciudadanos de los distintos países latinoamericanos puedan tener acceso y conocer la situación financiera de las Administraciones Tributarias de toda Latinoamérica y el Caribe, a fin de compararlas con las de sus respectivos países y se comprenda la necesidad en algunos casos de mejorar los resultados de aquellas a través de procesos de "outsourcing" en relación a alguna de sus operaciones.
3. Se recomienda publicar en las páginas Web de las Administraciones Tributarias Latinoamericanas, cuadros comparativos que hagan un paralelo entre el costo de los procesos de la Administración Tributaria más cuestionados por la ciudadanía, contrastándolos con los costos de esas mismas operaciones cuando son brindadas por la Administraciones Tributarias de otros países o por el sector privado, a efectos de que previo proceso de "benchmarking" se pueda generar en la ciudadanía propuestas legislativas que evalúen la posibilidad de que los procesos con resultados o costos ineficientes se puedan otorgar en "outsourcing".
4. Se recomienda llevar un recuento de los procesos de "outsourcing" que se han llevado a cabo en las Administraciones Tributarias Latinoamericanas y los resultados que se han obtenido de aquellos, esto para que la ciudadanía y los funcionarios del Estado se informen sobre la utilidad práctica de los procesos de "outsourcing" y cómo generan enormes ahorros para el Estado, de esta manera los primeros se sentirán satisfechos con el accionar del Estado y el destino de sus impuestos y los segundos podrán comprender la eficacia de estos procesos aceptándolos como una herramienta de gestión empresarial.
5. Se recomienda que el Estado presente un proyecto por el cual sugiera a las Universidades del país a que informen en sus cursos sobre la figura del "outsourcing" como método de dotar de mayor valor y reducir costos en los procesos de la Administración Pública, fomentando de esta manera proyectos de investigación sobre el tema y la formación de grupos de opinión.



BIBLIOGRAFÍA

- FERNANDEZ, Hugo y GAUTHIER, Gustavo. La Tercerización y el Derecho del Trabajo. Materiales de Enseñanza del curso de Derecho Laboral Empresarial. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2004. p 379-411.
- GIMBERT, Xavier. El enfoque estratégico de la empresa. Principios y Esquemas Básicos. Ediciones Deusto SA. Materiales de Enseñanza del Curso de Recursos Humanos y Organización del Trabajo. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2004. p 15-193.
- MARTINEZ GARRIDO, Luis Ramón. Tratamiento Laboral de la Contratación y Subcontratación entre Empresas. Problemas y Soluciones. Madrid. Fundación Confemetal. 1998. 662p.
- PASCO COSMOPOLIS, Mario. "outsourcing", Subcontratación e Intermediación Laboral. 2003. Material de Enseñanza del Curso de Derecho Laboral Empresarial. Maestría en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú. 11p.
- PLA RODRÍGUEZ, Américo y Otros. Cuarenta y Dos Estudios sobre la Descentralización Empresarial y el Derecho del Trabajo. 1ra Edición. Montevideo: Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria. 2000. 579 p.
- RASSO DELGUE, Juan. "Outsourcing". En Revista Advocatus. Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. Número 9. Lima 2003. p. 195-202.
- SCHNEIDER, Ben. "Outsourcing". La Herramienta de Gestión que revoluciona el mundo de los negocios. Colombia: Editorial Norma, 2004. 287 p.
- TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. La descentralización de servicios laborales: entre la detracción de la intermediación y la expansión del "outsourcing". En Revista Ius Et Veritas. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Número 28. Lima 2004. p. 148-165.
- <http://www.afiv.gob.ar> Administración Federal de Ingresos Públicos – Argentina.
- <http://www.taxbermuda.gov.bm> Office of the Tax Commissioner – Bermuda.
- <http://www.impuestos.gov.bo> Servicio de Impuestos Nacionales – Bolivia.
- <http://www.receita.fazenda.gov.br>. Ministério da Fazenda – Brasil.
- <http://www.sii.cl> Servicio de Impuestos Internos –Chile.
- <http://www.dian.gov.co> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Colombia.
- <http://www.cri.gov.ec> Servicio de Rentas Internas – Ecuador.
- <http://www.sat.gob.gt> Superintendencia de Administración Tributaria – Guatemala.
- <http://www.dei.gob.hn> Dirección Ejecutiva de Ingresos- Honduras.
- <http://www.sat.gob.mx> Servicio de Administración Tributaria – México.
- <http://www.dgi.gob.ni> Dirección General de Ingresos – Nicaragua.
- <http://www.hacienda.gov.py> Subsecretaría de Estado de Tributación – Paraguay.
- <http://www.2dgi.gub.uy> Dirección General Impositiva – Uruguay.

"El Impuesto General a las Ventas en el sistema tributario peruano: situación actual y perspectivas"

Segundo Premio XVIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

SUMARIO: Introducción.- El Impuesto General a las Ventas en el Sistema Tributario Peruano.- Análisis Normativo de la Estructura del Impuesto General a las Ventas.- La Problemática de la Evasión Tributaria en el Impuesto al Valor Agregado.- La Administración del Impuesto General a las Ventas.- Algunos Alcances en las Perspectivas Futuras del Impuesto General a las Ventas.- Conclusiones.- Recomendaciones.- Bibliografía.

El presente trabajo busca relevar los aspectos positivos de las medidas adoptadas por la Administración Tributaria peruana para enfrentar los graves problemas de la evasión fiscal y la informalidad en la gestión del Impuesto General a las Ventas, con un enfoque que analiza las disposiciones normativas y las estrategias diseñadas para mejorar el control del cumplimiento. También pone de manifiesto los riesgos que existen en una sociedad donde la evasión y la informalidad son características relevantes, lo que aunado a un entorno político institucional adverso, puede dificultar los resultados esperados en la mejora de la eficacia, eficiencia y productividad del IGV.

INTRODUCCIÓN

Una de las críticas más severas que se le hace al Sistema Tributario peruano es que la presión fiscal, como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), es relativamente bajo en comparación con otros países del contexto latinoamericano.

Desde 1982, existe en el Perú un Impuesto General al Consumo denominado Impuesto General a las Ventas, que es del tipo Impuesto al Valor Agregado (IVA), de deducciones amplias o financieras, bajo la técnica de impuesto contra impuesto.

En el Sistema Tributario peruano el ingreso que se obtiene del Impuesto General a las Ventas (en adelante IGV) está por encima de la media de los ingresos obtenidos por los demás países latinoamericanos. No obstante, aún no se ha conseguido el óptimo del potencial recaudatorio de este impuesto. En efecto, a pesar de aumentar su participación en el total de los ingresos tributarios, la productividad del IGV no es la mejor debido, fundamentalmente, a la erosión de su base imponible como consecuencia de las exenciones y beneficios tributarios, los altos niveles de evasión y las deficiencias de administración.

Dos son los problemas cruciales que tiene que abordar la Administración Tributaria peruana en la gestión del IGV: la evasión y la informalidad. Las acciones y estrategias que se han implementado desde el año 2002 con el establecimiento de los sistemas de retenciones, percepciones y deducciones, pretenden cerrar estas brechas de incumplimiento.

Los beneficios que presentan los sistemas de retenciones y percepciones son muchas y variadas pero, fundamentalmente, apuntan a la posibilidad de captar en forma rápida y certera parte del tributo respectivo, lo que lo hace particularmente útil en el IGV, atento que es un gravamen que se

**Por: Miguel Antonio
Martel Veramendi**

Profesional de la
División de Reclamos -
Intendencia Regional
Arequipa

SUNAT - Perú

va desarrollando en etapas económicas sucesivas con la participación de sujetos claramente distinguibles por sus actividades.

Por otra parte, el sistema de detracciones del IGV constituye un mecanismo para garantizar el pago del impuesto en sectores con alto grado de informalidad. La introducción de este sistema en la gestión del IGV ha tenido un rol estratégico en el éxito de la ampliación de la base tributaria y en el incremento de la recaudación durante los años 2002 al 2004. El sistema ha demostrado su eficacia en combatir la evasión.

La preservación de la gobernabilidad democrática en países como el Perú, supone enfrentar con urgencia los graves problemas estructurales referidos a los temas sociales como el acceso a la educación, la salud, la superación de la pobreza, entre otros tantos. Sin embargo, existe una realidad incontrastable, que es la limitación de los ingresos tributarios. Se han conseguido resultados importantes, pero los desafíos y las expectativas siguen siendo altos, teniendo en cuenta que la eficiencia relativa del IGV (con una tasa del 19%) alcanza el 71% en su recaudación, mientras que en otros países de la región la eficiencia relativa es mayor.

EL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS EN EL SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO

1. Antecedentes

En el Perú, por Decreto Ley N° 19620 del 21 de noviembre de 1972, se instituyó el Impuesto a las Ventas, derogando el de timbres y otros tributos sobre transacciones. Así, el Impuesto a las Ventas rige desde el 1° de enero de 1973, y en un primer momento se aplicaba sobre bienes y servicios, tipo valor agregado a nivel de fabricante y mayorista.

Desde 1982, existe en el Perú un Impuesto General al Consumo denominado Impuesto General a las Ventas. Este impuesto es técnicamente un Impuesto al Valor Agregado (IVA), estructurado bajo el método de sustracción sobre base financiera. Es decir, que en cuanto a la amplitud de las deducciones, el IGV admite la deducción de todas las adquisiciones que se insuman o consuman en el proceso productivo o que sean gasto de la actividad económica del sujeto del impuesto. Para la liquidación del IGV, éste se estructura bajo la técnica de impuesto contra impuesto (débito contra crédito fiscal).

El régimen legal actualmente vigente es el establecido por el Decreto Supremo N° 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

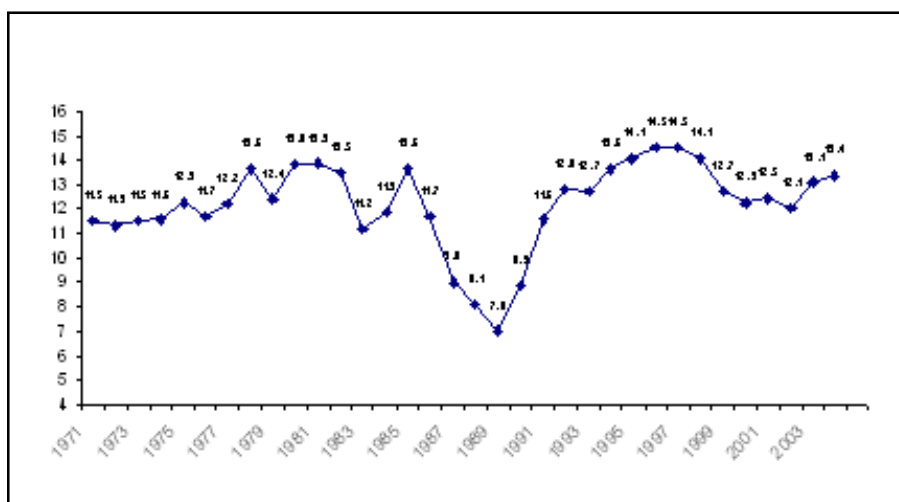
2. La presión tributaria en el Perú

Una de las críticas más severas que se le hace al sistema tributario peruano es que la presión fiscal, como porcentaje del Producto Bruto Interno, es relativamente bajo en comparación con otros países del contexto Latinoamericano.

Si vemos el comportamiento de los ingresos tributarios en el Perú desde el año 1971 al 2004, podemos apreciar que en este rubro hay un comportamiento errático, observándose una tendencia decreciente en el periodo de la década de 1980, para luego, en la década siguiente, recuperarse hasta alcanzar el 14,5% del PBI en el año 1997, que es la tasa de presión tributaria más alta conseguida en el país.

Gráfico N° 1

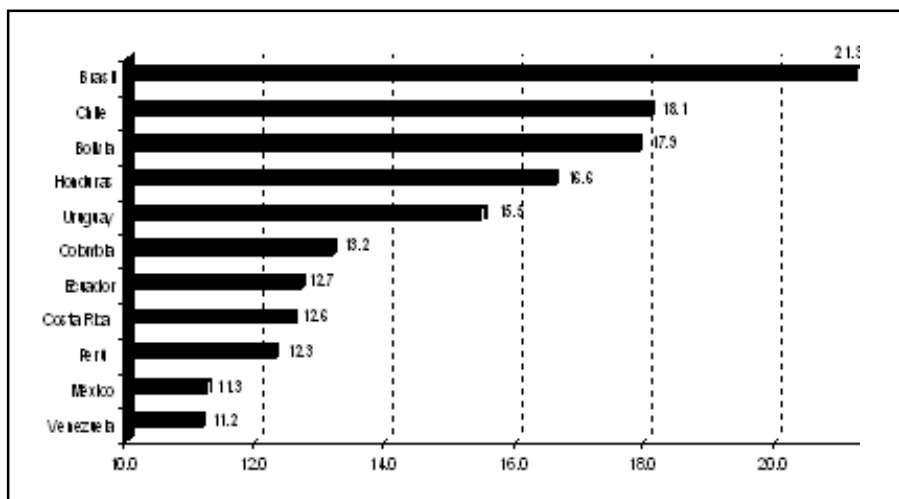
**PRESIÓN TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL 1971-2004
(En porcentaje del PBI)**



Fuente: BCRP/SUNAT. Elaboración: SUNAT

Gráfico N° 2

**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL
EN AMERICA LATINA 2001
(Porcentaje del PBI)**



Fuente: CEPAL/ILPES
Elaboración propia.

3. La reforma fiscal peruana en la década de 1990

Con el objetivo de lograr un régimen presupuestario equilibrado y sano, es común que en los países se implementen reformas tributarias. Así, las recientes reformas fiscales que se han producido en el contexto de los países de Latinoamérica se han caracterizado por hacer hincapié en la suficiencia de los ingresos, la equidad horizontal, la sencillez, la neutralidad y finalmente la compatibilidad entre el sistema impositivo y la capacidad de la Administración Tributaria.



El régimen legal actualmente vigente es el establecido por el Decreto Supremo N° 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

En todos los casos de las reformas implementadas se partió de estructuras tributarias similares, con un IVA como impuesto principal, seguido del Impuesto a la Renta, los impuestos selectivos al consumo y, en menor medida, los tributos al comercio internacional. La creación de nuevos tributos no ha sido un rasgo principal de los sistemas tributarios de la región; por el contrario, la tendencia ha sido a un combate firme contra la evasión, a la mejora en la administración tributaria y la reducción de las renuncias tributarias o gastos tributarios.

En el caso peruano, la experiencia en cuanto a la implantación de reformas tributarias orientadas a ampliar la base tributaria e incrementar la recaudación es bastante prolífica. La idea central de todas las reformas que se implementaron fue el establecimiento de un sistema tributario simple, con pocos tributos generales y que no afecte la asignación de recursos. En el camino hubo muchas marchas y contramarchas.

3.1 La reforma tributaria de 1991 y 1992

Esta fue una reforma profunda que partió por una reorganización completa de la Administración Tributaria -SUNAT-, acompañada de una racionalización del sistema tributario destinada a reducir el número de impuestos y eliminar las exoneraciones y privilegios.

Antes de la reforma fiscal existían diferentes tasas sobre una multitud de impuestos (aproximadamente 40). Esta situación había creado un sistema complejo, sin transparencia y con una base tributaria débil y reducida. Asimismo, el control fiscal era difícil sin un buen registro de contribuyentes.

La reforma fiscal buscó racionalizar y simplificar el sistema tributario. Entre 1990 y 1992, se llegaron a suspender 41 beneficios y exoneraciones del IGV y del ISC, así como a derogarse 64 tributos, muchos de ellos de baja recaudación.

3.2 La reforma tributaria de 1993 - 1994

Luego del éxito inicial de la reforma tributaria de 1991-1992, y ante la necesidad de obtener mayores ingresos tributarios, se planteó una segunda reforma con el objetivo de mejorar la eficiencia y aplicabilidad de los tributos. Así, el propósito de esta nueva reforma era consolidar un sistema tributario simple, con pocos tributos de alto rendimiento, fácil para el contribuyente y de bajo costo administrativo para el ente recaudador, estable en el tiempo, neutral en la asignación de recursos, así como equitativo.

El Sistema Tributario quedó constituido por seis principales impuestos: el Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo

al Consumo (ISC), los Derechos Arancelarios, el Régimen Único Simplificado (RUS), para pequeños contribuyentes y, la Contribución al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

3.3 La reforma tributaria de 1997-1998

Resulta importante señalar que las reformas tributarias implementadas entre 1991 y 1994 avanzaron mucho en la simplificación de la estructura tributaria. Así, el número de impuestos, exoneraciones y regímenes especiales se redujeron, facilitando la labor de la Administración Tributaria. No obstante, a fines de 1996 la recaudación de los principales tributos, esto es, el IGV e Impuesto a la Renta, se estancó, lo que motivó el diseño de una nueva reforma tributaria que tuvo como eje principal el aumento de la recaudación sin recurrir a la elevación de tasas o creación de nuevas figuras tributarias.

La nueva reforma se realizó progresivamente, teniendo en cuenta la mejora de los sistemas de fiscalización y recaudación en los diferentes tipos de impuestos, con especial énfasis en el IGV, tributo en el cual se continuaron eliminando algunas exoneraciones y regímenes especiales. Como resultado de esta nueva reforma se consiguió que la Presión Tributaria pase de 9,0% en 1990 a 14,5% en 1997, tal como se muestra en el Gráfico N° 1.


3.4 Modificaciones en la política fiscal en el período 1998-2001

En el período que va de 1998 al 2001 la economía peruana se vio afectada por las sucesivas crisis internacionales que desaceleraron el crecimiento del Producto Bruto Interno. Cabe señalar, que en este período se observó la implantación de medidas de política tributaria caracterizadas por la eliminación de tributos y la reducción de algunas tasas, creándose, asimismo, nuevos beneficios e incentivos tributarios de carácter sectorial, lo cual afectó los niveles de recaudación.

Podemos indicar, al hacer un balance de las medidas de política fiscal implementadas en el período 1998-2001, que éste fue negativo. Así, se observó una disminución de la presión tributaria, al pasar del 14,5% en el año 1997, a sólo 12,3 % en el año 2000.

3.5 La reforma tributaria del 2002

A mediados del año 2002, el sistema tributario peruano tuvo como nota resaltante el tener bajos niveles de recaudación, lo que de alguna forma se agravaba por el hecho de estar vinculado con un menor dinamismo de la actividad económica nacional, el otorgamiento de nuevos beneficios regionales, sectoriales y fraccionamientos.



Los incentivos tributarios y otros beneficios introducidos crearon una grave falta de neutralidad en el sistema tributario, afectando el nivel de ingresos.

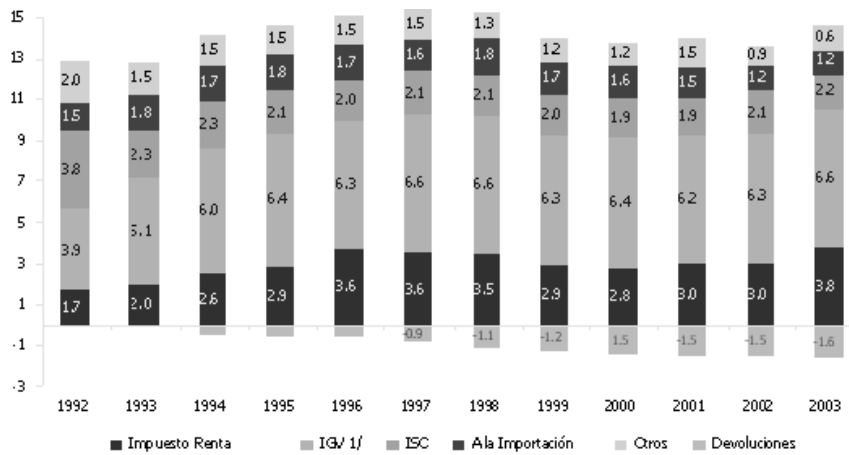
Este escenario adverso propició la adopción de medidas correctivas, por lo que durante la segunda mitad del año 2002, se implementó una reforma tributaria destinada a mejorar los ingresos a través de la ampliación de la base tributaria y el combate a la evasión, dejando de lado la creación de nuevos impuestos. En este contexto, resultó prioritaria la cuantificación de las renuncias tributarias, con el objetivo de identificar el potencial de recursos a liberar mediante su eliminación.

Las medidas administrativas de ampliación de la base tributaria se dirigieron fundamentalmente a potenciar la recaudación del IGV, el tributo que más recauda en el sistema tributario peruano, el cual registró tasas de evasión bastante elevadas. Con este fin se implementaron los regímenes de retenciones, percepciones y de detracciones.

4. Evolución de los ingresos obtenidos por el Impuesto General a las Ventas en el sistema tributario peruano

La tendencia registrada en el sistema tributario peruano en los últimos años, es al incremento sostenido de la participación de los impuestos al consumo, como el IGV, en el total de los ingresos tributarios, ello acorde con las características propias de los sistemas tributarios de los países en desarrollo donde los impuestos indirectos tienen la participación más importante en el sistema.

Gráfico N° 3
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL PERÚ
(En porcentaje del PBI)



Así, podemos observar en el Gráfico N° 3, la evolución de la recaudación del IGV, que en el año 1992 representaba el 3,9% del PBI, mientras que al año 1998 este porcentaje se incrementó sustancialmente, alcanzando el 6,6% del producto. Luego, en los años siguientes este crecimiento se estancó. Por otro lado, la participación del IGV en el total de los ingresos tributarios también se ha ido incrementando en los últimos años y representa actualmente más del 50% del ingreso total.

Cuadro N° 1
PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN EL
TOTAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(Millones de nuevos soles)

Categoría	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total Ingresos Tributarios	5 119	11 070	10 070	10 310	10 310	10 310	10 310	10 310	10 310	10 310	10 310	10 310
Impuesto Renta	1 700	2 000	2 900	3 600	3 600	3 600	3 500	2 900	2 800	3 000	3 000	3 800
Impuesto General a las Ventas	3 900	5 100	6 000	6 400	6 300	6 600	6 600	6 300	6 400	6 200	6 300	6 600
Impuesto Selectivo al Consumo	1 500	1 800	1 700	1 800	1 700	1 600	1 800	1 700	1 600	1 500	1 200	1 200
Impuesto a la Importación	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Impuesto a los Depósitos Bancarios	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Otros	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
Devoluciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú- "Memoria 2003" y "Nota Semanal".
Elaboración: Instituto Cuanto.

ANÁLISIS NORMATIVO DE LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS

1. Materia imponible en la legislación peruana

La eficiencia de un impuesto al consumo está condicionada, entre otros supuestos, a que en su formulación se incluya a todos los bienes y servicios que se quiere gravar; por ello, es preferible que el impuesto tipifique de la manera más general posible la materia imponible, con lo que queda libertad para excluir, por medio de exoneraciones, los bienes y/o servicios que por razones técnicas, de interés social o de otra índole no debieran ser afectados.

En los artículos 1º al 3º del TUO de La Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo (en adelante TUO) aprobado mediante D.S. N° 055-99-EF y su reglamento, se encuentra la delimitación del ámbito de aplicación del impuesto.

El Impuesto General a las Ventas grava las siguientes operaciones:

- a) La venta en el país de bienes muebles. Se incluye el concepto de retiros de bienes.
- b) La prestación de servicios en el país, incluyendo el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y el arrendamiento financiero. La cesión en uso de bienes intangibles, el fideicomiso de titulación.
- c) La utilización en el país de servicios prestados por no domiciliados.
- d) Los contratos de construcción, entendiéndose como "construcción" las actividades comprendidas en la Categoría F (División 45) de la CIIU tercera revisión aprobada en 1989.
- e) La primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos.
- f) La importación de bienes.

2. Ventas afectas

La definición de venta está propuesta en el artículo 3º del TUO del siguiente modo: "Todo acto por el que se transfieren bienes a título oneroso, independientemente de la designación que se dé a los contratos o negociaciones que originen esa transferencia y de las condiciones pactadas por las partes". Cabe señalar, que dentro del mismo artículo se incorpora al concepto de venta: "el retiro de bienes que efectúe el propietario, socio o titular de la empresa o la empresa misma, incluyendo los que se efectúen como descuento o bonificación, con excepción de los señalados por esta ley y su reglamento."

En este sentido, con la finalidad de evitar la elusión del impuesto el legislador incorpora dentro del campo de aplicación del impuesto a operaciones en las que no hay transferencia a terceros o habiéndola, esta no es a título oneroso, asimilándolas al concepto de venta y denominándolas **retiros de bienes**.

3. Servicios

El inciso c) numeral 1 del artículo 3º del TUO, define a los servicios como: "Toda prestación que una persona realiza para otra y por la cual percibe una retribución o ingreso que se considere renta de tercera categoría para los efectos del Impuesto a la Renta, aún cuando no esté afecto a este último impuesto; incluidos el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y el arrendamiento financiero".

Por la extensión con la que ha sido redactada la norma están comprendidos no sólo los ingresos por servicios propiamente dichos, sino también los intereses de préstamos, los ingresos derivados de una cesión de posición contractual o de una cesión de derechos y en general, cualquier otro ingreso que constituye renta de tercera categoría (actividades empresariales) que no corresponda a la venta de bienes.

En cuanto a la delimitación del ámbito espacial de la prestación de servicios, el artículo 3º inciso c) numeral 1, segundo párrafo del TUO, señala lo siguiente: *"Entiéndase que el servicio es prestado en el país cuando el sujeto que lo presta se encuentra domiciliado en él para los efectos del Impuesto a la Renta, sea cual fuere el lugar de celebración del contrato o del pago de la retribución"*; por excepción, escapan al alcance del impuesto aquellos considerados como exportación de servicios.

4. Utilización de servicios en el país

El concepto de servicios utilizados en el país se integra por dos elementos: el sujeto que los presta y el lugar de utilización. En cuanto al lugar de utilización del servicio, el artículo 2º, numeral 1, literal b) del Reglamento del IGV, Decreto Supremo N° 029-94-EF, precisa que ello tiene lugar en el país cuando aquel es consumido o empleado en el territorio nacional. Cabe mencionar, que la forma de determinar el lugar de utilización de servicios en el país en el caso de la importación y en la exportación de servicios debe ser la misma a fin de guardar coherencia.

5. Primera venta de inmuebles

El IGV grava la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos. Para tal efecto, se define como constructor a cualquier persona que se dedique en forma habitual a la venta de inmuebles construidos totalmente por ella o que hayan sido construidos total o parcialmente por un tercero para ella.

