



¿Cómo reducir el costo de los tributos en el Perú?

Marcel Ramírez

Profesor del área de Economía del Centro de Negocios Centrum de la PUCP

Síntesis: Hay un elemento indispensable que se debe tomar en cuenta para cualquier reforma tributaria: los costos del sistema tributario. No basta solo con lograr mayores ingresos para el gobierno, debemos buscar simplificar el sistema, pero ya no mediante una reducción del número de impuestos, sino a través de la disminución de los costos de quien los administra y de quien debe pagarlos.

“No hay nada más seguro en la vida que la muerte y los impuestos”

Anónimo

Este dicho no puede ser más preciso. Ningún ciudadano, partido político, agremiación o empresa, puede en este momento negar que para un país los tributos son una necesidad. Pero no cualquier conjunto de tributos, sino uno que soporte a la política fiscal (ingresos, gastos y deuda) a lo largo del tiempo. El Perú, como muchos países de América Latina, ha aprendido duramente la lección, que el descontrol fiscal genera beneficios sólo de corto plazo y que, a largo plazo, las generaciones futuras tienen que pagar esa cuenta (hiperinflación, desempleo, recesión, endeudamiento, mayores impuestos y cargas tributarias y pérdida de credibilidad como país). En ese sentido, un presupuesto equilibrado es más que deseable para asegurar estabilidad macroeconómica y atractivos para la inversión.

Sin embargo, no es suficiente propugnar un simple equilibrio (contable) entre ingresos tributarios y gastos. Las características del sistema tributario así como la eficiencia de lo que se gasta son aspectos importantes que todo diseñador fiscal debe tener en cuenta. Por el lado de los ingresos, el diseñador debe ser consciente de cómo afecta a las características *deseables* de todo sistema tributario, que son: a) generar recursos suficientes al Estado; b) afectar o distorsionar lo menos posible las decisiones de los contribuyentes; c) tratar de forma similar a los contribuyentes, y; d) ser sencillo de administrar y cumplir¹. A la vista de lo anterior, una primera hipótesis es que en el Perú de hoy existe una significativa distancia entre los principios fiscales propugnados por el Estado y las características efectivas del actual sistema tributario.

Los principios de una política tributaria sostenible

Satisfacer de forma simultánea todos los principios de política fiscal descritos anteriormente es difícil; la mejora de uno puede afectar negativamente a otro (Alm, 1996, p. 119). Por ejemplo, en el caso peruano de los últimos años, se podrá lograr una mayor recaudación pero a costa de mayores distorsiones y menor equidad (incremento de la tasa del IGV al 17% -vigente desde el 1 de agosto de 2004-, creación del Impuesto a las Transacciones Financieras, las detracciones del IGV sobre ciertos bienes, etc.).

¹ Estas características se encuentran recogidas en el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007, en donde se señala que “un sistema tributario debe estar organizado en función a los siguientes principios: suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad”.



Reconociendo este problema, lo fundamental es priorizar algún principio. Sin embargo, la priorización conlleva un costo. Es claro que en el Perú el principio que ha primado frente al resto es el de lograr mayores ingresos para el gobierno. Esto ha repercutido sobre percepciones de menor equidad, mayores distorsiones y mayor complejidad del sistema tributario. ¿Qué hay de los demás principios?

En la etapa actual de desarrollo de la estructura fiscal peruana², el cumplimiento de los principios de igual trato (equidad) y menores distorsiones (eficiencia) exige salir de la coyuntura de necesidades crecientes de ingresos tributarios para cubrir las demandas de mayor gasto de los próximos años. Nos quedamos, entonces, con el principio de simplicidad. ¿Cuál es la importancia de lograr avances en este principio? Muchos países que han logrado éxito en el diseño de sus sistemas tributarios reconocen que una mayor simplicidad conlleva, principalmente, mayores incentivos para participar del sistema tributario formal, lo cual se traduce en menor informalidad y un menor nivel de incumplimiento tributario (evasión)³.

La simplicidad y los costos operativos de un sistema tributario

La simplicidad del sistema tributario debe medirse tanto desde la perspectiva de quien lo administra (costos de administración) como de quien debe cumplirlo (costos de cumplimiento tributario). El objetivo de una política tributaria debería ser no incrementar (idealmente, reducir) la suma de ambos costos, llamados costos operativos del sistema tributario.

