

Un balance de dos años

Víctor Shiguiyama
Ex Jefe de la Sunat
Noviembre 2018

Resumen Ejecutivo

- Durante 2018 se proyecta un crecimiento de 14% en la recaudación, lo que permitiría alcanzar la meta de S/. 104 mil millones. En la regularización del impuesto a la renta en Abril de 2018, se lograron 5,463 millones (soles reales), la cifra más alta en la historia de la SUNAT. Así mismo, a Noviembre se lograron 14 meses de crecimiento ininterrumpido, que no se daba desde 2013. En Aduanas, por vez primera, se logra reducir las 100 horas promedio en el tiempo total de liberación de mercaderías y se puso en servicio un micrositio que transparenta los tiempos por contribuyente, individualizando tiempos parciales de cada operador de comercio exterior involucrado.
- No obstante los buenos resultados, la presión tributaria apenas roza 14% sobre el PBI. En los últimos 20 años, la presión promedio ha sido 14.7 y se ha estacionado entre los 12.7 y 16.9, que comparado con países de la Región, Perú debiera estar en el rango entre 17 y 20. Esto refleja la impostergable necesidad de una reforma tributaria estructural.
- En el actual marco de políticas públicas, para un ciudadano que cuenta con un RUS de 20 soles, acceso a salud con un SIS gratuito y una futura pensión no contributiva de P65, lo racional es justamente mantenerse en la informalidad. Ahorra dinero y no compromete prestaciones esenciales. Además, al haberse diseñado el sistema de manera fraccionada, un ciudadano que ingresa a la formalidad de una planilla pierde el SIS gratuito, lo que enfatiza el incentivo perverso a mantenerse informal.
- Es indispensable sumar a la reforma tributaria: i) Un ordenamiento del sistema de seguridad social, tanto en salud como en pensiones ii) Crear mecanismos para incentivar el uso de medios electrónicos de pago iii) Generar un sistema que garantice predictibilidad de costos en el sistema formal de empleo.
- La trazabilidad de mercancías, aún en diseño, podría convertirse en el primer mecanismo efectivo en la lucha contra la informalidad.
- La generalización del Comprobante de Pago Electrónico y la Cuenta Única, en la estrategia de Transformación Digital, abren la posibilidad de un sinnúmero de políticas públicas antes sin posibilidades operativas reales, tales como una tributación automatizada, la generación de incentivos desde la demanda (compradores), economía con transparencia y control no intrusivos, controles anticorrupción masivos, protección al consumidor como detección de cárteles, simplicidad en compras estatales, entre otros.
- La incorporación de la ciencia de datos, la inteligencia artificial y redes de relacionamiento proporcionan herramientas poderosas para mejorar la gestión de riesgos basado en comportamiento individualizado, así como la transformación de los mecanismos de relacionamiento del contribuyente con la SUNAT.

Antecedentes

- Cuando fui convocado en Setiembre de 2016 como Superintendente Nacional de la Administración Aduanera y Tributaria, el Gobierno del entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski buscaba impulsar una SUNAT más cercana al contribuyente. Por esta razón, a partir de la gestión de Alfredo Thorne, se encaminó hacia una tributación más justa y simple.
- En esa línea, durante estos dos años se inició un proceso de transformación digital para impulsar cambios y reformas estructurales en la administración, desarrollar con mayor prioridad recomendaciones del FMI (como impulsar la transformación digital y la gestión de riesgo integrada tributos/aduanas), agilizar la masificación del Comprobante de Pago Electrónico y ejecutar el proyecto de Cuenta Única.
- Por el lado de Aduanas, se puso énfasis en impulsar la facilitación del comercio exterior, la seguridad de la carga, la reducción de los tiempos totales de liberación de mercancías (TTLM), con procesos electrónicos, de una plena interconexión con los operadores de comercio exterior y con la gestión de tributos internos.
- Adicionalmente, se inició un ambicioso plan para identificar, mejorar y utilizar las fuentes de datos que la SUNAT obtiene de manera directa o indirecta para identificar y comunicar las inconsistencias detectadas y así lograr un mejor cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras.
- Alguna vez conversaba con Carlos Meléndez, politólogo peruano, y me comentaba que probablemente la SUNAT represente el último bastión de ejercicio de autoridad del servicio civil con legitimidad del país. Ese valor lo debemos preservar como sociedad y especialmente como SUNAT.
- Reitero mi agradecimiento al Gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski y del presidente Martín Vizcarra, así como a Alfredo Thorne, Fernando Zavala, Claudia Cooper, David Tuesta y Carlos Oliva, Ministros de Economía y Finanzas con quienes trabajé durante mi gestión en la Administración Tributaria, pero sobre todo a los funcionarios y colaboradores de la SUNAT por estos intensos dos años de labor.
- Quisiera dejar un breve balance de acciones, pero sobre todo algunos aprendizajes y propuestas de mejora, como un aporte para enriquecer la discusión y mejora del sistema de administración tributaria y aduanera del Perú.

Recaudación

- La recaudación es la función más relevante de la Administración Tributaria considerando, además, que los ingresos obtenidos por la SUNAT financian, en promedio, más del 80% del Presupuesto de la Nación.
- Desde setiembre de 2016, la SUNAT inició un proceso de regularización de devoluciones, pues se encontró altos niveles de stocks acumulados del 2015. Desde el 2017, los niveles de stock de devoluciones se mantienen en niveles corrientes.

- En 2017, la presión tributaria llegó a 13% como resultado de una economía golpeada por diversos aspectos: fenómeno del Niño Costero, el caso LavaJato y el denominado Club de la Construcción que contrajo el sector de construcción, lo cual generó paralización de la inversión pública, y también los cambios y la inestabilidad política. Asimismo, se dio la ley del IGV Justo, que permitió postergar el pago de dicho tributo hasta en tres meses.
- En 2018, la situación mejoró notablemente durante el primer trimestre.
- En abril, en la campaña de regularización del impuesto a la renta, la SUNAT recaudó S/ 5.463 millones, la más alta en sus registros (soles constantes). A noviembre de este año se han alcanzado 14 meses continuos de incremento en la recaudación, algo que no se observaba desde el 2013. Con estos resultados, es factible el logro de la meta establecida en el Marco Macroeconómico para el 2018 aun cuando este último trimestre marca una ralentización de la economía.
- El crecimiento en recaudación no sólo es producto de mejores ingresos por los precios internacionales registrados de la minería, sino también
- de los demás sectores económicos; también contribuye de manera importante los buenos resultados obtenidos en recuperación de deuda, gracias a una mejor gestión de la Administración (seguimiento de casos, notificaciones oportunas, mejor asignación de recursos), y cuyas impugnaciones vienen siendo resueltas en el marco de una mejor gestión del Tribunal Fiscal y los buenos resultados judiciales logrados por la Procuraduría de la SUNAT en litigios que se encuentran en el Poder Judicial. También contribuyeron las medidas de facilitación implementadas, el sinceramiento de las deudas para las pequeñas empresas que fue un estímulo para el ordenamiento de sus pagos corrientes. En el caso de la repatriación de capitales, aun cuando en su momento los resultados no fueron muy auspiciosos, generaron una contribución importante y un mayor ordenamiento tributario.
- El Gasto Tributario, que asciende a más de S/. 17,000 millones anuales, siendo un monto relevante, está dentro de los parámetros usuales de la Región, al compararse con el PBI. Debemos tener presente que todo tributo no pagado por un sector, geografía o contribuyente, es asumido por otro, además cada regla de excepción exige control adicional, lo que representa complejidad y costo de administración adicionales, y sin duda posibilidades para generar brechas de cumplimiento.
- En esta perspectiva, la pregunta relevante no es si eliminamos los gastos para incrementar recaudación. La pregunta correcta es si el esfuerzo fiscal enorme de mantener estas decenas de excepciones genera beneficios superiores al costo generado. Y esas interrogantes no tienen respuestas concluyentes. La transformación digital en marcha puede abrir nuevas oportunidades, para que los subsidios y beneficios otorgados lleguen realmente al ciudadano objetivo de tales políticas.

