



EL MODELO PERUANO DE RETENCIONES COMO MECANISMO PARA LIMITAR LA EVASIÓN. ANÁLISIS DEL CASO CHILENO

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN TRIBUTACIÓN**

**Alumno: Sebastian Ignacio Gomez Zamorano
Profesor Guía: José Escudero Treder**

Santiago, Octubre 2017

Agradecimientos

A mis padres, por el apoyo constante durante el proceso de todo el Magister, mi señora por la paciencia y las horas de soledad, mientras dedicaba horas extras a terminar este proyecto, mi futura hija que fue el incentivo y motivación final.

A mis hermanos, amigos y compañeros de la vida por el apoyo incondicional.

Por último, a mi profesor guía que fue de gran ayuda para delimitar y fijar los objetivos correctos de este trabajo.

Resumen

Este trabajo da cuenta de la realidad del fenómeno evasivo fiscal haciendo una breve referencia a las distintas causas que dan origen a dicho fenómeno. El objetivo principal de esta tesis es el aportar a la discusión tributaria doméstica, utilizando instituciones del derecho comparado, y en particular, el sistema de retenciones del sistema tributario peruano, con la finalidad de realizar recomendaciones y modificaciones de la normativa local.

El presente trabajo, describe desde una perspectiva tanto legal como económica, la realidad de las jurisdicciones analizadas, utilizando dicha realidad como contexto sobre el cual efectuar las recomendaciones finales.

Índice

Agradecimientos	3
Resumen	5
Índice	7
Índice de Cuadros	9
Introducción y planteamiento del problema	11
Capítulo 1: El impuesto general a las ventas del Perú y el Impuesto al Valor Agregado en Chile	13
Características del Impuesto General a las Ventas aplicado en Perú	16
Características del Impuesto al Valor Agregado aplicado en Chile	18
Capítulo 2: Factores que inciden en la evasión fiscal del IGV y el IVA.	21
Capítulo 3: Sustitutos.	37
Capítulo 4: Conclusiones y propuesta caso chileno, para agentes de retención.	49
Bibliografía	55
ANEXO I	59
ANEXO II	61
ANEXO III	63
ANEXO IV	65
ANEXO V	67
ANEXO VI	73
ANEXO VII	77

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Tipos de evasión en el Perú	25
Cuadro 2: Tipos de elusión en Perú.....	26

Introducción y planteamiento del problema

Un problema sin solución dentro del sistema tributario chileno ha sido la evasión y elusión que sufre el mismo. El presente trabajo se centrará específicamente en el análisis del fenómeno elusivo y evasivo en el impuesto al valor agregado.

Después de un comienzo exitoso en la década de los noventas, la disminución de la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se estancó y aproximadamente desde 1995 a la fecha, manteniéndose en el orden del 20%¹. Sin embargo, este problema no es particular de Chile, sino que se encuentra en casi todas partes del mundo, y por lo mismo, este se ha intentado combatir con diferentes herramientas en cada uno de los distintos países.

En el caso peruano, se instaura en el año 2002 el sistema de detracciones, retenciones y percepciones, el cual, con una serie de modificaciones sigue presente hasta la actualidad. Este sistema, cuyo objetivo, entre otros, ha sido el disminuir la evasión del Impuesto General las Ventas (IGV) ha permitido disminuir en forma efectiva este problema desde un 38% reportado en el año 2009 a un 29% al 2013².

El presente trabajo plantea comparar, analizar y evaluar la implementación cruzada de algunas de las medidas utilizadas por el Perú para la evasión, con el propósito de analizar su potencial implementación en Chile con la finalidad de disminuir los índices de evasión de este impuesto en el país que sería cercano a un 22%³.

La importancia de obtener respuestas claras a esta interrogante y, dentro de lo posible, soluciones a las mismas se debe a que el IVA es el impuesto que más recauda dentro del sistema tributario chileno, significando cerca del 50% del total de la recaudación tributaria del país⁴. Por lo mismo, encontrar una forma de reducir la evasión no solo busca una mayor

¹ Barra Aeloíza, Patricio, "Un plan de lucha contra la evasión como herramienta de política tributaria. La experiencia chilena" (2004)

² <http://peru21.pe/economia/sunat-dice-que-evasion-pago-igv-se-redujo-aun-muy-alta-2152960>

³ Gómez-Sabatini, Juan Carlos y Morán, Dalmiro. "Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 172. Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL (2016)

⁴ Yáñez Henríquez, José, "Impuesto al valor agregado: Eficiencia y Crecimiento", Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile (2014).

recaudación fiscal, sino buscar una mayor equidad, a través de la redistribución de dichos mayores ingresos a través del gasto público.

Capítulo 1: El impuesto general a las ventas del Perú y el Impuesto al Valor Agregado en Chile

Una primera interrogante que debemos despejar es si el Impuesto General a las Ventas en el Perú es comparable con el Impuesto al Valor Agregado en Chile. Para responder a esta interrogante, será importante definir los conceptos que se estarán utilizando constantemente a lo largo de este trabajo, en particular, el concepto del valor agregado.

El concepto del impuesto sobre el valor agregado abarca una variedad de principios impositivos. Para estos efectos y siguiendo a Clara K. Sullivan⁵, los agruparemos en tres grandes categorías:

“Una categoría representa los impuestos personales indirectos aplicados de acuerdo con alguna versión del principio de capacidad de pago o tesis del beneficio a los individuos, siendo las empresas simplemente consideradas como un agente recaudador. En la medida del valor añadido tipo-renta, se espera que el impuesto se traslade hacia adelante a los compradores finales de los productos de consumo o de bienes de inversión imponibles y así se aproxima a un impuesto directo sobre la renta personal que se aplica al ahorro tanto como a los gastos de consumo. Dado el principio del beneficio, los beneficios que corresponden al desembolso del impuesto se espera que se distribuyan de acuerdo con la incidencia anticipada del mismo. Puede preverse una cierta distribución de los beneficios en términos de los estratos de renta, aunque no es posible pensar un tipo progresivo en el procedimiento indirecto. Por otra parte, los beneficios podrán probablemente ser analizados en término de su distribución entre los individuos en su capacidad de consumidores o ahorradores.

Si se usa una medida tipo-consumo para llevar a cabo la imposición personal indirecta, ello puede reflejar el supuesto de que los beneficios han sido distribuidos regresivamente. También sería utilizado si las definiciones convencionales sobre la renta, que consideran el ahorro parte de ella, fueran reemplazadas por la definición de la misma como gasto de consumo.”⁶

⁵ Sullivan, Clara, “El impuesto al valor añadido”. (1978), Instituto de estudios fiscales. Madrid, España.

⁶ Sullivan, Clara, “El impuesto al valor añadido”. (1978), Instituto de estudios fiscales. Madrid, España. pág. 111 y 112.

