

INFORME N.º 012-2018-SUNAT/7A0000

ANTECEDENTES:

Mediante Oficio N.º 049-2018-EF/15.01 el Viceministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas solicita a la Administración Tributaria, entre otros, el plan de trabajo orientado a mejorar la recaudación, en el marco de lo dispuesto en el artículo 14º del Decreto Legislativo N.º 1276¹.

PLAN DE TRABAJO:

En el marco del Plan Estratégico Institucional 2018-2020, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N.º 189-2017/SUNAT, la SUNAT ha alineado sus actividades y esfuerzos institucionales principalmente bajo el alcance de sus Objetivos Estratégicos Tipo I, los mismos que se señalan a continuación:

- Mejorar el cumplimiento tributario y aduanero.
- Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.
- Reducir el fraude aduanero.

En ese sentido, desde la Superintendencia Nacional Adjunta de Tributos Internos se busca incrementar sostenidamente la recaudación tributaria, de forma justa, mediante el desarrollo de mecanismos y estrategias tendientes a mejorar significativamente el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, reducir la evasión y elusión fiscal, promoviendo la simplificación, optimización y automatización de los procesos.

Con esa finalidad la Administración Tributaria, en el campo de tributos internos, ha definido como estrategia el control permanente de las brechas tributarias, a través de la generación de riesgo efectivo, diferenciando su actuación según segmentos.

CONTROL PERMANENTE DE LAS BRECHAS TRIBUTARIAS

Para una adecuada gestión del cumplimiento tributario, la Administración Tributaria debe garantizar que los contribuyentes cumplan a cabalidad las obligaciones establecidas en las normas tributarias, las cuales se pueden agrupar en cinco dimensiones:

- Inscripción.
- Documentación y registro de operaciones.
- Declaración.
- Pago.
- Veracidad.

¹ Decreto legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal del sector público no financiero.

En ese sentido, en caso un contribuyente incumpla con alguna de sus obligaciones, se origina una brecha tributaria que debe ser tratada mediante diferentes acciones, toda vez que ella tendrá un impacto en los ingresos tributarios del Estado.

Para ello, el accionar de la Administración Tributaria está enfocado en el cierre de estas brechas, a partir de una gestión del riesgo que permita dirigir la actuación de la SUNAT hacia procedimientos más eficientes no solo dirigidos a la detección del incumplimiento tributario sino también al cambio de comportamiento positivo de los contribuyentes, es así que se desarrollan dos líneas de actuación fundamentales y de la misma importancia:

- Facilidades a los que quieren cumplir.
- Prevención y corrección del fraude de los incumplidores tributarios.

Las principales medidas que se implementarán para incrementar la recaudación, en el marco del Plan Estratégico Institucional 2018-2020, se describen a continuación:

1. Brecha de inscripción:

- **Implementación de un nuevo modelo de Registro**


Redefinición del modelo de inscripción al Registro Único de Contribuyentes, a fin de incorporar aquella información que genera valor en las acciones de facilitación y control del cumplimiento de obligaciones tributarias, de modo que permita a la SUNAT identificar oportunamente los potenciales incumplimientos tributarios en determinados grupos de contribuyentes, permitiéndole así implementar tratamientos efectivos para corregir los comportamientos lejanos de la legalidad, así como medidas de facilitación en el grupo de mayor cumplimiento tributario.

Se busca que el nuevo Registro Único de Contribuyentes este compuesto por la información declarada por los contribuyentes, la resultante de las actuaciones de la Administración Tributaria y por aquella obtenida a través de terceros.

- **Campañas de inscripción y actualización del Padrón del RUC**


En dichas campañas se brindará información a los segmentos informales de la economía, trasladando además los servicios que presta la Administración Tributaria a los lugares de realización de las actividades económicas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, relacionadas con la inscripción al RUC y la actualización de los datos del Registro Único de Contribuyentes. Para ello, se convocará además la participación de otras instituciones públicas involucradas en la formalización.

Las acciones se focalizarán en las actividades económicas de los productos y servicios de mayor valor agregado, además de aquellas que requieran para sus operaciones autorizaciones sectoriales, ampliando así la base tributaria de mayor interés fiscal.

- **Promover el uso de un identificador único**

Desarrollar mecanismo de cooperación e intercambio de información que permitan que las instituciones públicas requieran un único identificador de las personas (naturales o jurídicas) generadoras de obligaciones tributarias, en los diversos trámites vinculados a potenciales actividades empresariales, ampliando así la posibilidad de simplificar los servicios brindados a los ciudadanos y potenciar la trazabilidad de las operaciones de interés interinstitucional.

- **Establecer acciones sobre inscritos de alto riesgo**

Se incorporarán mecanismos de identificación de la simulación de realización de operaciones para lograr la inscripción en el RUC, que permite a dicho grupo de contribuyentes el trasladar crédito o gasto tributario no real y/o el incorrecto acogimiento de los regímenes tributarios de menor imposición, lo que permitirá establecer tratamientos que aseguren la correcta inscripción al RUC de los contribuyentes o su baja en dicho registro.