Presión Tributaria

- La llamada economía informal es cada vez más grande y progresivamente contiene un componente ilegal en rápido crecimiento. La tolerancia social de la informalidad explica por qué, a pesar de que en soles reales el monto de la recaudación para este año (2018) será uno de los mayores de la historia de la SUNAT, apenas roza el 14% de presión tributaria.

- ¿Cómo explicarlo?, pues la economía informal crece más rápido que la
- formal y la SUNAT sólo recauda de la economía formal. Esto tiene implicancias muy graves en el largo plazo, pues no sólo consolida una progresiva reducción de la presión tributaria, sino sobre todo, irá minando la formalidad de sectores económicamente débiles o susceptibles de informalidad, como servicios o manufactura.
- En los últimos 20 años hemos recaudado entre 12.7% y 16.6% del PBI, con todos los ciclos económicos y procedimientos de la SUNAT (más facilitadora o más dura).
- Sin una reforma estructural no podremos escalar a niveles de un país de renta media (18%-20%). El Consejo Fiscal ha señalado que somos el único país de la Alianza del Pacífico que aún no ha implementado una reforma estructural desde el 2010.

Transformación Digital

Comprobante de Pago Electrónico (CPe)

- En este último año (2018) la SUNAT ha tenido un avance formidable en los volúmenes de facturación electrónica. A la fecha se reciben más de 5 millones de comprobantes de pago electrónico diarios y a finales del presente año más del 60% del monto facturado en el país será electrónico y realizado por transacciones electrónicas.
- Si sumamos recibos de honorarios y planilla electrónica, así como los aportes sociales en salud y pensiones, la SUNAT tiene en detalle el 70% de la economía formal.
- Está en marcha la adopción del modelo mexicano de gestión del CPe, basado en el uso de cloud computing y gestión de terceros, denominados Operadores de Servicio Electrónico (OSEs). La adopción del modelo mexicano obedece a dos motivos fundamentales: i) velocidad de generalización, donde México ha tenido una rápida adopción y ii) proporciona autonomía a los contribuyentes, al retirar a la SUNAT el proceso operativo del emisor (OSE sustituye funcionalmente a las imprentas en el mundo del papel).
- Otro elemento importante para considerar a los OSE es la capacidad de innovación del modelo, al incorporar participación de operadores privados se logra la reducción de costos operativos totales (considerando acuerdos de niveles de servicio)
- SUNAT mantendrá el portal gratuito; asimismo se mantendrá la opción de emisión y envío a través del Proveedor de Servicios Electrónicos (PSE).
- Se logró, mediante cambios normativos, que la SUNAT facilite el certificado digital de manera gratuita. En igual sentido, puede generarse algún mecanismo de compensación, especialmente a las MYPE, en caso opten por el uso de los OSE.
- Con la masificación de los CPe, la SUNAT podrá avanzar en simplificar el cumplimiento tributario, al eliminar la obligación de llevar y presentar los Registro de Ventas y Registro de Compras, así como la obligatoriedad de almacenar copia de los CPe, al estar toda esta información en poder de la SUNAT. También vale mencionar que a futuro se puede eliminar la boleta de venta, quedando sólo la factura. Esta puede ser emitida nominalmente para un RUC (persona jurídica), un DNI (persona natural) u otra identificación (carnet de extranjería o pasaporte para extranjeros, otros o sin identificación), con lo que también se simplifica el proceso de emisión de CPe.

Cuenta Única

- Como parte de la operación con el BID, se ha culminado con el diseño y preparación de los Términos de Referencia para la construcción del nuevo sistema de Gestión de la Cuenta Única.
- La Cuenta Única es una herramienta informática que permitirá a la SUNAT gestionar de manera centralizada la totalidad de las cuentas tributarias de todos los contribuyentes. Esto incluye personas jurídicas y personas naturales, impuestos como renta e IGV, así como los tributos aduaneros, unificando todos los directorios existentes.
- Es el cambio estructural más importante, pues se dará en la base de los denominados sistemas legacy, con cerca de 20 años de vida útil. Sin duda, cambios que debieron realizarse hace una década al menos, y cuyo proceso de cambio enfrenta cierta resistencia como todo proceso de innovación.
- Además de facilitar la gestión simplificada de un determinado contribuyente frente a la SUNAT, también permitirá el diseño de políticas tributarias basadas en conceptos modernos de Nueva Economía, tales como la gestión de riesgo cimentada en el comportamiento, la simplificación de procesos y procedimientos al consolidar la situación del contribuyente en una única consulta, la automatización de la liquidación tributaria, y la simplificación de obligaciones.

Nueva Plataforma

- La nueva plataforma de ingresos, puesta en operación recientemente y que se encuentra en fase de estabilización, es un cambio muy importante en la manera cómo se ha venido relacionando la SUNAT con el contribuyente.
- Esta nueva plataforma permitirá en los siguientes dos años, eliminar el 100% de formularios en papel y de los tradicionales formularios PDT (aunque electrónicos, son offline y por lo tanto susceptibles de errores involuntarios y voluntarios).
- Este cambio permitirá a la SUNAT automatizar y generar formularios electrónicos prellenado con información sugerida y con validaciones en línea, así como la modernización y agilización de todos los mecanismos de pago y de una integración simplificada con la banca electrónica.

Relacionamiento Digital

- La sociedad ha entrado en una nueva etapa, donde los medios digitales cumplen un rol protagónico en el relacionamiento e iteración entre Estado y Ciudadano.
- Hacia finales de 2019, se habrá concluido con el rediseño de la Plataforma SOL y con la digitalización del 100% del proceso de notificaciones, tanto para tributos como aduanas. Este cambio es fundamental porque garantiza una comunicación directa con el contribuyente, reduce el espacio de acción de algunos mecanismos elusivos, incrementa la predictibilidad del sistema y reduce el costo de la SUNAT (en estos últimos años se han ahorrado más de 60 millones de soles).
- Una de las permanentes críticas que se reciben de los contribuyentes es la falta de consistencia en la respuesta que se brinda desde la SUNAT. Con cierta frecuencia, se reciben quejas porque a una misma consulta, pueden obtener diferentes respuestas. Por esta razón, se ha incorporado los primeros usos de inteligencia artificial.

- Desde comienzos de 2018, se ha incorporado a Sofia, un chatbot que busca mejorar y homogenizar las respuestas que la SUNAT brinda a través de los diferentes canales de atención (presencial, chat, call center, mensajería, correo). Se espera que progresivamente el entrenamiento de Sofia permita brindar un servicio de mejor calidad y consistencia, sin importar el medio o canal utilizado.
- Aunque aún en fases experimentales, se están incorporando mecanismos de diseño como los denominados “user experience”, que buscan dotar de mejores interfaces en las diferentes aplicaciones, tanto WEB como plataformas móviles, justo para encaminar a la SUNAT hacia una institución con relacionamiento digital de alta satisfacción.