Como podemos apreciar, esta primera categoría es la que enmarca lo que hoy conocemos como Impuesto General a las Ventas en Perú, y como Impuesto al valor agregado en Chile. Es importante recalcar, que el asignar a los productores como agentes recaudadores se hizo en base a los siguientes supuestos⁷: Simplificación en la gestión y cobro del tributo (disminuye el número de contribuyentes a controlar), evita la insatisfacción de la deuda y refuerzo de la posición de la administración (al existir dos patrimonios responsables, se reduce la probabilidad de no pago) y prevención del fraude fiscal.

Sin embargo, para fines investigativos y ver como se fue evolucionando la teoría tras estos impuestos, sigue siendo interesante saber cuáles eran las otras dos categorías identificadas. El segundo principio habla de asignar correctamente qué porcentaje del gasto público fue en beneficio de las empresas y cuánto porcentaje del mismo, fue en beneficio de los consumidores.⁸ Esta categoría de impuesto es difícil de poner en práctica, ya que es complejo diferenciar que parte del gasto público beneficia a cada uno de los agentes. A pesar de dichas complicaciones, las patentes municipales, buscan llenar este enfoque cobrando a las empresas hoy en día, los beneficios que estas obtienen del gasto público realizado por las municipalidades.

Finalmente, el tercer grupo de impuesto plantea descansar sobre los beneficios de las empresas, llevando la traslación del impuesto hacia atrás. Lo cual es imposible de lograr sin imponer control administrativo de precios.⁹ Este grupo de impuesto, es difícil encontrarlo hoy en día, en Chile o Perú. Debido a que no existe control de precio, como sí ocurrió en algún otro momento de la historia de nuestros países.

Volviendo al concepto utilizado tras el Impuesto general a las ventas que se aplica hoy en día, será prudente precisar su definición; utilizaremos para ello, la brindada por Cesare Cosciani, quien lo define como *“[los] impuestos que tienden a afectar todos los bienes (y servicios) producidos por las empresas, con determinadas excepciones, en proporción a su valor, en una o en varias etapas, o también en todas las fases del ciclo productivo, generalmente en el momento en que se hace efectiva la producción mediante la venta del producto. En*

⁷ Alonso, Luis, “Sustitutos y retenedores en el ordenamiento tributario español”, Madrid, 1992. Pág. 66- 68.

⁸ Sullivan, Clara, “El impuesto al valor añadido”. (1978), Instituto de estudios fiscales. Madrid, España. pág. 112.

⁹ Sullivan, Clara, “El impuesto al valor añadido”. (1978), Instituto de estudios fiscales. Madrid, España. pág. 112-113.

*consecuencia, si nos referimos a la renta nacional del país, el impuesto general a las ventas tiende a afectar la renta nacional total, por lo menos a la proveniente del sector privado, sometiendo al tributo las producciones independientes o los productos separadamente obtenidos por las diversas empresas*¹⁰.

Luego aclara que la evolución desde el impuesto selectivo al consumo al impuesto general a las ventas, trae consigo cambios de paradigma en la forma de aplicar y recaudar los tributos. Pasando de ser un impuesto selectivo a uno general, y eliminando la diferenciación de tasa aplicada a cada producto¹¹. Es bueno hacer notar, que hoy en día conviven ambas lógicas de impuestos, pero con sentidos económicos distintos, ya que el impuesto general a las ventas se usa con un fin recaudador y los impuestos especiales con fines reguladores.

Para cerrar la idea del impuesto general a las ventas, es bueno recalcar que los impuestos a las ventas no son impuestos a las rentas, ya que estos tasan el valor del producto, y no alguna forma de ingreso de renta¹².

Entonces, el impuesto general a las ventas puede tener tres modalidades: Impuesto plurifase acumulativo, impuesto monofase e impuesto al valor agregado. Según Cosciani¹³, estos se definen de la siguiente manera:

- El impuesto plurifase acumulativo, en general, afecta todas las ventas efectuadas y los servicios proporcionados por las empresas, aplicándose el gravamen sobre cada uno de las operaciones de venta o de prestación de servicios (plurifase). El impuesto considera aisladamente cada operación de cesión con independencia de las otras y sin atender al proceso productivo determinante del producto o del servicio cedido (acumulativo).
- El impuesto monofase, consiste en gravar el producto o servicio en una sola etapa del proceso de producción: al ser adquirido por el consumidor final. El método ideal desde el punto de vista de la pureza del sistema, es gravar el producto cuando pasa del minorista (o de quien ocupe su lugar) al consumidor final.
- El impuesto al valor agregado, o impuesto plurifase no acumulativo sobre el valor agregado. Impuesto plurifase, porque, lo mismo que en el primer supuesto, lo pagan las

¹⁰Cosciani, Cesare, "El Impuesto al Valor Agregado". (1969), Depalma. Pág. 1.

¹¹Cosciani, Cesare, "El Impuesto al Valor Agregado". (1969), Depalma. Pág. 2 y 3.

¹²Cosciani, Cesare, "El Impuesto al Valor Agregado". (1969), Depalma. Pág. 4.

¹³Cosciani, Cesare, "El Impuesto al Valor Agregado". (1969), Depalma. Pág. 5-14.

empresas en todas las etapas de la producción en que se coloque. Pero no tiene efectos acumulativos, porque el objeto de la imposición no es el valor total sino el mayor valor (esto es, el valor agregado) que el producto adquiere en cada etapa de la producción y de la distribución, desde las materias primas hasta el producto terminado. Y como la suma de los valores agregados en las diversas etapas del proceso productivo y distributivo corresponde a un importe igual al valor total del bien adquirido por el consumidor, tal impuesto permite gravar en distintas oportunidades las cuotas parciales del valor del bien, y en conjunto el valor total del bien sin omisiones tributarias ni dobles imposiciones, como ocurre con el impuesto aplicado al precio final, y a una tasa igual a la del valor agregado.

Ahora que hemos definido el concepto de Impuesto al valor agregado y con el fin de validar la comparación planteada en este estudio, es necesario comprobar que tanto el impuesto general a las ventas (IGV) aplicado en Perú y el impuesto al valor agregado (IVA) usado en Chile, se adapten a esta definición brindada.

En primer lugar, debemos aclarar que, si bien ambos difieren en su denominación, representan un mismo modelo de impuesto. Siendo el IVA, un tipo específico de impuesto general a las ventas. Por lo tanto, es fundamental que ambos cumplan con las características explicadas anteriormente para que la comparación sea válida; y las que siguen, siendo estas:

1. Sea un impuesto recaudador.
2. Sea plurifásico.
3. Sea no acumulativo
4. Solo grave el consumo (permita la deducción de los gastos en capital).
5. Se graven las exportaciones con una tasa del 0%.
6. Sea un impuesto indirecto.