6. Contratos de construcción

Se considera como actividad de construcción aquella señalada como construcción en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas.

7. Importación de bienes

El IGV grava la importación de bienes, cualquiera sea el sujeto que la realice.

8. Tasa del Impuesto

En la legislación peruana, la tasa conjunta del Impuesto General a las Ventas es de 19%. El artículo 17º del TUO establece que la tasa del impuesto es de 17%. El 2% adicional corresponde al Impuesto de Promoción Municipal (IPM), el cual grava las operaciones afectas al IGV y se rige por sus mismas normas. Esta tasa se aplica sea cual fuere la operación gravada y el sujeto del impuesto.

9. Exoneraciones

El Capítulo II del TUO incluye cuatro artículos referidos a las exoneraciones. Así, en el artículo 5º se dispone: "Están exoneradas del Impuesto General a las Ventas las operaciones contenidas en los Apéndices I y II".

Con la finalidad de facilitar al legislador la inclusión o exclusión de bienes y servicios en los Apéndices I y II la norma en su artículo 6º dispone: "La lista de bienes y servicios de los Apéndices I y II, según corresponda, podrá ser modificada mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, con opinión técnica de la SUNAT".

En algunos casos la exoneración no beneficia a todos los contribuyentes que se encuentran inmersos dentro de ella. En la medida que el impuesto puede encarecer el costo de producción y quitar de esta forma competitividad al producto, nuestra legislación contempla la posibilidad que el contribuyente renuncie a la exoneración.

10. Sujetos del Impuesto

Son sujetos del Impuesto, en calidad de contribuyentes, las personas naturales, las personas jurídicas, las sociedades conyugales que ejerzan la opción sobre atribución de rentas prevista en las normas que regulan el Impuesto a la Renta, sucesiones indivisas, sociedades

irregulares, patrimonios fideicometidos de sociedades tituladoras, los fondos mutuos de inversión en valores y los fondos de inversión que desarrollen actividad empresarial, que realicen operaciones gravadas con el impuesto.

También son contribuyentes del Impuesto, la comunidad de bienes, los consorcios, joint ventures u otras formas de contratos de colaboración empresarial, que lleven contabilidad independiente, de acuerdo con las normas que señale el Reglamento.

11. El contribuyente y el responsable

Son sujetos del Impuesto en calidad de responsables solidarios:

- a) el comprador de los bienes, cuando el vendedor no tenga domicilio en el país;
- b) los comisionistas, subastadores, martilleros y todos los que vendan o subasten bienes por cuenta de terceros, siempre que estén obligados a llevar contabilidad completa según las normas vigentes;
- c) las personas naturales, las sociedades u otras personas jurídicas, instituciones y entidades públicas o privadas designadas:
 1. por Ley, Decreto Supremo o por Resolución de Superintendencia como agentes de retención o percepción del Impuesto;
 2. por Decreto Supremo o por Resolución de Superintendencia como agentes de percepción del Impuesto que causarían los importadores y/o adquirentes de bienes, quienes encarguen la construcción o los usuarios de servicios en las operaciones posteriores.

12. Devengo del impuesto y base imponible

Base imponible: el valor de venta, el total de la retribución (prestación de servicios y utilización de servicios prestados por no domiciliados), el ingreso percibido (primera venta de inmuebles), el valor de la construcción (en los contratos de construcción), el valor en Aduana determinado con arreglo a la legislación pertinente, más los derechos e impuestos que afecten la importación con excepción del Impuesto General a las Ventas.

Devengo del Impuesto:

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

13. Cálculo del impuesto y crédito fiscal

13.1 El crédito fiscal en la legislación peruana

Nuestro régimen de imposición al consumo se basa en la aplicación de un impuesto plurifásico y de tasa única, que responde a la técnica del valor agregado de tipo consumo, bajo el método de sustracción sobre base financiera dentro de la modalidad de "Impuesto contra Impuesto" (débito contra crédito fiscal).

El TUO establece, adscribiéndose a la técnica del valor agregado, cuáles son los requisitos **sustanciales** para la existencia del crédito fiscal (constitutivos) y los **formales** para ejercerlo.

13.2 Requisitos sustanciales

El artículo 18° del TUO dispone: "El crédito fiscal está constituido por el Impuesto General a las Ventas consignado separadamente en el comprobante de pago".

Cabe indicar que uno de los aspectos de mayor discusión sobre los documentos que sustentan el crédito fiscal, es la conveniencia de discriminar el IVA pagado, en la documentación sustentatoria de las operaciones de venta, es decir, si es que el impuesto debe ser trasladado de manera explícita¹ y/o de manera implícita². La posición a favor de la traslación explícita sostiene que de esta forma se educa al consumidor, al darle a conocer que en el precio que paga por la adquisición de un bien o servicio está contenido un impuesto, y que es de su interés que este impuesto llegue a destino. Por otra parte, la posición que está en contra de la traslación explícita argumenta que al poner el impuesto a la vista del comprador se induce a que éste negocie

con su vendedor y acepte una venta sin comprobante con la finalidad de obtener un "ahorro" en la compra. El más beneficiado en este "negocio" es el vendedor, quien obtiene una "economía" en el pago del IVA y del Impuesto a la Renta; por lo tanto, según esta opinión, la traslación explícita estaría alentando la evasión.

Nuestra legislación ha optado por una solución mixta en el tema de la traslación del Impuesto. Así, cuando el comprador desee o necesite utilizar el "crédito fiscal", debe pedir un documento que le otorgue derecho a él (traslación explícita), como por ejemplo, la factura. Por otro lado cuando el comprador no pueda o no desee utilizar el "crédito fiscal", bastará con que solicite un documento que no otorgue derecho al crédito, y en el cual no hay obligación de discriminar el impuesto (traslación implícita), como por ejemplo la boleta de venta.

Con respecto a los **requisitos sustanciales** para el uso del crédito fiscal, la norma dispone en el artículo 18° del TUO: Sólo otorgan derecho a crédito fiscal las adquisiciones de bienes, servicios o contratos de construcción que reúnan los requisitos siguientes:

- a) 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".



¹ Estableciendo la obligación de recargar separadamente el monto del impuesto.

² Estableciendo la obligación de incluir en el precio una suma equivalente al impuesto trasladado, la misma que no es desagregada.

En este caso, la norma recoge el Principio de Causalidad entre los gastos/costos y la generación de la renta, incorporado en nuestra legislación de Renta y el cual está acorde con la lógica del valor agregado del IGV.

- b) Que se destinen a operaciones por las que se deba pagar el impuesto.

Con esta disposición, el legislador limita la acumulación del crédito fiscal a la adquisición de bienes y servicios que sean necesarios para la generación del posterior débito fiscal dentro de la actividad normal del contribuyente. En consecuencia, no procede el crédito respecto de los bienes y servicios destinados a operaciones inafectas o exoneradas, excepto por el caso de las exportaciones donde opera el mecanismo de la Tasa Cero.

13.3 Requisitos formales

El artículo 19º del TUO dispone: para ejercer el derecho al crédito fiscal a que se refiere el artículo anterior se cumplirán los siguientes requisitos formales:

- a) Que el impuesto se consigne por separado en el comprobante de compra del bien, de servicio afecto, del contrato de construcción.
- b) Que el comprobante que sustenta la compra debe haber sido emitido según lo dispuesto en el reglamento de Comprobantes de Pago.
- c) Que haya sido anotado por el sujeto del impuesto en el Registro de Compras dentro del plazo fijado en el Reglamento.

La norma también dispone cuál es la forma de subsanar los errores que podrían generarse en la traslación del impuesto, y lo concerniente a los documentos que pueden ser calificados como falsos o no fidedignos, determinando en qué casos no se pierde

el derecho al crédito. Resulta interesante de señalar que las normas del IGV referidas a las "formalidades", buscan facilitar al contribuyente **probar el derecho al crédito** y a la Administración la fiscalización del impuesto. Para poder deducir el crédito es imprescindible que éste exista y que se pueda comprobar su existencia, generalmente por medio de la factura de compra, en la que debe constar expresamente el monto del impuesto trasladado.

Las "formalidades", buscan facilitar al contribuyente probar el derecho al crédito y a la Administración la fiscalización del impuesto.

14. La declaración y el pago del impuesto

En el Capítulo VIII del TUO, artículos 29º al 32º, se encuentra el detalle de las obligaciones del contribuyente con respecto a la declaración y pago del IGV. De acuerdo a estas normas, los sujetos del impuesto deben presentar una declaración jurada mensual. La declaración y el pago del impuesto deberán efectuarse conjuntamente y en un mismo documento, dentro del plazo previsto en las normas del Código Tributario.



LA PROBLEMÁTICA DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

No cabe la menor duda que ante la necesidad de recursos financieros, le corresponde a la Administración Tributaria esforzarse por recaudar cada vez en mayor medida los tributos vigentes. Es decir, combatir frontalmente la evasión tributaria a fin de reducirla hasta un punto en que la brecha entre el monto de la recaudación potencial y la recaudación efectiva resulte poco significativa.

Además de las consecuencias negativas sobre la política fiscal, la evasión tributaria también presenta efectos perversos sobre la economía de mercado, en cuanto supone una forma de competencia desleal, debido a que el actuar de los agentes económicos no estará orientado por su grado de eficiencia, sino por el mayor o menor cumplimiento de las obligaciones tributarias. Quienes evaden los tributos están en mejores condiciones de competir, al colocar sus bienes y servicios en el mercado a precios más bajos y con iguales o superiores márgenes de utilidad.

1. Medición del cumplimiento en el Impuesto al Valor Agregado

Los trabajos de investigación desarrollados sobre la medición del cumplimiento, han diseñado algunos instrumentos de medición de la evasión tributaria. Si bien no cabe concebir los instrumentos de medición como fórmulas exactas para la determinación de la magnitud de la evasión y la identificación de los sectores económicos y regiones donde ella se produce, constituyen herramientas de orientación con significativo valor, tanto para la asignación de los recursos de la

Administración Tributaria, como para la planificación de sus funciones de fiscalización y también la evaluación de su desempeño.

Como lo menciona Michael Jorrat de Luis³ disponer de información respecto a la cuantía de la evasión tributaria es importante por diversas razones. Primero, porque permite a la Administración Tributaria orientar mejor su fiscalización. Si la Administración tuviese estimaciones de evasión por impuestos, mecanismos de evasión, zona geográfica o sector económico, podría asignar mejor los recursos para la fiscalización, mejorando así su efectividad. En segundo lugar, permite medir los resultados de los planes de fiscalización y realizar modificaciones cuando sea necesario.

Los trabajos de investigación sobre este tópico son exiguos. Dos son las metodologías cuyo propósito inmediato es la medición de la evasión tributaria⁴. El primero, es el enfoque basado en el "potencial teórico", el cual recurre a variables relacionadas para aproximar la recaudación que se obtendría si todos los contribuyentes pagasen sus impuestos, la que luego puede ser comparada con la recaudación efectiva para determinar la evasión. Un segundo enfoque, de carácter "muestral", utiliza las capacidades de la Administración Tributaria para detectar incumplimiento, fiscalizando una muestra representativa de contribuyentes y extendiendo luego sus resultados al universo de ellos.

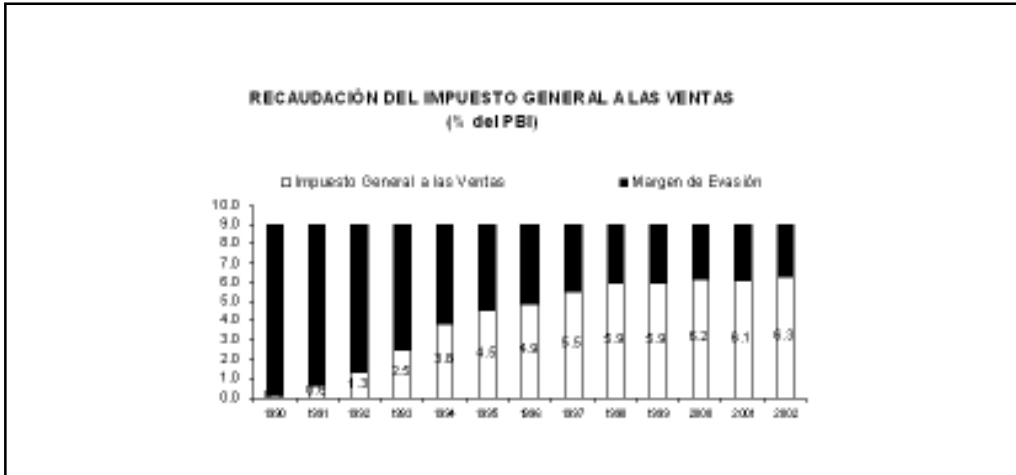
En el caso peruano, la brecha de evasión para el IGV se ha ido reduciendo progresivamente desde el año 1991. No obstante, aún hay un margen importante para combatir este flagelo.

³ JORRAT DE LUIS, MICHAEL, "Los Instrumentos para la Medición de la Evasión Tributaria", Servicios de Impuestos Internos de Chile, Conferencia, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT "La Función de Fiscalización y el Control de la Evasión", Chile, 2 al 5 de abril del 2001, Pág. 1.

⁴ Ibid, Pág. 3.

Gráfico N° 4

**RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS
(% del PBI)**



Fuente: SUNAT / BCR
Elaboración: CIE/CCL



2. El fraude en el Impuesto General a las Ventas

Estudios e investigaciones realizados por la Administración Tributaria peruana - SUNAT-, han permitido establecer determinados sectores económicos que tienen un alto nivel de incumplimiento en el IGV.

Cuadro Nº 2

IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS INCUMPLIMIENTO DE PAGO POR SECTOR ECONÓMICO

Impuestos recaudados por ventas - en millones de nuevos soles ⁽¹⁾	Sector económico	Porcentaje de No Pago respecto al Pago Potencial ^{(1) (2)}
147	Agricultura y minería	75
27	Pesquería	36
316	Minería	2
952	Petróleo y derivados	0
1.005	Industrias de comida	43
267	Textiles y cuero	52
24	Madera y muebles	97
211	Impresiones	70
411	Productos Químicos	59
166	Productos No Metálicos	76
126	Industria de Metales Básicos	59
274	Productos metálicos	13
60	Otros productos manufacturados	57
348	Electricidad y Agua	6
430	Construcción	79
2.996	Comercio	37
92	Hoteles y Restaurantes	94
953	Transportes y Comunicaciones	14
295	Intermediación Financiera	10
61	Bienes Raíces	15
1.194	Servicios Empresariales	67
58	Oficinas Gubernamentales	12
16	Educación Privada	0
69	Servicios de Salud Privada	93
203	Otros	83
10.701	Total	56

(1) En millones de nuevos soles.

(2) El potencial es calculado en base a las aproximaciones realizadas por SUNAT sobre la base del PBI por sector.

Fuente: Informe del BANCO MUNDIAL. "Perú - Restricciones Microeconómicas que dificultan el crecimiento del sector manufacturero", (30/09/2003).

Elaboración: Análisis Tributario Vol. XVI, Nº 191.

Para fines del presente trabajo, presentamos como un caso ilustrativo la evasión del Impuesto General a las Ventas en la comercialización del arroz. Según la legislación del IGV, el arroz pilado es un producto que se encuentra gravado con el citado impuesto. El arroz es un producto de consumo masivo e ingrediente principal en la dieta de los hogares peruanos.

Podemos mencionar algunas características de la modalidad de evasión en el sector arrocero, detectada por los sistemas de fiscalización de la SUNAT:

- En el 95% de las operaciones se emplean comprobantes de pago de terceros para sustentar la transacción o el traslado.
- Un gran número de comercializadores de arroz no declara sus operaciones reales porque usa facturas y Registro Único de Contribuyente (RUC) de otras personas, lo que no permite conocer sus verdaderos ingresos.
- Existen personas naturales que venden sus facturas a los comerciantes de arroz para que estos las entreguen en las ventas que realizan. En la mayoría de los casos estas facturas se refieren a rubros ajenos a la comercialización de arroz.
- Los comprobantes de pago sustentan un crédito fiscal falso, que es utilizado indebidamente por un elevado número de contribuyentes.
- En promedio, grandes, medianos y pequeños comerciantes de arroz pilado ocultan el 95% de los montos de sus transacciones comerciales.
- Sólo entre noviembre del 2001 y abril del 2002, las unidades operativas de Control Móvil de la SUNAT (unidades vehiculares que pueden intervenir a los contribuyentes para que sustenten el traslado de los bienes) intervinieron en la ciudad de Lima traslados de lotes de arroz por un valor de 166 millones de nuevos soles, de los cuales -luego de investigarse las remesas- se estableció que apenas 8 millones (5% del total) habían sido declarados.

3. Percepción de la evasión en el Impuesto General a las Ventas por parte de los contribuyentes.

La evasión tributaria constituye una forma de contravención a las disposiciones legales vigentes, y por lo tanto, una conducta ilícita consistente en el incumplimiento de las obligaciones impuestas por esas disposiciones.

La estrategia de combate al fraude fiscal requiere de una legitimación social y política. En efecto, en una sociedad democrática los tributos se establecen mediante leyes que emanan de la voluntad de los ciudadanos, manifestada a través de sus legítimos representantes. Ergo, la lucha contra la evasión tributaria no puede entenderse de otra forma que no sea la de dar vigencia a la voluntad popular así manifestada. El proceso de legitimación y de "concientización" del combate al fraude fiscal debe partir del hecho que los ciudadanos estén convencidos que éste es un problema de todos y que la evasión tributaria implica una reducción en las disponibilidades financieras del Estado, mermando su accionar para proveer adecuadamente los bienes y servicios públicos.

Llegar a conocer con algún grado de certeza el nivel de evasión tributaria de un país es útil para toda Administración Tributaria. Un camino sencillo es preguntar a los propios contribuyentes cuál creen ellos que es la magnitud de la evasión tributaria. Según los resultados publicados en el World Competitive Yearbook para el año 1998, Singapur encabezaría el país con la menor percepción. Asimismo, los países latinoamericanos, salvo Chile, se encuentran en la mitad inferior de la muestra.



Cuadro Nº 3

**NIVEL DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO CON
RELACIÓN A OTROS PAÍSES
RANKING DE COMPETITIVIDAD 1998**

País	Lugar	Índice (0-10)	País	Lugar	Índice (0-10)
Singapur	1	8,18	Islandia	25	4,19
Hong Kong	2	7,68	Tailandia	26	3,77
Nueva Zelanda	3	7,18	China	27	3,56
Finlandia	4	7,02	Polonia	28	3,23
Chile	5	7,00	Corea	29	3,06
Suiza	6	6,00	Hungría	30	3,06
Canadá	7	6,64	Eslovenia	31	2,94
Luxemburgo	8	6,57	Portugal	32	2,92
Estados Unidos	9	6,22	Indonesia	33	2,70
Japón	10	6,15	Italia	34	2,67
Reino Unido	11	6,03	República Checa	35	2,54
Malasia	12	5,94	Sudáfrica	36	2,53
Noruega	13	5,67	Brasil	37	2,52
Holanda	14	5,67	México	38	2,50
Austria	15	5,47	India	39	2,50
Francia	16	5,44	Bélgica	40	2,45
Dinamarca	17	5,43	Turquía	41	2,44
España	18	5,09	Filipinas	42	2,39
Israel	19	4,96	Grecia	43	2,09
Irlanda	20	4,84	Venezuela	44	2,04
Australia	21	4,76	Argentina	45	2,02
Alemania	22	4,66	Colombia	46	1,85
Taiwán	23	4,56	Rusia	47	0,66
Suecia	24	4,40			

Fuente: World Competitive Yearbook 1999.

En el Perú, se realizó la Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción elaborada por el Grupo Apoyo⁵, por encargo de la Asociación Pro Ética, publicándose los resultados de la misma en el Diario Gestión, donde se observa con preocupación algo que ya se conoce, esto es, la falta de conciencia tributaria

de la ciudadanía, que puede tener alguna explicación en la incapacidad de la Administración Tributaria para llegar a todo el sector informal y al descrédito en el uso de los fondos públicos. Lo que refleja la encuesta es que un alto porcentaje de la población acepta la evasión de impuestos.

⁵ APOYO OPINIÓN Y MERCADO. Grupo Apoyo, Publicado en el "Diario Gestión" el 04/11/2004.

Cuadro Nº 4

ACTOS DE CORRUPCIÓN MÁS TOLERADOS

	Alta Tolerancia		Tolerancia Media		Bastante Definido	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Evitar pagar el pasaje si se puede.	5	7	76	73	14	10
Dar un sobsequio o dinero para aplicar un trámite judicial.	5	6	60	63	24	29
Dar un sobsequio o dinero para aplicar un trámite judicial.		6				
Que un funcionario público favorezca a parientes y amigos.	6	6	70	70	22	22
Comprar productos permitidos.	7	5	75	75	16	10
Pagar una propina para que le cobren una multa.	3	3	79	69	25	26
Aceptar dinero o regalos a cambio de favores.	4	3	73	70	22	25
Comerse con el vacilo o cuando se dan de más.	3	3	75	73	17	23
No pedir factura para enterar IGV.	4	3	78	73	10	22

Base Total de entrevistados.

Fuente: APOYO OPINIÓN Y MERCADO.

Publicado en el "Diario Gestión" el 04/11/2004.

Cuadro Nº 5
ACTOS DE CORRUPCIÓN MEDIANAMENTE TOLERADOS

	Alta Tolerancia		Tolerancia Media		Bastante Definido	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Paparse la luz roja si no hay policía.	2	2	73	64	24	20
Evadir impuestos si sabe que no le descubrirán.	2	2	73	74	23	26
No declarar en la Aduanas para no pagar impuestos.	3	3	73	71	20	23
Calcular los impuestos a la compra sin pagar.	3	2	80	77	16	19
Comerse con el dinero de una bilatera que tiene la dirección de su dueño.	3	3	60	65	27	32
Contribuir sin aulo al exceso de velocidad si no hay policía.	1	1	75	71	22	20
Comprar en un comercio.	1	1	75	71	20	24
Tolerancia por los.	1	1	73	72	24	24

Base Total de entrevistados.

Fuente: APOYO OPINIÓN Y MERCADO.

Publicado en el "Diario Gestión" el 04/11/2004.

4. Problemas estructurales que afectan la recaudación del Impuesto General a las Ventas: alto grado de informalidad

La economía informal supone la existencia de actividades económicas que se desarrollan al margen del conocimiento y, por lo tanto, del control de las autoridades tributarias. Desde la perspectiva fiscal, M. Medaghri Alaoui señala como elementos que componen el sector informal "la reunión de ingresos, de bienes y de actividades que no han sido objeto de declaraciones verbales o escritos ante la administración fiscal"⁶.

Entre otras razones de la informalidad, cabe indicar que el aumento de los impuestos sobre la actividad legal incita a escoger esta vía, lo que trae como consecuencia una reducción de la actividad legal y una disminución del nivel de los ingresos tributarios. También es el exceso de la intervención estatal, en materia de los reglamentos como en la presión fiscal y parafiscal, que hace que ciertos sectores de la economía se refugien en la informalidad. En este contexto la actividad informal aparece más atractiva que aquella ejercida en la legalidad.

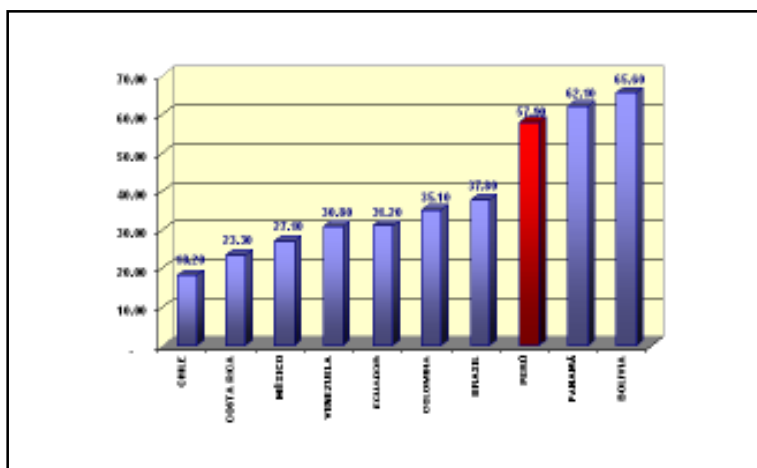
Las personas o empresas que desarrollan estas actividades obviamente no se registran ante la Administración Tributaria (hay una tendencia a permanecer ocultas). En este sentido, una primera tarea de control por parte de la Administración Tributaria es lograr su identificación.

Para poder detectar esa economía informal, resulta de vital importancia desarrollar estrategias que optimicen al máximo la información de que dispone la Administración, tanto la que se ha ido acumulando internamente, como la obtenida de fuentes externas, todo lo cual permitirá realizar, de manera intensiva, los cruces de información que saquen a luz a aquellos que desean mantenerse en la oscuridad.

El Gráfico N° 5 muestra el peso de la informalidad en el PBI de varios países de la región. La media es 41%, nivel muy elevado y cuya reducción representa un gran potencial de recursos fiscales.

Gráfico N° 5

ESTIMACIONES DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN PAÍSES DE LA REGIÓN 1997 (% del PBI)



⁶ MEDAGHRI Alaoui, 1989, La fiscalisation de l'informel, Revue Française de Finances Publiques, Pág. 58.

5. El problema de la ampliación de la base tributaria en el Impuesto General a las Ventas

En los países en desarrollo como los de América Latina, la actividad económica que se encuentra dentro del ámbito de control de la Administración Tributaria siempre es reducida, por lo que si no se amplía la base de contribuyentes controlados, no es posible lograr un crecimiento sostenido de los niveles de recaudación. El crecimiento de la base es una de las recomendaciones más comúnmente dirigidas a las administraciones fiscales de los países en vías de desarrollo.

Por regla general, la recaudación se concentra en los Principales Contribuyentes que llegan a tener una participación muy alta en el total de los ingresos tributarios. En el caso peruano, la recaudación de los Principales Contribuyentes constituye el 85% de la recaudación total.

Un aumento de las tasas impositivas, en caso que resulte insuficiente la recaudación de la base de contribuyentes controlados, puede conducir a un aumento de la ilegalidad en estos sectores. La concentración de la presión fiscal sobre el segmento reducido de los contribuyentes controlados, pone la situación peligrosa debido a que estos sectores tradicionalmente supervisados, consideran que aquellos que se encuentran al margen provocan una competencia desleal, lo cual puede inducirlos a optar por el fraude tributario.