Ciencia de Datos

- La SUNAT posee innumerables fuentes internas y externas de información, probablemente por encima de 100 (entre la captura directa, los convenios de colaboración con otras instituciones del Estado y privadas, los requerimientos de datos a contribuyentes, y próximamente el intercambio automático de datos tributarios y financieros con más de 100 países).
- Con la aceleración de la adopción de comprobantes electrónicos, la SUNAT durante el año 2018 ha procesado más datos que en la suma de sus 25 años de historia.
- Los volúmenes de datos, estructurados y no estructurados, propios o de terceros gestionados, ha obligado a la incorporación de ciencia de datos. A finales de 2017, gracias al apoyo del BID, se incorporó un primer grupo de profesionales con perfiles orientados a formar la primera generación de científicos de datos de la SUNAT.
- La estrategia planteada es incorporar perfiles con sólida formación matemática (estadísticos, matemáticos y físicos), que puedan a través de nuevas herramientas (R, XGBoost, Hive o Hadoop entre otras) establecer procesos de extracción, limpieza, diseño y visualización de grandes volúmenes de datos (big data). También se han sumado herramientas de relacionamiento (software que permite análisis contextual de entidades, rutas, conexiones y redes sociales), capaces de incorporar a la información de la SUNAT, datos no estructurados de fuentes públicas.
- Los primeros resultados, logrados a través de equipos multidisciplinarios (incorporando especialistas tributarios que realizan las preguntas y los científicos de datos que relacionan datos para responderlas), han sido muy alentadores. Se emplean enfoques de design thinking y metodologías ágiles (Scrum), que se basan en la formulación de retos, trabajados en modelos con capacidad de machine learning en ciclos de seis a ocho semanas.
- Por primera vez, la SUNAT está procesando datos del mes anterior, con la finalidad de identificar operaciones sospechosas tales como operaciones no reales o posibles ventas, empleando además, métodos más directos para el tratamiento de posibles inconsistencias (uso masivo de SMS por ejemplo, reservando procesos más costosos como esquelas, citaciones o fiscalizaciones, para casos extremos).
- Esta nueva configuración de trabajo se está empleando para enfrentar retos, tanto de tributos internos como de aduanas. A la fecha se han logrado desarrollar exitosamente más de 15 retos y están en proceso otros 10.
- Podemos mencionar el análisis de comportamiento de posibles emisores de Operaciones No Reales (ONR), omisión de ventas en restaurantes, gastos personales y familiares no deducibles, rectificatorias del IGV sin sustento, exoneraciones de

renta, perfilamiento de riesgo de contribuyentes, análisis de abandono de mercancías, comportamientos atípicos de importadores y exportadores, seguimiento de pagos en importaciones, análisis de casos emblemáticos, mercancías de lujo, subvaluación de importaciones, variaciones de precios en sub-partidas, comercialización de combustibles, usuarios de insumos químicos y vinculados, gestión y análisis de imágenes, análisis de vinculaciones entre contribuyentes, etc.

- La ciencia de datos proporciona inmensas oportunidades de incrementar capacidades de detección, sin ser costosamente intrusivos en las operaciones económicas de los contribuyentes. Cabe indicar además, que al emplear y desarrollar modelos con capacidad de aprendizaje, la administración podrá progresivamente incrementar la predictibilidad y eficacia de sus modelos (a diferencia de los cruces de variables que eran estáticos y no evolucionan con la experiencia).

Aspectos Exclusivos de Aduanas

- Aduanas está encaminada a modernizar todos los procesos, y alinear sus prácticas con Organización Mundial de Aduanas (OMA). Asimismo, se ha iniciado la transformación digital de los procesos, a través de la estrategia FAST (Facilitación Aduanera, Seguridad y Transparencia) que se encuentra en un 45% de avance y se concluirá hacia finales del 2019.
- Específicamente en Aduanas, es importante resaltar que, por primera vez, se ha logrado reducir las 100 horas en el tiempo total promedio de liberación de mercancías, que comprende desde el arribo de la nave hasta el desaduanaje de la carga. Cabe mencionar que dicho tiempo incluye los tiempos de la totalidad de los operadores involucrados (puerto/aeropuerto, agente, transportista, almacenes, aduanas y otras instituciones de gobierno).
- Para fortalecer la cadena logística con la participación de operadores confiables se ha impulsado el programa de Operadores Económicos
- Autorizados (OEA). Con los cambios normativos recientes, se han incorporado mejoras que se verán reflejadas en los siguientes años, al alinear los diferentes procesos con las ventajas del despacho anticipado y la seguridad de la carga.
- En 2018, los países de la Alianza del Pacífico firmaron en México el primer acuerdo en bloque para el Reconocimiento Mutuo, vale decir que las ventajas de cada programa OEA doméstico, permita ventajas para la exportación e importación entre los 4 países. Además, se logró ese mismo acuerdo con EEUU, lo que muestra el grado de confianza que la Aduana del Perú está alcanzando internacionalmente.
- En este segundo semestre se puso en operación un microsítio web cuya finalidad es proporcionar información detallada sobre el tiempo de liberación de mercancías, que facilita datos detallados de la cadena de operadores a nivel de cada contribuyente. Es un paso importante en pro de la transparencia de información, para mejorar la toma de decisiones de los actores del comercio exterior del país.
- Para el próximo año (2019), gracias a la operación con el BID, Aduanas contará con escáneres de última generación para el control del comercio exterior. Estos equipos facilitarán, automatizarán y permitirán controles no intrusivos (fundamentales sobre todo en contenedores refrigerados) en todas nuestras principales aduanas (Callao, Tacna, Tumbes, Paita, Ilo). Combinando captura de imágenes e inteligencia artificial

para su análisis, Aduanas dará su mayor salto tecnológico de la década. Los Oficiales podrán controlar el flujo de comercio exterior con un mayor análisis y perfilar con precisión, lo que constituye un cambio que incorpora mayor productividad y confiabilidad a nuestra economía.

- Este año se han intensificado operaciones conjuntas en tributos internos y aduanas (el mayor esfuerzo en 15 años de fusión), y por primera vez se están haciendo cruces masivos de compras y ventas (así como pagos de las operaciones de comercio exterior)
- Se están explorando datos del drawback y se han realizado investigaciones en colaboración con el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) que muestran la necesidad de evaluar y ampliar la discusión sobre los beneficios que el actual modelo ha traído al Perú. Actualmente se aplica un modelo simplificado, que a través de la transformación digital, podría ser revisado y ajustado. Manteniendo la simplicidad, podría lograrse un mejor control y sobretodo, mayor precisión y justicia en la aplicación del beneficio. Actualmente estamos devolviendo más del 70% del total de los importes recaudados por aranceles.

Fiscalidad Internacional

- En 2017 Perú finalmente suscribió la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria (CAAMMT) en el marco del Foro Global sobre transparencia promovida por la OCDE, que involucra a más de 115 países. Esta ya ha sido ratificada por el Congreso de la República.
- Se han incorporado las principales medidas BEPS, que buscan mejorar las posibilidades de la SUNAT en limitar el uso de medidas elusivas en el impuesto a la renta, se ha regulado precios de transferencia, implementado los estándares de reportes local, maestro y país por país, se ha superado exitosamente la evaluación de regímenes perniciosos y se ha adoptado los nuevos modelos de convenios de doble imposición (CDI). Es necesario acelerar la negociación y firma de un mayor número de CDI, sobretodo en este mundo globalizado.
- Se ha regulado el acceso al secreto bancario para efectos del intercambio de información mundial, y está en revisión para uso interno. Así como la declaración de beneficiario final y la norma anti-elusiva general, también en revisión la constitucionalidad por parte del Congreso de la República.
- Se viene implementando el proceso de intercambio de información automática, cumpliendo los estándares de seguridad de la OECD, a efectos que para 2020 Perú realice el intercambio automático con información del 2019.
- Todo este conjunto de cambios normativos cierra el marco fundamental para tener un mejor control fiscal de principales contribuyentes, que en el caso de Perú siendo menos del 1% del número de contribuyentes, representan casi el 80% de la recaudación.