Características del Impuesto General a las Ventas aplicado en Perú

En esta sección demostraremos que el Impuesto General a las Ventas, cumple con las seis características identificadas como necesarias, para que sea considerado un Impuesto al Valor

Agregado. Para estos efectos, nos basaremos en la obra de Walker Villanueva Gutiérrez¹⁴ y todas las ideas desarrolladas anteriormente, las que se basan en dicha obra.

1.- ¿Es el IGV un impuesto recaudador?

Este tributo tiene como función la recaudación y es uno de los más relevantes para tales efectos para el Estado Peruano. El IGV, constituye cerca del 50% de los ingresos por tributos.

2.- ¿Es el IGV plurifásico?

Es plurifásico, en función de los sujetos que integran la cadena de producción y comercialización resultan gravados, así como la totalidad de transferencias de bienes y servicios dentro de la cadena de producción y comercialización.

3.- ¿Es el IGV no acumulativo?

El IGV es un impuesto no acumulativo, la incidencia económica del impuesto en una etapa anterior no se traslada a la subsiguiente como parte del costo y, en consecuencia, se evita el efecto cascada o efecto acumulativo del impuesto, a través del sistema crédito-débito.

4.- El IGV, ¿Grava solamente el consumo?

Es su objeto principal; permite la deducción del tipo consumo, en el cual se admite la deducción inmediata del IGV, que haya afectado la adquisición de bienes de capital.

5.- ¿Es el IGV tasa 0% para las exportaciones?

Esto es correcto y ha sido afirmado por el Tribunal Fiscal, en tanto que, en su Resolución N° 001-2-2000, de fecha 5 de enero de 2000, señala: “[La exportación se encuentra] gravada con tasa cero, lo que permite al exportador neutralizar la incidencia de los tributos que afectaron sus adquisiciones, mediante el mecanismo <<impuesto contra impuesto>>”.

6.- ¿Es el IGV un impuesto indirecto?

Sí, ya que este se calcula en base al método de sustracción (Ventas vs Compras). Es decir, grava el consumo y no a la renta directamente.

¹⁴ Villanueva Gutiérrez, Walker, “Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia”; (2009); Universidad ESAN; Tax Editor.

Por lo tanto, podemos concluir que el IGV cumple con las características básicas de un Impuesto al Valor agregado, de acuerdo a nuestra definición general previa.

Características del Impuesto al Valor Agregado aplicado en Chile

Tal como en la sección anterior, en esta demostramos que el Impuesto al Valor Agregado aplicado en Chile, cumple con las seis características identificadas como necesarias, para que sea considerado un Impuesto al Valor Agregado. Para los efectos de este apartado nos basaremos en la obra de José Yáñez Henríquez¹⁵ y todas las ideas desarrolladas acá, son basadas en dicha obra.

1.- ¿Es el IVA un Impuesto Recaudador?

Su objeto tiene como finalidad producir la recaudación de ingresos que necesita el Fisco para financiar el presupuesto público. Es, en efecto, el principal impuesto en función a la recaudación, representando cerca de 50% del total de ingresos por tributos del Estado Chileno.

2.- ¿Es el IVA plurifásico?

En efecto, este impuesto grava una sola vez el valor total del producto, a través de sus etapas de producción.

3.- ¿Es el IVA no acumulativo?

El IVA en Chile evita el efecto piramidal y cascada a través de un sistema de créditos hasta el consumidor final, debiendo solo considerar el valor agregado en el proceso de producción.

4.- El IVA ¿Grava solamente el consumo?

Si, dada la deducción de los gastos de capital, este IVA tipo consumo es equivalente a un impuesto general sobre las ventas en la etapa minorista de los bienes de consumo.

5.- ¿Es el IVA tasa 0% para las exportaciones?

Si, en Chile, se aplica a las exportaciones un IVA tasa cero, es decir, están incorporadas en el régimen general del IVA con una tasa impositiva igual a cero. Esto explica porque el IVA

¹⁵ Yáñez Henríquez, José, "Impuesto al valor agregado: Eficiencia y Crecimiento", Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile (2014).

pagado sobre los insumos utilizados por los productores de los bienes exportados se les devuelve íntegramente. Lo mismo ocurre en caso de los servicios, sin perjuicio de ciertas condiciones que han de cumplir.

6.- ¿Es el IVA un impuesto indirecto?

Es un impuesto indirecto que grava una manifestación indirecta de la capacidad de económica del contribuyente, la producción o el consumo. No plantea una relación directa entre el contribuyente y el Estado. Es por esto, que el IVA chileno califica como un impuesto indirecto al consumo.

Por lo tanto, podemos concluir que el IVA también cumple con las características básicas de un Impuesto al Valor agregado. Y esto nos permite afirmar, que una comparación entre ambos es factible, ya que nos encontramos comparando un mismo tipo de impuesto. Con esto, podemos dar por resuelta la pregunta central de esta sección.

Capítulo 2: Factores que inciden en la evasión fiscal del IGV y el IVA.

No sería incorrecto afirmar que, siempre que existan humanos involucrados estos buscarán evitar el impuesto, ya que muchos lo consideran una carga por la cual no obtienen una compensación equivalente. Según Holtgrewe, el deber fiscal se dirige solo a la razón del individuo, mientras que la evasión al impuesto es innata, y por lo mismo, más arraigada.¹⁶ Esto lleva a que los impuestos deban ser cobrado de manera coactiva, lo que de acuerdo con Schmolders, despierta el sentido innato de no dejarse dominar que tiene el ser humano, el cual genera la resistencia al impuesto.¹⁷

Ahora que sabemos que existe este instinto natural para evitar el impuesto, nos tocaría preguntarnos, ¿Qué tan lejos nos puede llevar esta resistencia al impuesto?

Es bueno recalcar, que los tipos de resistencia al impuesto cambia en su denominación según países. A continuación, veremos las clasificaciones existentes tanto en Italia como Alemania, para los cuales nos basaremos en las definiciones explicada en el texto “Problemas de la psicología financiera” de José María Martín Oviedo.

En Italia¹⁸, se habla concretamente de tres tipos:

1. Remoción, cuando el contribuyente trata de no pagar el impuesto variando sus planes de producción o consumo, para colocarse en una situación legal en la que no tenga que satisfacer ese impuesto.
2. Elusión, cuando el contribuyente trata de no pagar el impuesto usando de los aplazamientos y demás ventajas que a ley a tal efecto le ofrece.

¹⁶ K.G. Holtgrewe, “Der Steuerwiderstand. Das Verhalten des Steuerpflichtigen im Lichte der modernen Psychologie”, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Vol. V, Berlín, 1954. Citado en Schmolders, Günter, “Lo irracional en la hacienda pública, problemas de psicología financiera”, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, España (1965). Pág.113.

