

LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN EL PERU

JAVIER LUQUE BUSTAMANTE *

Resulta oportuno tratar el tema de la administración tributaria en estos días en que se han recibido noticias en el sentido que el Gobierno entrante estaría pensando realizar una importante reforma del sistema tributario, aspecto que en mi opinión está íntimamente vinculado al problema de la administración. En tal razón y aun a riesgo de ser repetitivo en un tema bastante conocido o por lo menos sentido por los profesionales que actuamos alrededor del fenómeno tributario, me atrevo a esbozar algunas ideas.

Se ha dicho que en nuestro país, en materia tributaria, existe una permanente y siempre insatisfecha vocación de reforma. La verdad es que las reiteradas crisis fiscales derivadas de la insuficiencia de recursos han motivado muchas de ellas. Asimismo, cada vez que un nuevo equipo técnico ha adquirido la responsabilidad del manejo de la política económica o de la hacienda pública, casi sin pensarlo y muchas veces sin una idea clara aún de su programa a seguir, ha sentenciado a los peruanos a sufrir una nueva reforma.

Como consecuencia de estos continuos cambios, puede afirmarse que a pesar de la variedad y excesivo nú-

mero de tributos y mecanismos promocionales existentes, en cierta medida se ha conseguido una estructura básica del sistema tributario bastante moderna, conformada principalmente por un impuesto global a la renta, dos impuestos al consumo -uno de carácter general sobre el valor agregado y otro de carácter selectivo-, y un impuesto al patrimonio empresarial; todos ellos en lo que se refiere a los recursos del Tesoro Público. Los demás impuestos, salvo el que afecta a las remuneraciones por servicios personales, carecen de importancia desde el punto de vista financiero, así como analizados como elementos paramétricos o inductores de la economía.

Sin embargo, todos somos conscientes que los resultados no han sido óptimos a pesar del sacrificio que han originado, lo cual se manifiesta en el hecho de que no se ha logrado cumplir con los objetivos de recaudación, redistribución del ingreso y mejoramiento de la asignación de recursos, habiéndose producido, por el contrario, un clima de incertidumbre y desconfianza en todos los agentes de la economía, impidiendo así lo que precisamente se pretendía conseguir.

* El Dr. Javier Luque fue Director General de Contribuciones en 1984.

Múltiples son las causas de esta situación y que no son del caso analizar en esta oportunidad. No obstante, y como preámbulo al tema que nos ocupa, queremos mencionar dos de ellas, que a mi modo de ver son de las más importantes.

La primera radica en que no siempre se ha utilizado eficientemente el sistema tributario como herramienta de la política económica. Resulta evidente que de nada servirá tener una estructura tributaria básica susceptible de poder ser utilizada como orientador del comportamiento de los agentes económicos, además de como fuente principal de ingresos para el Tesoro Público, si no existe previamente una idea clara y precisa de lo que se quiere conseguir con tal herramienta.

Antes de efectuar una reforma será indispensable contar con una política económica definida y coherente y luego podrán hacerse los ajustes que se estimen necesarios al sistema tributario para que éste, conjuntamente con los demás instrumentos existentes, permita al Gobierno alcanzar los objetivos trazados. De lo contrario, se ahondará aún más en la crisis existente.

En suma, no debemos olvidar que la noción de un sistema tributario racional implica no sólo un conjunto ordenado, lógico y coherente de impuestos, en que cada uno es parte de un todo armónicamente relacionado, sino también la coordinación del sistema tributario con el sistema económico y con los objetivos de la política económica vigente.

En segundo lugar, y ahora sí entrando en nuestra materia, deberá tenerse muy en cuenta que a pesar de tener una idea clara de los objetivos, éstos no podrán ser alcanzados a tra-

vés de un empleo eficiente del sistema tributario si el fisco no cuenta previamente con un aparato administrativo que permita su implementación al lograr de los contribuyentes un adecuado nivel de cumplimiento.

Para lograr una auténtica reforma tributaria será imprescindible mejorar la administración tributaria; de otro modo, aun cuando se produzcan modificaciones legales valederas, en su mayoría quedarán en el papel.