En Búsqueda de lo Simple

- La facilitación y el control no son conceptos contrapuestos, aunque en la cultura imperante así se haya entendido. Estos últimos años nos hemos empeñado en construir procesos más simples, pero con mayor nivel de control. Así, por ejemplo,

en esta línea, no es la SUNAT dura y criticada de hace algunos años y aun así en 2018 tendremos la tasa de morosidad más baja (menor a 2%) y la mayor recuperación de deuda en cobranza coactiva (S/ 1700 millones) en los últimos 4 años.

- Hasta el 2016, un contribuyente tenía que realizar sus trámites en la ciudad donde había tramitado su RUC. Así, un empresario puneño que migraba a Tacna o Lima, pero había obtenido su RUC en las oficinas de Juliaca, obligatoriamente tenía que realizar todo trámite en Puno, sea viajando o con carta poder.
- A finales de 2016 se implementó la SUNAT Única, a partir de la cual, es posible hacer trámites en cualquier oficina de la SUNAT, así como se están ampliando los trámites factibles de realizar en línea (vía WEB o centro de llamadas).
- Se simplificó el proceso de presentación de declaración jurada, eliminando la obligatoriedad de la denominada Declaración Pago 0, donde todo contribuyente que no registraba movimientos en un mes igual tenía la obligación de presentar una Declaración Jurada, registrando el cero. Caso contrario, era sancionado con una multa. Estas penalidades impactaban principalmente en los pequeños contribuyentes que no habían realizado alguna transacción comercial en el mes.
- Asimismo, se simplificó el uso del formato de Declaración Jurada de Equipaje en el aeropuerto Jorge Chávez. Aunque aún se puede optimizar, ahora se trabaja en función de riesgo, perfilando vuelos y pasajeros en función del comportamiento. Desde hace un año, Aduanas cuenta con acceso a la información de manera anticipada del manifiesto de pasajeros.
- Actualmente se está evaluando una simplificación en la solicitud de información que se realiza en base a los denominados libros electrónicos, que son reportes detallados y masivos de todos los movimientos de una empresa. Estamos incorporando el estándar SAF- T y simplificando esos procesos que son costosos y engorrosos (para el administrado y para la administración), pues se piden datos que con otras fuentes se pueden obtener. También se está simplificando el proceso de codificación exigidos, eliminando la obligación del CUBSO, y dejando abierta la posibilidad que utilicen los estándares de la industria, como el GS1 o NNUU.
- Asimismo, se eliminaron requisitos de varios de los procedimientos administrativos del TUPA vigente de SUNAT, producto de la simplificación de procesos y de normas que emitió el Poder Ejecutivo, en la búsqueda de un mejor servicio al ciudadano.
- De este tipo de medidas, que simplifican pero que no perjudican el control, se han implementado más de 50 durante estos dos años. Las ventajas son evidentes para el contribuyente, pues le facilitamos el cumplimiento, pero también para la SUNAT, que permite un mejor uso de los recursos escasos.

Reforma Tributaria

Es importante recordar algunos aspectos de nuestro ecosistema de “formalidad”. Las personas y empresas tienden a la informalidad no porque les guste, lo hacen porque es lo racional, porque económicamente es lo que les permite sobrevivir en el corto plazo o incluso peor, financieramente les es rentable.

Incentivos a la Informalidad

- Uno de los principales retos del país es una agenda por la formalidad de la economía. Usualmente se distingue a la SUNAT como el actor responsable de tal objetivo, y es,

sin duda uno preponderante. Sin embargo, es importante reconocer que la tributación y el comportamiento del contribuyente obedece fundamentalmente a los incentivos establecidos en las políticas públicas.

- La formalidad económica, además de la formalidad tributaria requiere al menos un trabajo coordinado con las políticas de formalidad financiera, del empleo y de las contribuciones sociales (salud y pensiones).
- Como hemos venido sosteniendo, un indicador duro de la informalidad tributaria es la brecha de pago de IGV, que está bordeando el 36%, vale decir que podríamos considerar que un 64% de las transacciones económicas están formalizadas a través del IGV. Los niveles de bancarización en Perú están por debajo de 40% (una economía de efectivo por encima del 60%) y en el caso de la formalidad laboral, cercano al 30% (una informalidad laboral cercana al 70%).
- De acuerdo con estudios del Banco Mundial, Perú figura entre los países con niveles altos de economía informal y menores usos de pagos digitales per cápita.
- En lo que se refiere a seguridad social, tenemos una política pública que fortalece la informalidad. Similar es el caso de México, de acuerdo con un extenso estudio realizado por Santiago Levy del BID. En Perú tenemos un sistema de salud desintegrado. Actualmente tenemos más de 17 millones de peruanos con seguro de salud por el que no aportan (no contributivo). Es “gratuito”, al menos gratis para ellos (no hay beneficio gratuito, siendo beneficio público es financiado por los impuestos). Por el tipo de cobertura que recibe un asegurado del Sistema Integrado de Salud (SIS), el costo promedio por persona debe estar alrededor de los 700 soles anuales (con algunas de las coberturas y condiciones del servicio superiores a los brindados por ESSALUD, donde tenemos otros 11 millones de personas).
- El costo real del SIS debe representar entonces como 12.000 millones de soles anuales. Y aunque el SIS tiene asignados unos 2.300 millones, la diferencia está en los presupuestos del MINSA y los GORE, con el financiamiento de los hospitales y postas públicas, que son los principales prestadores de los servicios requeridos por los asegurados del SIS.
- El panorama pensionario no es diferente. De acuerdo con estimaciones propias, el próximo año tendremos más beneficiarios de Pensión 65 (P65) que jubilados en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). A la fecha hay una pequeña diferencia a favor del SNP (unos 25,000 más sobre unos 570,000 pensionistas) comparado con P65, que es un modelo no contributivo.
- Es importante anotar algunos aspectos referidos a la viabilidad de las pequeñas empresas en Perú. De acuerdo con el análisis de Grade, una microempresa apenas tiene 6% de productividad comparada con una gran empresa. Vale decir que es casi 18 veces menos productiva y el 96% de las empresas y negocios son microempresas.
- Por otro lado, los primeros análisis referidos a la relación de las micro y pequeña empresa (MYPE) y la remuneración mínima vital, demostrarían que cada vez que se incrementa la RMV se afecta fundamentalmente a las más pequeñas. De los trabajadores que ganan la RMV, más del 90% labora para una MYPE. El incremento de la RMV podría estar incentivando la informalidad. Debiera incorporarse un análisis de tamaño, geografía y productividad.
- Otro ejemplo, es que la ley obliga a repartir utilidades cuando la planilla es mayor a 20 trabajadores. Lo que se observa es que las ventas y utilidades reportadas por las empresas luego de los 20 trabajadores cae dramáticamente (es decir las sub

reportan). Nuevamente, no debiera sorprender que más del 90% de las empresas de 11 a 20 trabajadores son MYPE (por tanto, la ley las afecta principalmente a ellas).