¹⁷ Schmolders, Günter, “Lo irracional en la hacienda pública, problemas de psicología financiera”, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, España (1965). Pag.113.

¹⁸ Pantaleoni, “Teoria della traslazione dei tributi”, Roma, 1882, citando en Schmolders, Günter, “Lo irracional en la hacienda pública, problemas de psicología financiera”, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, España (1965). Pag.114.

3. Evasión, cuando el contribuyente trata de evitar en todo o en parte el pago del impuesto por medios ilegales (oposición abierta al pago, ocultación del presupuesto fáctico, disimulación o deformación de la base impositiva, etcétera).

En Alemania, el Derecho penal fiscal, también distingue tres¹⁹ tipos:

1. Evasión, cuando se utilizan injustificadamente las ventajas fiscales o se reducen dolosamente los ingresos declarados. Esta se castiga con una cuantía sin límite y puede ir unida a la privación de libertad. En este tipo de resistencia al impuesto, también se castiga la tentativa, la complicidad y el encubrimiento.
2. Omisión, es cuando no hay dolo, sino mera negligencia. Esta se castiga con multas monetarias, con tope.
3. Ocultación, es cuando se adquiere, apropia o se sirve de cualquier otro modo de cosas que han sido objeto de evasión fiscal.

De lo analizado anteriormente, se puede inferir que la ley chilena y peruana, se acercan más al formato italiano. La remoción vendría siendo la economía de opción, mientras que tanto la elusión como la evasión se asemejan a las definiciones locales de los mismos conceptos. Las penas por estas también se asemejan a las italianas.

Por otra parte, se puede concluir que tanto Italia, Perú y Chile, tienen una ley tributaria mucho más blanda que la alemana. Lo anterior nos permite afirmar que se puede ser mucho más riguroso en este tema, si el legislador decide serlo. Y para esto, solo bastaría seguir la normativa alemana.

Sobre la variación de la resistencia al impuesto ante reformas tributarias, la conclusión general, es que la resistencia puede aumentar en un primer momento pero que, en el largo plazo, estas reformas no generarían efectos permanentes en la cuantía de la evasión²⁰²¹. De aquí,

¹⁹ Schmölders, Günter, "Lo irracional en la hacienda pública, problemas de psicología financiera", Editorial de Derecho Financiero, Madrid, España (1965). Pag.115.

²⁰ Schmölders, Günter, "Lo irracional en la hacienda pública, problemas de psicología financiera", Editorial de Derecho Financiero, Madrid, España (1965). Pag.126.

²¹ Dubergé, Jean, "La Psicología social del impuesto en la Francia Contemporánea", Presses Universitaires de France, París (1961). Pág 289.

debemos concluir que la evasión inicial del impuesto no es grave, sino que debemos esperar que este se asiente en la sociedad. Luego de esto, hay que comenzar a trabajar en cómo evitar estas estrategias elusivas o evasivas, que mantienen los contribuyentes más complejos.

Para finalizar esta sección general sobre los orígenes de la resistencia al impuesto, basado en los primeros análisis realizado en Europa, brindaremos las primeras medidas que se recomendaron contra la evasión, algunas de las cuales al parecer hemos olvidado, ya que hoy en día no se aplican en ninguno de los países que analizamos. Por lo mismo, se recopilan acá, y se recomiendan reinstaurar efectivamente como la base para todo combate contra la evasión.

Se resumen en: Educación Fiscal Escolar, Informaciones explicativas sobre los nuevos impuestos e igualdad ante el impuesto.

La educación fiscal escolar, nos la recuerdan todos los autores citado en esta sección hasta el momento, pero quien mejor lo resumen es Lucien Mehl en su libro sobre los elementos de la ciencia fiscal, quien plantea entre los objetivos del Estado *“la educación cívica y política debería tener el de inculcar a los futuros ciudadanos estas nociones fundamentales relativas a la misión del Estado y la función del impuesto.”*²²

La información explicativa sobre los nuevos impuestos, es fundamental y va da la mano de la educación cívica. La encuesta conducida por Dubergé sobre el nuevo impuesto automotriz en Francia, deja dos importantes lecciones. La primera es que una propaganda fuerte contra el impuesto puede provocar un rechazo inicial. Sin embargo, este rechazo disminuye considerablemente después de un año. La segunda, es que, durante la implementación de este impuesto, el gobierno francés decidió entregar un pequeño folleto informativo, al momento de cancelar dicho tributo, el cual fue muy bien recibido por parte de los contribuyentes, ya que, más de las dos quintas partes de los sujetos interrogados se hayan manifestado favorables al empleo de notas explicativas.²³

²² Mehl, Lucien, “Elementos de ciencia fiscal”, BOSCH, Casa Editorial, Barcelona (1964) Pág.342.

²³Dubergé, Jean, “La Psicología social del impuesto en la Francia Contemporanea”, Presses Universitaires de France, París (1961) Pág. 307.

La igualdad ante el impuesto, cosa que claramente hoy no se respeta en Chile y Perú, ya sea por beneficios tributarios o por presión de ciertos grupos de contribuyentes, generan una tensión constante entre los ciudadanos sin dichos beneficios tributarios y Hacienda. Es, por tanto, decisivo para el progreso de todo sistema tributario el conseguir un justo equilibrio entre los impuestos evadibles y no evadibles y entre las personas que pueden y las que no pueden servirse, legal o ilegalmente, de esa evasión.²⁴

Con esto, damos por finalizado el análisis general de la evasión. Siendo la evasión una manifestación de la resistencia al impuesto, que se caracteriza por ser tipificada por el ente fiscal como métodos ilegales de evitar el pago de tributos, una vez generados los hechos imposables. Es bueno recalcar que, lo que se considera evasión varía según las leyes de cada país.

Ahora nos corresponde analizar en detalle cómo se desarrolla la misma en cada uno de los países en comparación. Esto nos permitirá tener un marco comparativo sobre el cual aplicar finalmente nuestra propuesta.

a) Evasión fiscal en Perú

Primero, nos enfocaremos en la definición legal de evasión, para luego profundizar cuales son los principales motivos que generan la misma hoy en Perú.