Los sectores no controlados o débilmente controlados por la Administración, normalmente están relacionados con ciertas actividades económicas que por su tipo, magnitud o localización geográfica, hacen difícil su control.

Se sabe que en los países en desarrollo, los medianos y pequeños contribuyentes de baja significación fiscal, constituyen

el sector más difícil de controlar, con la agravante, como lo menciona Darío Gonzales⁷, de que la experiencia de muchos países indica que la Administración Tributaria desconoce la identidad de parte de estos posibles contribuyentes debido a la magnitud que alcanza en muchos de ellos la economía informal o subterránea.

En la experiencia de la Administración Tributaria peruana, se han realizado investigaciones que han constatado que hay productos que se comercializan a gran escala y que acusan notables signos de incumplimiento tributario durante su acopio, transformación y venta. Entre ellos están la piedra chancada y la arena (que se usan en la construcción), la madera (sobre todo en la selva), y los desechos metálicos que en montos importantes se reciclan y negocian para obtener, finalmente, fierro de construcción, varillas y repuestos industriales. Asimismo, la comercialización de productos como arroz, azúcar, alcohol etílico, cerveza, bebidas gaseosas, harina de trigo, trigo, gas licuado de petróleo, el combustible de la selva y los sectores de transporte de bienes y mercancías, avícola, pesca y textil.

La ampliación de la base tributaria constituye un aspecto que demanda un esfuerzo especial por parte de la Administración Tributaria, para lo cual en la experiencia peruana se han desarrollado nuevas estrategias que están permitiendo logros tangibles.



Son muchos los estudios que coinciden en señalar que la renuncia tributaria constituye una importante fuente de fragilidad fiscal y, por tanto, de recursos potenciales en América Latina.

⁷ GONZÁLES, Darío, "La Administración de Contribuyentes de Difícil Control". Pág. 41-42.

6. Las exoneraciones tributarias y la ampliación de la base imponible

Al igual que en otros países, en el Perú el Impuesto al Valor Agregado cuenta con un importante número de exoneraciones y beneficios tributarios, de carácter regional y sectorial cuyo efecto es reducir la base imponible gravada y, por tanto, los ingresos tributarios.

Las denominadas renunciaciones tributarias o gastos tributarios, forman parte de la política fiscal, al ser una manera de atraer inversión, promover el desarrollo industrial o regional, apuntalar algunas industrias estratégicas, entre otros.

La aplicación de estos incentivos exige mucha sofisticación en la legislación tributaria, por ejemplo, mediante la inclusión de tasas diferenciadas, exoneraciones y el uso de créditos fiscales y compensaciones.

Podemos señalar algunas críticas e identificar los problemas de control y seguimiento en la aplicación de los incentivos tributarios que erosionan la base imponible del IGV:

- a) Alto costo de fiscalización para la Administración Tributaria.
- b) Participación de diferentes entidades del Estado en la supervisión.
- c) El sistema tributario se torna complejo.
- d) Se viola el principio de neutralidad que presupone una tasa efectiva uniforme de tributación en diferentes actividades económicas.
- e) El Régimen de Amazonía se aplica a un área que abarca más de la mitad del territorio nacional, sin delimitación adecuada; es decir, completamente abierto al desvío del beneficio.
- f) El Régimen de Ceticos se ha establecido de manera cuestionable, con el propósito de promover el empleo regional.

- g) Los sectores y regiones beneficiarios están siendo subsidiados por medio de incentivos bajo criterios no muy bien definidos.
- h) Existe implícitamente una especie de planificación o ingeniería tributaria que selecciona a los "ganadores" exonerándolos del impuesto, y grava a los "perdedores".

Además de violar los principios estructurales de neutralidad, simplicidad y equidad, el proceso de desintegración, causado por la proliferación de beneficios tributarios, amenaza el rendimiento del conjunto del sistema tributario. Pese al evidente nivel corrosivo de estos incentivos tributarios sobre la Administración Tributaria y los ingresos fiscales, existe una enorme resistencia política en su eliminación.

No obstante, siendo concientes las autoridades de turno de la importancia del tema, en el año 2000 se elaboró el documento "PERU: Gastos Tributarios 2000", donde se identificaron un total de 235 gastos tributarios, de los cuales más de la mitad correspondían al IGV. De estos, se procedió a estimar un grupo de 68 más importantes, obteniéndose un costo anual estimado de S/. 4 047,00 millones, es decir 1,9% del PBI.

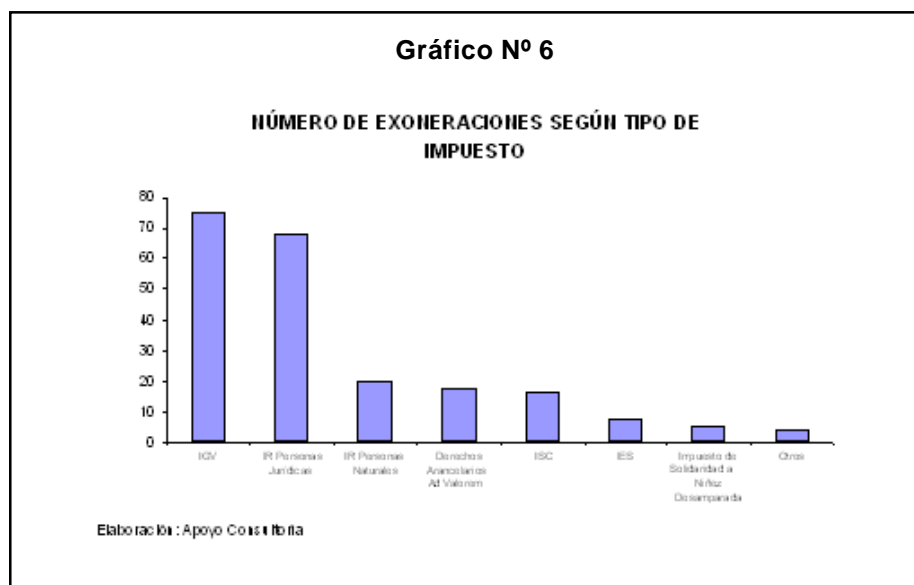


Cuadro N° 6

PERÚ: PRINCIPALES BENEFICIOS TRIBUTARIOS DEL IGV

Sector Beneficiado	Tipo de beneficios
Minería	Recuperación anticipada del IGV.
Hidrocarburos	Recuperación anticipada del IGV. Exoneración del IGV por la importación de insumos durante la exploración. Exoneración del IGV a los combustibles en tres regiones del país.
Agricultura	Exoneración del IGV a los productos agrícolas del Apéndice I del TUO de la Ley del IGV.
Industria (selva y frontera)	Exoneración del IGV a la venta en zona de selva y frontera.
Vivienda	Exoneración del IGV a la primera venta de inmuebles de un valor inferior a \$ 35,000 (dólares americanos).
Turismo y hotelería	Exoneración del IGV por servicios prestados a favor de operadores del exterior.
Educación	Exoneración del IGV a los servicios educativos.
Ceticos	Exoneración del IGV a la venta de bienes y prestación de servicios en la zona de tratamiento especial.
Amazonía	Exoneración del IGV a la venta de bienes, prestación de servicios, contratos de construcción y primera venta de inmuebles, al interior de la zona de Amazonía. Crédito fiscal especial de 25% y 50% en ventas fuera de Amazonía.

Fuente: Fondo Monetario Internacional - FMI.
Diario "Gestión" 29/11/2001.



7. La problemática de la tasa en el Impuesto General a las Ventas

Las tasas impositivas constituyen un aspecto fundamental en el funcionamiento y rendimiento de un tributo como el IVA. Esta alícuota o porcentaje puede adquirir diferentes valores según la finalidad que se le quiera otorgar a dicho gravamen. Así por ejemplo, se puede aplicar distintas tasas para diferenciar el tratamiento de bienes y servicios, según sean considerados como productos suntuarios o de primera necesidad, o introducir determinadas tasas con fines de política económica con la finalidad de promover o controlar el crecimiento de sectores específicos de la economía.

En concreto, la estructura impositiva del IVA se puede componer de una tasa normal o general, de una tasa más alta o incrementada, de aplicación para bienes y servicios denominados suntuarios o de lujo y de una o varias tasas menores o reducidas a las que están sujetas las mercancías y prestaciones catalogadas como de primera necesidad.

En el Perú, la tasa del Impuesto General a las Ventas es del 19%. Es una tasa única, aplicable a todas las operaciones

gravadas con el impuesto, excepto en el caso de la comercialización del arroz pilado que tiene una tasa del 4%. La tasa del impuesto fue incrementada temporalmente del 18% al 19% hasta el 31 de julio del 2006, mediante la Ley N° 28033, vigente desde el 01 de agosto del 2003. Haciendo una comparación con las tasas del IVA aplicadas en los demás países de Latinoamérica, la tasa aplicada en el Perú se ubica en el segmento de las tasas más altas.

Cabe señalar, que a la fecha no se han realizado estudios sobre los efectos en la recaudación del IGV ocasionados por el hecho del incremento en la tasa del impuesto. La tendencia mostrada en los dos últimos años respecto al aumento de los niveles de recaudación del IGV, pareciera sugerir que el incremento de la tasa del 18% al 19% no ha afectado los niveles recaudatorios del impuesto.

No obstante, en cuanto a la eficiencia del IGV con una tasa del 19%, el Perú obtiene una eficiencia relativa de 71% en su recaudación. Otros países con menor tasa como Chile (18%), tienen una eficiencia relativa mayor (104%).

Cuadro N° 7

EFICIENCIA DEL IGV COMPARATIVO CON OTROS PAÍSES

País	Recaudación de Impuestos (% PBI) (1)	Tasa IVA (%)(2)	Eficiencia (1/2)
Argentina	12,5	21	59%
Bolivia	13,9	13	107%
Chile	18,7	18	104%
Perú	13,5	19	71%
Venezuela	12,2	14,5	84%

Fuente: Banco Mundial, Global Competitiveness Report 2002-2003.
Elaboración: APOYO Publicaciones

8. El régimen sancionatorio en el Impuesto General a las Ventas

Una herramienta fundamental para favorecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes y para que la Administración aplique con éxito las normas tributarias, lo constituye el régimen sancionatorio. La legislación, en el caso particular del IVA, debe contener un régimen sancionador riguroso, que haga caro el defraudar pero que sea equilibrado para que pueda ser realmente aplicado.

En la legislación peruana se contempla, por una parte, el régimen sancionatorio de carácter administrativo, que está normado en el Libro IV del Texto Único Ordenado del Código Tributario y, por otra parte, el ilícito penal tributario, que está regulado por el Decreto Legislativo N° 813.

Las sanciones administrativas están referidas a infracciones de inscribirse, actualizar o acreditar la inscripción, emitir, otorgar y/o exigir comprobantes de pago y/u otros documentos, llevar libros y registros contables o contar con informes u otros documentos, presentar declaraciones y comunicaciones, permitir el control de la Administración Tributaria, informar y comparecer ante la misma y otras obligaciones tributarias.

Por otra parte, conforme al artículo 43° del TUO de la ley del Impuesto General a las Ventas, tratándose de ventas, servicios o contratos de construcción omitidos, detectados por la Administración Tributaria, no procederá la aplicación del crédito fiscal que hubiere correspondido deducir del Impuesto Bruto generado por dichas ventas. Asimismo, el artículo 44° del TUO

dispone que el comprobante de pago o nota de débito emitido que no corresponda a una operación real, **obligará al pago del Impuesto consignado en éstos, por el responsable de su emisión.** Asimismo, el que recibe el comprobante de pago o nota de débito **no tendrá derecho al crédito fiscal o a otro derecho o beneficio derivado del Impuesto General a las Ventas** originado por la adquisición de bienes, prestación o utilización de servicios o contratos de construcción.

En cuanto a las sanciones penales, la Ley Penal Tributaria, Decreto legislativo N° 813, tipifica el delito de defraudación tributaria al señalar en su artículo 1°, que el que, en provecho propio o de un tercero, valiéndose de cualquier artificio, engaño, astucia, ardid u otra forma fraudulenta, deja de pagar en todo o en parte los tributos que establecen las leyes, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 5 (cinco) ni mayor de 8 (ocho) años y con 365 (trescientos sesenta y cinco) a 730 (setecientos treinta) días-multa.



LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS

1. La suficiencia recaudatoria del sistema tributario peruano

Podemos partir del hecho positivo que las reformas tributarias implementadas entre 1990 a 1997 lograron un incremento de cinco puntos porcentuales en la presión tributaria, pasando de 9% a 14,5% del PBI. Sin embargo, el progreso registrado perdió fuerza y dinamismo en los últimos años de la década de los noventa, lo cual se tradujo en un descenso de la presión tributaria

hasta niveles ligeramente superiores a 12% en el año 2000.

En general, el rendimiento del sistema tributario peruano, en comparación con otras realidades de Latinoamérica, es bastante bajo. Los ingresos tributarios en el Perú, como porcentaje del PBI (15%) se encuentra en el segmento inferior.

2. Aumento de la capacidad recaudatoria del Impuesto General a las Ventas

En el ámbito de los países latinoamericanos, casi todos recaudan entre 70% y 80% de los ingresos tributarios por impuestos indirectos. Solo Colombia, México y Panamá tienen una distribución mejor balanceada. Podemos observar, que a lo largo del tiempo se ha registrado un estancamiento de los impuestos al ingreso frente al incremento en la participación de los impuestos al consumo. Asimismo, los impuestos al comercio exterior se han reducido por la mayor apertura comercial y reducción de barreras arancelarias.

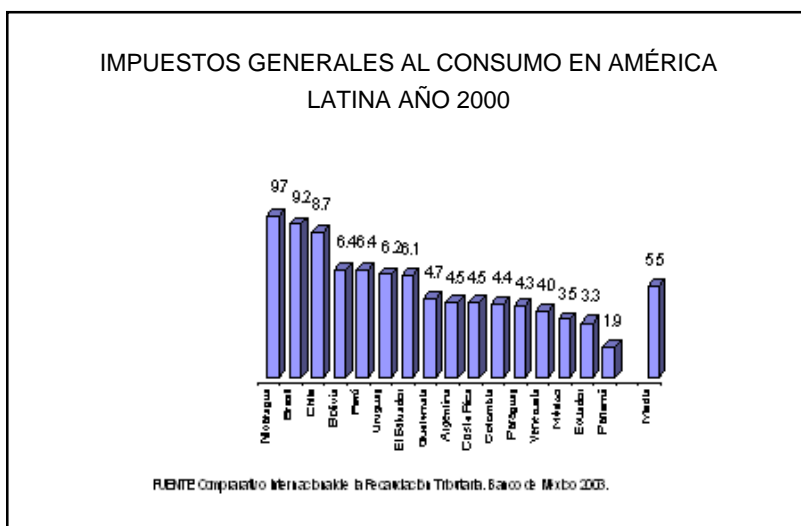
La política fiscal implementada en estos últimos años en el Perú, ha seguido confiando la recaudación más en los impuestos indirectos como el IGV, que en impuestos directos, esto es, el Impuesto a la Renta. Es decir, el sistema tributario se basa en impuestos que son regresivos pero de fácil recaudación. No obstante, a pesar de aumentar su participación en la recaudación, la productividad del IGV no es la mejor debido a la erosión de su base imponible



como consecuencia de las exenciones y beneficios tributarios, los altos niveles de evasión y las deficiencias de administración.

En el Gráfico N° 7, se puede observar que los ingresos que se obtienen del Impuesto al Consumo en el sistema tributario peruano está por encima de la media de los ingresos obtenidos por los demás países latinoamericanos. No obstante, el potencial de recaudación de este impuesto para incrementar los ingresos tributarios, aún es importante.

Gráfico N° 7



3. La mejora de la gestión de recaudación del Impuesto General a las Ventas: la implementación de medidas administrativas para combatir la evasión y el incumplimiento

Siempre se ha señalado como factor del éxito recaudatorio de los impuestos generales al consumo tipo valor agregado, la contraposición de intereses de los contribuyentes que participan en el ciclo de producción y comercialización de los bienes, al aplicar el sistema de crédito, por el impuesto pagado en las adquisiciones, contra el débito originado en las enajenaciones.

Como lo refiere CLAUDINO PITA⁸, esta cadena de contraposición de intereses puede romperse, ante lo cual diversos países han implantado regímenes de sustitución tributaria para evitar la evasión que podría generarse, estableciendo la obligación de imputar en el precio a cobrar por el vendedor, el valor agregado que presuntivamente se generará en la etapa siguiente de comercialización. En otros casos, para ciertas actividades de difícil control, algunos países determinan la obligación de los adquirentes de retener, del precio a pagar a sus proveedores, el impuesto

que presuntivamente se habría generado en las adquisiciones.

Según DARÍO GONZÁLES⁹, en la Argentina, una vez analizadas las grandes líneas operativas de los sectores económicos difíciles de controlar en el IVA, se detectó para cada uno de ellos lo que se ha dado en llamar "la parte más angosta del reloj de arena", en la que se dan las dos características básicas para el establecimiento de sistemas combinados de retención-percepción, es decir, que sean centros importantes de medición del tráfico económico y de concentración operacional de fondos, produciéndose así la captura de la posible evasión "hacia atrás" y "hacia delante", agilizando la función de recaudación por el mejoramiento del fluj de fondos.

Por otra parte, HORACIO CASTAGNOLA¹⁰ expone que los beneficios que presenta el sistema de retención son muchos y variados pero, fundamentalmente, apuntan a la

⁸ PITA, Claudino, "Los Sistemas Tributarios Latinoamericanos y la adecuación a la imposición de la renta a un contexto de globalización". Pág. 146.

⁹ GONZÁLES, Darío, "La Administración de Contribuyentes de Difícil Control". Pág. 47.

¹⁰ CASTAGNOLA, Horacio, "La Aplicación de Regímenes de Retención y Substitución en el IVA", Pág. 72-73.

posibilidad de captar en forma rápida y certera parte del tributo respectivo, lo que lo hace particularmente útil en el Impuesto al Valor Agregado, atento que es un gravamen que se va desarrollando en etapas económicas sucesivas con la participación de sujetos claramente distinguibles por sus actividades, ayudando aún más a que el abanico de las vías de retención se amplíe, sin que el Organismo pierda el control que debe ejercer también sobre los agentes de retención.

En la experiencia de la Administración Tributaria peruana en su lucha contra el fraude fiscal en el Impuesto General a las Ventas, se han implementado diversas estrategias de control y fiscalización. Desde mediados del año 2002, la SUNAT estableció un conjunto de medidas de carácter administrativo destinadas a ampliar la base tributaria combatiendo la evasión y las brechas de cumplimiento. Las medidas aplicadas empezaron a rendir sus frutos al mes siguiente de su implementación, consolidándose el resultado positivo que se refleja el incremento de la recaudación del IGV en los años 2003 y 2004. Estas medidas, no sólo permitieron ampliar la base tributaria, al incorporar alrededor de 254 mil contribuyentes que antes no cumplían con declarar y pagar sus tributos, sino que también ha permitido potenciar la recaudación de otros tributos como el Impuesto a la Renta.

A partir del año 2002 se crearon e implementaron los sistemas de retenciones, percepciones y deducciones del IGV. Los objetivos que se persiguen con la implementación de estos sistemas son:

- a) asegurar el pago de las obligaciones tributarias del IGV;
- b) proveer información de los agentes económicos e importes de las operaciones sujetas a estos sistemas;
- c) reducir o eliminar la posibilidad que los contribuyentes que realizan operaciones afectas posteriormente

se hagan no habidos y burlen el seguimiento y control de la Administración;

- d) identificar a aquellos contribuyentes que realizan operaciones gravadas pero que permanecen en la informalidad;
- e) reducir el incumplimiento en el IGV derivado del ocultamiento de las ventas afectas (ventas sin comprobante).

3.1 Régimen de Retenciones del IGV

El régimen de retenciones del IGV, al igual que en otros países que han implementado este sistema, se explica en el concepto que el agente de retención, por ser deudor o por ejercer una función pública, una actividad u oficio o una profesión, se encuentra en contacto con una suma de dinero que, en principio, correspondería al contribuyente, pero que por mandato legal debe amputar (detracer) la parte de la misma que corresponde al fisco en concepto de tributo, ingresándola a la orden de ese acreedor. En el régimen de retención del Impuesto al Valor Agregado peruano se aplica una tasa de retención que no es excesiva e, inclusive, resulta inferior a las tasas que se aplican en otros países vecinos.



Cuadro Nº 8**TASA DE RETENCIÓN DEL IVA EN OTROS PAÍSES**

País	Tasa IVA	Clase de sistema de retención	Tasa de retención	% respecto al IVA
Argentina	21%	- Empresas proveedoras - Tarjeta de Crédito - Otros	Del 8,4% al 6,8%	40-80%
Colombia	16%	- Régimen Común - Emisores de Tarjetas de Crédito y Débito - Quienes contratan con no domiciliados	12%	75%
Ecuador	12%	- Agentes Especiales - Entidades Públicas	3,6% en bienes 8,4% en servicios	30% en bienes 70% servicios
Uruguay	23%	- Entidades Públicas que paguen obras públicas viales	11,5%	50%
Perú	19%	- Agentes de Retención Régimen General	6,0%	31,5%

Fuente: SUNAT.

Este Régimen, creado mediante la Resolución de Superintendencia N° 037-2002, empezó a operar con 1.202 agentes retenedores que efectuaron la retención a sus proveedores sobre las operaciones llevadas a cabo desde el 1° de junio del 2002. A partir del 1° de noviembre de dicho año, se amplió la lista de agentes retenedores gracias a la incorporación a dicho régimen de 243 unidades ejecutoras del Sector Público, las cuales manejan importantes volúmenes de compras.

El Régimen de Retenciones del IGV, es aplicable a los proveedores cuyas operaciones gravadas en la venta de bienes, primera venta de bienes inmuebles, prestación de servicios y contratos de construcción, sean realizadas a partir del 01 de junio del 2002 con contribuyentes designados como Agente de Retención. El proveedor, que realice las operaciones antes mencionadas, está obligado a aceptar la retención establecida por este régimen.

El sistema de retenciones se aplica exclusivamente en operaciones gravadas con el IGV; en este sentido, no es de aplicación en operaciones que estén exoneradas e inafectas. Se exceptúa de la obligación de retener cuando el pago efectuado es igual o inferior a S/. 700,00 nuevos soles y la suma del importe de la operación de los comprobantes involucrados, ajustados por las notas de contabilidad respectivas, no supere dicho importe.

La base de la retención corresponde al precio de venta del comprobante de pago, el mismo que incluye el IGV. La designación de Agentes de Retención, así como la exclusión de alguno de ellos, se efectuará mediante Resolución de Superintendencia de la SUNAT, debiendo ser notificados conforme a lo dispuesto por el artículo 104° del Código Tributario.

La tasa de la retención es el seis por ciento (6 %) del importe total de la operación gravada. Debe precisarse que

el importe total de la operación gravada es la suma total que queda obligado a pagar el adquirente, usuario del servicio o quien encarga la construcción, incluidos los tributos que graven la operación, inclusive el IGV.

3.2 Régimen de Percepciones del IGV

El Régimen de Percepciones del IGV es un procedimiento administrativo de recaudación, aplicable a la venta interna de determinados bienes, la venta de combustible y la importación. Este régimen es un sistema mediante el cual la SUNAT designa algunos contribuyentes como Agentes de Percepción, para que realicen el cobro por adelantado de una parte del IGV que sus clientes van a generar luego, por sus operaciones de venta gravadas con este impuesto. Este régimen no es aplicable a las operaciones de venta de bienes exoneradas o inafectas del IGV.

Tal como lo señala DARÍO GONZÁLES¹¹, el Agente de Percepción es aquél que por ser acreedor o por su profesión, oficio o actividad, se halla en la situación de recibir del contribuyente una suma de dinero, a cuyo monto originario debe adicionársele el tributo que luego ingresará al fisco.

Inicialmente el Régimen de Percepciones del IGV, se creó para la comercialización de combustibles, empezando a operar el 14 de octubre del 2002, en virtud de la Resolución de Superintendencia N° 128-2002/SUNAT, nombrándose como agentes de percepción a 19 principales empresas productoras y comercializadoras de combustibles, las que se encargan de cobrar el IGV, por adelantado, a los clientes que adquieran su producto (principalmente, grifos y empresas). Luego, en el año 2003 el régimen de percepciones se amplió a

la importación mediante la Resolución de Superintendencia N° 203-2003/SUNAT.

Durante el año 2004, mediante Resolución de Superintendencia N° 189-2004/SUNAT, publicada el 22 de agosto del 2004, se amplió este régimen aplicándolo a la venta interna de algunos productos elegidos en función a los índices de evasión existentes en su cadena de distribución y comercialización. Estos productos son: harina de trigo, gas licuado, cerveza, gaseosas, agua y otras bebidas no alcohólicas, así como insumos relacionados a estos productos como son el dióxido de carbono, botellas, envases de vidrio y plástico, tapas, tapas roscas, entre otros. Esta ampliación de las percepciones debía entrar en vigencia a partir de noviembre 2004; sin embargo, se postergó la entrada en vigencia hasta el 1° de enero 2005 con tres tasas: 0,5%, 2% y 10% (mediante R.S. N° 299-2004/SUNAT, de diciembre 2004, se estableció transitoriamente el 2% como la tasa general).

El monto de la percepción en la venta interna de bienes es el que resulta de aplicar el 2% (régimen transitorio) sobre el precio de venta, incluido el IGV.

Los sujetos que actúen en la comercialización de combustibles y que hayan sido designados por la SUNAT como Agentes de Percepción, cobran adicionalmente a sus clientes, el importe resultante de aplicar un porcentaje señalado por la norma, esto es, el 1% sobre el precio de venta de estos bienes (suma que incluye el valor de venta y los tributos que graven la operación).

En la importación el monto de la percepción del IGV será determinado aplicando los porcentajes de 10%, 5% ó 3,5% sobre el importe de la operación.

¹¹ GONZÁLES DARÍO, Ob. Cit. Pág. 47.

El cliente sujeto de la percepción podrá deducir del IGV que le corresponda pagar, las percepciones que le hubieran efectuado hasta el último día del período al que corresponda la declaración. Para ello deberá presentar su declaración y pago mensual del IGV utilizando el PDT - IGV Renta Mensual (Formulario Virtual 621) donde consignará las percepciones que se le hubieran realizado a efecto de deducir del tributo a pagar. Si no hubiera operaciones gravadas o si éstas resultaran insuficientes para absorber las percepciones que le hubieran practicado, el exceso se podrá utilizar como deducción en los meses siguientes hasta agotarlo. Si luego de 6 meses consecutivos (3 meses a partir del 01 de abril del 2005) se mantuviese un monto de percepción sin poder aplicar, se podrá solicitar su devolución.