- Todos estos aspectos ayudan a explicar de manera objetiva porqué la mayoría de MYPE en Perú son informales. Condicionar el tamaño de las empresas por reglas que van cambiando o les establecen nuevas obligaciones terminan por crear incentivos para el sub-reporte de ventas y utilidades, para la informalidad y eso se traduce en menores impuestos. Por eso la SUNAT tiene un rol importante en exigir que esto cambie.

El Modelo Tributario Vigente

- En lo tributario, tenemos un régimen muy simple basado en una cuota fija como mono tributo (engloba IGV y el IR). Es el denominado Nuevo RUS, que fue creado en la década de los 90 con la finalidad de incentivar el proceso de registro.
- La única responsabilidad de más de 650,000 contribuyentes bajo el régimen RUS categoría 1 es declarar menos de 5,000 soles al mes y pagar 20 soles. El 94% del total de NRUS se encuentra en esa categoría. No tiene que llevar ningún tipo de registro.
- Luego tenemos otro régimen, el RER, donde se paga 1.5% de las ventas, siempre que reporte ingresos anuales menores de S/ 525,000.
- En el otro extremo, sólo el 1% de las empresas en el Perú son del Régimen General puro, siendo el menos general de los regímenes, paga en base a utilidades y lleva contabilidad completa.
- ¿Dónde está la complejidad escondida de nuestro modelo? cada tamaño obliga a cambiar la manera de calcular los impuestos, el primero es cuota fija, el segundo es por nivel de ventas, no importa realmente el costo. Y en el último caso es por las ganancias, donde importan ventas y compras. Es como empezar jugando 3 en raya, luego damas y finalmente ajedrez.
- Con las experiencias previas, la estructura de negocio, de costos, de proveedores, hay que cambiarlas si la empresa crece. Entonces, lo que sucede es que se crece pero no se reporta, porque es complejo jugar en el siguiente nivel. Y si no se reportan todas las ventas, tampoco se harán con todas las compras ni con los egresos por planilla, creándose con esto un incentivo perverso contra el cumplimiento.
- Además, las personas naturales no obtienen beneficios al solicitar una boleta (recién se empieza a trabajar la demanda con los cambios experimentales de las 3 UIT para IR de PPNN). No hay incentivos para que un ciudadano pida su boleta, y el vendedor no sólo erosiona la recaudación por renta, sino también la recaudación del IGV.
- Un cambio fundamental que debemos incorporar en la discusión de las nuevas políticas tributarias es proporcionar fuertes incentivos y beneficios para la demanda. Por décadas hemos trabajado del lado de la oferta, dando incentivos (por ejemplo, regímenes tributarios sobre simplificados) para que el establecimiento que vende entregue la factura o comprobante respectivo.
- Considero que es momento de incorporar una visión por el lado de la demanda. El mundo, y especialmente el comportamiento económico, se mueve por motivaciones, por incentivos. Debemos darles a las personas motivos para exigir su boleta.
- Que cada vez que el ciudadano pide una boleta, obtenga un beneficio.
- Hay países como Corea, Uruguay, Brasil, y recientemente Colombia, que han hecho esto. En Perú seguimos usando solo sorteos de comprobantes que son mecanismos

de la década de los 50 del siglo pasado. La deducción reciente de las 3 UIT, aunque está en la línea correcta, aún dista de tener el incentivo suficiente para cambiar comportamientos.

- Estas combinaciones deben sumar iniciativas para ser combinadas con incentivos al uso de medios electrónicos de pago. Perú es uno de los países con menor uso de medios electrónicos de pago en el mundo.
- Sólo uno de cada 10 personas que tiene una tarjeta de débito, la emplea para efectuar transacciones. Nueve de cada 10 la usa exclusivamente para retirar dinero del cajero automático, y luego comprar con dinero en efectivo. El acceso a una tarjeta de crédito es aún menor. Nuestra bancarización, que ya es baja, resulta ser en la práctica también una bancarización “de registro”. Hemos calculado que sólo 6 de cada 100 contribuyentes se beneficia al pedir un comprobante.
- En este marco de políticas públicas, para un ciudadano que cuenta con un RUS a 20 soles, acceso a salud con un SIS gratuito y una futura pensión no contributiva de P65, lo racional es justamente mantenerse prácticamente en la informalidad. Ahorra dinero y no compromete prestaciones esenciales. Además, al haberse diseñado el sistema de manera fraccionada, un ciudadano que ingresa a la formalidad de una planilla pierde el SIS gratuito, lo que enfatiza el incentivo perverso a mantenerse informal.

Rediseño del Modelo Tributario

- En torno a la simplificación del modelo para Personas Jurídicas, lo razonable es reconstruir el modelo en base a tres niveles, pero siempre en base a las mismas reglas basadas en ganancias (siempre jugar ajedrez, pero en tres niveles: básico, intermedio y avanzado).
- El cambio fundamental, para los dos primeros niveles, sería la simplificación total de la determinación de sus obligaciones tributarias, proponiendo un cambio basado en una contabilidad aritmética, restar de todos los ingresos la totalidad de los egresos.
- Sin diferencias entre costos, gastos, amortizaciones y depreciaciones, se arrastran las pérdidas, de ser el caso, o se paga un pequeño porcentaje sobre la ganancia. Y nuevamente, esta propuesta se basa en tener dos elementos de transformación digital de la SUNAT: la factura electrónica y la cuenta única.
- Al término del mes, el contribuyente recibiría un estado de cuenta (similar al de un estado bancario), que le informa el crédito o el pago total y, de corresponder, la opción del pago mínimo que debe realizar. Así de simple.
- Para el tercer nivel, donde sólo se situarían menos del 6% de empresas, se llevaría un modelo similar al actual régimen general, pero con una revisión para su simplificación y, sobre todo, para lograr mayores niveles de predictibilidad de sus obligaciones tributarias, reduciendo incertidumbre (fundamental causa de sobrecostos de la formalidad).
- Respecto a los regímenes de impuestos de personas naturales, se requerirá replantear el modelo de rentas, actualmente en una compleja división de hasta cinco tipos de renta en función del origen, y donde se opera con reglas de determinación independientes, y con plazos de liquidación diferentes, en muchos casos con deducciones ciegas que no premian la formalidad al no requerir sustento alguno.
- En este caso debiera retornarse a una globalización de rentas, probablemente con la excepción de algunas provenientes del capital, para desincentivar su movilidad

(que vayan a países con menores tasas impositivas) y en ese nuevo escenario, permitir una mayor deducción siempre que sea sustentada. De esta manera, se lograrían dos objetivos: simplificar la determinación y generar beneficios para la formalidad al dar valor a un comprobante para cada consumidor final.

- Y no menos importante para el sistema, resulta desplegar un mecanismo ágil de resolución de conflictos, donde eventualmente se pudiera incluir la capacidad de negociación de la Administración para la reducción, permuta o eliminación de sanciones y penas, a cambio de pago sin litigio. En esa misma línea se propone la creación de juzgados especializados (en todos los niveles del poder judicial) y la normatividad para resoluciones sumarias en todos los niveles judiciales. De esta manera, se tendría una perspectiva económica clara del costo o beneficio de ir a un litigio.
- En un país con altas tasas de informalidad y altos niveles de pobreza, es relevante construir caminos para permitir desarrollarse a estos segmentos. Una oportunidad para aprovechar es conectar las redes de relacionamiento que RENIEC viene desarrollando, la información de la SUNAT, información de los diferentes programas sociales (especialmente la base de datos SISFOH) e información del sistema financiero, para lograr modelos con tratamiento preferente (individualizado) para empresas que recién se crean, en función de los niveles socioeconómicos de sus socios. En otras palabras, generar opciones para emprendimientos de personas en niveles realmente de subsistencia.