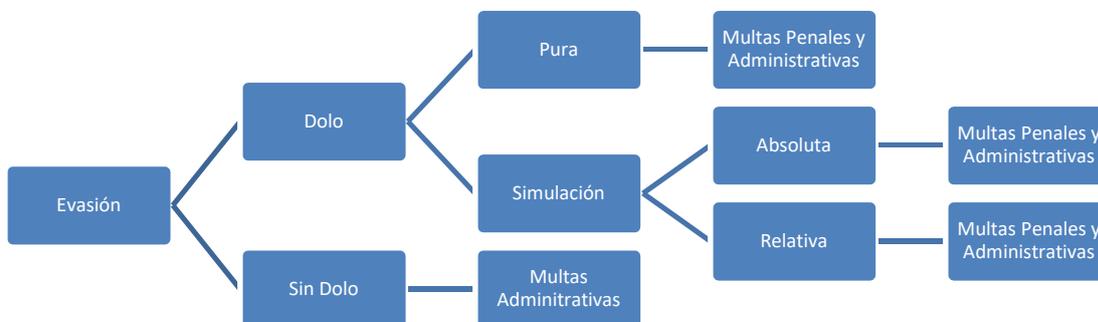
De acuerdo a Sandra y Daniel Echaiz Moreno la evasión tributaria es la ocultación total o parcial de los hechos o actos que originan la obligación tributaria, con el fin de no pagar tributos o pagar una menor cantidad de ellos.²⁵

Sin embargo, esta definición general, se puede dividir según se explica en el cuadro N°1, basado en el texto “La elusión tributaria y la economía de opción. A propósito de la suspensión

²⁴ Schmolders, Günter, “Lo irracional en la hacienda pública, problemas de psicología financiera”, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, España (1965). Pag.145.

²⁵ Echaiz Moreno, Daniel y Echaiz Moreno, Sandra; “La Elusión Tributaria: Análisis Crítico de la Actual Normativa y Propuestas para una Futura Reforma”, Revista Derecho & Sociedad, Lima, Pág.152.

de la facultad de la SUNAT para aplicar la norma XVI del Título Preliminar de Código Tributario”
de Jesús Ramos Ángeles²⁶



Cuadro 1. Tipos de evasión en el Perú.

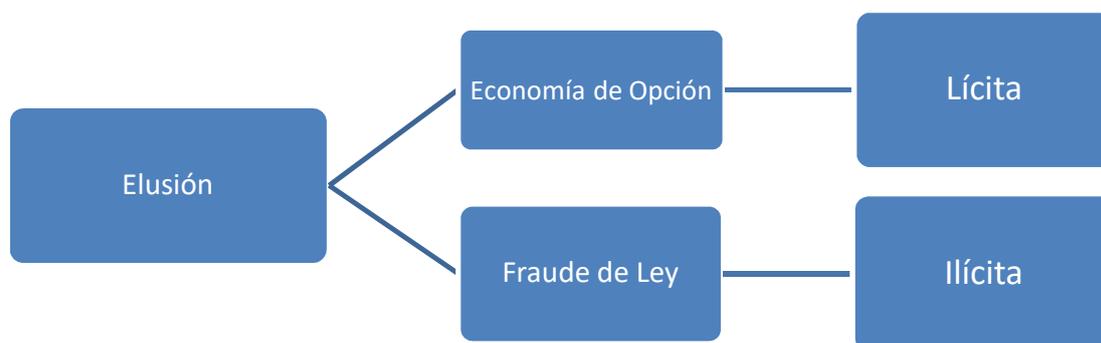
La evasión está delimitada en el sistema legal y tributario peruano, con sus respectivos tipos y sanciones, en el Código Tributario del Perú. Sin embargo, una parte grande de la resistencia al impuesto, no cae dentro del concepto de evasión, sino que se le denomina elusión y también estuvo normado, por un tiempo, en el impuesto a la renta peruano, pero este se encuentra suspendido desde el 2014. A continuación, revisaremos todo lo relacionado a como se define y delimita la elusión en Perú.

La elusión es la “actividad de un sujeto direccionada a eliminar, reducir o diferir la obligación tributaria mediante figuras, negocios, contratos o actos que, en principio, son perfectamente legales y se llevan a cabo en la realidad de los hechos”²⁷ Por lo tanto, es muy necesario aclarar que cuando se elude, no se genera una evasión por simulación, ya que en esta última el acto realizado no es legal, mientras que en la elusión se efectúa usando contratos que si son considerados legales. Lo condenable de la elusión es que estos actos se efectúan única y exclusivamente con el fin de disminuir la obligación tributaria, razón que para muchos no es suficiente para que sean válidas y legales, debiendo ser tratadas como otro tipo de evasión y/o denominan a la elusión como un acto ilegal.

²⁶ Cfr. Ramos Ángeles, Jesús; “La elusión tributaria y la economía de opción. A propósito de la suspensión de la facultad de la SUNAT para aplicar la norma XVI del Título Preliminar de Código Tributario”. En: Informativo Caballero Bustamante, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2014, N° 788, Pág. A2.

²⁷ *Ibid.*

En el cuadro 2, basado en el artículo “La Elusión Tributaria: Análisis Crítico de la Actual Normativa y Propuestas para una Futura Reforma” de Sandra y Daniel Echaiz Moreno²⁸, se muestran las distintas formas de elusión identificadas en Perú.



Cuadro 2. Tipos de elusión en Perú.

Concluyendo, es importante recalcar que la norma XVI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario (anexo I), que regula la elusión en Perú, se encuentra suspendida desde el 12 de julio del 2014, fecha en que se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 30230, en la cual su artículo N°8 (Anexo II) decreta la suspensión temporal de la misma, hasta que un nuevo reglamento sea emitido, el cual a la fecha de redacción del presente trabajo aún no se realiza.

Habiendo hecho la distinción entre la elusión y la evasión en Perú, será importante determinar aquellas causas que fomentan la generación del fenómeno estudiado en Perú. Según Dulio Solorzano Tapia en “Análisis de la jurisprudencia del ingreso por recaudación del sistema de pago de las obligaciones tributarias(SPOT)”²⁹, son diversas las causas, pero entre ellos se puede mencionar: el deseo de obtener o retener mayores ingresos, la falta de conciencia tributaria, la complejidad de algunas normas tributarias y la estructura informal del aparato económico.

²⁸ Echaiz Moreno, Daniel y Echaiz Moreno, Sandra; “La Elusión Tributaria: Análisis Crítico de la Actual Normativa y Propuestas para una Futura Reforma”, Revista Derecho & Sociedad, Lima, Pág.153-154.

²⁹ Solorzano Tapia, Dulio, “ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL INGRESO POR RECAUDACION DEL SISTEMA DE PAGO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIOS (SPOT)”, Intendencia Regional de Arequipa. Pág. 1.

Las dos primeras causas de evasión en el Perú, como vimos al comienzo de este capítulo, son bastante generales a nivel mundial y no son un problema particular del Perú. La resistencia al impuesto, que explica la primera de las razones mencionadas, ya ha sido largamente tratada en este trabajo. Sobre la falta de conciencia tributaria, también hemos hablado claramente y concluido que la única solución para ella es educar desde pequeños a los ciudadanos de cada país sobre la importancia, tanto de la política como de la responsabilidad fiscal, para el crecimiento y bienestar común de la sociedad. Hoy día en Perú, la educación cívica es obligatoria, y a pesar de los continuos esfuerzos gubernamentales en esta materia, para el año 2015, aun el 25%³⁰ de los encuestados por Proética, en su encuesta anual sobre corrupción, no considera como fundamental el pagar los impuestos.