3.3 Sistema de Deduciones del IGV

El Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central - SPOT- creado mediante el Decreto Legislativo N° 917 y denominado comúnmente Sistema de Deduciones, ha venido aplicándose paulatinamente desde el año 2002.

Es un mecanismo que tiene el Estado para garantizar el pago del IGV en sectores con alto grado de informalidad. La introducción de este sistema en la gestión del citado impuesto ha tenido un

rol estratégico en el éxito de la ampliación de la base tributaria y en el incremento de la recaudación durante los años 2002 al 2004. El sistema ha demostrado su eficacia en combatir la evasión.

El objetivo del sistema de deducciones es ampliar la base tributaria para que todos los contribuyentes paguen los tributos que les corresponden, eliminando la competencia desleal entre formales e informales. Además, permite sincerar los precios en algunos mercados, protegiendo a los pequeños productores.

Luego de realizar diversos estudios de campo y cruces de información, la SUNAT detectó la existencia de un primer grupo de sectores en los que se producían altos niveles de incumplimiento e informalidad, siendo estos sectores a los que aplicó inicialmente el sistema.

Así, los primeros productos o actividades involucradas en esta red de alto incumplimiento durante los procesos de comercialización, fueron el azúcar, el arroz pilado, el alcohol etílico, la pesca, el maíz amarillo, el algodón, la caña de azúcar, la madera, los desechos metálicos, la piedra y arena para la construcción y otros productos comprendidos en el inciso a) del Apéndice I de la Ley del IGV (en los casos de renuncia a la exoneración a dicho impuesto), como son la leche cruda entera, el café en grano, los espárragos, entre otros productos¹².

¹² La aplicación del sistema de deducciones para los bienes del Apéndice I del TUO de la Ley del IGV, en los casos de renuncia a la exoneración del IGV resulta necesaria, ello porque durante los últimos años **los proveedores de estos bienes han venido trasladando crédito fiscal (IGV) a las empresas compradoras de dichos bienes, sin haberlo pagado**. Cabe precisar, que estos proveedores se encontraban exonerados de pagar el IGV (no estaban obligados a pagar el IGV), pero por voluntad propia o presión del comprador renunciaron a dicha exoneración. La figura irregular se presenta porque los proveedores, que han renunciado a la exoneración del IGV, no pagan dicho impuesto al Fisco, mientras que los compradores usan como crédito fiscal el IGV que no ha sido pagado. Muchas empresas compradoras de estos bienes del Apéndice I del TUO de la Ley del IGV, tienen poder para fijar los precios en el mercado, obligando a sus proveedores (normalmente pequeños productores) a renunciar a la exoneración del IGV para utilizar el crédito fiscal, pero les pagan el precio sin considerar el IGV, tal como lo establece Ley. De esta forma, algunos grandes compradores que dominan el mercado, presionan los precios a la baja (aumentando sus utilidades), y ocasionan que la utilidad del pequeño productor sea el IGV que no pagan al Fisco. Entonces, cuando hay un mecanismo que obliga al pago de tributos, los pequeños productores reaccionan en forma negativa.

Posteriormente, se incorporaron al sistema los productos hidrobiológicos, los animales vivos, carnes y despojos comestibles, abonos, cueros y pieles, aceite y harina de pescado, embarcaciones pesqueras, las operaciones de prestación de servicios de intermediación laboral, los servicios de tercerización (Contratos de Gerencia), arrendamiento de bienes muebles, mantenimiento y reparación de bienes muebles, movimiento de carga y otros servicios empresariales, tales como los jurídicos, de contabilidad y auditoría, asesoramiento empresarial, publicidad, etc., señalados expresamente en la norma.

La resistencia de los sectores económicos involucrados en la comercialización de los productos que se iban incorporando al sistema, han provocado que se tome la decisión política de suspender temporalmente su aplicación. Así, estuvieron suspendidas las detracciones a la venta de maíz amarillo y al arroz. En el caso del maíz amarillo, la suspensión se prorrogó hasta el 31 de agosto del año 2004, fecha a partir de la cual se reinició la aplicación del sistema. Por el lado del arroz, mediante Ley N° 28211 se derogó la aplicación de las detracciones a la venta de este producto y se creó el impuesto de 4% a la venta de arroz pilado.

Cabe mencionar que, por Resolución de Superintendencia N° 247-2004/SUNAT, la aplicación de este sistema de pago sobre la venta de animales vivos y carnes y despojos comestibles se suspendió inicialmente hasta el 31 de octubre y luego hasta el 1° de enero del 2005. Las presiones políticas del sector ganadero han determinado una nueva prórroga en la aplicación del sistema hasta el 30 de septiembre del 2005, fecha a partir de la cual se aplicará una tasa de 4%.

Este sistema no implica un nuevo impuesto ni una elevación de la tasa. Simplemente es un mecanismo con que se busca asegurar el pago de las obligaciones tributarias de los productores y comerciantes de estos productos.

El sistema consiste en que el comprador o adquirente de los productos a los que se aplica la detracción, o quien efectúe un retiro de estos productos de algún almacén, debe restar (detracer), por ejemplo, para algunos productos, el 10% del precio de venta (incluido el IGV), o restar el 10% de la suma total que queda obligado a pagar al proveedor (vendedor), y depositarlo en una cuenta especial habilitada por el Banco de la Nación a nombre de este último (vendedor), para lo cual necesita tener número de RUC y abrir la referida cuenta. **El monto depositado constituye la detracción (descuento y desvío de una parte) que hace el comprador del monto que debe pagar al proveedor.**

El proveedor podrá efectuar el pago de sus obligaciones tributarias generadas e inclusive las obligaciones de los meses siguientes, con cargo a los fondos depositados en la cuenta corriente señalada.

En este sentido, la detracción obliga a los proveedores (usualmente informales) a identificarse, inscribirse en el Registro Único del Contribuyente (RUC) y tener una cuenta en la que depositan parte de lo que les debió pagar el comprador. Esta cuenta se convierte en una especie de fondo de garantía para que se paguen los impuestos a los que está obligado. El proveedor podrá efectuar el pago de sus obligaciones tributarias generadas e inclusive las obligaciones de los meses siguientes, con cargo a los fondos depositados en la cuenta corriente señalada.

La tasa de detracción del IGV está establecida por tipo de bien o servicio, considerando su estructura de costos y los componentes de IGV que poseen en cada caso. Vale decir, que un contribuyente que paga puntual y correctamente el IGV no deberá tener depósitos superiores a los que le corresponde.

Para un mejor funcionamiento del sistema se ha clasificado los bienes y servicios sujetos al mismo en tres anexos: los Anexos 1 y 2 reúnen los bienes y el Anexo 3 los servicios, cada uno de ellos

con sus correspondientes porcentajes de detracción. En el Sistema de Deduciones se ha establecido un régimen sancionatorio bastante estricto.

valiosa información a la que antes no tenía acceso de manera rápida y certera sobre los agentes económicos, los importes y las fechas de dichas operaciones.

En las operaciones sujetas al Sistema en las cuales el depósito deba efectuarse con anterioridad al inicio del traslado, el remitente deberá sustentar el traslado de bienes con el documento que acredita el íntegro del depósito, la guía de remisión y el comprobante de pago que acredite fehacientemente la propiedad en caso exista obligación de emitir este último de acuerdo con las normas correspondientes.

Cabe destacar que los regímenes de retenciones, percepciones y deducciones han contribuido a la ampliación de la base tributaria del IGV al permitir identificar a más de 157,000 nuevos contribuyentes, de los cuales un porcentaje importante lo constituyen omisos a la declaración y al pago. De esta forma, los regímenes implementados han permitido asegurar el pago de estos proveedores omisos, así como incrementar el nivel de recaudación de otros contribuyentes debido a la generación de riesgo en la detección de sus declaraciones mediante el cruce de información.

4. Resultados obtenidos

Los resultados positivos de estos sistemas se manifiestan en que no sólo han permitido significativos crecimientos de la recaudación, por incorporar los pagos de contribuyentes que antes pagaban parcialmente o no pagaban, y que hoy tributan por estos sistemas, sino que, además, proveen a la Administración de

En el año 2004, la recaudación por concepto de los sistemas de pagos adelantados del IGV ha aumentado en el 52,0%, comparado con los resultados obtenidos en el año 2003.

Cuadro N° 9

AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA

Medidas	Cantidad de nuevos contribuyentes (1)	Periodo
Sistema de Pago del IGV - Retenciones, Percepciones, Deduciones.	157.000	Julio 2002 a Julio 2004
Centros de Control y Fiscalización	75.000	Enero 2003 a Septiembre 2004
Transporte de carga	10.000	Enero 2003 a Julio 2004
Telecobranza	6.000	Junio 2004 a Septiembre 2004
Cobranza coactiva vía SIAF, proveedores del Estado, aliados, embargos telemáticos, fraccionamiento flexibilizado.	6.000	Julio 2004 a Septiembre 2004
Total	254.000	

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

Fuente: SUNAT.

Cuadro N° 10

**RECAUDACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS ANTICIPADOS DE IGV
(Millones de S./.)**

Sistema	2004	2003	Variación Absoluta	Variación % 2004/2003	Partic. % Sistema 2004	Partic.% Total IGV 2004
Retenciones	1 422,1	1 424,4	-2,4	-0,2	46,1	8,8
Detracciones	1 228,4	498,3	730,1	146,5	39,9	7,6
Percepciones	431,9	104,6	327,4	313,1	14,0	2,7
Total de medidas	3 082,4	2 027,3	1 055,1	52,0	100,0	19,0
IGV	16 202,2	14 110,6	2 091,6	14,8		100,0

Fuente: SUNAT.

5. Riesgos derivados de los Sistemas de Retenciones, Percepciones y Detracciones del IGV

Los logros obtenidos en materia de recaudación con los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones, sin duda, han sido importantes para la Administración.

En los tres últimos años la recaudación del IGV ha tenido un incremento sostenido gracias a los buenos resultados de las medidas antes indicadas. Sin embargo, resulta importante advertir ciertos riesgos derivados de la implantación de estos sistemas:

- a) una parte del trabajo de recaudación del IGV se ha trasladado al sector privado en una especie de sutil tercerización u "outsourcing", donde los agentes de retención, percepción y los sujetos obligados a detraer realizan una labor recaudatoria;
- b) los gremios empresariales han advertido que con la implementación de estas medidas el sector privado está realizando labores recaudatorias del IGV, delegadas por el Estado, sin recibir ninguna compensación, a pesar de que ello les genera mayores gastos administrativos al utilizar personal e infraestructura para cumplir la tarea;
- c) el éxito en el incremento de los niveles de recaudación del IGV ha tenido como sustento el haber

incorporado como "brazos operativos recaudadores" al sector privado, que cumple las tareas de agentes de retención, percepción y detracción. Ello no significa, en realidad, que la Administración Tributaria haya realizado un esfuerzo adicional directo en mejorar los niveles de eficiencia y productividad del Impuesto mediante acciones directas de control y fiscalización;

- d) los gremios empresariales sostienen que las medidas administrativas de recaudación del IGV causan distorsiones económicas. Así, argumentan que en el caso de la retención el sistema funciona sin tasas diferenciadas, esto es, sin tener en cuenta el margen comercial promedio en las distintas actividades económicas. En este caso, la tasa efectiva de retención 7,08% estaría afectando a aquellas empresas que tienen un margen de comercialización menor a 39,4%, pues, en este supuesto las retenciones del IGV siempre resultan en exceso. Por otro lado, en el caso de las detracciones sostienen que los compradores pagan por adelantado parte del IGV a sus proveedores, asegurando la cobranza del impuesto, sin tener en cuenta si el proveedor cumplió o no con el

- comprador o si el comprador cuenta con el dinero suficiente para adelantar el pago del impuesto;
- e) los riesgos más evidentes en las perspectivas futuras de estas medidas recaudatorias del IGV, están dados por el lado de las presiones políticas de los sectores económicos directamente afectados con la implantación de estas medidas. Así, el sistema incluye actividades económicas que desde siempre se han mantenido en la

informalidad y lejos del pago de los tributos, por lo que la resistencia a ser incorporados en el sector formal es intensa. Como dato ilustrativo podemos mencionar lo sucedido con el gremio de ganaderos que comercializan animales vivos, carne y despojos comestibles, donde la Administración Tributaria ha tenido que dar marcha atrás en la implantación del sistema de detracciones, habiéndolo suspendido temporalmente hasta en tres ocasiones.

6. Estrategias de control intensivos en la fiscalización del IGV: selección de contribuyentes, base de datos nacional, cruces de información

En las Administraciones Tributarias modernas la información suficiente y oportuna constituye el insumo más importante para la toma de decisiones. Para contar con esta información, es necesario acceder y analizar ordenadamente los datos que se generan en los sistemas de la organización y aquellos procedentes de otras fuentes.

El "Almacén de Datos", denominado Base de Datos Nacional (BDN), contiene información que se genera en los sistemas internos de la SUNAT correspondiente a tributos internos y a las aduanas de todo el país, así como aquella que se obtiene no sólo de las declaraciones de los contribuyentes, sino también de entidades externas. La BDN es la más grande base de datos del país.

Las herramientas que facilitan el acceso y permiten analizar la información de la BDN son las siguientes:

- a) **Los métodos de selección inteligente:** éstos permiten seleccionar a los contribuyentes que se deben fiscalizar, que cumplen con un perfil de evasión determinado, el cual se constituye en base a la combinación de un conjunto de características. Esta herramienta de selección inteligente le da la

seguridad al contribuyente de un proceso transparente basado en criterios técnicos e información objetiva.

- b) **Herramientas de Inteligencia de Negocios:** con el fin de identificar los sectores de mayor evasión, así como descubrir nuevas modalidades de evasión o comportamientos tributarios atípicos, la SUNAT está implantando el uso de herramientas de Inteligencia de Negocios (Business Intelligence), lo que le permitirá ir mejorando su estrategia de fiscalización y cobranza, así como la detección de fraudes tributarios y aduaneros sofisticados.

Como resultado del uso de la información contenida en la BDN, se ha logrado incrementar el nivel de eficiencia de las acciones de fiscalización. Así en 1997, del total de auditorías realizadas, el 74% tenía deudas no declaradas. En el 2001, año en que se implantó el nuevo sistema de fiscalización, el ratio se incrementó al 88%. En el 2002, este ratio fue 90% y, en el 2003, del total de auditorías realizadas (en empresas y comercios seleccionados en base a indicios de incumplimiento previamente descubiertos) el porcentaje de empresas detectadas con deudas no declaradas se elevó a 94%.

7. Estrategias de control extensivo: control informático, facturación y controles masivos

7.1 Control informático masivo del Impuesto General a las Ventas

Este control se realiza a través del procesamiento de las declaraciones tributarias para la detección de errores, inconsistencias, omisiones e infracciones en el Impuesto General a las Ventas. Existen dos sistemas principales:

- a) Sistema de Control de Principales Contribuyentes: **REDISEÑO SIRAT**.
- b) Sistema de Control de Medianos y Pequeños Contribuyentes: **SIDCOT**.

Una vez presentadas las declaraciones por los contribuyentes, se efectúa el control masivo mediante el procesamiento informático de esas declaraciones a fin de detectar errores, inconsistencias y omisiones, las cuales pueden ser notificadas y subsanadas rápidamente por los mismos contribuyentes. En el caso del Sistema de Control de Principales Contribuyentes - **REDISEÑO SIRAT**, el control es en línea y la notificación de las omisiones al pago del IGV y el control de las infracciones se efectúan desde el día siguiente de la presentación de la declaración. Por otro lado, en el caso del Sistema de Control de Medianos y Pequeños Contribuyentes - **SIDCOT**, el control es diferido y la notificación de las omisiones al pago del IGV y el control de las infracciones se efectúan en un plazo más largo (1 mes o más).

7.2 Los controles masivos de verificación del cumplimiento tributario del IGV

En la estrategia de combate al incumplimiento tributario del Impuesto General a las Ventas, la Administración Tributaria ha implementado controles masivos (Gestión de Masivos -GEMA), los cuales están dirigidos al universo o a

amplios sectores de contribuyentes. Este tipo de controles, tiene como finalidad establecer una vasta presencia fiscal a través de la verificación del cumplimiento de obligaciones formales o de la adecuación, a determinados estándares o parámetros, de las informaciones presentadas por los contribuyentes en sus declaraciones. La característica principal de estas acciones de la Administración Tributaria es su bajo valor agregado, pues se trata fundamentalmente de procesar automáticamente informaciones obrantes en la Administración o de realizar verificaciones de aspectos formales, y a veces sustantivos, pero con poca profundidad. Estas acciones son inductivas, es decir, propician la subsanación voluntaria por parte del contribuyente.

7.3 El control de la facturación

Otra forma de fiscalización que se encuadra en los controles masivos, lo constituye el control de la facturación. La factura y otros documentos similares, constituyen un importante instrumento de fiscalización para la Administración Tributaria, por cuanto posibilita la verificación de los efectos en cuanto a la aplicación del tributo. Mediante este documento se puede constatar los tres elementos fundamentales de la obligación tributaria: la causación del impuesto (nacimiento de la obligación), la base gravable y la tarifa.



En la Administración Tributaria peruana se realizan operativos masivos de control de la facturación, que se llevan a cabo en el domicilio de los contribuyentes y con la participación de un significativo número de funcionarios. Este tipo de fiscalización, resulta de especial importancia para desarrollar una imagen de presencia fiscal y se acostumbra a utilizar preferentemente para el control de aquellos tributos que, como en el caso del IGV, la omisión de actos de fácil constatación ya estaría dando cuenta de una intención de evadir.

La labor de verificación de la entrega de comprobantes de pago está a cargo de los fedatarios fiscalizadores, quienes organizan operativos masivos para constatar la entrega de comprobantes de pago. A través de estos operativos masivos, en el año 2004 se han realizado 147.229 intervenciones de fedatarios. En el caso que en la verificación se detecten a falsificadores de comprobantes de pago, se procede a la denuncia penal correspondiente.

Por otro lado, la SUNAT ha implementado el **Programa Nacional de Control Móvil**, que tiene por objetivo fiscalizar que la mercadería que se transporta cuente con documentación tributaria en regla. En este programa se trabaja las 24 horas en garitas de control y en diversos horarios en otras modalidades de intervención, todo ello con la finalidad de controlar y verificar a los vehículos que transportan carga por el territorio nacional.

Para efecto de un mejor control en la facturación, la Administración Tributaria ha implementado un programa de "Sorteos Nacionales de Comprobantes de Pago". El éxito de los sorteos demuestra que los ciudadanos están tomando conciencia de la importancia de exigir comprobantes de pago y, sobre todo, que la lucha contra la evasión y la informalidad es tarea de todos. La Administración Tributaria ha realizado cruces de información con los comprobantes depositados, lo que le ha

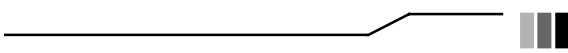
permitido detectar por ejemplo, que en el año 2004 mediante el procesamiento de la información de los comprobantes se ha detectado a 3.990 contribuyentes con el estado "**No Activo**" (sin actividad económica) y 1.359 contribuyentes "**No Habidos**".

Asimismo, la Administración Tributaria ha descubierto la existencia de una mafia organizada que falsifica masivamente boletas de venta y comprobantes de pago en general, los cuales se han distribuido en negocios ubicados en el 60% de los distritos de Lima.

7.4 Control del Registro Único de Contribuyente

Para que el Registro Único del Contribuyente pueda ser utilizado en forma efectiva, es necesario que sea completo y se encuentre permanentemente actualizado, sobre todo en lo que se refiere a los domicilios de los contribuyentes que se encuentran incorporados a él. Durante los últimos años la SUNAT ha descubierto que muchos negocios entregan boletas o facturas falsas, con RUC inexistentes o que no coinciden con el negocio.

En este sentido, la SUNAT ha establecido que los ciudadanos tienen que registrarse ante la Administración Tributaria cuando tengan que efectuar procedimientos y operaciones con las entidades de la Administración Pública. Con esta acción se busca identificar a potenciales contribuyentes, que puedan generar operaciones gravadas con el IGV.



Con el fin de formalizar a los que evaden el pago de impuestos, la SUNAT inscribirá de oficio a las personas que, a pesar de no tener RUC, sean detectadas realizando actividades que generan obligaciones tributarias.



7.5 Controles masivos mediante el Fedatario Fiscalizador

Con el propósito de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, se ha modificado el Reglamento del Fedatario Fiscalizador de la SUNAT, otorgando al representante del ente recaudador facultades que le permitirán cumplir con

mayor eficiencia su labor, incrementando así, las acciones contra la evasión. La naturaleza de las acciones de control que desarrollan estos funcionarios permite actuar con personal que no requiere tener una alta especialización en funciones estrictamente de fiscalización.

7.6 Sistema de control de contribuyentes "No Habidos"

El "No Habido" es aquel contribuyente que trata de burlar a la Administración consignando un domicilio fiscal donde no se le puede ubicar, lo cual dificulta la tarea del control y seguimiento. Asimismo, el "No Habido" normalmente es omiso a la presentación de declaraciones y al pago del tributo.

En el caso del IGV, el contribuyente "No Habido" es aquel que escapa a los controles de la Administración, pero

que en su accionar emite facturas que dan derecho al crédito fiscal por operaciones inexistentes o por importes elevados. El tratamiento a los "No Habidos" busca evitar que los contribuyentes evadan el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, estableciendo los casos y condiciones por las que se adquiere la condición de no habido, así como sus efectos que, generalmente, son perjudiciales para el contribuyente.

ALGUNOS ALCANCES EN LAS PERSPECTIVAS FUTURAS DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS

1. La Bancarización y sus efectos en la fiscalización del IGV

El Decreto Legislativo N° 939 norma la utilización de medios de pago bancarios para evitar la evasión. Este dispositivo, denominado de "Bancarización de la economía", está vigente a partir del 01 de enero del 2004. Establece la obligación de utilizar medios de pago bancarios para cancelar operaciones superiores a determinado importe. Inicialmente se ha establecido en S/. 5,000 (cinco mil nuevos soles) ó USD 1.500 (mil quinientos dólares americanos). Todos los pagos iguales o superiores a dicho monto deberán ser realizados por medios bancarios. Por otro lado, se establece la obligación para que en todo préstamo de dinero se utilice un medio

de pago para acreditar la recepción y la devolución del dinero.

La Bancarización significa utilizar intensivamente al sistema financiero para facilitar las transacciones efectuadas entre los agentes económicos. Este proceso permite evitar el uso del dinero físico. La bancarización influye directamente en la canalización de las transacciones económicas a través del sistema financiero.

La bancarización es una herramienta valiosa para la Administración Tributaria en el objetivo de lograr un mejor control del Impuesto General a las Ventas. Es importante para:

- | | |
|---|---|
| a) impulsar la formalización de la economía vía la canalización por el sistema financiero de gran parte de las transacciones realizadas en la economía; | participación decisoria de los gobiernos regionales, teniendo en cuenta la nueva "Ley de Descentralización y Regionalización". |
| b) promover la documentación de operaciones entre agentes económicos; | La eliminación de los beneficios tributarios existentes, significaría un ahorro para el Estado y un mayor nivel de ingresos (aproximadamente de S/.1.100 millones de nuevos soles). A cambio, se propone el incremento de la inversión pública de los Gobiernos Regionales de las zonas donde se han eliminado las exoneraciones. |
| c) reducir la evasión y la informalidad en la medida que potencia la fiscalización, al servir como fuente de información; | |
| d) desincentivar la realización de operaciones marginadas y simuladas. | |

En el caso que no se utilice los medios de pago a que se refiere la norma, no se reconocerá para efectos tributarios el crédito fiscal del IGV así como el costo y/o gasto para el Impuesto a la Renta. Tampoco se podrán solicitar devoluciones de impuestos.

En este sentido, la recaudación vobtenida en cada Región por la eliminación de las exoneraciones tributarias sería depositada en cuentas especiales del Tesoro Público a nombre de cada Gobierno Regional. Estos recursos sólo podrán ser utilizados para inversión y mantenimiento en proyectos de carácter regional e interregional.

2. La racionalización de las exoneraciones del Impuesto General a las Ventas

Partimos de dos hechos evidentes:

- a) el actual nivel del gasto público es insuficiente para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones mínimas, como son administrar justicia, proveer seguridad externa e interna, así como infraestructura social y productiva básica;
- b) la presión tributaria es una de las más bajas de Latinoamérica.

En este contexto, resulta conveniente plantear un programa de eliminación de incentivos o exoneraciones tributarias de alcance regional, el mismo que para su implementación contaría con la

3. Problemas del comercio electrónico y otras transacciones electrónicas en el Impuesto General a las Ventas

El comercio electrónico, en rápida expansión, introduce una nueva problemática de fuerte impacto en el campo tributario. Se puede entender como operaciones de comercio electrónico la entrega de información, productos, servicios o transferencias de fondos que se llevan a cabo electrónicamente y que va más allá de la mera adquisición de bienes¹³.

Actualmente, si bien se considera que el nivel de la actividad gravable del comercio electrónico es aún modesto con relación al comercio global¹⁴, se han establecido algunos criterios básicos

¹³ "Notas sobre aspectos básicos de la tributación internacional". Seminario Internacional sobre "Aspectos de la Tributación Internacional en el Contexto Actual y la Doble Tributación". p. 8.

¹⁴ Según Forrester Research, el monto agregado de las transacciones realizadas a través de Internet superó en 1999 los US\$ 150.000 millones, y se prevé que en el año 2003 esa cifra podría rebasar los US\$ 3 billones. The Economist, 2000.

entre los cuales se debe indicar los siguientes¹⁵:

- a) no considerar en esta etapa impuestos nuevos o adicionales;
- b) partir del supuesto que los impuestos existentes pueden y deben ser aplicados al comercio electrónico y considerar improcedentes su desgravación, aún de carácter temporal;
- c) en los impuestos al consumo (como el IVA) que la tributación se realice en la jurisdicción de consumo;
- d) para los fines de la aplicación del IVA, tratar como un suministro de servicios a los productos puestos a disposición a través de una red electrónica;
- e) establecer reglas claras y precisas sobre el régimen tributario del comercio electrónico, para que los operadores puedan saber con certeza lo que se les requiere.