Es evidente que mucho de esto ha sucedido en nuestro país, en el que el nivel de incumplimiento ha sobrepasado los límites normales, afectando de esta manera no sólo al fisco, lo cual es bastante grave, sino también a los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones tributarias, quienes han visto incrementadas las mismas a niveles insopportables, al tener que pagar tributos excesivos para compensar los tributos que no pagan los demás, amparados muchas veces en las deficiencias propias de la administración tributaria.

¿Cuáles son las causas que motivan que nuestra administración tributaria no sea capaz de lograr un nivel de cumplimiento más adecuado de las obligaciones de los contribuyentes?

Responder a esta pregunta es fundamental para encontrar la solución al problema. En principio, creo que no puede imputársele a los órganos de recaudación y control tributario mayores deficiencias que las que le corresponde a toda la administración pública y que hace que sigamos siendo básicamente un país sub-administrado.

Sin embargo, en lo que respecta a la Dirección General de Contribuciones, asesores de organismos interna-

cionales, trabajando conjuntamente con técnicos nacionales y funcionarios de dicha dependencia, han hecho importantes esfuerzos para analizar sus aspectos organizativos y operativos, llegando a conclusiones y recomendaciones que permiten abrigar esperanzas de una sustancial mejora a mediano plazo, en la medida que se tomen oportunamente las correcciones del caso.

Es mi intención exponer algunas de ellas, específicamente aquéllas que pueden ser dadas a conocer sin afectar la necesaria reserva que debe tenerse en estos aspectos, para no perjudicar el interés fiscal.

Aspectos Previos

Para comprender mejor la especial situación por la que atraviesa la Dirección General de Contribuciones, debe tomarse en cuenta previamente, que de este órgano depende la administración de más de 20 impuestos que aportan aproximadamente el 80% del total de los ingresos del Estado.

Además, se trata de un sistema bastante inestable y complejo, con muchos regímenes exoneratorios en razón de la actividad, ubicación geográfica, tamaño de la empresa, etc.; algunos de los cuales muchas veces se superponen o, incluso se contradicen, todo lo cual dificulta en grado sumo la labor de fiscalización.

Si hacemos un análisis de la recaudación de los ingresos del Tesoro Público, podemos apreciar que ésta va adquiriendo una configuración especial en los últimos años que nos estaría demostrando, indirectamente, la creciente inseguridad del Gobierno en cuanto a las posibilidades de control del órgano administrador.

En principio, observamos que, al igual que en otros países con una etapa intermedia de desarrollo, nuestra recaudación depende principalmente de los impuestos a la producción y consumo, los cuales aportan aproximadamente el 70% de lo recaudado por todos los tributos que administra la Dirección General de Contribuciones. No obstante, de este porcentaje, casi el 70% corresponde al impuesto selectivo al combustible, cuya recaudación proviene de un solo contribuyente y que es de fácil control.

En otras palabras, pareciera que la tendencia es evitar la dependencia de la recaudación de los tributos convencionales, en los que el pago depende principalmente de la voluntad de los contribuyentes y que por ello requieren de un mayor control, para asegurar la percepción de los tributos que afectan a los llamados consumos ineludibles y cuyo cobro está prácticamente asegurado, como en el caso de los combustibles.

Esta medida no me parece desacertada, siempre que sea de carácter estrictamente temporal, ya que asegura la recaudación indispensable en los momentos actuales de crisis fiscal, aun cuando reconozco los efectos inflacionarios y demás distorsiones económicas que puede producir. Sin embargo, es obvio que no debe durar mucho tiempo, por lo que es urgente la reactivación del aparato administrativo a fin de poder transferir el peso de la recaudación a los tributos convencionales.

Tampoco creo que la existencia de una administración tributaria eficiente justifique por sí solo que podamos basar nuestra recaudación en los impuestos directos, como ha sido sugerido.

do públicamente por diversos políticos. No cabe duda que estos tributos son más justos en cuanto gravan directamente expresiones de riqueza y en tal virtud permiten mejorar la redistribución del ingreso. Pero no debemos olvidar que la composición de las recaudaciones tributarias no sólo depende de la mayor o menor incidencia que se le quiera dar a cada tributo, sino que guarda también estrecha relación con las variaciones del ingreso per cápita, el grado de apertura de la economía y algunas otras variables económicas. Históricamente, este tipo de tributos son propios de los países desarrollados.