Por otro parte, uno de los grandes problemas para que la implementación de los Programas de cultura tributaria aplicados en el Sistema Educativo Peruano (Anexo III), del convenio SUNAT – Ministerio de Educación, firmado el 21 de Julio de 2006 y de todo el procedimiento de conciencia tributario aplicado en Perú en su historia (Anexo IV), es la calidad de los aprendizajes en Perú quien en la prueba PISA 2000, “*quedó último entre todos los países participantes en las materias evaluadas*”³¹, es decir, “*no comprenden lo que leen, no reconocen el tema central de un texto y no están en posibilidades de relacionar lo que leen con su contexto de vida o trabajo*”³². En palabras simples, al enseñar educación cívica sobre esta base de conocimiento, es como querer aprender a correr antes de saber caminar. Por lo tanto, es importante seguir con el desarrollo de estas políticas que se vienen implementando desde 1994, pero, para aumentar la eficiencia de las mismas, es aún más necesario invertir en la educación básica, para eliminar por completo el analfabetismo del Perú. Por otro lado, también es fundamental exigir que estas capacitaciones tributarias sean obligatorias tanto para profesores como alumnos.

Finalmente, y de acuerdo a lo planteado, sabemos que el Presidente Kuczynski “*adelantó que, en su gobierno, las artes, la música junto al deporte y la educación cívica serán cursos*

³⁰ <http://www.proetica.org.pe/encuesta-2015/>

³¹ Solórzano, Dulio; “La cultura tributaria, un instrumento para combatir la evasión tributaria en el Perú”; Lima, 2011. Pág. 61.

³² *Ibíd.*

obligatorios en los colegios públicos.”³³ Sin embargo, hasta el momento, esto no es más que una promesa y deseo político.

Como tercera causa, tenemos la complejidad del sistema tributario peruano. Sin embargo, es difícil obtener una evaluación objetiva de la complejidad o no de un sistema tributario. Si bien existen consensos sobre directrices generales tales como: tasa única, evitar erosiones en la base, base amplia y tasa baja. La verdad es que nadie las cumple, en especial la parte de no generar erosiones en la base, ya que esto es lo que más usan los políticos para ganar votos.

Por lo tanto, y asumiendo que el ideal ya no será factible de cumplir, solo nos queda concurrir a la apreciación subjetiva de la sociedad. Una forma, es ver lo que comentan los especialistas en sus respectivas tribunas públicas. Por ejemplo, CAD Perú promociona una conferencia de la siguiente forma: *“las empresas informales, que son la mayoría, quienes no pagan o pagan parcialmente los impuestos porque consideran que nuestro sistema tributario es complejo, frondoso y con demasiadas formalidades que es imposible de cumplir.”*³⁴ Por su parte, el colegio de contadores del Perú asocia que la informalidad es potenciada por la complejidad del sistema tributario, afirmando que: *“El comerciante informal percibe un Sistema Tributario enmarañado, complejo, que debe pagar contador, asesor tributario para que vea sus asuntos con la Administración Tributaria, y eso demanda la erogación de recursos financieros.”*³⁵ También el Grupo Verona plantea que: *“Es necesario una reforma profunda tributaria. En la actualidad, tenemos un sistema tributario muy complejo, que obligan a buscar abogados y contadores especialistas para calcular bien los impuestos y pagarlos en forma oportuna. Es en este punto donde tenemos problemas la mayoría de contribuyentes porque cometemos un error y nos cae la multa y toda la presión de la Sunat.”*³⁶. Así podríamos seguir, citando muchos otros grupos que plantean lo mismo. El sistema tributario peruano es visto por sus contribuyentes como complejo, a tal punto que es necesario siempre asesorarse con abogados o contadores para lograr cumplir la normativa. Esta complejidad nos lleva a nuestro siguiente punto a tratar, la informalidad, la cual es justificada, en parte, por el complejo sistema tributario.

³³ <http://larepublica.pe/impres/politica/789447-educacion-civica-musica-y-arte-seran-cursos-obligatorios>, visitado el 14/09/2016 a las 20:01.

³⁴ <http://www.cadperu.com/curso/auditor%3%ADa-y-fiscalizaci%3%B3n-tributaria>, domingo, 18 de septiembre de 2016 a las 09:22 PM.

³⁵ La informalidad en el Perú, Comité de Tributación - CCPLL

³⁶ <http://www.grupoverona.pe/blog/que-debe-hacer-el-nuevo-gobierno-en-cuanto-reforma-tributaria/>, domingo, 18 de septiembre de 2016 a las 09:30 PM.

Es hora de abordar el último factor identificado con la alta evasión que existe en el Perú. Ya hemos visto que esta se justifica en parte por: el instinto natural de todo ser humano de evitar pagar algo que considera injusto, la falta de educación cívica y tributaria y por la complejidad del sistema tributario, lo que genera altos costos para la formalidad. Sin embargo, el factor más importante, que justifica esta alta evasión en el Perú, es la informalidad.

Según Roberto Machado, *“la economía informal en el país ha fluctuado entre valores de 30% a 45% del PIB en el periodo analizado (1980-2011). Después de alcanzar su nivel máximo en 1990, se ha ido reduciendo durante casi todos los años hasta el 2011, año en que alcanza su nivel mínimo. Además, se constata que economía informal y crisis económica van de la mano en el Perú.”*³⁷. Para poder atacar la informalidad es bueno saber cómo se clasifican los distintos tipos de la misma, los cuales son tres: Marginal o de subsistencia (lustrabotas, etc.), informal (empresa familiar y pequeña empresa) y evasión de contribuyentes formales.³⁸

Las causas³⁹ de la informalidad en Perú, se puede resumir en siete puntos:

1. El alto costo de la legalidad.
2. Actividades de fiscalización establecida por ley.
3. La pobreza.
4. Las crisis financieras que provocan un crecimiento acelerado de las actividades económicas marginales.
5. La migración de personas provenientes de zonas rurales a la ciudad.
6. La tecnología demanda personal altamente especializada y relega a las personas no cualificadas que buscan trabajo en el sector informal.
7. Los salarios del sector público insuficientes.

De estas causas, omitiremos el análisis de las crisis financieras, ya que algunas de ellas presentan un efecto estacional y no es estructural al sistema. Las otras seis causas, se pueden

³⁷ Machado, Roberto: “La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011); Vol XLI, N°74, primer semestre 2014; Páginas 197.233 / ISSN 0252-1865, Centro de investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2014. Pág. 197.