Según Vito Tanzi¹⁶, varios cambios generados por el comercio electrónico plantearán graves dificultades a las autoridades tributarias. El primer y más notorio cambio consiste en el reemplazo de transacciones que deben documentarse en papel, como es el caso de las facturas, lo cual permite que se dejen diversos rastros que las autoridades tributarias pueden seguir, por transacciones virtuales, cuyas huellas son más difíciles de detectar¹⁷.

El segundo cambio está relacionado con la creciente importancia tecnológica de la producción y venta de productos

digitales, en contraposición con los productos físicos. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con los productos que se expenden tradicionalmente en las tiendas y en un formato que les da un contenido físico, los nuevos productos están perdiendo o perderán sus características físicas, lo que dificultará la identificación de los puntos de venta.

Teniendo en cuenta las tendencias antes señaladas, el concepto de jurisdicción tributaria se vuelve vago¹⁸. Así, se plantean situaciones como ¿Quién debe pagar el impuesto y quién debe cobrar su importe?. Además, ¿cómo debe realizarse el cobro?. En el futuro próximo, las ventas, en especial de productos consistentes en conocimiento puro, podrían originarse en cualquier punto del planeta, y podría ser difícil determinar la identidad del vendedor, o inclusive del comprador.

La Administración Tributaria peruana debe estar preparada para desarrollar la regulación normativa necesaria en la aplicación del Impuesto General a las Ventas ante este novísimo fenómeno del e-commerce, e implementar las estrategias de fiscalización y control del cumplimiento de las obligaciones tributarias derivadas de estas transacciones.

■■■

La brecha de evasión para el IGV se ha ido reduciendo progresivamente desde el año 1991, sin embargo, queda aún un margen importante de evasión que tiene que ser enfrentada.

¹⁵ PITA Claudino, "El Principio de Capacidad Contributiva a la Luz de la Digitalización y la Globalización Económica y Financiera", CIAT, Conferencia Técnica: La Capacidad Contributiva, Presupuesto Jurídico y Fundamento de la Tributación. 2 al 5 de abril de 2000.

¹⁶ TANZI Vito, "La adaptación de los sistemas tributarios", Una Administración Tributaria para el Nuevo Milenio – Escenarios y Estrategias- 34 Asamblea General del CIAT, p. 1.

¹⁷ Desde el punto de vista tributario las preocupaciones se derivan del hecho que por ejemplo INTERNET no ha eliminado tan sólo las fronteras nacionales para la realización de los negocios, sino también la identidad de las empresas e individuos que los realizan.

¹⁸ Verbi gracia, si un ciudadano ruso vende un cuadro a un estadounidense a través de un remate realizado en un país en que no se aplican impuestos, ¿cómo se grava esa transacción?.

CONCLUSIONES

1. La Presión Tributaria en el Sistema Tributario peruano es relativamente baja en comparación con otros países del contexto latinoamericano.
2. En todos los casos de las reformas tributarias implementadas en el Perú, se partió de un IVA como impuesto principal, seguido del impuesto a la Renta, los Impuestos Selectivos al Consumo y, en menor medida, los tributos al comercio internacional.
3. Entre los principales factores que explican el incremento de la recaudación del IGV se pueden mencionar los siguientes: a) La reforma del sistema tributario peruano implementada en la década de 1990, que simplificó el sistema, dándole mayor peso a la gestión de los impuestos al consumo; b) El efecto positivo de las medidas de ampliación de la base tributaria, las cuales fueron potenciadas a fin de alcanzar a nuevos sectores y productos; c) La mejora en la administración del impuesto, mediante el uso intensivo de los controles informáticos y la fiscalización en profundidad; d) El apoyo valioso de las fuentes de información, tanto internas como externas, que han permitido revelar sectores de elevado incumplimiento tributario, incrementando el riesgo por los cruces de información; e) Las medidas administrativas implementadas en el marco de la reforma del año 2002 que han rendido sus frutos en los años siguientes.
4. La brecha de evasión para el IGV se ha ido reduciendo progresivamente desde el año 1991, sin embargo, queda aún un margen importante de evasión que tiene que ser enfrentada.
5. Disponer de información respecto a la cuantía de la evasión tributaria es muy importante porque permite a la Administración Tributaria optimizar la fiscalización, asignando correctamente los recursos para mejorar su efectividad. Asimismo, permite medir los resultados de los planes de fiscalización y realizar modificaciones cuando sea necesario.
6. La estrategia de combate al fraude fiscal requiere de una legitimación social y política. En una sociedad democrática, los tributos se establecen mediante leyes que emanan de la voluntad de los ciudadanos, manifestada a través de sus legítimos representantes. Ergo, la lucha contra la evasión tributaria no puede entenderse de otra forma que no sea la de dar vigencia a la voluntad popular así expresada.
7. Un elemento importante que debe tener en cuenta toda Administración Tributaria es la percepción de la evasión por parte de los contribuyentes. En el Perú, los resultados obtenidos reflejan que un alto porcentaje de la población acepta la evasión de impuestos, lo cual puede deteriorar la conciencia tributaria del sector formal, que si bien no evade impuestos de forma ilegal, sí puede encontrar medios alternativos para reducir o sustraerse a su carga tributaria (elusión).
8. El alto grado de informalidad, reflejada en los elevados niveles de evasión tributaria y contrabando representan una importante pérdida de recursos para el fisco. Para poder detectar la economía informal resulta vital desarrollar estrategias que optimicen al máximo la información con que dispone la Administración Tributaria, tanto

la que se ha ido acumulando internamente, como la obtenida de fuentes externas, todo lo cual permitirá realizar, de manera intensiva, los cruces de información que saquen a la luz a aquellos que evaden y que tiene altos niveles de incumplimiento del IGV.

9. Los sectores no controlados o débilmente controlados por la Administración Tributaria, normalmente están relacionados con ciertas actividades económicas que por su tipo, magnitud o localización geográfica hacen difícil su control. La SUNAT ha realizado estudios e investigaciones respecto del IGV donde se ha constatado que hay productos que se comercializan a gran escala y que acusan notables signos de incumplimiento durante su acopio, transformación y venta. Estos productos están referidos al arroz, azúcar, alcohol etílico, cerveza, bebidas gaseosas, harina de trigo, gas licuado de petróleo, el combustible de la selva y los sectores de transporte de bienes y mercancías, avícola, pesca y textil.
10. Al igual que en otros países, en el Perú el Impuesto al Valor Agregado cuenta con un importante número de exoneraciones y beneficios tributarios, de carácter regional y sectorial cuyo efecto es reducir la base imponible gravada y, por tanto, los ingresos tributarios.
11. El régimen sancionatorio es una herramienta fundamental para favorecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y para que la Administración Tributaria aplique con éxito las normas tributarias. En la legislación peruana se contempla por una parte, el régimen sancionatorio de carácter administrativo y, por otra, el ilícito penal tributario.
12. A pesar de aumentar su participación en la recaudación, la productividad del IGV no es la mejor debido a la erosión de su base imponible como consecuencia de las exenciones y beneficios tributarios, los altos niveles de evasión y las deficiencias de administración.
13. Los beneficios que presentan los sistemas de retenciones y percepciones del IGV apuntan a la posibilidad de captar en forma rápida y certera parte del tributo respectivo, lo que lo hace particularmente útil en el IGV, teniendo en cuenta que éste es un gravamen que se va desarrollando en etapas económicas sucesivas con la participación de sujetos claramente distinguibles por sus actividades.
14. Los objetivos perseguidos con la implementación de los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones del IGV son: a) Asegurar el pago de las obligaciones tributarias del IGV; b) Proveer información de los agentes económicos e importes de las operaciones sujetas a estos sistemas; c) Reducir o eliminar la posibilidad que los contribuyentes que realizan operaciones afectas posteriormente se hagan no habidos y burlen el seguimiento y control de la Administración; d) Identificar a aquellos contribuyentes que realizan operaciones gravadas pero que permanecen en la informalidad; e) Reducir el incumplimiento del IGV derivado del ocultamiento de las ventas afectas (ventas sin comprobante).

Las renunciaciones tributarias constituyen una importante fuente de fragilidad fiscal y por tanto de recursos potenciales.

Pese a su evidente nivel corrosivo sobre la Administración Tributaria y los ingresos fiscales, existe una enorme resistencia política en su eliminación.

15. El régimen de detracciones es un mecanismo que tiene el Estado para garantizar el pago del IGV en sectores con alto grado de informalidad. La introducción de este sistema en la gestión del IGV ha tenido un rol estratégico en el éxito de la ampliación de la base tributaria y en el incremento de la recaudación durante los años 2002 al 2004.



El sistema de detracciones ha demostrado su eficacia en combatir la evasión.

16. Los resultados positivos de los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones no sólo están relacionados con el significativo crecimiento de la recaudación del IGV, sino que, además, proveen a la Administración de valiosa información a la que antes no tenía acceso de manera rápida y certera sobre los agentes económicos, los importes y las fechas de dichas operaciones.

17. Existen algunos problemas potenciales derivados de la implantación de los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones:

- a) parte del trabajo de recaudación del IGV se ha trasladado al sector privado en una especie de sutil tercerización u "outsourcing", donde los agentes de retención, percepción y los sujetos obligados a detraer realizan una labor recaudatoria;
- b) los gremios empresariales han advertido que con la implementación de estas medidas el sector privado esta realizando

labores recaudatorias del IGV, sin recibir ninguna compensación;

- c) el éxito en el incremento de los niveles de recaudación del IGV ha tenido como sustento el haber incorporado como "brazos operativos recaudadores" al sector privado, que cumple las tareas de agentes de retención, percepción y detracción;
- d) los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones pueden causar distorsiones económicas. Así, en el caso de las retenciones el sistema funciona sin tasas diferenciadas, esto es, sin tener en cuenta el margen comercial promedio en las distintas actividades económicas. Por otra parte, en el caso de las detracciones, los compradores pagan por adelantado parte del IGV a sus proveedores, asegurándose la SUNAT la cobranza del impuesto, sin tener en cuenta si el proveedor cumplió o no con el comprador o si el comprador cuenta con el dinero suficiente para adelantar el pago del impuesto, lo cual puede generar una descapitalización del negocio;
- e) existen riesgos evidentes por el lado de las presiones políticas de los sectores económicos directamente afectados con la implantación de estas medidas. Así, el sistema incluye actividades económicas que desde siempre se han mantenido en la informalidad y lejos del pago de los tributos, por lo que la resistencia a ser incorporados en el sector formal es intensa.

RECOMENDACIONES

- Lograr la eficiencia y la eficacia en la gestión del Impuesto General a las Ventas requiere de la Administración Tributaria peruana reforzar y profundizar las siguientes acciones y estrategias:
1. Enfatizar el desarrollo de acciones que optimicen al máximo la información con que dispone la Administración, tanto la que se ha ido acumulando internamente, como la obtenida de fuentes externas, todo lo cual permitirá realizar, de manera intensiva, los cruces de información por medios informáticos que saquen a luz a aquellos que evaden y a los que mantienen altos niveles de incumplimiento en el IGV.
 2. Mejorar las estrategias del control extensivo del IGV, mediante el uso de la herramienta informática relacionada con el procesamiento de las declaraciones tributarias para la detección de errores, inconsistencias, omisiones e infracciones en el IGV. Un factor vital en este tema, es disponer de información limpia, confiable, válida y oportuna.
 3. Una herramienta importante para combatir el fraude tributario en el IGV lo constituye la verificación de la entrega de comprobantes de pago. Esta labor, a cargo de los fedatarios fiscalizadores, debe estar orientada prioritariamente al segmento de los contribuyentes informales o que presentan antecedentes de incumplimiento.
 4. Potenciar el Programa Nacional de Control Móvil, que tiene por objetivo fiscalizar que la mercadería que se transporta cuente con documentación tributaria en regla, considerando que es una herramienta valiosa en el control del cumplimiento del IGV.
 5. Utilizar el Registro Único de Contribuyentes como herramienta importante en el control del cumplimiento del IGV, requiriéndose para ello que éste sea completo y se encuentre permanentemente actualizado.
 6. Mejorar el control de los contribuyentes "No Habidos", minimizando sus posibilidades de evasión del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y evitando que causen distorsiones en el IGV.
 7. La Ley de Bancarización constituye una herramienta valiosa para la Administración Tributaria, en el objetivo de lograr un mejor control del IGV. Es importante para: a) Impulsar la formalización de la economía vía la canalización por el sistema financiero de gran parte de las transacciones realizadas en la economía; b) Promover la documentación de operaciones entre agentes económicos; c) Reducir la evasión y la informalidad en la medida que potencia la fiscalización, al servir como fuente de información; d) Desincentivar la realización de operaciones marginadas y simuladas.
 8. Resulta conveniente plantear como **prioridad en la política fiscal peruana, crear un programa de eliminación de incentivos o exoneraciones tributarias de alcance regional, en este caso del IGV**, el mismo que para su implementación contaría con la participación decisoria de los Gobiernos Regionales. La eliminación de los beneficios tributarios existentes, significaría un ahorro para el Estado y un mayor nivel de ingresos. A cambio, se propone el incremento de la inversión pública de los Gobiernos Regionales de las zonas donde se han eliminado las exoneraciones.
 9. **El comercio electrónico en rápida expansión, introduce una nueva problemática de fuerte impacto en el campo tributario, en general, y en el IGV, en particular.** La SUNAT debe estar preparada para desarrollar la regulación normativa necesaria ante este novísimo fenómeno del e-commerce, e implementar las estrategias de fiscalización y control del cumplimiento de las obligaciones tributarias derivadas de estas transacciones.

BIBLIOGRAFÍA

- BRAVO SHEEN David, VILLANUEVA GUTIÉRREZ Walker**, "La Imposición al Consumo en el Perú, Estudio Teórico - Práctico de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo", Estudio Caballero Bustamante, 1998.
- BORDOLLI José Carlos, PINTOS María G., DAGNINO Jorge P.** "Sistema de retención en el IVA", En: Revista de Administración Tributaria. Panamá, enero 1988, N° 4, pp. 299-329.
- CASTAGNOLA Horacio**, "La Aplicación de Regímenes de Retención y Substitución en el IVA" San Carlos de Bariloche, CIAT, 1994, Conferencia Técnica del CIAT, "Solución de Aspectos Críticos en el Control de los Tributos, con Particular Referencia al IVA", San Carlos de Bariloche, 10-14 octubre 1994.
- CIAT**, "Estructura y administración de los impuestos sobre la renta y ventas en países miembros del CIAT". CIAT. 3a. ed. Panamá, CIAT, enero 1993.
- DEL GUIDICE Michele**, "La facturación y registro de las operaciones", San Carlos de Bariloche, CIAT, 1994, Conferencia Técnica del CIAT "Solución de Aspectos Críticos en el Control de los Tributos, con Particular Referencia al IVA", San Carlos de Bariloche, 10-14 octubre 1994.
- DÍAZ GARCÍA Consuelo, HERRERA ALVAREZ Carlos**, "El fraude en el impuesto al valor agregado", Santiago, CEPAL, 1993, Seminario Regional sobre Política Fiscal, Estabilización y Ajuste, 5. Santiago, 25-28 enero 1993.
- DÍAZ YUBERO Fernando**, "Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias Avanzadas". En Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF, Revista No. 23, Diciembre 2003.
- DIRECCIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES**, "La fiscalización del I.V.A en Colombia", Colombia. En: Trimestre Fiscal. Guadalajara, abril-junio 1993. v. 14, N° 42, pp. 207-226.
- DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTO INTERNOS**, "COA: confrontación de operaciones autodeclaradas. Eficiente sistema para detectar evasores", Bolivia, La Paz, enero 1993.
- FRANCO CHARRY Oscar**, "La Facturación y Registro de Operaciones", San Carlos de Bariloche, CIAT, 1994, Conferencia Técnica del CIAT "Solución de Aspectos Críticos en el Control de los Tributos, con Particular Referencia al IVA", San Carlos de Bariloche, 10-14 octubre 1994.
- GONZÁLES Darío**, "La Administración de Contribuyentes de Difícil Control". San Carlos de Bariloche, CIAT, 1994, Conferencia Técnica del CIAT "Solución de Aspectos Críticos en el Control de los Tributos, con Particular Referencia al IVA", San Carlos de Bariloche, 10-14 octubre 1994.
- JORRAT DE LUIS Michael**, "Los Instrumentos para la Medición de la Evasión Tributaria", Servicios de Impuestos Internos de Chile, Conferencia Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT "La Función de Fiscalización y el Control de la Evasión", Chile 2 al 5 de abril del 2001.
- MEDAGHRI Alaoui**, La fiscalisation de l'informel, Revue Française de Finances Publiques, 1989.
- PARTHASARATHI Shome**, "La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto en la Administración", CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias No. 3.

- PITA Claudino** "Los Sistemas Tributarios Latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización", CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias No. 3.
- "El Principio de Capacidad Contributiva a la Luz de la Digitalización y la Globalización Económica y Financiera", CIAT, Conferencia Técnica: La Capacidad Contributiva, Presupuesto Jurídico y Fundamento de la Tributación, 2 al 5 de abril de 2000.
- REVISTA ANÁLISIS TRIBUTARIO**, Volumen XVI, No. 191, Diciembre 2003.
- REVISTA PERÚ ECONÓMICO**, Apoyo Publicaciones, Volumen XXVII, No. 4, Abril 2004.
- SÁNCHEZ VECORENA Jorge Luis**, "Análisis de los efectos y estructura de nuevas figuras tributarias como alternativa y/o complemento para conseguir la suficiencia recaudatoria en América Latina: la experiencia peruana". En Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF, Revista No. 23, Diciembre 2003.
- SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CIAT**, "Aplicaciones del Proceso Automático de Datos (PAD) en la Fiscalización del Impuesto al Valor Agregado en Chile", En: Trimestre Fiscal. Guadalajara, abril-junio 1993. v. 14, N° 42., pp. 179-190.
- SILVANI Carlos, BRONDOLO Jhon**, "Medición del Cumplimiento en el IVA, y Análisis de sus Determinantes", Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, en "Acciones Contra el Abuso y Defraudación Fiscales", CIAT, IEF, Ministerio de Hacienda Pública, Madrid 1994.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA SUNAT**, "Nota Tributaria", Diciembre 2003, Año 12, No. 12.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINIS-TRACIÓN TRIBUTARIA SUNAT**, "Nota Tributaria", Diciembre 2004, Año 13, No. 12.
- TANZI Vito**, "La adaptación de los sistemas tributarios", Una Administración Tributaria para el Nuevo Milenio - Escenarios y Estrategias- 34 Asamblea General del CIAT.
- "Hacienda pública de los países en vías de desarrollo". España. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, IEF, 1996.
- TANZI Vito**, ZEE Howell, "La política tributaria en los países en desarrollo", Temas de Economía, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2001.
- URDAY DE ESCOBARI María Luisa**, "Los cruces de información para el control del IVA", Dirección General de Impuestos Internos, Bolivia, San Carlos de Bariloche, CIAT, 1994. Conferencia Técnica del CIAT "Solución de Aspectos Críticos en el Control de los Tributos, con Particular Referencia al IVA". San Carlos de Bariloche, 10-14 octubre 1994.
- WEBB Richard, FERNÁNDEZ BACAL Graciela**, "Anuario Estadístico Perú en Números 2004", Instituto Cuanto, Lima, 2004.
- ZOLEZZI MÖLLER Armando**, "El impuesto a las ventas: su evolución en el Perú", En: Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario. Lima, noviembre 1983. N° 5. pp. 21-29.

Uma Análise dos Efeitos Econômicos da Implantação de um Imposto sobre o Valor Adicionado Dual (IVA-dual) no Brasil

Segundo Premio XVIII Concurso de Monografias CIAT/AEAT/IEF

SUMARIO: 1. Introdução.- 2. Análise da Implantação do Princípio do Destino no Brasil.- 3. Metodologia.- 3.1. O Modelo.- 3.2 Calibragem do Modelo.- 4. Discussão dos Resultados.- 5. Considerações Finais.- Apêndice – Distribuição percentual do consumo dos Estados por origem dos produtos (em %).

RESUMO

O presente trabalho analisa os efeitos econômicos da implantação do princípio do destino na cobrança do ICMS e suas implicações sobre as finanças estaduais e sobre a desigualdade entre os Estados brasileiros. A implantação seria feita em três etapas: em 2005, as alíquotas interestaduais seriam reduzidas em 25%, caindo mais 25% em 2008 e sendo eliminadas definitivamente em 2012. Foram consideradas duas possibilidades: uma englobando todos os Estados e outra excetuando o Amazonas. Os resultados mostraram que somente seis Estados perderiam com a implantação do princípio do destino: Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Espírito Santo e Amazonas. Entre os maiores ganhadores estariam Maranhão, Distrito Federal, Roraima, Acre, Alagoas e Piauí. Do ponto de vista distributivo, a adoção do princípio do destino melhora a situação, com uma queda expressiva do índice de Gini de mais de cinco pontos percentuais. Estes resultados distributivos confirmam a idéia de que a mudança da sistemática favorece os Estados mais pobres em detrimento dos mais ricos, o que ajuda a explicar a oposição destes últimos a proposta.

ABSTRACT

This paper analyzes the economic effect of the implantation of the destination principle in the collection of the ICMS and its implications on the states finance and the regional inequality. The implantation would be made in three stages: in 2005, the interstate tax would be reduced in 25%, falling 25% in 2008, and being eliminated definitively in 2012. Two possibilities had been considered: one with all States and another one excepting the Amazonas. The results had shown that only six States would lose with the implantation of the destination principle: Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Espírito Santo e Amazonas. The great winners would be Maranhão, Distrito Federal, Roraima, Acre, Alagoas and Piauí. In distributional terms, the adoption of destination principle will conduct to a decrease of five percentual points in the Gini index, which confirm the idea that this change will favor the poorer states and helps to explain the opposition of the brazilian rich states.

Por: Marcelo Lettieri Siquiera (Director)
Professor de
CAEN/UFC y
AFRF

Nelson Leitão Paes
Auditor Fiscal -
Receita Federal –
AFRF

SRF - Brasil

1. INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, o debate sobre reformas tributárias tem adquirido crescente importância na definição das políticas públicas em vários países do mundo. A grande maioria deles tem questionado seu modelo tributário, clamando por mudanças urgentes, independentemente do nível de carga tributária, do seu grau de desenvolvimento econômico e da quantidade ou qualidade dos serviços públicos colocados à disposição da população.

Embora haja um consenso quanto à necessidade de se reformar o sistema tributário vigente, há grandes divergências quanto aos caminhos a serem seguidos. Dada a inexistência de um modelo ideal, deve-se buscar a formulação de um modelo que se aproxime de certas características desejáveis de qualquer sistema tributário. Dentro deste contexto, os estudiosos do tema têm definido cinco características clássicas que devem ser perseguidas para a obtenção de um sistema tributário eficiente. São elas: eficiência econômica, simplicidade administrativa, flexibilidade, responsabilidade política e justiça.

Em relação à eficiência econômica, propugna-se que um sistema tributário não deve interferir na alocação eficiente de recursos. Ou seja, a tributação não deve ser utilizada de forma a alterar a decisão que o contribuinte tomaria se não existisse tal sistema, como, por exemplo, incentivar o indivíduo a reduzir suas horas trabalhadas ou a determinar a localização de uma empresa em um lugar que não seria escolhido caso não houvesse um benefício fiscal.



Cinco características clássicas que devem ser perseguidas para a obtenção de um sistema tributário eficiente. São elas: eficiência econômica, simplicidade administrativa, flexibilidade, responsabilidade política e justiça.

Quanto à simplicidade administrativa, entende-se que o projeto de um sistema tributário eficiente e justo não pode deixá-lo demasiadamente complexo, pois tal complexidade pode gerar custos tão altos para a sociedade que acabariam por prejudicar qualquer noção de eficiência e justiça. Isso porque, quanto mais complexo um sistema tributário, maior a probabilidade de evasão fiscal e mais difícil sua administração e fiscalização.

A flexibilidade de um sistema tributário se refere ao seu poder de adaptar-se facilmente a mudanças econômicas. Vale notar que essa flexibilidade deve ser algo como uma sintonia fina, um ajuste permanente do sistema tributário ao ambiente econômico. Nos casos de falta desses pequenos ajustes contínuos, os problemas irão se agravando e, provavelmente, só poderão ser resolvidos com uma reforma mais radical.

O sistema tributário deve ser desenhado de modo que os contribuintes saibam exatamente o quanto estão pagando, possibilitando que o sistema político possa refletir as preferências dos indivíduos. É indesejável, por exemplo, a existência de tributos que são repassados a contribuintes distintos daqueles que referidos na legislação ou de alíquotas efetivas que raramente se aproximam do nível nominal, sem que tais fatos sejam de conhecimento geral.

Por fim, a Justiça é uma das características mais desejadas e mais discutidas na elaboração de qualquer sistema tributário. Dada a extrema dificuldade prática de sua definição e alcance, a justiça deve ser entendida como a aceitação, pela maioria, do pacto tributário acordado. Vale mencionar que, modernamente, a linha de pensamento mais em voga é a que defende justiça ou progressividade em relação às atividades líquidas do Estado, isto é, o equilíbrio econômico após a ocorrência das receitas e despesas públicas.


O sistema tributário brasileiro, tal como é hoje concebido, tem suas raízes na reforma ocorrida em 1966, quando se privilegiou uma tributação mais racional do ponto de vista econômico e a criação de impostos modernos para a época. Data desse período a introdução oficial de impostos incidentes sobre o valor adicionado, representados pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Dessa forma, eliminou-se a tributação em cascata, reconhecida uma das maiores fontes de distorção da economia.

Todavia, apesar do substancial avanço que essa reforma representou para o país, o sistema tributário nacional não continuou a evoluir, isto é, não se adaptou às alterações ocorridas na estrutura econômica brasileira desde então. Em muitos aspectos, até se pode admitir que o sistema sofreu algum tipo de retrocesso, como no caso da introdução de contribuições sociais cumulativas.

Não obstante, a partir de 1994, a estabilidade econômica tem permitido a obtenção da estabilidade tributária, o que possibilita a busca de um sistema tributário mais simples, racional e eficiente, além de mais legítimo no que concerne à responsabilidade político-social. É precisamente nesse contexto que se enquadram as recentes reformas tributárias no Brasil: elas nascem da necessidade de adaptação do modelo de tributação nacional à nova realidade brasileira e, dado o fortalecimento do processo de globalização, ao novo padrão econômico internacional.