Una idea para discusión

- Aquí una propuesta para incentivar la demanda, que podría considerarse poco ortodoxa, pero está orientada a cambiar el eje hacia incentivos a la demanda. Podríamos aplicar, a través de la exigencia de comprobantes como mecanismo de incentivo, una fórmula como el 1,2,4 donde 1 punto porcentual (pp) del IGV pagado se le devuelve al consumidor (cash back) o permite una reducción inmediata (a lo Uruguay) para los pagos con medio electrónico; 2pp al fondo de salud y 4pp al fondo de pensiones. Todos estos aportes a cuenta individual.
- Existe un riesgo de pérdida inicial de recaudación, como todo proceso de transición, pero es indispensable moverse y cambiar el modelo actual que ha demostrado absoluta ineficacia y pensar en las mejoras sostenibles de largo plazo.
- Es necesario incorporar una discusión y revisión del modelo de seguridad social. Una opción es la universalización del seguro de salud, otorgando al 100% de peruanos un acceso a capa universal, no importando si aporta o no (actualmente tenemos más del 90% con algún sistema: 17 millones con SIS, 11 millones con ESSALUD y 1 millón en FFAA y PNP).
- Por encima de ese nivel, crear capas de cobertura sucesivas, que pueden ser en base a proporcionar coberturas y servicios adicionales en función del monto de aportaciones adicionales.
- Dichas aportaciones, a su vez, tendrían tres fuentes de origen: las tradicionales en base a los aportes por ser un trabajador dependiente (que debieran ser menores al 9% actual de ESSALUD, porque la capa básica sería universal), por aportes o pagos voluntarios como los que actualmente sucede con seguros privados, y la tercera (2pp del IGV) en base a las compras formales que realiza un ciudadano (al pedir boleta con su DNI).

- Los 4pp planteados para fondo de pensiones, deberían ser una nueva formulación de aportes donde el fondo queda en manos del Estado para obras de infraestructura. Una primera idea es que capitalice a tasas similares a bonos o deuda pública, considerando que sería una cuenta por pagar del Estado, a favor del futuro pensionista. Este fondo podría capitalizarse (transferirse) al fondo de pensiones de elección del ciudadano cada determinado tiempo (por ejemplo 10 años).
- El 1pp de cash-back podría ser empleado para pago a cuenta del impuesto a la renta, incluso podría estudiarse un mayor reconocimiento si fuera así, de tal manera que el valor percibido de este monto sea mayor para aquellos contribuyentes que reportan la totalidad de sus ingresos y están dispuestos a un cumplimiento cabal de sus obligaciones tributarias. A más formalidad, más beneficios.

Trazabilidad de Mercancías

- Mención aparte merece el programa de trazabilidad de mercancías, por implementarse en SUNAT. Aunque aún en diseño, representa un hito fundamental en la lucha contra la informalidad. El objetivo es generar un sistema de trazabilidad de movimiento de bienes en el país. Para finales del presente año, la SUTRAN habrá completado la obligación de los transportistas de llevar a bordo un GPS en camiones. Sobre dicha arquitectura, se sumaría la capa de control de SUNAT planteado en este programa.
- El proceso se inicia con la emisión de la guía electrónica, donde el contribuyente establece la necesidad de movimiento de sus productos y declara los puntos de origen y destino (eliminando el actual procedimiento de registro estático de puntos y series autorizados). Dicho documento electrónico “viaja” al transportista (propio o tercero) para que éste a su vez lo asocie al medio de carga a emplear en un manifiesto de carga, pudiendo ser intermodal (camión, barco o avión). Seguir el dinero (SED) es el concepto clave detrás de este proyecto y el movimiento de mercadería representa el verdadero flujo del dinero.
- Actualmente se estiman en 300 millones de guías de remisión emitidas, pero éstas son de movimientos formales de mercadería. Con este programa se podrán detectar movimientos clandestinos de mercaderías al poder detectar flujo de medios (especialmente camiones) sin manifiesto de carga. Nuevamente la transformación digital jugará un rol clave en el desarrollo de la trazabilidad: tecnología móvil, GPS y portales del MTC (placas, pesos y peajes), RFid, códigos QR y probablemente el primer uso relevante de blockchain para la SUNAT (podría incluso ser parte de la trazabilidad del proceso de control propio del contribuyente, considerando que la trazabilidad de sus productos representa garantía de calidad y confianza hacia sus consumidores y especialmente el comercio exterior). Otra manera de generar control para la SUNAT, y beneficios hacia la formalidad, pero también valor económico al contribuyente y el ciudadano.
- Para la SUNAT representa el primer programa integrado de Aduanas y Tributos, capitaliza la experiencia de la unidad de insumos químicos, así como fomenta la cooperación entre diversas entidades del Estado. En perspectiva, los procesos de trazabilidad planteados deben integrarse a la cadena de suministros (SCM por sus siglas en inglés) de todo contribuyente.
- En fases siguientes se podrían integrar en una única plataforma a las más de 10 agencias de gobierno que piden documentos para el traslado de mercaderías.

- Aspirar a tener un único sistema de documentos y autorizaciones, no sólo incrementa la productividad y baja costos operativos, sino también reduce drásticamente espacios para la corrupción (especialmente en carreteras).

Otros Incentivos Sistémicos

- Otro uso fundamental de la información y del enfoque sistémico, es proporcionar más ventajas a la formalidad. A continuación algunos ejemplos:
- Desde inicios de octubre de 2018, los contribuyentes tienen la oportunidad de generar un reporte tributario desde su Clave SOL, donde a partir de los datos que administra la SUNAT, puede generar un reporte sobre sus ingresos y comportamiento tributario, para que las entidades financieras (Bancos, Cooperativas, Cajas, Financieras) puedan evaluar el riesgo, y generar tasas preferentes, para los actores económicos más formales.
- El reporte se encuentra en marcha blanca y una segunda versión del mismo sobre el que se hará difusión saldrá antes de terminar el año. Este mismo modelo puede ser empleado para que las empresas de Seguros mejoren los mecanismos de validación de valoración de activos al otorgar pólizas. Los usos son diversos, existen entidades públicas que también requieren de esta información.
- Un segundo beneficio es el uso del factoring, a partir del CPe. La negociación comercial de la factura es otra oportunidad de reducir costos de financiamiento para las pequeñas empresas. El modelo de factura electrónica requiere un cambio en la ley para impulsar este proceso y la SUNAT ha mostrado toda la disponibilidad al MEF, PRODUCE y entidades financieras para impulsarlo. En este campo, el mercado en Chile es 40 veces más grande que el peruano. Son economías diferentes, la bancarización y formalidad es inmensamente superior en Chile, pero tiene potencial de crecimiento muy grande a pesar de que en los últimos dos años se ha crecido ya unas 30 veces.
- Un tercer ejemplo para impulsar la formalidad a partir de beneficios es el caso de concertación de precios. La información que tiene la SUNAT también puede servir para luchar contra este tipo de cárteles. Ya se han tenido los primeros contactos con Indecopi, para generar un trabajo conjunto.
- La SUNAT, por sus funciones, recibe una cantidad formidable de datos. A partir de los datos que recibe la SUNAT, se puede construir un sistema de soporte a toma de decisiones para el país, que permita una mejora sistémica en el diseño de políticas públicas o incluso para la toma de decisiones para optimizar inversiones privadas. Con la información de CPe, aportaciones sociales y planillas electrónicas, debidamente procesadas (para preservar reserva e identidad), se puede tener información del ritmo económico del país (incluso podría servir para mejorar las proyecciones de la producción nacional), el comportamiento del empleo público y privado (índices de crecimiento, tasas de rotación, niveles remunerativos), índices de precios al consumidor, niveles de inflación, crecimientos sectoriales de mercados internos y de comercio exterior, cadenas de distribución y flujo de bienes y servicios, niveles de empleo por especialidad o centro de formación, nivel de protección social, entre otros. En suma, poner al servicio del país toda la riqueza de información disponible en la SUNAT, preservando la reserva tributaria, debiera ser un mandato de ley, para diseñar y mejorar las políticas públicas y optimizar inversiones que garanticen un crecimiento sostenible del Perú.