³⁸ Solórzano, Dulio; “La cultura tributaria, un instrumento para combatir la evasión tributaria en el Perú”; Lima, 2011. Pág.46.

³⁹ Choy, Elsa y Montes, Eduardo: “La informalidad en los sectores económicos y la evasión tributaria en el Perú”, Revista de la Facultad de Ciencias Contables, Vol. 18 N°35, Pág. 11-15, Lima, Perú, 2011. Pág. 13.

ser divididas. Tres tienen características económicas (pobreza, migración y cambio tecnológicos), y se deben solucionar con política económica más que tributaria. Las restantes, son fundamentales de atacar en el corto plazo, en particular el alto costo y las fiscalizaciones, ya que ambos incitan a la informalidad, el primero por un tema netamente económico, debido al alto costo de volverse formal; y el segundo, debido a que la falta de fiscalización da la tranquilidad de no ser descubierto. Esto último, se ve reforzado por el tercer punto, que hemos determinado como tributario, el bajo sueldo de los personeros públicos, ya que mucho de estos mientras fiscalizan muchas veces evitan multar a cambio de sobornos y corrupción, que son muy abundantes en Perú.

Ya vistas las causas, falta determinar cómo se puede atacar la economía informal. Los resultados econométricos obtenidos por Roberto Machado en “La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011)”⁴⁰ indican que los factores que tendrían mayor impacto en la reducción de la economía informal estarían vinculados a incrementos en los beneficios asociados a la formalidad, antes que a la reducción de los costos que esta acarrea. Por lo tanto, se puede concluir que en Perú hay una parte de la tarea mucho más avanzada que la otra. La parte tributaria, si bien, aún le falta simplificarse y disminuir un poco los costos para la formalidad, vemos que ya ha cumplido un gran rol en educar a los futuros contribuyentes sobre la importancia del tributo. Además, una de las grandes críticas que se le imputa (alto costo de la formalidad), no es significativa para la disminución de la informalidad, según las pruebas antes presentadas. Entonces, lo que le correspondería al Estado peruano, es luchar fuertemente contra la corrupción y la imagen que tiene tanto la SUNAT como el Estado; siendo este el factor que más potencia la evasión, incentivando la informalidad.

Otros factores, socio-económicos, influyen en el factor evasión, considerados desde el principio del beneficio (falta de infraestructura, educación de calidad, agua potable, energía eléctrica, conectividad, entre otros). Todos estos factores sociales influyen directamente en la evasión e incentiva la economía informal debido a las condiciones que actualmente se presentan, es muy difícil controlar la misma y aún más exigir un tributo a personas que no ven ninguno beneficio de este.

⁴⁰ Machado, Roberto: “La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011); Vol XLI, N°74, primer semestre 2014; Páginas 197.233 / ISSN 0252-1865, Centro de investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2014. Pág 228.

Finalmente, y para cerrar este tema, veremos como la corrupción, factor fundamental para la desconfianza de la sociedad y el mayor incentivo a la evasión que hoy en día existe, a la fecha sigue siendo alta y genera una gran desconfianza en el ciudadano medio del Perú. Para ello nos centraremos en la novena encuesta nacional sobre la corrupción (2015), realizada por Proética.

Estos son los principales hallazgos⁴¹:

- 46% de los encuestados considera a la corrupción y las coimas como uno de los principales problemas del país. Como problemas específicos del Estado, el que fue señalado por 61% de los encuestados, fue la corrupción de funcionarios y autoridades.
- Cuatro de cada cinco encuestados perciben que la corrupción ha incrementado en los últimos cinco años. Asimismo, el 53% espera que ésta aumente en el quinquenio siguiente. Como problemas asociados a la corrupción, dos tercios de los entrevistados destacaron la corrupción en el Poder Judicial y el Ministerio Público y un poco más de la mitad, la corrupción en el Poder Ejecutivo.
- Respecto de la lucha contra la corrupción, 85% considera que el Gobierno Central es poco o nada eficaz y, para la mitad de los participantes, existen acuerdos entre los corruptos y quienes debieran sancionarlos. Asimismo, 82% indica que el crimen organizado estaría muy infiltrado en la política, principalmente a través del financiamiento de campañas (38%) y las conexiones con funcionarios en puestos clave (22%). Frente a esta situación, la propuesta de reforma política que parece encontrar mayor aceptación entre los encuestados es que las autoridades destituidas por delitos de narcotráfico, lavado de activos y/o terrorismo no sean reemplazadas; que su curul quede vacía.
- Finalmente, respecto al rol de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, el 54% considera que la labor fundamental es capacitar a los ciudadanos para que denuncien los actos de corrupción.

⁴¹ Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción (2015) Elaborada para Proética por Ipsos.

Como se puede apreciar, es fundamental para el Estado peruano, ganar la lucha contra la corrupción, ya que esta será la base para sustentar las políticas contra la evasión tributaria. Como ya hemos visto, la falta de confianza en las autoridades, las pocas ganancias de ser parte del sistema formal y lo económico que resulta mantenerse en el sistema informal, debido a la baja posibilidad de ser descubierto, son las principales causas que caracterizan de manera particular la evasión en Perú. Sin embargo, es bueno recalcar, que Perú también presenta dentro de su evasión las causas más generales de esta como son la falta de educación, en este caso particular, marcada por una muy mala base en el sistema educativo del país, que impide que la educación tributaria que si se aplica genere los efectos deseados y obviamente, como toda sociedad, presenta nuestro instinto natural a evitar un pago, que vemos como injusto y desigual, en este caso potenciado por la visión corrupta que se tiene de las instituciones públicas.

En conclusión, vemos que las políticas implementadas en Perú pierden eficiencia debido a lo informal de su economía y no debido a que sean malas políticas. Lo que nos reafirma la hipótesis central de este trabajo, ¿Cuánto más eficiente serían estas políticas, si se aplican en una economía sin problemas de informalidad como la chilena?

b) Evasión fiscal en Chile

En Chile, al igual que en Perú, existe legislación vigente tanto para la evasión como la elusión, la cual ha estado sujeta a mucha discusión dada su reciente incorporación en la legislación tributaria local.

De la legislación podemos destacar la existencia de un concepto de evasión, el cual implica una conducta cuyo objetivo es el reducir el impuesto a pagar de manera ilegal, y que es castigado tanto por la vía penal como por la vía administrativa.⁴² Por otra parte, se resalta el concepto de la elusión Deseada, esto es, usar los procedimientos que nos permite la ley para disminuir los tributos a pagar, sin caer en el abuso de las formas jurídicas y la simulación. Aquí, no se infringe norma alguna, por lo cual no existe castigo. Finalmente nos encontramos con la

⁴² Departamento de Asesoría Jurídica, Circular N°65 del 23 de Julio del 2015, Santiago, Chile. Pág. 2.

elusión No Deseada, la que consiste en el abuso de formas jurídicas y la simulación de uno o más actos legales, con el único fin de disminuir la cantidad de tributos a pagar.⁴³

A continuación, compartiremos un pequeño análisis de las normas implementadas de la Ley 20.780 (Anexo V), la cual contiene la reciente reforma tributaria, presentado por el Servicio de Impuestos Internos en su circular N° 65 del año 2015.