Teniendo en cuenta lo expuesto, inicialmente nuestro análisis, el cual por razones de espacio será resumido.

Dispersión de las funciones relativas a la administración tributaria

Son funciones de la administración tributaria: recaudar, fiscalizar, resolver reclamaciones y cobrar, entre otras. Es evidente que para que estas funciones se ejecuten eficientemente debe haber un solo responsable. Pero observamos que algunas de estas funciones se encuentran distribuidas en varios entes. Así por ejemplo, el Banco de la Nación se encarga de la recaudación de la cobranza. Creo que todos somos testigos de los problemas de coordinación que existe entre la Dirección General de Contribuciones y el Banco de la Nación, lo cual se aprecia con mayor nitidez en el tiempo que media entre el momento en que aquélla notifica la acotación y éste ejecuta la cobranza coactiva.

Si bien es cierto que la Dirección General de Contribuciones no está en posibilidad de asumir la responsabi-

dad de la recaudación en forma directa, ni sería conveniente hacerlo, también es cierto que poco se ganará logrando que la Dirección General de Contribuciones detecte a tiempo una omisión si no se realiza la cobranza al más breve plazo, porque se pierde así el efecto sicológico de la oportunidad, reduciéndose de este modo la potencialización del riesgo de la evasión, aspecto que es muy importante para lograr el cumplimiento oportuno y voluntario de la obligación tributaria.

En consecuencia, es indispensable que la Dirección General de Contribuciones asuma progresivamente la cobranza coactiva, aspecto que se ha iniciado con la Dirección Central de Recaudación, encargada del control de los grandes contribuyentes, para lo cual se ha dictado la Resolución Ministerial 155-85-EF/74.

Asimismo, será necesario lograr una mayor coordinación entre ambos entes en lo relacionado con la venta de formularios y de declaraciones juradas, liquidación de intereses y multas, entre otros, a fin de lograr un mayor control de la recaudación por parte de la Dirección General de Contribuciones.

También se da la dispersión de funciones anotada, en el desarrollo de los sistemas de información y procesamiento automático de datos, cuya responsabilidad tiene actualmente la Oficina de Información y Estadística (OFINE), que es una dependencia distinta de la Dirección General de Contribuciones y que por ello debe prestar su servicio a todas las áreas del Ministerio de Economía y Finanzas.

De otro lado, la Dirección General de Contribuciones carece de funcionarios con conocimientos suficientes de sistemas de procesamiento de datos, lo

cual trae como consecuencia que no sea la propia administración la que detecte en forma integral sus necesidades de información y las trasmita a la OFINE, sino en el sentido inverso, lo que hace que los sistemas terminen atendiendo necesidades circunstanciales.

En consecuencia, será necesario que en el más breve plazo se cree en la Dirección General de Contribuciones una unidad especialmente dedicada al desarrollo y seguimiento de los sistemas de información, mientras no asuma el procesamiento directo de los datos.

Inestabilidad en su Dirección

La inestabilidad que se aprecia en el sistema tributario también se da en la estructura organizativa de la Dirección General de Contribuciones. Este problema puede verse claramente y a manera de ejemplo, en el tiempo de permanencia del Director General en el cargo. Las características propias de la Dirección General de Contribuciones y la naturaleza de sus funciones han dotado a dicho ente de una gran sensibilidad, la que se ve seriamente resentida ante cualquier cambio en la Dirección, afectando así notoriamente su normal desarrollo. De otro lado, se ha convertido en regla general que la organización de esta Dirección sea objeto de reforma cada vez que cambia el Director General, lo que genera una permanente sensación de inseguridad a sus trabajadores, traduciéndose en un menor rendimiento.

Concentración de las funciones normativas y operativas

Una gran parte de los trámites que deben realizar los contribuyentes de todo el país, se concentran en algún momento en Lima, en la sede princi-

pal. Esta situación se ve agravada por el hecho que no existe una diferenciación entre áreas operativas y asesoras, por lo que las mismas personas que cubren el área operativa deben diseñar los procedimientos y evaluar los programas ejecutados. Son muchos los casos en que los distintos Directores se ven obligados a suspender su trabajo operativo para efectuar las tareas normativas, con las consecuentes molestias para los contribuyentes. Otras veces, en cambio, el recargado trabajo habitual impide a los Directores tomarse el tiempo suficiente para analizar y dictar las disposiciones que permitan solucionar los problemas que suelen presentarse en su trabajo operativo.