- El Estado tiene como obligación proteger al ciudadano, pero también empezar a demostrarle al ciudadano que la formalidad puede traerle ventajas tangibles y objetivas. Esa es la razón de promover estas líneas de cooperación.
- En ese ámbito nuevamente, la factura electrónica, la minería de textos, la ciencia de datos y la construcción de modelos basados en machine learning son los habilitadores para estas oportunidades. Y la SUNAT ya está desarrollando esas capacidades analíticas que permiten discutir estas opciones de políticas públicas novedosas.

Economía Digital

- El proceso de transformación digital viene afectando de manera acelerada los diferentes modelos de negocios. Estos cambios, visiblemente tangibles en las nuevas plataformas como Netflix, Spotify, Airbnb, Google, Uber, y otras, obligan a las administraciones tributarias del mundo a revisar y evaluar sus reglas, sus modelos de control y sus mecanismos de tributación. Este proceso se está acelerando, y está afectando de manera sustantiva las capacidades de recaudación de las administraciones tributarias. Perú debe revisar las políticas tributarias vigentes, para incorporar en el más corto plazo mecanismos de recaudación de la denominada economía digital.
- Es también una clara tendencia que en la economía digital los datos fluyen o fluirán de manera mucho más automática y en línea (data en tiempo real). Es una gran oportunidad de transformación de las Administraciones Tributarias, para transitar hacia modelos automatizados, menos intrusivos, y transparentes de tributación. Para la SUNAT, es indispensable acelerar el proceso de comprobantes de pago electrónico, la transformación de la gestión de cuentas tributarias (proyecto de Cuenta Única) y una mejor coordinación y control de medios de pago digitales.
- Los modelos de la nueva economía tienen como elementos comunes estar basados en plataformas digitales, desarrollar comunidades de usuarios, y generalmente emplear medios de pago digitales.
- Por esta razón, en el corto plazo, y siguiendo las tendencias de la mayoría de los países que están dando los primeros pasos en impulsar la tributación de las empresas de la economía digital, es necesario iniciar con retenciones de impuesto en medios de pago. Posteriormente, se podría impulsar acuerdos regionales o globales para obtener información directa de las diferentes plataformas y empresas, sobre sus usuarios, prestadores o comunidades, para diseñar mejores mecanismos tributarios de la nueva economía.
- Considerando que Perú no es generador de negocios de nueva economía, no desarrolla algoritmos y tampoco posee una base instalada de servicios para plataformas digitales, debe impulsar la tributación en el lugar de residencia del consumidor.
- Una de las fortalezas de la economía digital es la velocidad y facilidad con la que trascienden fronteras, y del otro lado, una debilidad de las administraciones tributarias es lograr cooperación entre sí, a velocidades razonables. Cada vez más urgente la conformación de acuerdos globales entre diferentes países, para obtener información de las diferentes plataformas de negocios digitales (por ejemplo a través del CIAT, en caso de la Región).

Fortalecimiento Institucional

Medición del Éxito

- Las administraciones tributarias más avanzadas del mundo se miden en base al cumplimiento voluntario de los contribuyentes (cuando cumplen sus obligaciones sin una acción directa de su administración, justo por la generación de riesgo impulsada por su administración).
- En Perú nos hemos acostumbrado a medir lo contrario (recaudación por gestión de la administración), lo que constituye un gran error. Pues incentiva a la administración a desarrollar procedimientos intrusivos, que demuestren precisamente acciones específicas con los contribuyentes.
- El futuro de las administraciones tributarias transita hacia una donde se aspira a una creciente “no intrusión” de la tributación, vale decir donde la SUNAT no interfiera en las transacciones y el funcionamiento de las empresas, y donde el contribuyente no tenga que hacer mucho esfuerzo adicional a su negocio para cumplir, que sea simple.
- Por estas razones, los modelos de evaluación de resultados de la SUNAT también deben ser revisados y modificados. Para ello se requieren cambios de enfoque no sólo al interior de la Administración, sino también al interior del Ministerio de Economía y Finanzas, entidad supervisora y responsable de las políticas tributarias y de administración que rigen el funcionamiento de la SUNAT. Que la medición de éxito fundamental de la SUNAT sea el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.
- Para fines de establecer niveles de desarrollo y capacidades institucionales, la SUNAT se sometió a evaluaciones técnicas independientes, tanto en los procesos de Aduanas como en Tributos Internos. En ambos casos los informes finales han sido puestos en conocimiento público, en aras de la transparencia de gestión y comparaciones independientes del desarrollo de la SUNAT.
- En el caso de Aduanas, se solicitó al Banco Mundial aplicar el Custom Assessment Trade Toolkit (CATT) y en el caso de Tributos Internos se hizo lo propio a través del Fondo Monetario Internacional con la herramienta denominada Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT), diseñada en un esfuerzo de cooperación de múltiples agencias multilaterales y diversos países. En ambos casos se realizó con la asistencia de Suiza a través de la State Secretary for Economic Affairs (SECO).
- Desde su creación, y tal vez por ser una de las instituciones con mayor capacidad operativa del Estado peruano, se le han ido encargando una serie de funciones adicionales. Entre las más relevantes encontramos la incorporación del control de insumos químicos y la participación en la junta de acreedores de los procesos concursales. En ambos casos, los encargos no han sido plenamente incorporados en la estructura de la SUNAT, aunque si es relevante mencionar los buenos resultados obtenidos.
- En caso de la división de control de insumos químicos, la SUNAT ha sido exitosa en controlar el flujo de los insumos bajo control, aunque el objetivo de reducir la producción de drogas no necesariamente lo refleje. Esto ocurre porque el mecanismo encargado a la SUNAT no contempla aspectos como la permanente sustitución de insumos en la producción de drogas, su conexión con la minería ilegal/informal, y la dificultad para combatir una actividad delictiva de alta violencia

que requiere el uso de fuerza para las intervenciones. A futuro, podría considerarse un enfoque más amplio, incorporando una visión de lucha contra las actividades y negocios ilegales tales como la minería, tala, pesca y narcotráfico.

- La participación de la SUNAT como gestora de las juntas acreedoras, también requiere una revisión de las reglas, incentivos y de la organización de la SUNAT. Los casos más importantes se han dado en la intervención y juntas de los clubes de fútbol. Los resultados deportivos han sido positivos (bajo juntas administradoras en control de la SUNAT, el 2017 se lograron resultados deportivos y financieros muy relevantes para Alianza Lima y Sport Boys), lo que demuestra la importancia de una gestión transparente y profesional.