Además, se adoptarán medidas de control en la habilitación de la inscripción para aquellos contribuyentes con perfil de alto riesgo, complementadas con acciones destinadas a establecer si tienen capacidad para realizar la actividad económica declarada.

2. Documentación y registro de operaciones:

- **Incentivos para la correcta emisión y solicitud de comprobantes de pago**

Promover la participación masiva en los sorteos referidos a la solicitud del comprobante de pago por parte del adquiriente, y masificar las deducciones adicionales en la determinación del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, a que se refiere el Decreto Legislativo N.º 1258, priorizando los sectores ofertantes de mayor incumplimiento tributario.

Adicionalmente, se ejecutarán acciones de control masivo de la emisión y entrega de comprobantes de pago en aquellos segmentos de mayor generación de valor agregado y presentan alto índice evasión, incluso a partir del seguimiento del traslado de bienes, con la aplicación de las sanciones que corresponden al incumplimiento de dicha obligación; además se realizarán cruces de información continuos a fin de identificar y eliminar la incorrecta emisión de facturas en operaciones no deducibles para

determinar la renta neta, como aquellas no necesarias para producir y mantener la fuente.

Complementariamente, se incorporarán criterios de riesgo a segmentos de contribuyentes, a efectos de determinar la procedencia total, parcial o improcedencia en la autorización de comprobantes de pago, de modo que se restrinja la posibilidad de traslado de crédito y/o gasto tributario por parte de proveedores de operaciones no reales.

- **Masificación del uso de comprobantes de pago electrónicos (CPE)**

Las características de los comprobantes de pago electrónicos, no solo reducen al administrado los costos del cumplimiento de sus obligaciones tributarias, sino además le permite a la Administración Tributaria, mejorar su capacidad de control sobre las operaciones que sustentarán la determinación de los impuestos; en ese sentido, se ampliará el universo de obligados a la emisión de dichos comprobantes, incorporando a la totalidad de generadores de rentas de tercera categoría, además de efectuar un seguimiento de dicha obligación en aquellos segmentos de contribuyentes que presenten características de riesgo, lo que involucrará incluso la implementación de reglas de autorización para su emisión en atención a sus antecedentes.

- **Masificación de Libros electrónicos.**

Dado que los libros electrónicos también cumplen un rol importante en la simplificación de las obligaciones tributarias y se constituyen como un mecanismo para mejorar el cumplimiento tributario, el cierre de la brecha de incumplimiento de su presentación constituye unas de las actividades que serán priorizadas, incorporando en el seguimiento incluso la evaluación de la consistencia que debe existir entre la información registrada y la correspondiente a la emisión de comprobantes de pago, así como respecto de la consignada en las declaraciones determinativas presentadas por los obligados.

3. Brecha de declaración:

- **Control de saldos a través del registro de los débitos y los créditos**

Continuar con el desarrollo del Proyecto de Cuenta Única, por medio del cual se busca facilitar la declaración y el pago mediante una nueva plataforma de ingreso, así como gestionar y transparentar los saldos de deuda y créditos al contribuyente, poniendo a su disposición una Cuenta Única, logrando con esto simplificar las obligaciones tributarias y mejorar el control de los saldos deudores, lo que impactará significativamente en la recuperación de la deuda tributaria, haciéndola más oportuna y eficiente.

- **Gestión de omisos de las declaraciones**

Como etapa previa a la implementación de la Cuenta Única se efectuará un control permanente de la obligación de presentar las declaraciones determinativas a las que están obligados los contribuyentes del Régimen Especial de Renta, Régimen MYPE Tributario y Régimen General, a partir del uso intensivo de información proveniente entre otros, de los comprobantes de pago electrónicos, libros electrónicos, sistemas de pago e impuesto a las transacciones financieras, lo que asegurará la ampliación de la base de contribuyentes declarantes.

4. Brecha de pago:

- **Optimización de los procedimientos que afectan la exigibilidad de la deuda**

A través de la automatización de los principales procedimientos que suspenden la posibilidad de gestión de la deuda tributaria, lo que además redundará en menores plazos de atención, se buscará incrementar la oportunidad de recuperación de la misma, para lo cual se incorporará en la evaluación automática a realizar, entre otros, el perfil de riesgo de los contribuyentes, permitiéndole así a la Administración Tributaria adoptar eficientemente las medidas de cobro de deuda e incrementar la efectividad de sus actuaciones.

- **Gestión de los sistemas de pago (detracciones, percepciones y retenciones)**

Se efectuará un seguimiento constante de montos detraídos, percibidos y retenidos, además del nivel de cumplimiento tributario de los contribuyentes sujetos a los sistemas de pago, a fin de identificar oportunamente omisiones relacionadas con la determinación de las obligaciones tributarias, lo que será comunicado a través de las acciones de control que se programen.