Todo esto lleva a sostener la necesidad de procurar por un lado una adecuada descentralización operativa y, por otro, una desconcentración de las funciones normativas y operativas.

En este sentido, se ha propuesto adecuar la estructura orgánica de la Dirección General de Contribuciones creando Direcciones Regionales de ámbito jurisdiccional, definido en base a la localización geográfica de los contribuyentes. Algunas de ellas operarían en Lima y Callao, las demás en el resto del país. Cada Dirección sería una unidad operativa con todas las funciones básicas de la administración tributaria: Control de la recaudación, fiscalización y control de evasión, resolución de reclamos e, incluso cobranza coactiva.

En la Dirección General se crearían Direcciones Normativas para cada una de las funciones que desempeña el órgano administrador, las cuales precisamente ejercerían una autoridad funcional sobre las Direcciones Operativas.

Recursos Humanos e Infraestructura de la Dirección General de Contribuciones

El problema de los recursos humanos es tal vez uno de los más graves que tiene la Dirección General de Contribuciones. Según datos a mayo de 1984, dicho órgano cuenta con 2,358 empleados, de los cuales 1,655 son nombrados, 517 contratados y 186 son practicantes profesionales. Asimismo, atendiendo a su clasificación por funciones, 78 tienen la condición a directivos, 41 la de jefes, 1,185 ejercen los cargos de técnicos o profesionales, 724 administrativos y 154 son empleados de servicio.

La composición tradicional de su personal se ha modificado notoriamente en los últimos años como consecuencia de los dispositivos dictados para incentivar al retiro de los funcionarios públicos con cierto número de años trabajados. Esto ha motivado un sensible debilitamiento de los cuerpos directivos intermedios que alcanza también al personal técnico profesional.

Esta situación se ha visto agravada por el hecho que no funciona de manera regular un sistema de capacitación, ni una carrera de funcionario y entrenamiento apropiado como para reemplazar a los que se retiran.

De otro lado, se ha producido un deterioro del salario real que ha estimulado el desplazamiento de personal calificado hacia la actividad privada. La remuneración promedio mensual de un auditor no alcanza a los cien dólares, siendo por ello uno de los más bajos de América Latina y tal vez del mundo entero.

En lo que respecta a su infraestructura los problemas tampoco se dejan de sentir.

Sólo en el edificio de la sede principal de Lima hay 1,679 personas distribuidas en 10,567 m², siendo necesario ampliar dicha área a por lo menos 16,000 m², de acuerdo al análisis efectuado por técnicos en la materia. Existen oficinas donde cada escritorio o mesa de trabajo es ocupado por más de una persona.

En los locales departamentales la situación es peor aún. La mayoría de ellos son inapropiados para las funciones que desarrollan, ya que se encuentran muy deteriorados y requieren de importantes reparaciones o tienen áreas demasiado reducidas en proporción a la cantidad de personal que labora en ellas.

Otros locales incluso están en problemas judiciales con los locadores, siendo usual en algunos departamentos que la merced conductiva se abone mediante depósito judicial en el Banco de la Nación.

También hay serias deficiencias en cuanto al número y estado de conservación de máquinas de escribir o de calcular.

Todos estos factores negativos han minado sensiblemente la moral institucional, dando lugar a un progresivo deterioro en el desarrollo de sus funciones y que es necesario superar si se quiere hacer, como se ha dicho al inicio, una verdadera reforma tributaria.

Algunos pasos se han dado a fin de superar esta situación. Tal es el caso del artículo 3º del Decreto Legislativo 300, mediante el cual se ha asignado a la Dirección General de Contribuciones, como recurso permanente y sin perjuicio de los que le corresponde por normas presupuestales, el 1% del

monto de la recaudación de los tributos que administra. Dicho ingreso, según mandato expreso de la ley, debe ser destinado entre otros aspectos, a la adquisición, mantenimiento y construcción de locales para los órganos desconcentrados; al mejoramiento de la infraestructura, instalaciones y equipamiento, a la capacitación y asignación de bonificaciones al personal, y a la contratación del personal calificado que se requiera.