El problema de los costos de cumplimiento tributario es que están usualmente “escondidos” y pasan desapercibidos en la discusión de temas de política y administración tributaria. Estos costos son aquéllos en los que incurren los contribuyentes por el solo hecho de tener que cumplir con las normas tributarias, entre los que tenemos: preparación de información para el cumplimiento de obligaciones tributarias (principalmente para declaración y pago de impuestos), contratación de contador o especialista tributario, tiempo destinado a hacer colas, realizar consultas, la adquisición de equipo informático, mantenimiento de registros contables, etc.

Los costos de administración son aquéllos en los que incurre la agencia encargada de la administración de tributos como resultado de sus acciones de cobranza, fiscalización, administración de impugnaciones, etc.

¿Qué instrumentos afectan los niveles de costos operativos del sistema tributario? Básicamente cualquier disposición legal o administrativa que establezca obligaciones tributarias, las cuales son, en orden de jerarquía: a) las leyes (o decreto legislativos) que norman sobre tributos; b) los decretos supremos, como normas reglamentarias de las anteriores, y; c) las resoluciones de administración tributaria, que establecen las formas, condiciones y características específicas para el cumplimiento de exigencias normadas por ley. Por ejemplo, la creación de un nuevo impuesto lleva a que los contribuyentes tengan que acomodarse a cumplir con dicho impuesto. Es probable también que nuevas exigencias de la agencia de impuestos lleve a que los contribuyentes tengan que incurrir en costos para cumplir las adecuadamente. Un ejemplo claro de esto es el deber de presentar declaraciones

² La última reforma tributaria fundamental en la historia del Perú se inició poco menos de 15 años.

³ Tal y como lo señala un informe de costos de cumplimiento tributario en Chile, “La reducción de los costos de cumplimiento (resultado de la simplicidad del sistema tributario, agregado por el autor) beneficia indirectamente a la AT (Administración Tributaria, sic), pues mejora la percepción que los contribuyentes tienen del sistema tributario y por ende aumenta la disposición a pagar los impuestos” (SII, 2004, p. 2).

de determinación de obligaciones o declaraciones de tipo informativas, a través de medios informáticos. Otro ejemplo es el nombramiento de contribuyentes como agentes de retención de algún impuesto, quienes deben acomodar sus sistemas, personal, procesos y controles internos al cumplimiento de esta exigencia legal. Con la aplicación del denominado Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), a inicios de 2004, se puso sobre el tapete el tema del costo que le significaría a las entidades financieras ajustarse para poder cumplir con su papel de agentes de retención-administradores del referido impuesto. Este costo, señaló la Asociación de Bancos del Perú, podría ser de 500 mil, 1 millón o 3 millones de dólares. Aunque estas cifras pueden ser imprecisas o algo sesgadas, dan una idea de lo significativo que podrían ser estos montos.

De lo dicho, es posible deducir una característica crucial de los costos y es que, por lo general, aumentan como resultado del traslado, parcial o total, de una responsabilidad de control o fiscalización de la administración tributaria hacia los contribuyentes. En otras palabras, se busca la reducción de los costos de administrar tributos, a través del aumento de los costos de cumplir con ellos. Esto en sí mismo no es una solución beneficiosa para el sistema tributario, pues no se reducen los costos operativos del sistema, sino que se da una reasignación en detrimento de los contribuyentes. Un claro ejemplo son las medidas administrativas de “ampliación de la base tributaria” (retenciones, percepciones y detracciones del IGV) que permiten obtener ingresos de manera eficaz pero que no se perciben por un inadecuado control de las obligaciones tributarias de dicho impuesto.

Finalmente, otra característica importante es que la carga de los costos de cumplimiento recae mucho más sobre las empresas más pequeñas que sobre las más grandes⁴, induciendo a que el sistema tributario se perciba más regresivo de cómo se ha diseñado.

Los costos operativos en otros países

Como se observa en la Tabla 1, los costos de cumplimiento tributario en países desarrollados han mostrado niveles elevados, lo cual los ha llevado a implantar medidas dirigidas hacia su paulatina reducción (Pope, 2001; p. 15).