Diante dessa necessidade, o país tem concentrado seus esforços na reforma de seus tributos sobre o consumo, seguindo a tendência mundial e as teorias que advogam que uma mudança para uma base tributária sobre o consumo provavelmente incentivaria a acumulação de capital, já que removeria a tributação sobre renda do capital, favorecendo o crescimento econômico. Quais seriam, então, as modificações necessárias ao cumprimento dos objetivos supramencionados? Antes de defini-las, é

necessário conhecer quais são os problemas da atual tributação sobre o consumo no Estado federativo brasileiro.



A principal característica da tributação sobre o consumo no Brasil é a multiplicidade de impostos e contribuições administrados paralelamente por diferentes níveis de governo.

Como conseqüência, a tributação sobre consumo no Brasil tem gerado, inquestionavelmente, distorções e ineficiências econômicas, sobretudo setoriais, e agredido os princípios elementares de tributação. Além disso, o alto grau de competição tributária tem comprometido a arrecadação do principal imposto, o ICMS. Por último, há uma total falta de alinhamento em relação à tributação do consumo em outros países, dificultando substancialmente a harmonização tributária necessária à formação de blocos econômicos, como o Mercosul.

Uma proposta defendida pelos especialistas para solução da grande maioria desses problemas é a da adoção de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) abrangente, similar ao modelo europeu.

Como praticamente a totalidade dos estudos e propostas de criação de um IVA no Brasil refere-se às transformações necessárias no ICMS de forma a adequá-lo às características do IVA europeu, essa monografia centrará a sua análise nesse imposto.

Apesar das dificuldades de informações estatísticas e da própria complexidade do processo de arrecadação tributária, foram realizadas, pela primeira vez no Brasil, avaliações quantitativas, baseadas em modelos de equilíbrio geral ao invés dos simples modelos de equilíbrio parcial, de uma proposta básica de reforma tributária, qual seja: a implantação do princípio do

destino nas transações interestaduais, com a transformação do ICMS¹ em um Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), com legislação única federal, mas cuja arrecadação e administração competirá aos Estados, utilizando a COFINS como um IVA federal de forma a se implementar o modelo do "barquinho". Ou seja, tais avaliações se concentrarão na realidade atual da balança de comércio interestadual, para se estimar impactos de mudanças na sistemática de tributação e repartição da receita entre os Estados nas operações de fronteira.

A proposta analisada neste trabalho, e defendida aqui como a mais adequada para a realidade brasileira, é a de um IVA Dual.

A presente monografia está, então, assim estruturada: após esta introdução, o capítulo 2 traz uma discussão geral sobre a proposta

da modificação do atual ICMS para a adoção do IVA dual para o Brasil.

No capítulo 3, núcleo do trabalho, constrói-se um Modelo de Equilíbrio Geral Computável para a economia brasileira e no capítulo 4, após a realização das simulações de modificação do ICMS para um IVA Dual, elabora-se uma análise quantitativa circunstanciada dos efeitos da referida alteração, com ênfase na determinação dos ganhos e das perdas obtidos por cada um dos 27 entes federativos.

Finalmente, no capítulo 5, são apresentadas as considerações finais do trabalho, abordando os ganhos administrativos da proposta do IVA Dual aqui estudada, enfatizando-se as alterações que seriam desejáveis e/ou imprescindíveis nos sistemas de controle e fiscalização do imposto para que tais ganhos sejam efetivados.

2. ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESTINO NO BRASIL

O Brasil adota o princípio da origem na tributação interestadual, mas não em sua totalidade. No caso brasileiro o princípio da origem é apenas em parte aplicado, já que um percentual da arrecadação cabe ao Estado onde se situa a indústria e outro percentual ao Estado onde os produtos são destinados.

A adoção do princípio da origem em parte leva a criação de "alfândegas" dentro dos Estados, visando o controle da entrada e saída de mercadorias dentro dos seus territórios, buscando evitar a sonegação e a simulação de vendas a outros Estados, quando na verdade a mercadoria será vendida dentro do próprio Estado. Basta andar um pouco pelas nossas rodovias para perceber o tamanho desta ineficiência, as enormes filas de caminhões parados para entrar ou sair de qualquer Estado, resultando em grandes prejuízos para as

empresas. A isto se deve somar o custo para os Estados de manterem os seus postos de "alfândega", bem como toda a estrutura administrativa necessária para dar suporte a estes postos.

O princípio da origem em parte também é um dos principais responsáveis pela chamada "Guerra Fiscal". Todos os Estados buscam atrair indústrias para os seus territórios, tanto pela criação de empregos e geração de renda associada ao investimento como também pelo potencial ganho tributário futuro com a venda de mercadorias dentro e fora do Estado. Isto ocorre porque, embora do ponto de vista nacional o ICMS seja um imposto sobre o consumo, para os Estados ele é um imposto sobre a produção, devido à adoção do princípio da origem. Qualquer Estado arrecada mais em função da sua produção do que de seu consumo.

¹ Conforme será mostrado no capítulo 4, atualmente a cobrança do ICMS é feita por meio de um sistema misto (origem e destino) - parte no Estado produtor e parte no consumidor.

A solução para diminuir a competição tributária ("guerra fiscal"), os custos de empresas e os custos de arrecadação dos Estados é a adoção do princípio do destino, ou seja, todos os produtos consumidos em determinado Estado, sejam produzidos dentro dele ou não, geram arrecadação para o Estado consumidor. Os bens nele produzidos, mas destinados à exportação ou a outros Estados não são por ele tributados.

A proposta aqui defendida é a da adoção do IVA dual como forma de implementação do princípio do destino sem abrir espaço para a sonegação, pois há uniformidade entre as alíquotas internas e interestaduais, a eliminação dos postos fiscais de fronteira, a manutenção da autonomia dos Estados e a simplificação das relações com o contribuinte. O IVA dual consiste na cobrança de um IVA federal em paralelo com um IVA estadual, com regras similares e com procedimentos administrativos harmonizados. Não se trata de uma partilha tributária, pois cada ente tributante mantém sua autonomia e cobra separadamente os seus respectivos IVA's.

A proposta para o caso brasileiro é a sugerida por Varsano (1999) e chamada de modelo do "barquinho". Este modelo supõe a existência de um IVA federal em conjunto com um IVA estadual. Entretanto, esta idéia muito presente nas discussões sobre reforma tributária no Brasil até o final do século passado foi abandonada, e hoje, a proposta de reforma contempla apenas a existência de um IVA estadual com cinco faixas e legislação única federal para todos os Estados. Em tese, a inexistência do IVA federal impediria a aplicação do IVA dual e por conseguinte do modelo de Varsano.

Entretanto, o governo federal brasileiro dispõe de um tributo com características similares ao ICMS e com base tributária ainda mais ampla. Trata-se da COFINS, que incide de maneira não-cumulativa sobre todos os bens consumidos e sobre a maior parte dos serviços no Brasil.

A proposta é de se utilizar a COFINS como um IVA federal de forma a se implementar o modelo do "barquinho", permitindo a adoção

do princípio do destino sem grandes complexidades e sem estimular a sonegação.

Seguindo o trabalho de Araújo (2000), operacionalmente, as transações interestaduais ocorreriam da seguinte maneira:

- (i) Na saída de uma mercadoria para outro Estado, a alíquota estadual seria zerada, o Estado de origem nada cobraria sobre o valor adicionado na fabricação da mercadoria exportada e creditaria ao contribuinte exportador o IVA recolhido na aquisição de seus insumos.
- (ii) A alíquota da COFINS seria automaticamente acrescida da alíquota do IVA estadual, ou seja, as duas alíquotas seriam somadas e o contribuinte exportador, ao invés de pagar a parcela estadual do IVA à sua respectiva jurisdição, efetuaria o pagamento total à União via COFINS.
- (iii) No momento em que a mercadoria ingressasse na unidade importadora e fosse revendida ou incorporada como insumo em outro produto, o contribuinte importador teria um débito com a União apenas do valor da COFINS e um crédito referente à soma das alíquotas do IVA estadual e da COFINS. Se este crédito fosse superior ao débito, o montante seria devolvido ou aproveitado em outra transação.
- (iv) Também no momento da revenda, o contribuinte importador teria um débito com o Estado importador, mas não teria nenhum crédito, pois o Estado de origem nada teria recolhido nesta transação.

No caso de venda a consumidor final de outro Estado, caberá a União fazer o repasse dos recursos arrecadados para o Estado de destino da mercadoria, via cobrança da COFINS majorada no estabelecimento de origem.

Outra vantagem da proposta é que ela permite uma transição suave do modelo atual para o princípio do destino.

Todos estes ganhos decorrem de um procedimento simples que pode ser

implementado praticamente sem custo. Os procedimentos contábeis são quase os mesmos, tanto para uma venda intra-estadual quanto para uma venda interestadual. A única diferença entre elas é o maior débito (ou crédito) nos tributos federais em troca de uma alíquota zero (ou nenhum crédito) para o IVA estadual.

Outro ponto importante, é que os tributos pagos ao governo central são creditados contra obrigações federais e aqueles pagos aos entes subnacionais são creditados contra obrigações estaduais.

Contra a proposta poderia ser apresentado o argumento da possibilidade de acumulação de créditos contra a União por parte de algumas firmas importadoras e de algumas firmas exportadoras contra o seu Estado de origem. Isso pode ocorrer no primeiro caso, se as compras de mercadorias e insumos de outros Estados representarem mais de 30% $((7,6\%+17\%) / 7,6\%)$ do valor total da revenda de mercadorias das firmas importadoras e no segundo caso se a empresa concentra a maior parte de suas vendas para outros Estados e a maior parte de seus insumos forem adquiridos dentro do seu próprio Estado. Trata-se de um problema menor, para casos bem particulares e pouco representativos, cuja solução é simples, bastando restituir rapidamente os valores pagos a maior pelos contribuintes, já que no princípio do destino, todos os créditos correspondem a tributos previamente pagos.



O principal entrave para a adoção do IVA dual e do princípio do destino é a oposição dos Estados mais ricos da federação, uma vez que tal princípio implica redistribuição da receita, favorecendo os Estados importadores líquidos, que são justamente os mais pobres.

A proposta que será aqui analisada consiste em se eliminar do sistema tributário brasileiro o princípio da origem para que seja adotado o princípio do destino.

Tal eliminação será feita em três etapas considerando como ponto inicial o ano de 2002. Num primeiro momento, em 2005, as alíquotas interestaduais seriam reduzidas em 25%, caindo mais 25% em 2008 e sendo eliminadas definitivamente em 2012. Serão consideradas duas possibilidades, a primeira englobando todos os Estados e a segunda excetuando da nova regra o Estado do Amazonas, onde fica localizada a Zona Franca de Manaus, que conta com diversos incentivos fiscais.

As simulações que serão realizadas objetivam determinar quantitativamente os ganhos e perdas dos diversos Estados com a adoção do princípio do destino por meio de um IVA dual. Elas são importantes para que se tenha uma idéia mais clara das conseqüências para cada ente federativo da nova sistemática de cobrança do ICMS. A título de exemplo, Varsano (1997) estima que São Paulo perderia mais de 10% da sua arrecadação total.



3. METODOLOGIA

3.1. O Modelo

A economia aqui analisada baseia-se no modelo neoclássico de acumulação de capital com a utilização de tempo discreto. Por hipótese, a economia é fechada, determinística e com população e tecnologia constantes. Há informação perfeita por parte de todos os agentes econômicos e os mercados são completos².

Cada Estado possuirá uma família representativa, diferenciada pela renda e pelo estoque de capital. O setor produtivo é representado por um contínuo de firmas competitivas de massa unitária localizadas uniformemente por todos os Estados. Existe apenas um único bem nesta economia.

Todas as famílias fornecem mão-de-obra e capital para a firma, que em troca, paga salários e juros. Cada família busca alocar o seu tempo entre consumo e lazer de maneira a maximizar o seu bem-estar, estando, entretanto, sujeita a restrições orçamentárias. A renda das famílias é gasta em consumo e poupança, sendo esta última representada no modelo pelo capital. Todas as famílias pagam impostos sobre consumo e renda. Por outro lado, o governo transfere renda e fornece bens públicos que aumentam a utilidade das famílias.

A produção do único bem da firma é destinada às famílias e a receita é utilizada para o pagamento de salários e juros. A firma não paga impostos ao governo e não há títulos privados. O governo arrecada impostos das famílias, faz transferências e possui despesas para o fornecimento de bens públicos, além de emitir títulos públicos.

O objetivo é encontrar um equilíbrio competitivo com todas as trocas sendo acordadas no “tempo zero”. Isto significa que os agentes fazem contratos no instante zero, mas a troca só se efetiva realmente em $t > 0$ ³.

Famílias

O modelo conta com 27 famílias representativas com vida infinita, cada uma com níveis de renda e consumo e estoque de capital inicial diferenciados. Tais valores são todos oriundos da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003. Para a diferenciação da renda das famílias, supõe-se que cada família possui uma produtividade por hora trabalhada fixa. Assim, cada hora de trabalho de cada família representará mais (ou menos) produção de acordo com esta produtividade.

As famílias resolvem um problema dinâmico, com preços e alíquotas tributárias dados e escolhem as seqüências de consumo, horas de trabalho e estoque de capital, no período seguinte, que maximizam a sua função utilidade (1).

² Estas hipóteses expressam o desejo de que toda a análise e os resultados reflitam apenas os efeitos econômicos das alterações na cobrança do ICMS. Se fosse permitido, por exemplo, variáveis estocásticas ou crescimento populacional, haveria mais dificuldade em identificar quais foram os efeitos que de fato decorreram de mudanças nas alíquotas tributárias.

³ Uma maneira mais usual seria a de se trabalhar com trocas seqüenciais, ou seja, a cada instante t os agentes fazem os contratos e entregam os bens correspondentes. Como Sargent e Ljungqvist (2004) demonstraram, na presença de mercados completos, estas duas estruturas são equivalentes.

$$U_i = \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [\alpha_i \ln(c_{it} + g_{it}) + \gamma_i \ln(g_{Ft}) + (1 - \alpha_i) \ln(1 - h_{it})] \quad (1)$$

Em que β denota o fator de desconto intertemporal, α_i o peso do consumo na função utilidade, c_{it} o consumo da família i ($i=1, \dots, 27$) no tempo t , g_{it} a despesa pública estadual, γ_i o peso dos bens públicos federais, g_{Ft} , na utilidade da família i e h_{it} as horas trabalhadas pela família i no tempo t . Esta especificação considera os gastos federais como bens públicos puros, como defesa e justiça por exemplo, enquanto que as despesas estaduais são bens públicos substitutos dos bens privados, como por exemplo, saúde e educação, e desta forma influenciam na utilidade marginal do consumo privado.

As famílias, entretanto, devem obedecer a restrição orçamentária (2) e ao fato de que o estoque de capital deve ser não negativo, ou seja, $k_{it} \geq 0$.

$$\sum_{t=0}^{\infty} q_t [(1 + \tau_{Ft}^i) c_{it} + \sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et}^{ji} + \tau_{It}^{ji}) a_{ji} c_{it} - T_{it}] + \sum_{t=0}^{\infty} q_t [k_{it+1} - (1 - \delta) k_{it}] \leq \sum_{t=0}^{\infty} (1 - \tau_{ht}^i) w_{it} h_{it} + \sum_{t=0}^{\infty} [(1 - \tau_{kt}^i) r_t k_{it}] \quad (2)$$

Nestas expressões, τ_{Ft}^i representa a alíquota do imposto federal sobre o consumo pago pela família i no tempo t ; τ_{Et}^{ji} a parte da alíquota do ICMS do consumo da família i que é repassada para o Estado produtor j ; τ_{It}^{ji} a parte da alíquota do ICMS do consumo da família i de bens produzidos no Estado j que fica com o Estado consumidor i e a_{ji} é a proporção no consumo da família i de bens produzidos no Estado j . Observe que quando a família i consome bens produzidos dentro do próprio Estado $\tau_{Et}^{ji} = 0$. Por convenção, para estas variáveis, o índice j corresponde ao local onde o bem foi produzido e o índice i é o local onde o bem foi consumido.

As demais variáveis e parâmetros são τ_{ht}^i a alíquota do imposto sobre a renda do trabalho pago pela família i no tempo t ; w_{it} o salário por hora de trabalho no tempo t antes dos impostos que a família i recebe pelo trabalho no tempo t ; T_{it} a transferência governamental recebida pela família i no tempo t e r_t é o preço antes dos impostos, no tempo zero, do aluguel do capital no tempo t , k_{it} representa o estoque de capital da família i no tempo t , τ_{kt}^i é a alíquota do imposto sobre a renda do capital e q_t o preço no tempo t do consumo em t antes dos impostos. O termo q_t pode ser visto como o preço de Arrow-Debreu e representa o inverso da taxa de desconto cumulativa entre o tempo 0 , onde são feitos os contratos, e o tempo t , quando os bens são transacionados.

A vantagem de se utilizar a restrição orçamentária intertemporal está na possibilidade de as famílias alterarem seus ativos, sem ficarem presas à restrição intratemporal, onde, em cada instante, a renda deve ser igual aos gastos⁴.

Pode-se reescrever a restrição orçamentária, juntando os termos do estoque de capital, obtendo a equação (3) abaixo. As famílias possuem k_{i0} dado, que tomam como condição inicial.

$$\begin{aligned} \Rightarrow \sum_{t=0}^{\infty} q_t [(1 + \tau_{Ft}^i) c_{it} + \sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et}^{ji} + \tau_{It}^{ji}) a_{ji} c_{it} - T_{it}] &= \sum_{t=0}^{\infty} (1 - \tau_{ht}^i) w_{it} h_{it} \\ + \sum_{t=1}^{\infty} [(1 - \tau_{kt}) r_t + q_t (1 - \delta) - q_{t-1}] k_{it} &+ \sum_{t=0}^{\infty} [(1 - \delta) q_0 + (1 - \tau_{k0}) r_0] k_{i0} - \lim_{T \rightarrow \infty} q_T k_{iT+1} \end{aligned} \quad (3)$$

Como condição de otimalidade, impõe-se a seguinte condição terminal:

$$\lim_{T \rightarrow \infty} q_T k_{iT+1} = 0 \quad (4)$$

Como os recursos são finitos, o lado direito de (3) deve ser limitado no equilíbrio. Como $k_{it} > 0$, então os termos que multiplicam essas duas variáveis para todo $t \geq 1$ em (3) devem ser zero ou negativos. Entretanto, se as famílias escolherem $k_{it} > 0$ (o que deve acontecer no equilíbrio competitivo), então esses mesmos termos devem ser maior ou igual a zero para todo $t \geq 1$. Conseqüentemente, os termos multiplicando k_{it} devem ser zero. Essa lógica dá origem a condição de não-arbitragem:

$$q_t = (1 - \delta) q_{t+1} + (1 - \tau_{kt+1}) r_{t+1} \quad (5)$$

Dada a condição de não-arbitragem, as famílias tornam-se indiferentes sobre a quantidade de capital e títulos públicos que elas acumulam e se preocupam apenas com c_{it} e h_{it} . As respectivas condições de primeira ordem são (em que λ_j representa o multiplicador de Lagrange da restrição orçamentária 3):

$$\beta^t \frac{(1 - \alpha_i)}{(1 - h_{it})} = \lambda_i (1 - \tau_{ht}^i) w_{it} \quad (6)$$

$$\beta^t \frac{(1 - \alpha_i)}{(1 - h_{it})} = \lambda_i q_t [(1 + \tau_{Ft}^i) + \sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et}^{ji} + \tau_{It}^{ji}) a_{ji}] \quad (7)$$

⁴ Exige-se apenas que o valor presente da despesa seja igual a soma das dotações iniciais e da renda acumulada em todo o período.

Firmas

As firmas no presente modelo são competitivas e, portanto, toma os salários e a taxa de juros como dados. O comportamento da firma não é afetado pelo governo, já que ela não paga impostos nem se beneficia dos seus gastos. Além disso, a mudança da tributação do ICMS do princípio da origem para o destino não as atinge uma vez que as famílias continuarão pagando a mesma alíquota tributária. Apenas a destinação da arrecadação é que muda, passando do Estado produtor para o consumidor.

Assim, o problema da firma é estático. Ela escolhe as quantidades de insumos e produto que maximizam o seu lucro. A função de produção é do tipo Cobb-Douglas:

$$y_t = k_t^\theta (h_t)^{1-\theta} \quad (8)$$

Aqui θ é a participação do capital na renda, y_t é o produto *per capita*, k_t é o estoque de capital *per capita* e h_t é o número de horas trabalhadas *per capita*. O valor presente dos lucros da firma é dado por:

$$\sum_{t=0}^{\infty} [q_t y_t - w_t h - r_t k_t] \quad (9)$$

Maximizando os lucros obtém-se a taxa de juros e o salário per capita:

$$r_t = \theta q_t k_t^{\theta-1} (h_t)^{1-\theta} \quad (10)$$

$$w_t = (1 - \theta) q_t k_t^\theta (h_t)^{-\theta} \quad (11)$$

O salário das famílias dependerá da produtividade ξ_i de cada uma delas. Por hipótese, a produtividade é fixa e não há a possibilidade de uma família tentar aumentá-la ou igualá-la a de outra.

Como w_t é o salário médio, deve-se ter que:

$$w_t = \sum_{i=1}^n \eta_i w_{it} \quad (12)$$

Governos

Como já visto temos dois tipos de governo, ambos exógenos. O governo estadual possui apenas um tributo o ICMS, e a sua arrecadação decorre tanto das vendas realizadas dentro do Estado quanto das vendas de seus produtos realizadas em outros Estados. A restrição orçamentária dos governos estaduais é dada por:

$$g_{it} = \sum_{j=1}^{27} \tau_{ht}^{ji} a_{ji} c_{it} + \sum_{j=1}^{27} \tau_{Et}^{ij} a_{ij} c_{jt} \quad (13)$$

O governo federal arrecada impostos derivados de todos os demais tributos, à exceção do ICMS, para financiar seus gastos no bem público puro e fazer transferências para as famílias. Isto significa que o conjunto das seqüências relativas às variáveis e parâmetros fiscais $\{T_{it}, g_t, \tau_{ht}^i, \tau_{Et}^i, \tau_{Et}^{ji}, \tau_{Et}^{ji}, \tau_{kt}^i\}$ é dado exógenamente. A restrição orçamentária federal é dada por:

$$\Gamma_{Ft} = g_{Ft} + T_t \quad (14)$$

Em que Γ_{Ft} corresponde a arrecadação tributária no tempo t e T_t ao total de transferências às famílias também no tempo t .

Equilíbrio

Na economia artificial acima descrita, as famílias escolherão as seqüências $\{c_{it}, h_{it}, k_{it}\}$ que maximizam sua utilidade sujeito a restrição orçamentária de cada uma. Por sua vez, a firma representativa escolhe $\{k_t, h_t\}$ de forma a maximizar seus lucros. Uma política fiscal plausível dos governos é uma seqüência de transferências, de despesas e de alíquotas tributárias $\{T_{it}, g_t, \tau_{ht}^i, \tau_{Et}^i, \tau_{Et}^{ji}, \tau_{Et}^{ji}, \tau_{kt}^i\}$ que satisfazem (13) e (14) para todo $t \geq 0$. O sistema de preços é formado pelas seqüências de preços de $\{q_t, w_t, r_t\}$. Uma alocação plausível é uma seqüência de $\{c_t, h_t, k_t\}$ que satisfaz a restrição agregada:

$$c_t + [k_{t+1} - (1 - \delta)k_t] + g_t = k_t^\theta h_t^{1-\theta} \quad (15)$$

Aqui c_t denota o consumo *per capita*, composto da soma ponderada pelo tamanho da população que cada família representa (η_i) vezes o consumo de cada uma. Esta mesma idéia vale para os salários e as transferências, bem como para k_t . Para a agregação das horas, devemos multiplicar as horas de cada família pela sua produtividade. As condições de agregação são, portanto,

$$k_t = \sum_{j=1}^{27} \eta_j k_{jt} \quad c_t = \sum_{i=1}^{27} \eta_i c_{it} \quad h_t = \sum_{i=1}^{27} \eta_i \xi_i h_{it} \quad T_t = \sum_{i=1}^{27} \eta_i T_{it} \quad w_t = \sum_{i=1}^{27} \eta_i w_{it} \quad (16)$$

Para o cálculo do equilíbrio deve se resolver o sistema de equações de diferenças não-lineares composto por (3), (5), (6), (7), (8), (10), (11), (14), (15) e (16), dado k_{j0} e com as condições terminais dadas por (4).

A dinâmica do consumo das famílias é obtida substituindo (7) em (5) e considerando (10) e (13):

$$c_{it+1} = \frac{\left\{ \frac{\beta \left[(1 + \tau_{Ft}^i) + \sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et}^{jj} + \tau_{It}^{jj}) a_{ji} \right]}{\left[(1 + \tau_{Ft+1}^i) + \sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et+1}^{jj} + \tau_{It+1}^{jj}) a_{ji} \right]} \left[(1 - \delta) + (1 - \tau_{kt+1}) k_{t+1}^{\theta-1} h_{t+1}^{1-\theta} \left[\sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et}^{jj}) a_{ij} c_{jt} + (1 + \sum_{j=1}^{27} \tau_{It}^{jj}) c_{it} \right] \right]}{\left(1 + \sum_{j=1}^{27} \tau_{It}^{jj} a_{ji} \right) c_{it}} \right\}}{\frac{\sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et+1}^{jj}) a_{ij} c_{jt+1}}{\left(1 + \sum_{j=1}^{27} \tau_{It}^{jj} a_{ji} \right) c_{it}}} \quad (17)$$

Substituindo (7) em (6) tem-se a condição para as horas trabalhadas das famílias.

$$h_{it} = 1 - \frac{(1 - \alpha_i) \left[(1 + \tau_{Ft}^i) + \sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et}^{jj} + \tau_{It}^{jj}) a_{ji} \right]}{\alpha_i (1 - \tau_{ht}^i) (1 - \theta) \xi_i k_t^{\theta-1} h_t^{1-\theta}} \left[\sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et}^{jj}) a_{ij} c_{jt} + (1 + \sum_{j=1}^{27} \tau_{It}^{jj}) c_{it} \right] \quad (18)$$

Solução do Modelo

Para calcular o equilíbrio, deve-se encontrar a solução da equação de diferenças da dinâmica do consumo para cada uma das famílias representativas dos Estados, (17), que satisfaça as duas condições de contorno. A condição inicial é dado pelo k_0 , que é conhecido, e a condição terminal é dado pelo k de estado estacionário.