Talento Humano

- Modernizar una organización de 11.000 trabajadores, con dos negocios fundamentales pero diferentes, con 400 puntos de presencia (entre oficinas y puntos de control), 15 sindicatos, S/ 2,000 millones de presupuesto y donde últimamente se ha tenido una inusual inestabilidad al tener un Ministro de Economía cada cinco meses en promedio, no es tarea sencilla.
- Por otro lado, la SUNAT es una organización con personas de mucha calidad profesional y alto compromiso, y con amplia experiencia en temas tributarios y aduaneros. Tanto el CIAT como el FMI, dos instituciones técnicamente especializadas acuden a opiniones y apoyo de nuestros funcionarios, para dar asistencia a otros países de la Región.
- Sin embargo, también cabe anotar que el promedio de edad supera los 50 años, lo que marca la necesidad de ir preparando un cambio generacional que en el contexto actual resultará doblemente retador. De un lado, se requiere recuperar capacidad de convocatoria para poder competir por los mejores profesionales del medio (recordemos que el Estado depende absolutamente en la capacidad de recaudación de la SUNAT, y la economía formal necesita por otro lado recuperar su competitividad frente a la creciente informalidad); y del otro lado, en el futuro cercano la SUNAT requerirá perfiles profesionales hoy escasos en el Perú (colaboradores con formación en ciencia de datos, transformación digital, reingeniería de procesos y modelamiento de relaciones como experiencia de usuarios).
- La gestión de talento en la SUNAT requiere la revisión de dos políticas fundamentales: i) La línea de carrera de los funcionarios debe tener dos caminos para su evolución, de un lado el tradicional crecimiento en base a capacidad de gestión, pero del otro lado, debe incorporarse la posibilidad de crecimiento en base a especialización; y ii) Los niveles de remuneraciones, que al realizar comparaciones con el mercado laboral, existe un atraso que en el tiempo impide atraer y retener talento suficiente para mantener el nivel competitivo requeridos (recuérdese que la SUNAT es altamente especializada y responsable de obtener más del 80% de los ingresos requeridos para el funcionamiento del Estado).
- Progresivamente, la SUNAT también debe incorporar especialistas sectoriales (profesionales que conozcan a profundidad negocios como minería, pesca, comercio, banca, etc), que ayuden a entender cómo los modelos de negocios tradicionales empiezan a perder vigencia, y donde la generación de valor empieza a cambiar de posición. La creciente transformación digital de los negocios y las

posibilidades de toma de datos en línea permitirá que la información de valor tributaria fluya desde la actividad económica, desde la transacción donde se genera valor, y de manera menos intrusiva, por lo tanto, menos costosa para el contribuyente.

Gestión de Tecnologías de Información

- La transformación digital también representa una gran oportunidad para la lucha contra la informalidad, como ya se mencionó. Diferentes países están incorporando tecnologías como blockchain, GPS, móviles, internet of things (IoT), QR o RFid, para mejorar la trazabilidad integral de bienes y mercancías. La SUNAT debe acelerar su transformación digital. Esto genera ahorros significativos de costos de cumplimiento, reduce posibilidades de actividades informales e ilegales, y reduce las posibilidades de corrupción.
- El área de gestión de tecnologías de información en la SUNAT, la Intendencia Nacional de Sistemas de Información (INSI), requiere una atención especial por las siguientes razones: i) es el área donde reside el origen de la necesaria transformación digital, ii) el 100% de procesos críticos (tributarios y aduaneros) dependen de la tecnología de información, iii) las capacidades institucionales se han venido debilitando y las tecnologías empleadas tienen al menos una década de rezago, iv) la explotación de datos no era prioritaria y era en extremo burocratizada, v) los desarrollos, ajustes y correcciones de aplicaciones tenían pendientes que superaban los 24 meses y, vi) existía muy poca o nula sinergia entre las áreas operativas (tributos y aduanas) y las tecnológicas.
- La gestión de tecnología de la SUNAT deberá acelerar una evolución en dos líneas fundamentales: i) fortalecer y generalizar la capacidad de gestión de datos (big data y ciencia de datos), y capacidad de toma de datos en línea (desde los datos de las transacciones económicas) y ii) mayor velocidad en la adopción de tecnologías de información e incorporando capacidades de gestión de contratos y acuerdos de niveles de servicio.
- La organización de la SUNAT requerirá un ajuste sustantivo en la medida que los procesos fundamentales vayan transformándose hacia digitales. En poco tiempo, la gran mayoría de las atenciones se realizarán a través de servicios no presenciales (servicios en línea vía web y apps, chats y chatbots, centros de llamada), incluyendo no sólo trámites, pagos, liquidaciones, declaraciones, notificaciones sino incluso procesos tradicionalmente presenciales como fiscalizaciones. Hoy, en la práctica, el área de operaciones de la INSI es responsable de la atención de más de la mitad de las atenciones de contribuyentes. Las áreas tradicionales de servicio deberán incorporar monitoreo de los servicios digitales, exactamente como lo hacen hoy con los centros de atención al contribuyente (presenciales).
- Las diferentes Administraciones Tributarias están incorporando agresivamente tecnologías como ciencia de datos, AI y machine learning. Estas buscan mejorar el nivel de servicio, personalizar la atención, mejorar el perfilamiento de un contribuyente (gestión de riesgos) y genera oportunidades de tratamientos masivos de incumplimientos (no disponibles antes del big data). Estas tendencias representan un reto para la innovación de los modelos y los procesos de las administraciones tributarias.

- Se ha iniciado el proceso de implementación del Sistema ISO 27001 (NTP ISO/IEC 27001:2014), reactivando el Comité de Seguridad de la Información. Como parte de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, se ha promovido la suscripción de la Declaración de Confidencialidad, que todos los colaboradores deberán suscribir. Se han iniciado pruebas de polígrafo o similares, para los directivos y funcionarios en posiciones donde se gestionan procesos sensibles, así como una evaluación tributaria y financiera periódica.

Cooperación Inter-Agencias de Gobierno

- También hay otras sinergias y cooperación institucional que darán resultados significativos. De un lado, se ha estrechado la colaboración con la UIF, y se están realizando operaciones no sólo de intercambio de información, sino también de operaciones conjuntas. Es un proceso que le permite al Perú una mucha mayor capacidad de detección de lavado de activos.
- Se han iniciado coordinaciones con la Contraloría, porque toda la información que solicita a los funcionarios en sus Declaraciones Juradas se encuentra en poder de alguna entidad del Estado. En este punto también hay una gran oportunidad para estrechar la colaboración entre UIF, Contraloría y la SUNAT en un frente de asistencia permanente que permitirá una economía más transparente y con más eficiencia en la lucha contra la corrupción.

Por las razones expuestas, requerimos hacer una reforma sustantiva de nuestro modelo tributario, que tiene más de 20 años, y ya es obsoleto. Pero también requiere un layer, una infraestructura tecnológica que sea capaz de capturar el dato desde la transacción y su transmisión en línea, teniendo como actor responsable al contribuyente. Y el procesamiento, análisis y determinación desde la Administración. Esta nueva configuración cambia el viejo paradigma de la declaración jurada, que hace 20 años era un formulario llenado a mano, para transitar hacia la tributación determinada por la transmisión en línea de datos de las transacciones.

De esta manera, la SUNAT debiera incorporar intervenciones realizadas con mayor precisión, cambiando finalmente el “machete” por el “bisturí”, empleando canales electrónicos dotados con inteligencia artificial.

A modo de resumen, he intentado listar los aspectos más relevantes de estos intensos dos años de gestión. Algunas ideas expuestas en este documento pueden servir para dar inicio a discusiones sobre las necesarias reformas de nuestro sistema tributario.

Nuevamente muchas gracias por la oportunidad de haber aportado al Perú.

Víctor Shiguiyama
Noviembre 2018