Tabla 1
Costos de cumplimiento estimados en algunos países desarrollados

Impuesto a la Renta de:	Reino Unido	Australia	E.U.A
Personas Naturales	3.6% de los ingresos tributarios	7,9% de los ingresos tributarios	6,1% de los ingresos tributarios
	0,38% del PBI	1,05% del PBI	1% del PBI
Empresas	2% de los ingresos tributarios	16% - 23% de los ingresos tributarios	n.d.
	0,08% del PBI	0,86% - 1,08% del PBI	n.d.

n.d.: No disponible

Fuente: Evans *et al* (1997, pp58-76)

Elaboración propia

⁴ En caso de ser cierto lo mismo en el caso peruano, sería una confirmación que los costos de cumplimiento se convierten en una barrera al ingreso y permanencia de negocios en el sector formal de la economía.



Por otro lado, el uso de la Internet en el Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile (enmarcado dentro del concepto general de Gobierno Electrónico) es visto como una opción estratégica que viene reduciendo los costos operativos del sistema tributario de dicho país, en especial en los casos de la Operación Renta y la Emisión de Documentos Electrónicos. En la Tabla 2 se aprecia un resumen de los ahorros en términos de costos de cumplimiento y administrativos generados por estos sistemas, como resultado de un estudio de cuantificación de dichos costos, hecho para el año 2004.

Tabla 2
Ahorros en costos operativos en la SII de Chile

	Ahorro en:	
	Costos de cumplimiento	Costos de administración
Operación Renta	2,6% de la recaudación del impuesto personal a la renta ^{1/}	14,8% del presupuesto anual del SII ^{2/}
Emisión electrónica de documentos	US\$300 millones (0,5% del PBI)	Facilita la detección de facturas falsas y de imputaciones indebidas de créditos de IVA. Libera recursos, principalmente humanos.

Fuente: SII (2004)
Elaboración Propia

1/ Lo que se explica principalmente por el menor tiempo que los contribuyentes deben destinar a las actividades relacionadas con la confección de la declaración de Impuesto a la Renta.

2/ Se vinculan principalmente al menor número de declaraciones impugnadas por la mejor calidad de la información, tanto de los contribuyentes como de los agentes informantes, redundando en un menor número de atención de contribuyentes en las unidades del SII.

Para el caso peruano, a pesar de no contar con estimaciones de los costos de cumplimiento y tomando en cuenta la experiencia de Chile así como de países desarrollados, es posible deducir que la magnitud de los costos de cumplimiento en países como el nuestro debe de ser considerable por la extrema prioridad dada a incrementar la recaudación.

La simplicidad en el sistema tributario peruano

La reforma tributaria desarrollada en el Perú a inicios de la década de 1990 se centró primordialmente en lograr la simplificación del sistema tributario, la cual se tradujo en: a) la eliminación de impuestos complejos y/o de bajo rendimiento⁵, b) la consolidación de las normas tributarias por tributos; c) la introducción de sistemas informáticos para el control tributario, y; d) la constitución de una autoridad tributaria autónoma. Ésta se puede considerar como la primera fase de simplificación del sistema tributario peruano.

La pregunta que cabe hacerse es: ¿en qué dirección han ido los cambios al sistema tributario en los últimos años en relación con su simplicidad? La hipótesis es que el avance logrado en ese entonces se fue diluyendo al no tener una idea precisa del alcance del concepto de simplicidad como se ha descrito anteriormente.

⁵ Se pasó de 80 múltiples impuestos a solo 5.



Si bien la Sunat, a lo largo de los años, ha puesto en marcha una serie de medidas que han buscado reducir los referidos costos (uso de medios electrónicos y virtuales de declaración, reduciendo al mínimo el empleo de formularios en papel y acercándose más a los contribuyentes), en los últimos años también ha existido una tendencia al aumento de la complejidad de los trámites así como a la implantación de regímenes tributarios que le permiten a la Sunat trasladar parte de los costos del control tributario hacia los contribuyentes.

Asimismo, debe reconocerse que la carga del sistema tributario depende no sólo de quien lo legisla sino también de quien lo administra y de cómo lo hace (Scotchmer, 1992). En ese sentido, los criterios de programación de contribuyentes para fiscalizar, así como la forma y el énfasis establecido en dichas auditorías, han incrementado la percepción de trato desigual del sistema tributario⁶. En otras palabras, mientras más arbitraria sea la selección de contribuyentes, o mayor desproporción exista en las formas de control entre contribuyentes de diferente “tamaño”, se estará percibiendo una mayor inequidad por parte de los contribuyentes, conduciendo a menor legitimidad del sistema tributario, elevándose en parte el incumplimiento tributario (vía elusión o evasión).