Para o cálculo do estoque de capital de estado estacionário, define-se o capital medido pelo trabalho efetivo e o consumo *per capita* por trabalho efetivo:

$$\tilde{k}_t = \frac{k_t}{h_t} \quad (19)$$

Substituindo esta nova variável na dinâmica do consumo das famílias (17) e considerando-se o estado estacionário, onde as variáveis de política fiscal são constantes depois de decorrido T anos desde a última mudança sobre as alíquotas tributárias, obtém-se o k de estado estacionário:

$$\tilde{k} = \left[\frac{1}{\theta(1 - \tau_k)} \left(\frac{1}{\beta} - (1 - \delta) \right) \right]^{\frac{1}{\theta-1}} \quad (20)$$

Tabela 1 - Divisão das Famílias por Estado

Est	População	Perc.	Est	População	Perc.	Est	População	Perc.	Est	Pop.	Perc.
AC	594.337	0,34%	ES	3.227.991	1,84%	PB	3.507.731	1,99%	RO	1.444.848	0,82%
AL	2.903.855	1,65%	GO	5.262.401	2,99%	PR	9.856.971	5,61%	RR	352.521	0,20%
AP	526.436	0,30%	MA	5.840.712	3,32%	PE	8.126.481	4,62%	SC	5.570.783	3,17%
AM	2.999.320	1,71%	MT	2.629.980	1,50%	PI	2.912.037	1,66%	SP	38.465.675	21,87%
BA	13.386.807	7,61%	MS	2.156.367	1,23%	R J	14.808.240	8,42%	SE	1.861.517	1,06%
CE	7.710.817	4,38%	MG	18.455.612	10,50%	RN	2.871.891	1,63%	TO	1.219.562	0,69%
DF	2.169.645	1,23%	PA	6.519.392	3,71%	RS	10.464.035	5,95%	TOT	175.845.964	100,00%

Já o algoritmo implementado para o cômputo numérico do equilíbrio é comumente conhecido como de tentativa e erro ou “shooting”. A idéia é resolver o problema com dois valores de contorno, procurando pelos c_{i0} que façam com que cada uma das equações de Euler (6) e (7) e a restrição agregada (15) impliquem um $\tilde{k}_S \approx \tilde{k}$, em que S denota um número grande o suficiente para aproximar o infinito e \tilde{k} o capital por trabalho efetivo no Estado estacionário associado à política fiscal que está sendo analisada. Ao final do algoritmo terá sido calculado as seqüências de c_i, h_i, k e g_i .

3.2 Calibragem do Modelo

Distribuição das Famílias

A distribuição das famílias por Estado no modelo é dada pelo parâmetro η_i e usou-se os dados da POF 2002 do IBGE para determiná-lo. Observe que na ausência de informações do número de famílias por Estado utilizou-se da população como estimativa para o cálculo da distribuição.

Consumo Desagregado

Segundo dados das Contas Nacionais do IBGE, a relação consumo das famílias/PIB foi de 60,15% em 2002. Para encontrar qual seria esta relação para cada família, utilizou-se os dados da POF/IBGE. Tem-se, então, a tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Consumo das Famílias⁵

Est	Consumo (R\$)	Ci/Y	Est	Consumo (R\$)	Ci/Y	Est	Consumo (R\$)	Ci/Y	Est	Consumo (R\$)	Ci/Y
AC	1.214,24	0,4202	ES	1.775,80	0,6146	PB	904,24	0,3129	RO	1.542,19	0,5337
AL	997,85	0,3453	GO	1.426,14	1,4935	PR	1.858,13	0,6430	RR	1.411,68	0,4885
AP	1.461,30	0,5057	MA	842,66	0,2916	PE	1.177,79	0,4076	SC	1.817,70	0,6291
AM	1.244,89	0,4308	MT	1.494,60	0,5172	PI	975,67	0,3377	SP	2.337,17	0,8088
BA	1.299,58	0,4497	MS	1.442,37	0,4992	RJ	2.343,45	0,8110	SE	1.152,72	0,3989
CE	1.209,58	0,4186	MG	1.694,48	0,5864	RN	1.124,42	0,3891	TO	1.213,79	0,4201
DF	3.195,21	1,1058	PA	1.253,38	0,4338	RS	2.006,20	0,6943	TOT	1.738,03	0,6015

Tendo o valor do consumo por Estado é necessário subdividi-lo de acordo com a origem dos bens que são consumidos. Isto porque para o cálculo da tributação a origem é importante, pois o Estado produtor recebe uma parte da arrecadação sobre a venda no Estado consumidor. Para tanto será utilizado o trabalho “Balança Comercial Interestadual 1999” do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que mostra quanto cada Estado vendeu para o outro.

Inicialmente, deve-se tentar determinar o valor das vendas de bens produzidos e vendidos internamente. O trabalho do CONFAZ não traz este dado diretamente, mas, dada a arrecadação total do Estado e o seu fluxo de comércio interestadual, pode-se calcular a arrecadação do Estado decorrente de vendas de seus produtos em outros Estados e a arrecadação decorrente de vendas internas de bens produzidos em outros Estados. Basta então diminuir estes dois valores da arrecadação total.

Dividindo a arrecadação dos bens produzidos e vendidos internamente por 17% obtém-se uma estimativa do valor destes bens. Assim, com este dado e mais os dados do fluxo de comércio interestadual pode-se montar a matriz constante do apêndice, que representa os coeficientes a_{ji} , ou seja, a proporção no consumo da família i de bens produzidos no Estado j .

Como já ficou claro, esta divisão do consumo nos Estados refere-se aos dados de 1999, que é a última base de dados do comércio interestadual disponível. Adotaremos a hipótese de que não houve modificação na distribuição percentual do consumo dos Estados por origem dos produtos entre 1999 e 2002.

⁵ Como a relação C/Y para a economia brasileira em 2002 foi de 60,15%, distribuiu-se este valor entre as famílias de forma que a média da relação consumo líquido / produto de cada família, ponderada pela distribuição da população seja de 0,6015.

Horas Trabalhadas

As horas trabalhadas para cada família foram determinadas utilizando os dados do Censo 2000 do IBGE. O Censo, entretanto, não fornece diretamente o número de horas trabalhadas por Estado. Para resolver este problema, utilizaram-se os dados do Censo que mostram horas trabalhadas por região e considerou-se que todos os Estados dentro de determinada região possui o mesmo número de horas trabalhadas. De posse destes dados pôde-se determinar as horas trabalhadas semanais por Estado. Para este modelo, preferiu-se trabalhar com a relação total de horas trabalhadas por total de horas semanais⁶.

Tabela 3 – Horas Trabalhadas por Estado

Estado	Horas	Estado	Horas	Estado	Horas	Estado	Horas	Estado	Horas	Estado	Horas		
AC	0,2479	BA	0,2399	GO	0,2560	MG	0,2542	PE	0,2399	RS	0,2517	SP	0,2542
AL	0,2399	CE	0,2399	MA	0,2399	PA	0,2479	PI	0,2399	RO	0,2479	SE	0,2399
AP	0,2479	DF	0,2560	MT	0,2560	PB	0,2399	R J	0,2542	RR	0,2479	TO	0,2479
AM	0,2479	ES	0,2542	MS	0,2560	PR	0,2517	RN	0,2399	SC	0,2517	-	-

Salário Desagregado

Para o cálculo do salário desagregado, utilizaram-se os dados da POF/IBGE relativo aos rendimentos. Considerou-se como rendimento do trabalho, as rendas classificadas na POF como rendimentos do trabalho e rendimentos não monetários. De posse destes dados pode-se calcular o salário de cada família seguindo a tabela 4 abaixo.

Tabela 4 – Distribuição dos Salários⁷

Est	CL(R\$)	RT(R\$)	Ci/Y	Wihi/Ci	Wihi/Y	Wi/Y	Est	CL(R\$)	RT(R\$)	Ci/Y	Wihi/Ci	Wihi/Y	Wi/Y
AC	942,86	994,13	0,4202	1,0544	0,4431	1,7870	PB	702,15	637,82	0,3129	0,9084	0,2843	1,1849
AL	774,84	826,71	0,3453	1,0669	0,3684	1,5358	PR	1.442,85	1.492,00	0,6430	1,0341	0,6650	2,6416
AP	1.134,71	1.154,55	0,5057	1,0175	0,5146	2,0753	PE	914,56	818,70	0,4076	0,8952	0,3649	1,5210
AM	966,66	1.008,80	0,4308	1,0436	0,4496	1,8133	PI	757,61	701,14	0,3377	0,9255	0,3125	1,3026
BA	1.009,13	936,47	0,4497	0,9280	0,4174	1,7398	R J	1.819,70	1.638,06	0,8110	0,9002	0,7300	2,8722
CE	939,25	844,88	0,4186	0,8995	0,3765	1,5696	RN	873,12	797,15	0,3891	0,9130	0,3553	1,4809
DF	2.481,10	2.497,38	1,1058	1,0066	1,1130	4,3482	RS	1.557,83	1.478,78	0,6943	0,9493	0,6591	2,6182
ES	1.378,92	1.349,10	0,6146	0,9784	0,6013	2,3655	RO	1.197,52	1.286,10	0,5337	1,0740	0,5732	2,3118
GO	1.107,41	1.235,50	0,4935	1,1157	0,5506	2,1511	RR	1.096,18	1.162,94	0,4885	1,0609	0,5183	2,0904
MA	654,33	650,94	0,2916	0,9948	0,2901	1,2093	SC	1.411,45	1.469,46	0,6291	1,0411	0,6549	2,6017
MT	1.160,57	1.151,70	0,5172	0,9924	0,5133	2,0052	SP	1.814,83	1.897,60	0,8088	1,0456	0,8457	3,3273
MS	1.120,01	1.189,11	0,4992	1,0617	0,5300	2,0704	SE	895,09	748,97	0,3989	0,8368	0,3338	1,3914
MG	1.315,77	1.302,54	0,5864	0,9899	0,5805	2,2839	TO	942,51	946,45	0,4201	1,0042	0,4218	1,7013
PA	973,26	993,52	0,4338	1,0208	0,4428	1,7859	TOT	1.349,59	1.370,35	0,6015	0,9924	0,5969	2,3781

CL = Consumo Líquido e RT = Renda do Trabalho

⁶ Considerando a distribuição da população, verifica-se que as horas de trabalho média de toda a economia fica em 0,2510.

⁷ Dividindo o rendimento do trabalho (WH) pelo consumo líquido (Ci) calculado no item anterior obtém-se a relação WH/Ci. Multiplicando este valor pela relação Ci/Y tem-se WH/Y, que dividido pelas horas de trabalho (tabela 2) fornece o salário por semana por família W/Y.

Depreciação

Para se obter a depreciação, foi necessário o uso de um algoritmo que guarda certa similaridade com o que foi feito por Araújo e Ferreira (1999). Adotando o procedimento seguido por Paes (2004), a depreciação foi calculada em $\delta = 4,94\%$.

Participação do Capital no Produto

Tendo o salário médio das famílias, é possível agora determinar a participação do capital no produto (θ).

$$\theta = 1 - \frac{w}{y} h \quad (21)$$

Como $w/y = 2,3781$ e $h = 0,2510$, logo $\theta = 0,4031$.

Estoque de Capital

Para a determinação do estoque de capital k , utiliza-se as equações da acumulação de capital, da função de produção e o fato de que em 2002 a relação Investimento / PIB foi de 18,99%. Como $\theta = 0,4031$, tem-se que $K = 2,3950$.

Produto

Pode-se usar a função de produção (8) para calcular o produto agregado Y . Tem-se, então, $Y = 0,6231$. Portanto, a relação capital produto será de $K/Y = 3,8437$.

Taxa de Retorno sobre o Estoque de Capital

A taxa de juros pode ser calculada por $r = \theta \frac{Y}{K}$. Substituindo os valores, encontra-se $r = 10,49\%$.

Tributação

Para a tributação serão utilizados os dados de 2002. A carga tributária foi dividida em três grandes grupos de fatos geradores: renda do trabalho, consumo e renda do capital. A tributação sobre o consumo se subdivide em federal e estadual, incluindo nesta última o ICMS e na primeira o restante dos tributos sobre o consumo.

Cada família representativa terá alíquotas fixas de imposto de renda e consumo, e a carga fiscal em 2002 pode ser obtida em Paes (2004).

As taxas e outros tributos foram todos associados ao consumo por exclusão, dado que seria mais difícil o enquadramento destes tributos como incidente sobre a renda. A CPMF tributa tanto o consumo quanto a renda do capital. Para dividi-la recorreu-se a alguns dados da DIPJ/2002 (Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica 2002), fazendo a separação conforme a tabela 5:

Tabela 5 – Separação da CPMF entre CPMF-Consumo e CPMF-Capital

Variável	Valor
PIB 2001 (em R\$ mil)	1.200.060,00
Faturamento (DIPJ 2002) (em R\$ mil)	1.774.606,90
Arrecadação CPMF - consumo (% PIB)	0,56%
Arrecadação CPMF - capital (%PIB)	0,97%

Fonte: DIPJ/2002 - SRF

Feita a divisão da CPMF, pode-se, então, resumir a divisão da carga tributária conforme a tabela 6:

Tabela 6 – Distribuição da carga tributária

Fato gerador	Arrecadação (% PIB)
Imposto sobre a Renda do Trabalho	12,35%
Imposto sobre a Renda do Capital	6,20%
Imposto sobre Consumo (Federal)	9,42%
Imposto sobre Consumo (Estadual)	7,89%

Tributação sobre a Renda do Trabalho

A tributação sobre a renda do trabalho é fixa, ou seja, é representada por uma única alíquota para todas as famílias representativas dos Estados. Para a sua determinação, utilizou-se os dados de arrecadação da tabela 6 e do salário médio da economia brasileira. Assim:

$$\tau_h w h = 0,1235 Y \Leftrightarrow \tau_h = 0,1235 / h \frac{w}{Y} \quad (22)$$

Substituindo os valores encontramos $\tau_h = 20,69\%$.

Tributação sobre a Renda do Capital

De acordo com a tabela 6, o imposto sobre a renda do capital representou 6,20% do PIB em 2002. Pode-se então escrever:

$$\tau_k rk = 0,0620Y \Rightarrow \tau_k = \frac{0,0620}{r \frac{k}{Y}} \quad (23)$$

Como $r = 10,49\%$ e $K/Y = 3,8437$, obtém-se $\tau_k = 15,38\%$.

Tributação sobre o Consumo Federal

Nesta categoria estão representados todos os tributos incidentes sobre o consumo com exceção do ICMS, ou seja, aqui estão o PIS, a COFINS, a CPMF, o ISS e o IPI, além dos impostos sobre o comércio exterior, as taxas Federais, Estaduais e Municipais, além dos tributos classificados em outros na carga fiscal 2002 (PAES (2004)), representando no total 9,42% do PIB. A alíquota efetiva é calculada de forma similar ao do cálculo da tributação sobre a renda:

$$\tau_F \sum_{i=1}^{27} \eta_i c_i = 0,0942 Y \Rightarrow \tau_F = \frac{0,0942}{\frac{\sum_{i=1}^{27} \eta_i c_i}{Y}} \quad (24)$$

Como o denominador vale 0,6015, tem-se que $\tau_F = 15,66\%$.

Tributação sobre o Consumo Estadual

Nesta categoria está unicamente o ICMS, cuja arrecadação responde por 7,89% do PIB. Em 1999 a alíquota do ICMS no Brasil era em média 17% para todos os Estados segundo trabalho "Balança Comercial Interestadual 1999" do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Supõe-se aqui que não houve alteração da alíquota média entre 1999 e 2002. Esta será a alíquota a ser aplicada nas transações de bens produzidos e comercializados internamente, ou seja, dentro do próprio Estado.

Para o comércio interestadual valem as alíquotas definidas por resolução do Senado Federal. Os Estados do Norte (N), Nordeste (NE), Centro-Oeste (CO) e Espírito Santo (ES) possuem alíquotas mais benéficas do que o restante dos Estados do Sudeste (SE) e o Sul (S) como forma de incentivar o desenvolvimento dos primeiros. A regra para o comércio entre os Estados é dada pela tabela 7:

Tabela 7 – Distribuição das Alíquotas do ICMS no comércio interestadual

Saída	Entrada	
	N/NE/CO + ES	S/SE (-ES)
N/NE/CO + ES	12%	12%
S/SE (-ES)	7%	12%

Assim, um produto vendido da Região Nordeste para a Região Norte terá alíquota total para o consumidor de 17%, mas 12% pertencerão ao local de produção (NE) e 5% ao local de consumo (N). O mesmo resultado se aplica caso a venda fosse para um Estado do Sul ou Sudeste. Por outro lado, um produto vendido da Região Sul para o Espírito Santo, da alíquota total de 17%, 7% pertence ao Estado produtor (S) e 10% ao consumidor (ES). A regra geral é que, saindo de uma região menos favorecida (N/NE/CO+ES) o produto paga sempre 12% na origem e 5% no destino. Quando sai de uma região mais favorecida (S/SE-ES), paga 7% na origem e 10% no consumo se for destinado ao N/NE/CO+ES, ou 12% na origem e 5% no consumo se for destinado ao S/SE-ES.

Taxa de Desconto Intertemporal

Utilizando a equação do estoque de capital (20), obtém-se $\beta = 0,9621$.

Transferências Governamentais

As transferências foram calculadas utilizando os dados da POF referente às transferências recebidas por família representativa de cada Estado. No modelo, apenas o governo federal realiza transferências para as famílias e supõe-se que os Estados gastem em consumo tudo o que recebem via tributação do ICMS.

Segundo os dados das Contas Nacionais 2002 do IBGE, o consumo dos governos representou 20,86% do PIB e portanto, a despesa do governo federal será 20,86% menos a despesa dos governos estaduais que é igual a arrecadação do ICMS (7,86% do PIB), enquanto que a arrecadação federal é igual a arrecadação total de 35,86% do PIB menos a receita do ICMS. Utilizando a equação da restrição orçamentária do governo federal (15) encontramos que o valor total das transferências foi de 15,00% do PIB. Assim, normalizando os valores obtidos da POF de forma a corresponder ao valor no agregado, vamos encontrar a distribuição das transferências conforme apresentado na tabela 8 abaixo:

Tabela 8 – Transferências para as Famílias⁸

Est	Ti	Ti/Y	Est	Ti	Ti/Y	Est	Ti	Ti/Y	Est	Ti	Ti/Y
AC	158,96	0,0567	ES	306,16	0,1092	PB	219,85	0,0784	RO	111,22	0,0397
AL	185,79	0,0663	GO	152,65	0,0544	PR	210,16	0,0750	RR	79,28	0,0283
AP	145,71	0,0520	MA	129,10	0,0460	PE	219,81	0,0784	SC	233,87	0,0834
AM	150,41	0,0536	MT	136,17	0,0486	PI	187,55	0,0669	SP	271,00	0,0967
BA	184,75	0,0659	MS	182,74	0,0652	R J	501,42	0,1788	SE	194,11	0,0692
CE	240,13	0,0856	MG	315,09	0,1124	RN	245,20	0,0875	TO	82,91	0,0296
DF	465,92	0,1662	PA	147,24	0,0525	RS	364,52	0,1300	TOT	268,78	0,0934

Estoque de Capital das Famílias

Para o cálculo do estoque de capital das famílias no Estado estacionário, recorreu-se às equações de restrição orçamentária intertemporal das famílias que poupam. Assim, reescrevendo a equação (2) no instante t, passando tudo para o Estado estacionário obtém-se:

$$k_j = \frac{(1 - \tau_h^j)w_j h_j - [(1 + \tau_{Ft}^i)c_{it} + \sum_{j=1}^{27} (\tau_{Et}^{ji} + \tau_{It}^{ji})a_{ji}c_{it} - T_{it}]}{\delta - (1 - \tau_k)r} \quad (25)$$

Tabela 9 – Estoque de Capital por Família

Est	Estoque	Est	Estoque	Est	Estoque	Est	Estoque	Est	Estoque	Est	Estoque
AC	1,5643	BA	2,2556	GO	1,7659	MG	1,8120	PE	1,7374	RS	2,5776
AL	0,7309	CE	1,6310	MA	1,1334	PA	1,9502	PI	1,2613	RO	2,6774
AP	2,5302	DF	4,3486	MT	2,8677	PB	0,8188	R J	2,8252	RR	2,7353
AM	1,7760	ES	2,2063	MS	1,8674	PR	2,8578	RN	1,2512	SC	2,4837
											-

Despesas dos Governos

Segundo as Contas Nacionais 2002 do IBGE os gastos dos governos representaram 20,86% do PIB. Como as despesas dos governos estaduais é igual a arrecadação do ICMS, 7,89% do PIB, a despesa do governo federal será de 20,86% - 7,89% = 12,97% do PIB, o que equivale a $g_{Ft} = 0,0808$. Já o valor das despesas dos governos estaduais, que no agregado equivale a 7,89% do PIB, pode ser calculada utilizando-se a equação (14) da restrição orçamentária. A tabela 10 consolida os valores.

⁸ Como a relação T/Y para a economia brasileira em 2002 foi de 15%, distribuiu-se este valor entre as famílias de forma que a média da relação consumo líquido / produto de cada família, ponderada pela distribuição da população seja de $0,15 \cdot Y = 0,15 \cdot 0,6231 = 0,0934$.

Tabela 10 – Despesas dos Governos Estaduais

Est	Despesas	Est	Despesas	Est	Despesas	Est	Despesas	Est	Despesas	Est	Despesas	Est	Despesas
AC	0,0412	BA	0,0561	GO	0,0691	MG	0,0703	PE	0,0499	RS	0,0867	SP	0,1239
AL	0,0345	CE	0,0516	MA	0,0277	PA	0,0451	PI	0,0339	RO	0,0589	SE	0,0464
AP	0,0541	DF	0,1083	MT	0,0667	PB	0,0387	RJ	0,0900	RR	0,0479	TO	0,0475
AM	0,1086	ES	0,0976	MS	0,0742	PR	0,0741	RN	0,0435	SC	0,0902	-	-

Peso do Consumo na Função Utilidade

Para o cálculo do peso do consumo na função utilidade, α_i , utilizou-se a equação (19). Substituindo os valores, obtêm-se os resultados da tabela 11.

Tabela 11 – Distribuição do Peso do Consumo na Utilidade das Famílias

Est	α_i	Est	α_i	Est	α_i	Est	α_i	Est	α_i	Est	α_i	Est	α_i
AC	0,3579	BA	0,3831	GO	0,3634	MG	0,3850	PE	0,3912	RS	0,3930	SP	0,3790
AL	0,3457	CE	0,3902	MA	0,3607	PA	0,3666	PI	0,3786	RO	0,3563	SE	0,4061
AP	0,3681	DF	0,3786	MT	0,3886	PB	0,3880	RJ	0,4058	RR	0,3565	TO	0,3724
AM	0,3911	ES	0,3959	MS	0,3767	PR	0,3707	RN	0,3842	SC	0,3750	-	-

Peso dos Governos na Função Utilidade

Representa a valoração que as famílias dão ao bem público representado pelos gastos dos governos federal e estadual. O peso dos governos na função utilidade, γ_i , será calculado supondo que a relação entre a utilidade marginal do consumo privado dos agentes e a utilidade marginal dos gastos do governo federal iguale a relação entre os preços do consumo e o preço pago pelas famílias pelos gastos do governo.

$$U_{c+g_i} = U_{g_F} \Leftrightarrow \frac{\alpha_i}{c_i} = \frac{\gamma_i}{g_F + g_i} \quad (26)$$

Substituindo os valores correspondentes, encontram-se os dados apresentados na tabela 12 a seguir.

Tabela 12 – Distribuição do Peso do Governo Federal na Utilidade das Famílias

Est	γ_i	Est	α_i	Est	γ_i	Est	γ_i	Est	γ_i	Est	γ_i	Est	γ_i
AC	0,1006	BA	0,0983	GO	0,0838	MG	0,0761	PE	0,1109	RS	0,0653	SP	0,0527
AL	0,1181	CE	0,1077	MA	0,1465	PA	0,0993	PI	0,1322	RO	0,0780	SE	0,1183
AP	0,0853	DF	0,0405	MT	0,0863	PB	0,1431	R J	0,0584	RR	0,0862	TO	0,1033
AM	0,0941	ES	0,0721	MS	0,0852	PR	0,0671	RN	0,1152	SC	0,0676	-	-

Produtividade do Trabalho das Famílias

A produtividade do trabalho das famílias, ξ_i , pode ser calculada utilizando a equação dos salários (13). Substituindo valores, têm-se os resultados da tabela 13.

Tabela 13 – Produtividade do Trabalho das Famílias

Est	Prod.	Est	Prod.	Est	Prod.	Est	Prod.	Est	Prod.	Est	Prod.	Est	Prod.
AC	0,7514	BA	0,7316	GO	0,9046	MG	0,9604	PE	0,6396	RS	1,1009	SP	1,3991
AL	0,6458	CE	0,6600	MA	0,5085	PA	0,7510	PI	0,5477	RO	0,9721	SE	0,5851
AP	0,8727	DF	1,8284	MT	0,8432	PB	0,4983	R J	1,2078	RR	0,8790	TO	0,7154
AM	0,7625	ES	0,9947	MS	0,8706	PR	1,1108	RN	0,6227	SC	1,0940	-	-

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta sessão, são apresentados todos os resultados obtidos após a mudança do princípio da origem para o destino, com e sem a presença do Estado do Amazonas. Deve-se notar que a mudança na sistemática da cobrança do ICMS não influencia no comportamento da firma representativa que continuará sendo tributada a 17%. Tampouco apresenta mudanças significativas nas variáveis macroeconômicas, já que não haverá mudança no estoque de capital do estado estacionário, o que pode ser deduzido da equação (22). O que ocorrerá, em síntese, é uma redistribuição da arrecadação entre os Estados, o que influenciará o consumo privado dada a especificação de que o bem público fornecido pelos Estados é substituto ao bem consumido pelas famílias. A análise, portanto, se concentrará em basicamente na arrecadação estadual.