Esta norma ha permitido incrementar el presupuesto de la Dirección General de Contribuciones en poco más de 150 mil millones de soles para el año 1985. Sin embargo, no bastará con disponer de los recursos suficientes para solucionar los problemas mencionados. Si bien es cierto que la asignación del 1% más que un gasto es una inversión, recuperable con creces por el Estado, debido a la angustiosa situación fiscal por la que atraviesa el país, es necesario que dicha inversión se realice de la forma más prudente, sin llegar a excesos que podrían ser incluso contraproducentes.

Adicionalmente, estimo necesario que se dicte una norma legal que apruebe la carrera del administrador tributario, tal como existe para el personal de las fuerzas armadas o para el cuerpo diplomático del país. Esbozando algunas ideas sobre el particular, podríamos sugerir tres campos de desarrollo nítidamente diferenciados: el del recaudador, el del auditor y el del personal administrativo. Para iniciarse en la carrera se debería tener una edad máxima, con estudios mínimos de acuerdo a la rama a seguir y, una vez iniciada en una de ellas no podría pasarse a otra. Para ascender, debería cumplirse con requisitos claramente es-

tablecidos de tiempo de servicios, cursos obligatorios de capacitación y previo examen.

Lo sugerido permitirá que en cada empleado que ocupe un puesto en la organización se dé el equilibrio de las variables: trabajo, capacidad y pago. Para ello será necesario definir previamente y con toda claridad las responsabilidades de cada puesto, la formación de aptitudes requeridas para ellos y el salario adecuado. La escala de remuneraciones necesariamente deberá permitir competir con el sector privado.

Sin embargo, soy de opinión también que nada de lo dicho pondrá implementarse si no se separa a la Dirección General de Contribuciones del Gobierno Central. La experiencia vivida en los últimos meses demuestra que es poco lo logrado, pese a los recursos dados a la Dirección General de Contribuciones mediante el Decreto Legislativo 300. Inclusive este hecho puede haber contribuido en parte a las huelgas que vienen sosteniendo los servidores del Ministerio de Economía y Finanzas. Los servidores de la Dirección General de Contribuciones reclaman contra la rigidez de los mecanismos administrativos del Gobierno Central que impiden tomar decisiones que permitan utilizar rápidamente los nuevos recursos. En cambio, los servidores de las demás Direcciones Generales se sienten discriminados al no habérseles otorgado a ellos las mismas condiciones.

Por ello, se ha pensado durante mucho tiempo en la necesidad de crear la llamada Superintendencia de Administración tributaria, como organismo público descentralizado del Sector Economía y Finanzas; semejante a la Superintendencia de Banca y Seguros.

El nuevo órgano administrador podría estar conformado por la Intendencia Nacional de Tributos Internos y la Intendencia Nacional de Aduanas. De este modo, al concentrarse las funciones de las actuales Direcciones Generales de Contribuciones y de Aduanas en un solo organismo se permitirá contar con una estructura administrativa y sistemas de información comunes, lo que reducirá los costos de operación y permitirá a su vez adoptar sistemas de fiscalización con una visión integral, facilitándose así el cumplimiento de ambas funciones administrativas.

Ajustes en las áreas donde se ejecutan las principales funciones de la Dirección General de Contribuciones

Sabemos que las principales funciones de la Dirección General de Contribuciones son las de controlar la recaudación, fiscalizar y resolver reclamaciones, además de la función normativa que desarrolla como responsable de la elaboración de los reglamentos de normas tributarias y la absolución de consultas vía Resolución Directoral.

De otro lado, sabemos también que el objetivo final del mencionado órgano es el de lograr que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias en forma voluntaria, oportuna y eficiente. En consecuencia, debemos esperar que las funciones de la Dirección General de Contribuciones sean ejecutadas de modo tal que permitan maximizar en el contribuyente el riesgo de la evasión, a la vez de brindarle un mejor servicio, facilitando así el cumplimiento de las obligaciones de los que tienen voluntad de cumplir.