Un aspecto que también incide negativamente sobre los costos operativos del sistema son los constantes cambios en la legislación tributaria, los cuales elevan los costos de ajuste a nuevas exigencias así como la complejidad del sistema tributario. Asimismo, el elevado número de regímenes tributarios especiales, exoneraciones o beneficios, dificultan el control de la administración tributaria y el entendimiento de la norma por parte del contribuyente.

Reflexiones finales

Una segunda fase de búsqueda de la simplicidad del sistema tributario ya no puede pasar por una reducción del número de impuestos⁷, debiendo enfocarse en la reducción de los costos operativos del sistema tributario.

Reconocer la importancia de evaluar y reducir los costos operativos es un elemento indispensable en cualquier reforma tributaria que se desee desarrollar e implementar en el Perú. Cualquier discusión respecto a ajustes del sistema tributario debe ir de la mano con una estimación de su impacto sobre dichos costos⁸.

En ese sentido, se propone el siguiente esquema de análisis:

- a) Discriminar en la temporalidad de los costos de cumplimiento (permanentes, transitorios, de inicio, etc.);
- b) Cuantificar no sólo los costos vinculados a las remuneraciones del personal asociado a las actividades de cumplimiento tributario en las empresas, sino también los costos en términos de tiempo dedicado a actividades tales como obtención de información, colas, consultas, presentación de documentación, atención de auditores, tiempo de gerentes directores, etc.;

⁶ El énfasis desmedido en el control de los Principales Contribuyentes (PRICOs) frente al resto contribuyentes y los criterios de selección de contribuyentes sobre la base de información declarada refuerzan esa percepción de inequidad.

⁷ A pesar que se ha incrementado a través de la introducción de impuestos o medidas tributarias transitorias.

⁸ Un ejemplo es la obligación vigente en el Reino Unido que cualquier ajuste al sistema tributario debe incorporar una estimación del impacto que tendría sobre los costos de cumplimiento. Esto es viable considerando que ya existe una estimación de costos a cierta fecha y el objetivo es que vayan disminuyendo paulatinamente.



- c) Analizar los costos por impuesto;
- d) Diferenciar los costos originados por el cumplimiento de obligaciones como sujeto del impuesto, de aquéllos en los que se incurre por ser agente de obligaciones tributarias (en los sistemas de retención, percepción y detracción del IGV), y;
- e) Analizar de forma diferenciada los costos en los que incurren las personas naturales de las personas jurídicas.

Debe reconocerse que la propuesta de la Sunat de mejorar y hacer más equitativas las fiscalizaciones se encuentra correctamente en la línea de reducir los costos operativos del sistema tributario.

Las medidas tributarias (principalmente las administrativas) deberían justificarse sólo si contribuyen a incrementar los ingresos tributarios netos de la sociedad; netos de los costos en los que se debe incurrir para administrar y cumplir con los impuestos. Mientras no se tenga una cuantificación de ambos costos (costos operativos del sistema tributario) nadie podrá justificar la aplicación de medidas tributarias como las percepciones, retenciones y detracciones del IGV, principalmente.

Una discusión más abierta del tema que saque a la luz esos “costos ocultos” es un primer paso importante en esa dirección.

Bibliografía

Alm, James (1996) *What is an Optimal Tax System?*, National Tax Journal, 49(1), pp. 117-33.

Evans, C., Ritchie, K., Tran-Nam, B. and M. Walpole (1997) *Taxpayer Costs of Compliance*, Australian Taxation Office, AGPS, Canberra. (Conocido como el 1997 ATAX study)

Pope, Jeff (2001). *The Administrative and Compliance Costs of International Taxation: An Introduction for Research Students*. Curtin University, Australia, mimeo, p. 24.

Scotchmer, Suzanne (1992) *The Regressive Bias in Taxation and Enforcement*, Public Finance 58, 366-371.

Servicio de Impuestos Internos de Chile (2004) El Uso de Internet para Reducir los Costos De Cumplimiento y Administrativos. Presentación hecha en la Conferencia Técnica del CIAT, Ámsterdam, Países Bajos.

(<http://www.ciat2004amsterdam.org/form/temas/topic2.3-spaans-chili.doc>)