Varição na Arrecadação Estadual

Os resultados das duas propostas de mudança no longo prazo estão representados na tabela 14 abaixo:

Tabela 14 – Proposta com Aumento de Gastos – Variação na Arrecadação Estadual

Est	Arrecad R\$ milhões (2002)	Variação com o Amazonas		Variação sem o Amazonas		Est	Arrecad R\$ milhões (2002)	Variação com o Amazonas		Variação sem o Amazonas	
		(%)	(R\$ milhões)	(%)	(R\$ milhões)			(%)	(R\$ milhões)	(%)	(R\$ milhões)
AC	169	30,25%	51	27,48%	46	PB	925	5,57%	52	4,75%	44
AL	675	28,46%	192	27,51%	186	PR	5.786	12,60%	729	12,12%	701
AP	138	20,44%	28	19,86%	27	PE	2.865	6,58%	188	5,35%	153
AM	1.950	-43,72%	-853	0,23%	5	PI	544	27,91%	152	26,30%	143
BA	5.153	4,80%	247	4,00%	206	R J	10.409	16,42%	1.709	15,56%	1.619
CE	2.423	5,93%	144	4,78%	116	RN	1.016	15,63%	159	15,34%	156
DF	1.804	31,20%	563	28,90%	521	RS	7.442	4,64%	345	3,77%	280
ES	2.382	-15,59%	-371	-15,89%	-379	RO	626	16,54%	104	15,53%	97
GO	3.020	-5,59%	-169	-5,99%	-181	RR	126	30,76%	39	20,19%	25
MA	923	34,81%	321	33,25%	307	SC	3.858	-7,55%	-291	-7,86%	-303
MT	1.864	1,74%	32	1,16%	22	SP	37.254	-13,11%	-4.883	-14,56%	-5.423
MS	1.478	-10,62%	-157	-11,08%	-164	SE	689	11,79%	81	11,20%	77
MG	9.543	8,53%	814	7,98%	761	TO	416	14,52%	60	13,97%	58
PA	1.718	24,31%	418	22,20%	381	TOT	105.196	-0,28%	-295	-0,49%	-517

Verifica-se que somente seis Estados perderiam com a implantação do princípio do destino: Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Espírito Santo e Amazonas. Quando se exclui o Amazonas da nova regra, os perdedores caem para cinco, nenhum deles entre os mais pobres do Brasil. Entre os maiores ganhadores estão Maranhão, Distrito Federal e Roraima, Acre, Alagoas e Piauí. Exceto pela presença do Distrito Federal os demais Estados pertencem ao grupo mais pobre da federação. Assim, a adoção do princípio do destino levaria a uma distribuição mais equitativa dos recursos tributários entre os entes federativos. Quanto ao Distrito Federal, trata-se de uma região que praticamente não possui indústrias e importa quase tudo o que consome, como qualquer Estado pobre. Entretanto, a capital federal possui a mais alta renda per-capita do Brasil em razão não só da grande massa de servidores públicos federais como também das transferências da União para o DF.

Com relação aos valores, o Estado de São Paulo tem perdas substanciais de cerca de R\$ 4,9 bilhões e R\$ 5,4 bilhões com e sem o Amazonas respectivamente, enquanto que este último pode ter perdas de R\$ 850 milhões caso seja incluído na nova sistemática. Espírito Santo e Santa Catarina também sofrerão pesadas reduções na arrecadação da ordem de R\$ 370 e R\$ 300 milhões, respectivamente. Em termos de valores, o maior ganhador é o Rio de Janeiro, com ganhos entre R\$ 1,7 bilhão e R\$ 1,6 bilhão, dependendo da presença ou não do AM. Outros grandes ganhadores são Minas Gerais, Paraná e DF.

Em razão das perdas substanciais que determinados Estados teriam de suportar, é recomendável que a União e/ou os Estados ganhadores constituam um fundo destinado a garantir uma transição suave do princípio da origem para o destino, para não prejudicar em demasia as finanças dos Estados perdedores.

Quando se retira o Amazonas observa-se que todos os Estados obtêm ganhos menores ou perdas maiores em relação à situação com aquele Estado. Isto ocorre porque a Zona Franca de Manaus tem exportações significativas para os demais Estados e representa uma fonte de receita importante para o Amazonas. Tal receita desapareceria se esse Estado fosse incluído na mudança de sistemática.

Deve-se lembrar de que os valores da tabela 16 refletem ganhos potenciais para os Estados importadores líquidos, que só se tornarão efetivos se as suas administrações tributárias estiverem suficientemente estruturadas. Já os Estados exportadores líquidos deverão intensificar as ações de arrecadação, cobrança e fiscalização a fim de atenuar a diminuição de receitas com a nova sistemática.

Análise da Distribuição da Arrecadação entre os Estados

Prosseguindo nos resultados da mudança do princípio da origem para o destino, será feita uma análise das mudanças sob a ótica da distribuição da renda. Para tanto, utilizou-se o índice de Gini, como medida de desigualdade da distribuição da arrecadação *per-capita* entre os Estados, considerando o tamanho das populações envolvidas.

A Tabela 15 a seguir mostra a distribuição das arrecadações estaduais *per-capita* antes e depois da mudança de sistemática.

Tabela 15 – Proposta com Aumento de Gastos – Variação no Bem-estar das Famílias

Est	Arrecadação em R\$ (2002)	Arrecadação em R\$ (com AM)	Arrecadação em R\$ (com AM)	Est	Arrecadação em R\$ (2002)	Arrecadação em R\$ (com AM)	Arrecadação em R\$ (com AM)
AC	169	220	215	PB	925	977	969
AL	675	867	861	PR	5.786	6.515	6.487
AP	138	166	165	PE	2.865	3.053	3.018
AM	1.950	1.097	1.955	PI	544	696	687
BA	5.153	5.400	5.359	RJ	10.409	12.118	12.028
CE	2.423	2.567	2.539	RN	1.016	1.175	1.172
DF	1.804	2.367	2.325	RS	7.442	7.787	7.722
ES	2.382	2.011	2.003	RO	626	730	723
GO	3.020	2.851	2.839	RR	126	165	151
MA	923	1.244	1.230	SC	3.858	3.567	3.555
MT	1.864	1.896	1.886	SP	37.254	32.731	31.831
MS	1.478	1.321	1.314	SE	689	770	766
MG	9.543	10.357	10.304	TO	416	476	474
PA	1.718	2.136	2.099	TOT	105.196	104.900	104.679

De posse dos dados desta tabela pode-se calcular o índice de Gini da distribuição da arrecadação *per-capita* entre os Estados. Em 2002, o índice foi de 0,2440, enquanto que com o princípio do destino incluindo o Amazonas, o índice passou para 0,2020 e sem o Amazonas, o índice caiu para 0,1903.

Apesar do índice de Gini entre os Estados em 2002 já ser razoavelmente baixo, indicando que a desigualdade *per-capita* não é alta, a adoção do princípio do destino melhora ainda mais a situação, com uma queda expressiva do índice de Gini de mais de cinco pontos percentuais. Estes resultados distributivos confirmam a idéia de que a mudança da sistemática favorece os Estados mais pobres em detrimento dos mais ricos, o que explica a oposição destes últimos a proposta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tributação sobre consumo no Brasil, principalmente a representada pelo ICMS, nosso principal imposto, tem gerado, inquestionavelmente, distorções e ineficiências econômicas, sobretudo setoriais, e agredido os princípios elementares de tributação. Embora tais categorias de impostos sobre valor adicionado, em todos os países, se sujeitem à titularidade do governo central, no Brasil, devido a um propagado equívoco da Reforma de 1967, a titularidade do ICMS foi dada aos Estados.

No entanto, conforme discutido neste trabalho e já defendido por diversos especialistas, é completamente irrealista cogitar de transferir a titularidade do ICMS dos Estados para a União. Assim, qual deveria ser, então, a solução para os problemas citados no parágrafo anterior? A hipótese mais defendida é a da fixação de uma legislação nacional para esse imposto, mantendo, nos Estados, a competência para fiscalizar, julgar e arrecadar.

Pois foi com base nessa hipótese que se optou pela adoção, neste trabalho, do IVA Dual. A proposta básica seria a de implantação do princípio do destino nas transações interestaduais, com a transformação do ICMS em um IVA, com legislação única federal, com arrecadação e administração de competência dos Estados, e com a utilização da COFINS como um IVA federal, de forma a possibilitar o uso do modelo do "barquinho", sem grandes complexidades e sem estimular a sonegação.

Conforme demonstrado, o IVA Dual é perfeitamente viável e pode resolver de forma consideravelmente fácil os problemas referentes ao comércio interestadual, fornecendo um substancial grau de controle nas operações interjurisdicionais, além de permitir a implantação do princípio do destino com alíquotas diferenciadas sem maiores problemas

No entanto, para que tal sistema funcione perfeitamente, deve haver um sistema adequado de troca de informações entre as administrações interestaduais e a Receita Federal e um adequado grau de confiança na competência fiscalizatória de cada um dos entes subnacionais.

Entre as vantagens do IVA dual, está a implementação do princípio do destino sem abrir espaço para a sonegação, pois há uniformidade entre as alíquotas internas e interestaduais, a eliminação dos postos fiscais, a manutenção da autonomia dos Estados e a simplificação das relações com o contribuinte.

A proposta reforça o combate à sonegação, pois dado o seu mecanismo de funcionamento, as autoridades fazendárias estaduais e federais terão maiores incentivos para trabalhar em conjunto, especialmente por meio do cruzamento de informações, uma vez que as transações estão todas entrelaçadas. União e Estados deverão agir conjuntamente, uma vez que disporão de dados complementares que facilitarão a avaliação do cumprimento das obrigações tributárias pelo contribuinte. É um jogo cooperativo onde todas as administrações tributárias ganham, sem a necessidade de grandes investimentos, pois boa parte das secretarias estaduais e toda a Receita Federal já estão estruturadas e fazem uso recorrente de sistemas informatizados de controle. Basta apenas integrá-los melhor.

Por fim, cabe observar que, dadas as especificidades do nosso sistema federativo, não é tarefa fácil a implementação de um modelo ideal de Sistema Tributário no Brasil. Embora haja um consenso geral quanto à necessidade de uma ampla reforma tributária, nenhum dos entes federativos aceita fazê-la, se há qualquer expectativa de perda de receitas, e nenhum setor econômico a aceita se a carga tributária se desloca em sua direção. Enquanto estes argumentam que devem ter a sua carga tributária individual diminuída, aqueles defendem a necessidade de manutenção das receitas no curto prazo, tornando a solução mais difícil, quando não impossível. Assim, acredita-se que uma reforma tributária adequada seria aquela que conseguisse acomodar todos esses conflitos de interesses. A adoção do IVA na forma aqui proposta pode ser um primeiro passo nessa direção.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, C.H.V.; FERREIRA, P. C. Reforma tributária: efeitos alocativos e impactos de bem-estar. *Revista Brasileira de Economia*, Vol.53, Nº. 2, Rio de Janeiro, 1999.
- ARAÚJO, E. Tributação do consumo em federações: soluções alternativas – O IVA dual. *Informe SF* n.9 Rio de Janeiro: BNDES, mar. 2000.
- CONFAZ. *Balança Comercial Interestadual de 1999*. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/confaz>.
- IBGE. *Censo Demográfico 2000 – resultados preliminares*. Rio de Janeiro, 2002.
- IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002/2003*. Rio de Janeiro, 2004.
- IBGE. *Sistema de contas nacionais 2000-2002 v.10*. Rio de Janeiro, 2003.
- JUDD, K. Short-run analysis of fiscal policy in a simple perfect foresight model. *Journal of Political Economy*, v.93, p.298-319, April, 1985.
- PAES, N.L. *Reforma Tributária: Aspectos Distributivos e de Bem-Estar*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2004.
- SARGENT, T., LJUNGQVIST, L. *Recursive Macroeconomic Theory*. MIT Press, 2nd Ed., 2004.
- VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: *IPEA, Texto para Discussão nº 500*, 1997.
- VARSANO, R. *Subnational taxation and treatment of interstate trade in Brazil: problems and a proposed solution*. Valdivia/Chile: The World Bank Conference, 1999.

Apêndice – Distribuição percentual do consumo dos Estados por origem dos produtos (em %)

CONSUMO	PRODUÇÃO																										TOTAL	
	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RN	RS	RJ	RO	RR	SC	SP	SE		TO
AC	38,7	0,0	0,0	3,6	0,4	0,5	0,0	0,3	2,6	0,0	2,2	1,6	4,0	0,0	2,7	3,2	1,0	0,0	0,0	5,5	2,0	2,2	0,0	2,3	27,0	0,0	0,0	100
AL	0,0	43,2	0,0	1,0	5,9	1,4	0,0	0,4	0,7	0,0	0,0	0,0	3,7	0,6	1,5	2,0	11,0	0,1	0,2	2,2	2,6	0,0	0,0	1,5	20,7	1,2	0,0	100
AP	0,0	0,0	54,8	1,3	0,3	3,1	0,0	0,4	1,1	0,0	0,1	0,1	4,7	0,3	0,5	1,7	0,6	0,1	0,0	3,1	2,1	0,0	0,0	2,9	22,5	0,1	0,1	100
AM	0,1	0,0	0,1	51,9	0,6	0,8	0,0	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	2,5	0,1	0,4	1,5	0,6	0,0	0,2	2,2	3,8	1,0	0,2	1,4	30,9	0,2	0,0	100
BA	0,0	0,3	0,0	1,2	46,8	1,2	0,0	1,1	0,9	0,2	0,1	0,1	6,2	0,4	0,4	2,3	4,2	0,1	0,1	3,2	3,9	0,0	0,0	2,0	23,7	1,3	0,1	100
CE	0,0	0,2	0,0	1,9	1,9	44,4	0,0	0,5	0,9	0,8	0,3	0,1	4,1	0,6	1,6	1,8	5,5	0,2	1,0	4,2	2,9	0,0	0,0	2,7	23,8	0,4	0,2	100
DF	0,0	0,0	0,0	2,7	0,4	0,3	43,7	0,6	5,6	0,0	0,2	0,2	5,9	0,2	0,1	2,3	0,2	0,0	0,0	2,5	4,1	0,0	0,0	2,0	29,3	0,0	0,0	100
ES	0,0	0,0	0,0	0,7	2,5	0,4	0,0	29,5	0,3	0,0	0,1	0,1	14,1	0,2	0,1	2,7	0,4	0,0	0,2	2,9	11,3	0,1	0,0	2,4	31,9	0,1	0,0	100
GO	0,0	0,0	0,0	0,9	0,8	0,8	0,5	0,8	28,9	0,1	0,8	0,4	10,5	0,4	0,1	3,1	0,3	0,0	0,1	3,4	4,8	0,0	0,0	2,6	40,3	0,1	0,1	100
MA	0,0	0,3	0,0	2,2	1,1	5,7	0,0	0,7	2,5	30,6	0,2	0,2	7,4	2,5	0,7	2,0	2,6	3,3	0,0	3,1	4,0	0,0	0,0	2,0	27,7	0,4	0,6	100
MT	0,0	0,0	0,0	1,0	0,2	0,2	0,0	0,2	2,5	0,0	49,1	1,5	4,2	0,1	0,1	7,1	0,1	0,0	0,0	3,4	2,5	0,2	0,0	1,8	25,7	0,0	0,0	100
MS	0,0	0,0	0,0	0,9	0,2	0,3	0,0	0,2	0,8	0,0	1,4	37,8	3,5	0,1	0,1	8,9	0,1	0,0	0,1	3,5	2,1	0,0	0,0	2,4	37,6	0,0	0,0	100
MG	0,0	0,0	0,0	0,9	1,5	0,4	0,0	2,0	1,9	0,1	0,3	0,2	35,7	0,2	0,3	2,8	0,3	0,0	0,1	3,3	5,5	0,0	0,0	2,3	41,7	0,1	0,3	100
PA	0,0	0,0	0,0	2,6	1,2	2,1	0,0	0,5	3,0	1,2	0,3	0,1	5,9	41,1	0,8	2,4	1,0	0,2	0,3	3,3	2,4	0,0	0,0	1,8	29,0	0,4	0,3	100
PB	0,2	0,3	0,0	1,6	1,9	3,8	0,0	0,5	0,8	0,2	0,2	0,1	4,0	0,6	36,2	1,6	15,5	0,0	1,4	2,5	2,7	0,0	0,0	2,0	23,1	0,3	0,4	100
PR	0,0	0,0	0,0	1,0	0,9	0,4	0,0	1,3	0,8	0,0	1,0	1,2	4,4	0,2	0,1	21,3	0,1	0,0	0,1	7,9	3,4	0,2	0,0	8,1	47,4	0,1	0,0	100
PE	0,0	0,8	0,0	2,0	4,4	2,9	0,0	0,9	1,3	0,4	0,2	0,1	6,4	0,7	3,0	2,5	30,4	0,1	0,5	3,3	3,7	0,0	0,0	2,9	32,5	0,5	0,3	100
PI	0,0	0,2	0,0	1,9	1,8	10,1	0,0	0,5	1,5	1,6	0,1	0,1	4,0	0,6	0,9	2,1	4,1	43,2	0,2	2,1	2,5	0,0	0,0	1,8	19,6	0,5	0,4	100
RN	0,0	0,3	0,0	1,0	2,0	7,1	0,0	0,6	0,8	0,0	0,2	0,1	2,9	0,7	4,5	1,9	8,2	0,1	44,5	1,9	2,6	0,0	0,0	1,6	18,7	0,2	0,1	100
RS	0,0	0,0	0,0	1,4	0,8	0,3	0,0	0,2	0,8	0,1	0,2	0,3	3,5	0,1	0,1	6,4	0,2	0,0	0,1	40,1	3,2	0,0	0,0	7,8	34,2	0,1	0,0	100
RJ	0,0	0,0	0,0	1,8	0,9	0,4	0,0	1,8	0,6	0,1	0,2	0,4	6,4	0,2	0,1	2,6	0,3	0,0	0,1	2,8	47,6	0,1	0,0	2,4	31,4	0,0	0,0	100
RO	0,1	0,0	0,0	3,1	0,1	0,3	0,0	0,2	1,3	0,0	3,5	1,0	3,0	0,0	0,1	4,6	0,3	0,0	0,1	2,8	3,1	49,2	0,0	2,5	24,7	0,0	0,0	100
RR	0,0	0,0	0,0	13,9	0,4	1,0	0,0	0,2	1,0	0,0	0,4	0,2	3,3	0,0	0,2	2,5	1,4	0,0	0,0	3,2	4,5	0,4	44,7	2,4	20,0	0,4	0,0	100
SC	0,0	0,0	0,0	0,7	0,8	0,8	0,0	0,3	0,4	0,0	0,8	0,9	3,7	0,1	0,4	16,9	0,2	0,0	0,1	14,0	3,1	0,1	0,0	22,4	33,9	0,1	0,0	100
SP	0,0	0,0	0,0	3,3	2,5	0,6	0,0	2,2	1,4	0,1	0,4	1,1	9,5	0,2	0,2	5,4	0,6	0,0	0,4	4,9	5,6	0,1	0,0	3,6	57,9	0,1	0,0	100
SE	0,0	1,6	0,0	1,4	9,3	1,3	0,0	0,7	0,8	0,1	0,1	0,1	4,2	0,4	0,8	1,6	7,6	0,0	0,4	2,2	2,5	0,1	0,0	2,0	22,6	40,1	0,0	100
TO	0,0	0,0	0,0	0,8	0,6	0,8	0,2	0,2	11,6	0,5	0,3	0,2	7,5	0,5	0,1	2,1	0,1	0,5	0,1	2,3	3,6	0,0	0,0	1,7	21,3	0,1	44,9	100

Bibliografía

- AGOSIN, Manuel R. Panorama Tributario de los Países Centroamericanos y Opciones de Reforma / BID; Manuel Agosin, Alberto Barreix, Roberto Machado, Juan C. Gómez-Sabaini. — Washington, D.C. : BID, 2004. —36 p.
- AMBROSIO, Luigi. Oportunidades y Riesgos del Outsourcing en la Administración Tributaria / Luigi Ambrosio. — p. 177-187. — En: Conferencia Técnica del CIAT. — París, Francia, 2002.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica / BID, INTAL/ITD; Alberto Barreix, Luiz Villela, Juan José Taccone. — Buenos Aires, Argentina: BID-INTAL/ITD, 2003. — 288 p.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. Tributación en el MERCOSUR: Evolución, Comparación y Posibilidades de Coordinación / BID, INTAL/ITD; Alberto Barreix, Luiz Villela. — Buenos Aires, Argentina: BID-INTAL/ITD, 2003. — 184 p.
- BARRA, Patricio. Un Plan de Lucha contra el Fraude como Herramienta para Elevar la Fiscalidad: Alentadora Experiencia en el Caso de Chile / Patricio Barra. — 40 p.
- BARREIX, Alberto. Cambios en el Contexto Internacional y sus Efectos en la Tributación de América Latina y el Caribe / Alberto Barreix. — S.l : BID, 2001. — 34 p.
- BARREIX, Alberto. Impacto Fiscal de la Liberación Comercial en las Américas / Alberto Barreix, Luiz Villela, Jerónimo Roca. — Buenos Aires, Argentina: BID, 2003. — 37 p.
- BARREIX, Alberto. Los Desafíos de Política Tributaria Relacionados con la Integración Económica Regional / Alberto Barreix, Luiz Villela; BID. — Buenos Aires, Argentina: BID, 2003. — 30 p.
- BIRD, Richard M. Taxation in Latin American: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency / Richard Bird. — Toronto, Canada: International Tax Program, 2003. — 58 p.
- BORDOLLI, José Carlos. Implantación de una Unidad Especial para la Prevención y Combate al Fraude Fiscal: Caso Práctico / José Carlos Bordolli — En: Conferencia Técnica del CIAT. — San Carlos de Bariloche, Argentina, 1994.
- BRAGG, Steven M. Outsourcing: A Guide to selecting the correct business unit negotiating the contract maintaining control of the process / Steven M. Bragg. — New York: John Wiley & Sons, 1998. — 384 p.
- BRAVO PAIVA, Manuel. Las Unidades Especiales para la Prevención y Combate al Fraude Fiscal / Manuel

- Bravo Paiva. – p. 259-276. — En: Conferencia Técnica del CIAT. — San Carlos de Bariloche, Argentina, 1994.
- CHOCANO, Ana de Juan. Tres Factores Explicativos del Fraude Fiscal: Predisposición, Habilidad y Oportunidad: Papeles de trabajo / Ana de Juan Chocano, María A. Truyols Martí. — Madrid: IEF, 1992. — 114 p.
- COBAS BARQUÉ, Paula Evasión Fiscal en Uruguay: Un Estudio sobre el Impuesto al Valor Agregado. / Paula Cobas Barqué, Nicole Perelmuter Shein, Maria Paula Tedesco Cambón. — Uruguay: s.e., 2004. — 205 p.
- COMIN, Francisco. El Fraude Fiscal en la historia: un Planteamiento de sus Fases / Francisco Comín. — p. 31-46. — En: Hacienda Pública Española (No.1, 1994). — España: Instituto de Estudios Fiscales, 1994.
- CONAC, Giuseppe. Contratación de Servicios al Sector Privado por parte de la Administración Tributaria / Giuseppe Conac, Oreste Concolino. — p. 105-123. — En: Asamblea General del CIAT, 27ª. — Santiago de Chile, Chile, 1993.
- Conferencia Mundial Relativa al Impuesto sobre el Valor Añadido – IVA (Roma, 15 y 16 de marzo de 2005) / DFI, FMI, OCDE y Banco Mundial. **En:** Web: <http://www.itdweb.org/VATConference/Pages/PapersPresentations.aspx>
- DIAZ, Consuelo. Evaluación del Fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido: Papeles de Trabajo / Consuelo Díaz, Ana de la Fuente, Carlos Herrera. — Madrid: IEF, 1990.
- El Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA): Experiencias y Problemáticas / Conferencia sobre el impuesto al valor agregado; FMI, OCDE y el Banco Mundial. — S.I.: s.e. — 2005. — 37p.
- ESCUELA DE LA HACIENDA PÚBLICA. La Experiencia Española en la Lucha contra el Fraude (Proyecto de fortalecimiento de los Centros de capacitación de las administraciones Tributarias de los Ministerios de los países prestatarios miembros del BID) / EHP, INCAFI. — España: EHP; México: INCAFI, 1997. — 84 p.
- GONZÁLEZ CANO, Hugo. Informe sobre la Situación Actual de la Tributación en los Países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay / Hugo González Cano. — Buenos Aires, Argentina : BID, 2001. — 72 p.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. Informe sobre el Fraude en España / IEF. — Madrid: IEF, 1994. — 334 p.
- ORNA SALAZAR, Rosa Elena. Alternativas de Auditoria para Combatir los Ilícitos Tributarios en América Latina / Rosa Elena Orna Salazar (trabajo presentado en el XV encuentro de Administradoras Tributarias “Tipología Normativa del Fraude Fiscal en América Latina. Estudios Comparados”). — Perú : s.e., 2005. — 23 p.
- ROSELLO, Mario. Oportunidades y Riesgos del Outsourcing en la Administración Tributaria / Mario Rosselló. — p. 189-203. — En: Conferencia Técnica del CIAT. — París, Francia, 2002.
- ROSEMBUJ, Tulio. La Fiscalidad frente al Fraude Tributario Internacional / Tulio Rosembuj. — p. 12-16. En: Criterios Tributarios (Año XIII, No. 120/121, mayo 1998). — Argentina: DGI, 1998.

- SECO FERREIRA, Antonio Sergio. Tecnología de la Información en la Administración Tributaria / Antonio Sergio Seco Ferreira. – S.l.: BID, 1998. — 132 p.
- SILVA LEGARDA, Roberto. La Concentración de las Recaudaciones de IVA en América Latina: Pasado, Presente y el Futuro Digital / Roberto Silva Legarda. – 19 p.
- SILVA LEGARDA, Roberto. VAT Concentrations in Latin America / Roberto Silva Legarda. – p. 821-829. – **In:** Tax Analysts (Vol. 41, No. 9, March 6, 2006).
- TARSITANO, Alberto. MERCOSUR: Las Defraudaciones Fiscales su Regulación en los Derechos Positivos de los Países Miembros y Posibilidades de Armonización / Alberto Tarsitano. – p. 43-50. **En:** Criterios Tributarios (Año IX, No. 91/92, noviembre 1994). – Argentina: DGI, 1994.
- VELTHUIZEN, Willem J. El Procesamiento de la Información y la Detección del Fraude Tributario / Willem J. Velthuisen. — p. 251-282. – **En:** Conferencia Técnica del CIAT. – Taormina, Italia, 2000.

Todo el material de esta publicación fue preparado, levantado e impreso en la Secretaría Ejecutiva del CIAT, Apartado 0834-02129, Panamá, Rep. de Panamá. Se terminó la impresión en el mes de abril de 2006.

All the material contained in this publication was prepared, set up and printed at CIAT Executive Secretariat, P.O. Box 0834-02129, Panama Rep. of Panama. Printed was concluded in April 2006.