Teniendo en cuenta lo expuesto, expongo a continuación algunas ideas

que han servido de orientación a diversos ajustes efectuados en las áreas de la Dirección General de Contribuciones en los últimos meses, y de otros que deberán efectuarse en el futuro a fin que pueda cumplir con su objetivo final, que son, como he mencionado anteriormente, el producto del análisis de diversos técnicos vinculados a la administración.

Recaudación

De la eficiencia de los sistemas y procedimientos empleados en esta área depende no sólo el cumplimiento de sus objetivos sino también la producción oportuna de la información necesaria para orientar la fiscalización y diseñar la política fiscal.

La información se obtiene a través de los datos que contienen las declaraciones juradas. A fin de evitar a los contribuyentes inútiles molestias que dificulten el cumplimiento de sus obligaciones, sólo deben solicitarse como datos aquéllos que puedan ser convertidos en información válida. De este modo, además, se descongestionará el tiempo y espacio requerido para su archivo.

Siguiendo esta orientación, a partir del ejercicio 1984 se ha implementado una nueva declaración jurada del impuesto a la renta, con menos datos, pero susceptible de recoger mayor información para los objetivos de la administración.

Asimismo, ya no se exige la entrega de documentos sustentatorios de la declaración, sino algunos datos sobre los mismos, lo que permitirá solucionar paulatinamente la congestión actualmente existente en los archivos, al transferirle dicha responsabilidad al contribuyente.

Para facilitar el acto de presentación de las declaraciones juradas, la distribución de los formularios deberá hacerse en forma oportuna y gratuita. De ser así y de emplearse canales adecuados de distribución se podrá lograr un mayor nivel de cumplimiento, evitándose de este modo, por innecesarias, las prórrogas de los plazos de presentación de las declaraciones que tanto mal hacen por castigar al contribuyente que se esmera por cumplir y premiar al que no lo hace.

Otro elemento muy importante para el control de la recaudación es el documento que acredita el pago de los tributos. Precisamente una de las funciones del órgano administrador en esta área radica en verificar que la cantidad que aparece en el documento de pago coincida con la consignada en la declaración jurada y con el monto efectivamente recaudado.

Para darle mejor seguridad y eficiencia al cumplimiento de esta función, a partir de 1982 se ha iniciado la distribución de las llamadas chequeras de pago, en las que el monto pagado anotado por el contribuyente es post-marcado por el Banco de la Nación con caracteres magnéticos para que pueda ser leído a gran velocidad por una máquina lectora.

Este sistema permite conocer en forma oportuna por qué conceptos provienen los ingresos y de cuáles contribuyentes, lo que ha hecho posible iniciar la confección de un archivo de contribuyentes activos, facilitando a su vez la identificación de los contribuyentes registrados que no cumplen con declarar.

Las dificultades para introducir este sistema han sido enormes y aún subsisten problemas difíciles de superar;

algunas veces porque dependen de variables fuera del control de la administración tributaria, como es la poca eficiencia del sistema de correos que hace necesario recurrir a empresas privadas de distribución de correspondencia, con altos costos y no por ello suficientemente eficientes.

Las dificultades se derivan del alto número de impuestos existentes, porque el sistema está concebido de manera que debe utilizarse un formulario por cada impuesto, por lo que debe realizarse un proceso independiente por cada tributo.

A fin de disminuir los problemas actuales en la emisión y distribución de las chequeras, así como superar algunos problemas de coordinación entre las distintas áreas que intervienen en la tarea, se ha sugerido alternativamente lo siguiente. En primer lugar, la utilización de un solo formulario de pago para todos los impuestos o por lo menos para un grupo de impuestos afines, en el que el contribuyente indicaría con una tilde el impuesto y concepto del cual se trata y el importe a pagar. En segundo lugar, podría dejarse el actual sistema de pagos y concebir el formulario de pago además como declaración jurada, para lo cual deberían sintetizarse los datos esenciales en el dorso del formulario.

En esta área de recaudación también se han sugerido medidas importantes, muchas de las cuales ya se están implementando. Así, por ejemplo en lo relacionado con el registro de nuevos contribuyentes del impuesto general a las ventas, atendiendo al notorio incremento del llamado sector informal, y a las modificaciones introducidas en el régimen simplificado, se ha establecido un mecanismo de regis-

tro especial a través de las chequeras de pago, que permitirá identificarlos y hacerles el seguimiento oportuno de sus pagos.