Conjuntamente con la evaluación antes descrita, el estudio del comportamiento por segmentos de la economía le permitirá a la SUNAT, realizar la actualización de los mencionados sistemas, entre otros, en el grupo de contribuyentes obligados, en las tasas aplicables y en el listado de bienes involucrados, según corresponda.

- **Posicionamiento de las transacciones no presenciales**

Con la implementación de un mayor número de herramientas informáticas, se buscará incrementar la realización de transacciones no presenciales relacionadas a la extinción de las obligaciones tributarias, entre otros, ampliando los medios de pago existentes, lo que permitirá a los contribuyentes mayor simplicidad y menor costo, situación que promoverá el pago voluntario de las obligaciones tributarias determinadas.

Como complemento de lo descrito en el párrafo precedente se desarrollarán además nuevos esquemas de gestión inductiva, basados en herramientas de relacionamiento que reconozcan el comportamiento de los contribuyentes, a través múltiples canales de contacto.

5. Brecha de veracidad:

- **Rediseñar los procesos de fiscalización y devoluciones**

Con el objeto de optimizar los procesos de fiscalización y devoluciones, se incorporarán modificaciones al actual procedimiento de fiscalización, de modo que en este se incorpore el análisis previo de un conjunto importante de fuentes de información y la opinión de equipos multidisciplinarios, a fin de incrementar los resultados de detección de modalidades evasivas y/o elusivas, que generen un cambio de comportamiento masivo en el universo de contribuyentes.

Por otro lado, en la atención de las solicitudes de devolución se desarrollarán mecanismos de verificación previa referidos a la fehaciencia de las operaciones que sustentan la generación del valor agregado, incorporando además gestión de riesgo en el procedimiento de atención de las mismas, considerando los antecedentes de los solicitantes y de aquellos que han operado en las transacciones que generaron el saldo a devolver.

- **Desarrollo de programas selectivos y masivos de control**

Se seleccionarán y ejecutarán acciones de fiscalización de alto impacto en la determinación global de obligaciones tributarias principalmente del Impuesto a la Renta, considerando, entre otros, la agrupación sectorial, la cadena productiva, la relación empresarial y el tipo de operaciones que realizan los contribuyentes, de modo que en el análisis del cumplimiento tributario se incorporen las diferentes condiciones de la generación del hecho imponible que será materia de determinación por parte de la Administración Tributaria.

Adicionalmente, se programarán acciones de control de aquellas personas naturales que no sustentan con sus rentas, declaradas y/o imputadas, los montos de dinero acreditados o desembolsados en el sistema financiero, así como los gastos realizados, priorizando aquellos que han acumulado grandes patrimonios existentes en el país o en el extranjero.

En relación a las actuaciones masivas, estas serán de diferente nivel de profundidad, desde alertas tempranas hasta auditorias parciales electrónicas, las mismas que se centrarán en los Impuestos a la Producción y al Consumo, así como en la consistencia de la información que sirve de base para la determinación del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría, sobre la base de la evaluación histórica de las características

tributarias, económicas y financieras del contribuyente y de sus vinculados, incorporando para tal efecto modelos analíticos de datos y comportamiento.

El control del crédito fiscal se perfeccionará a través del uso intensivo de información y la formulación de patrones de comportamiento de los identificados previamente como emisores de operaciones no reales y/o receptores de créditos sustentados en gastos no deducibles, para lo cual en la realización de procedimientos de fiscalización selectivos se priorizarán aquellos sectores de mayor riesgo, incluyendo la intervención tanto del emisor como del receptor de los comprobantes de pago que pretenden sustentar indebidamente crédito fiscal, gasto o costo.

- **Programas de control de modalidades evasivas y elusivas referidas a la fiscalidad internacional**

En los procedimientos de control de las operaciones internacionales se incorporará la evaluación de la fehaciencia de las operaciones, además de la determinación del precio de las mismas, con lo que se abrirá un nuevo espacio para la identificación y tratamiento de las modalidades de evasión y elusión que llevan a cabo los contribuyentes, sobre las cuales se promoverán las modificaciones de carácter normativas, operativas e informáticas que permitan reducir su utilización.



- **Implementar adecuación OCDE**

Para reducir el nivel de incumplimiento en el Impuesto a la Renta, se implementarán medidas que combatan esquemas o prácticas elusivas, en especial las asociadas a operaciones internacionales, a los estándares mínimos asociados a las medidas BEPS y en relación a la transparencia fiscal internacional e intercambio de información; se espera además culminar con la actualización de la normatividad interna a los estándares requeridos y la ampliación de la red de convenios, que permita incrementar la posibilidad de intercambio de información y detección oportuna de modalidades que erosionan los ingresos fiscales.

CONCLUSIONES:

Remitir el presente informe a la Gerencia de Estudios Económicos a efectos de que atienda el Oficio N.º 049-2018-EF/15.01.

Lima, 9 de julio de 2018.

PALMER LUIS DE LA CRUZ PINEDA
 Intendente Nacional de Estrategias y Riesgos (e)
 SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE
 TRIBUTOS INTERNOS