En lo que se refiere a los recargos e intereses por mora, se ha eliminado el control previo que efectuaba el Banco de la Nación y la exigencia de su pago previo para aceptar el pago del tributo adeudado, evitándose así que importantes cantidades de dinero dejen de ingresar a las arcas fiscales únicamente porque el contribuyente olvidó o calculó mal dichos intereses y recargos. Paralelamente, se ha establecido un mecanismo que permite verificar si los recargos e intereses han sido correctamente ingresados, a efectos de poder ser comunicados oportunamente a la Dirección General de Contribuciones para su control y Cobranza

Por último, para evitar algunas demoras que venían ocurriendo sistemáticamente desde que los contribuyentes pagaban sus tributos en las oficinas de la banca comercial y ésta entregaba su importe al Banco de la Nación, se ha obligado a los contribuyentes controlados por la Dirección Central de Recaudación a pagar exclusivamente en las cajas del Banco de la Nación instaladas en las oficinas de dicha Dirección. Esto ha permitido mejorar notoriamente el control de la recaudación de los más importantes contribuyentes del país, los que a pesar de no ser más de 600, aportan al fisco poco más del 60% de la recaudación.

También se han hecho otras sugerencias en esta área que deberán implementarse entre los próximos cinco años.

Así por ejemplo, se ha sugerido cambiar el número de identificación de los contribuyentes por uno que sea exclu-

sivamente numérico, esto es, quitando los caracteres alfabéticos, para evitarse algunos problemas técnicos que estarían ocasionando el retardo del proceso de digitación, sobre todo en lo relacionado con las llamadas "chequeras de pago".

En cuanto a la libreta tributaria, se ha sugerido eliminar el requisito de la foto y firma, teniendo en cuenta que no se trata de un documento identificatorio como la libreta militar o electoral, sino una simple constancia de inscripción en el Registro Nacional de Contribuyentes. Por ello, su única función es la de recordarle a su dueño el número de inscripción en dicho Registro, a efectos de su inclusión en los formularios de impuestos. Por esta razón, se sugiere también que la libreta sea recubierta con una tapa plástica del tipo "termolaminado" que evita adulteraciones.

En lo que respecta a los archivos, éstos son llevados a través de las llamadas carpetas de los contribuyentes, sistema que ha originado grandes atrasos, lo cual hace que en la práctica ésta pierda su eventual utilidad. Por ello se ha sugerido cambiar dicho sistema por el de solo paquetes de declaraciones y generar un índice de referencias cruzadas para así poder localizar los documentos cuando sea necesario recurrir al original.

Fiscalización

Se ha expresado en repetidas ocasiones que el objetivo último de la administración tributaria es provocar el cumplimiento voluntario, oportuno y eficiente de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Para lograr este objetivo el área de fiscalización debe buscar potencializar

al máximo el riesgo de evasión. Para ello debe procurarse, en primer lugar, ubicar y registrar a todos los contribuyentes y luego fiscalizar, si no a todos, a la gran mayoría, por lo menos una vez en el período de prescripción. De esta manera, todos los contribuyentes sabrán que existen reales posibilidades de ser descubiertos y sancionados en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

En el Perú estamos lejos aún de cumplir con ese objetivo. Según análisis efectuados, si se intentara fiscalizar a todos los contribuyentes conocidos antes de fiscalizar de nuevo algunos de ellos, un contribuyente persona natural sería fiscalizado por su impuesto a la renta cada 138 años; la persona jurídica cada 55 años.

Para corregir esta situación, se ha sugerido incrementar al personal dedicado directamente a la tarea de fiscalización, así como cambiar los métodos utilizados y objetivos buscados en esa área.

Según datos a 1983, del total de servidores de la Dirección General de Contribuciones, 600 pertenecían al área de fiscalización y evasión; y de ellos, sólo 280 se dedicaban directamente a la auditoría tributaria; los demás servidores eran directivos, supervisores, practicantes o encargados de la parte administrativa o de servicios. Aún hoy la situación no ha variado. En el proyecto de la última reestructuración se propuso incrementar notoriamente el personal técnico de esta área. Lamentablemente, se dijo que la situación presupuestaria no permitía dicho incremento. Me pregunto todavía si no era ése precisamente un argumento a favor y no en contra del incremento solicitado.

De otro lado, se puede apreciar que los objetivos buscados en los programas de fiscalización han sido los de lograr en forma directa una gran recaudación como consecuencia de haber detectado el mayor número de infracciones cometidas por cada contribuyente fiscalizado. De esta manera, con los escasos recursos de personal y de infraestructura, el número de casos fiscalizados era necesariamente reducido, perdiéndose de este modo el efecto sicológico que se obtiene en el universo de contribuyentes cuando la fiscalización es masiva, aunque el producto de lo recaudado en forma directa por estas intervenciones sea menor.

Es evidente que la recaudación general se incrementará si la gran mayoría cumple voluntariamente con sus obligaciones; y que por ello ocurrirá en la medida que exista la posibilidad real de ser fiscalizados.

Por lo expuesto, se ha sugerido cambiar de orientación en esta área, especialmente en el caso de medianos y pequeños contribuyentes, prefiriendo fiscalizar a muchos aunque dicha fiscalización sea más superficial que la actual y por ello se recaude menos ingresos por cada contribuyente. En otras palabras, se trata de preferir mejorar el comportamiento promedio de muchos, antes que lograr el perfecto comportamiento de unos pocos; claro está, salvo los casos relacionados con el delito tributario.

Para esto será necesario también mejorar el sistema de información, en base a parámetros objetivos, a fin de orientar mejor la selección de contribuyentes a fiscalizar.

En lo que respecta a la ubicación y registro de nuevos contribuyentes el problema es bastante serio también.

Mucho se ha hablado en los últimos años en relación al sector informal. Según estudios sobre la materia, aproximadamente el 60% de los agentes, económicos pertenecen a dicho sector. En consecuencia, se trata de contribuyentes potenciales a los que no se les conoce oficialmente.

Si bien es cierto que, como hemos expresado anteriormente, para permitir ubicar y registrar a estos potenciales contribuyentes se ha modificado el régimen simplificado del impuesto general a las ventas, habiéndose elaborado chequeras especiales de pago que facilitará su registro, es evidente que no se logrará el objetivo buscado si la Dirección General de Contribuciones no continúa haciendo permanentes campañas especiales para ubicar y convencer a estos contribuyentes para que cumplan con sus obligaciones.

Asimismo, se han estado realizando campañas especiales destinadas a ubicar a los proveedores del sector informal, las mismas que han dado muy buenos resultados por lo que deberían hacerse en forma permanente. En todo caso, estas campañas permiten obtener información suficiente para orientar sin margen de error, la fiscalización de los contribuyentes conocidos.

Reclamaciones

En este rubro la situación se torna bastante difícil por la cantidad de aclaraciones reclamadas y las que son resueltas en un mismo período. Es común que las primeras excedan a las segundas a pesar de la modificación impuesta en el Código Tributario que obliga, bajo responsabilidad, a resolver las

reclamaciones en un plazo que no podrá exceder de un año.

Por esta razón debería declararse en emergencia esta área y con el apoyo del personal de otras áreas, por un tiempo prudencial, abocarse a resolver los casos pendientes hasta que se pueda llegar a niveles manejables por el personal permanente asignado a la misma

Sin embargo, no se solucionará el problema si no se ataca el fondo del mismo, lo que se haría si se simplifican las normas tributarias, se mejora el servicio de orientación al contribuyente y se capacita al personal asignado tanto en el área misma de reclamaciones como en el de fiscalización, porque son éstas las causas principales por las que se originan los reclamos.

Asesorías

La escasez de personal capacitado también se deja sentir en las áreas de asesorías, lo que queda demostrado cuando se aprecia que los casos ingresados casi doblan a los resueltos por dichas reparticiones en el mismo periodo.

No debe olvidarse que nuestro sistema tributario se caracteriza por los innumerables regímenes de excepción, muchos de los cuales requieren de algún modo u otro la aprobación, certificación o confirmación del órgano administrador. Por ello, en la medida que el Gobierno no opte por simplificar el sistema, eliminando o por lo menos reduciendo significativamente los regímenes de excepción, deberá incrementarse los recursos humanos capacitados asignados a esta función.