Lo primero que se aclara es que no es sancionable el obtener ventajas tributarias, si es que la ley así se lo permite a tu negocio, es decir, si este beneficio tributario se obtiene como un adicional al normal funcionamiento del negocio. Lo que es condenable como elusión, es modificar, adaptar o hacer parecer nuestro negocio, el cual en su razón fundamental no tiene beneficio alguno, como uno que si lo tiene por ley. Además, se clarifica que por ley se presume la buena fe del contribuyente y estos beneficios no podrán ser cuestionado, a menos que el servicio logre acreditar que hay un abuso de formas jurídicas o simulación.⁴⁴

Finalmente, el otro punto relacionado a esta tesis que es destacable es que, el Servicio de Impuestos Internos termina haciendo un análisis detallado de cada una de estas formas de elusión.

El abuso de las formas jurídicas⁴⁵: Se produce cuando se detecta la ejecución de actos o negocios jurídicos que, considerados individualmente o en su conjunto, no produzcan resultados o efectos jurídicos o económicos relevantes para el contribuyente o un tercero, sino que sólo alguno de los siguientes efectos tributarios:

- i. Evitar total o parcialmente la realización del hecho gravado;
- ii. Disminuir la base imponible o la obligación tributaria;
- iii. Postergar o diferir el nacimiento de la obligación tributaria.

La simulación⁴⁶: Ocurre cuando los actos y negocios jurídicos de que se trate disimulen la configuración del hecho gravado del impuesto o la naturaleza de los elementos constitutivos

⁴³ <http://www.econ.uchile.cl/es/opinion/evasi-n-versus-elusi-n-diario-estrategia>, visitado el 20 de septiembre de 2016, a las 19:04 hrs.

⁴⁴ Departamento de Asesoría Jurídica, Circular N°65 del 23 de Julio del 2015, Santiago, Chile. Pág. 7 y 8.

⁴⁵ Departamento de Asesoría Jurídica, Circular N°65 del 23 de Julio del 2015, Santiago, Chile. Pág. 13.

⁴⁶ Departamento de Asesoría Jurídica, Circular N°65 del 23 de Julio del 2015, Santiago, Chile. Pág. 14.

de la obligación tributaria, o su verdadero monto o data de nacimiento. Esta al igual que como lo definimos para el caso de Perú, puede ser absoluta o relativa. Sin embargo, es vuelvo recalcar que, en Perú la simulación es considerada como evasión mientras que en Chile solo está tipificada como elusión.

Como hemos visto, la legislación chilena, ya tiene definidos los conceptos tanto de evasión como de elusión. Es interesante añadir que, si bien se habla del porcentaje de evasión de los impuestos, lo que en verdad buscamos evitar es tanto la evasión como los dos tipos de elusión prohibidas por el legislador. A continuación, nos corresponde señalar las causas particulares que generan la evasión en Chile, para saber si esta se genera por las mismas razones en ambos países y así, poder comparar que tan efectivas serían las medidas aplicadas por Perú en Chile.

La primera causa, al igual que en Perú, es la poca educación cívica de los contribuyentes. Tal como lo plantea Jorge Andres Thibaut, en su columna del 14 de mayo del 2014 en el quinto poder: “somos un país donde un refrán popular es ‘hecha la Ley, hecha la trampa’, lo que sugiere que tenemos un desafío cultural de proporciones para poder atacar esta fuente de evasión. La educación cívica que tenga la sociedad incide directamente en su predisposición para el pago o la evasión de impuestos”⁴⁷. Si bien, por política general del Ministerio de Educación, la educación cívica ya se encuentra implementada, esta es claramente insuficiente. Por lo mismo, en marzo del 2016 se publicó la Ley 20.911 (Anexo VI) con el objetivo de reforzar la mencionada área, la cual en su artículo único plantea: “Los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado deberán incluir en los niveles de enseñanza parvulario, básica y media un Plan de Formación Ciudadana, que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales en esta materia, que brinde a los estudiantes la preparación necesaria para asumir una vida responsable en una sociedad libre y de orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana, como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso. Asimismo, deberá propender a la formación de ciudadanos, con valores y conocimientos para fomentar el desarrollo del país, con una visión del mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social. En el caso de la educación parvularia, este plan se hará de acuerdo a las características particulares de este nivel y su contexto, por

⁴⁷ <http://www.elquintopoder.cl/ciudadania/reforma-tributaria-y-evasion/>, visitado el 14 de octubre de 2016, a las 15.19 hrs.

ejemplo, a través del juego.”⁴⁸ Además, para el año 2017 se requiere que cada institución educativa cuente con un curso obligatorio de educación cívica para los niveles de 3° y 4° medio.

Es necesario hacer un paréntesis en nuestro análisis, debido a que hemos visto que ambos países tienen el mismo problema y han implementado la misma solución. Sin embargo, ambos han fallado en la aplicación de la misma. Considerando que la política, quienes están a cargo de esta, se mueve por resultado de encuestas internacionales y/o prueba como la PISA, y dado que lamentablemente en dicha prueba no existe una sección de educación cívica, sería un gran incentivo para que los países como Perú y Chile se enfoquen en esta área de educación escolar fundamental para la futura recaudación de impuesto (que, al ser una meta de largo plazo, la miopía de la política la deja en segundo plano) que dicha prueba evalué la educación cívica.

Retomando los motivos que genera evasión en Chile, se encuentra la complejidad del sistema chileno. Sobre ella, basta decir, que es un sistema integrado, con una cantidad de crédito con devolución y sin la misma, que hacen falta asesorías especiales para poder utilizarlos todos correctamente.

Finalmente, la evasión aumenta “cuando los contribuyentes perciben parte del gasto público como un despilfarro, se sienten inclinados a reducir su contribución a las arcas fiscales. Otro desafío entonces está en invertir los recursos de Estado en áreas del mayor interés para la ciudadanía y mostrar un efectivo y transparente control en el uso de los recursos fiscales, para ganar confianza de la gente e incentivar las ganas de contribuir a un proyecto visto como de todos”⁴⁹. Para ahondar en este punto, basta con dar un ejemplo: La desigualdad. “Los bajos ingresos del 80% de los chilenos y los altos ingresos del 20% restante, hacen que nuestro país sea el más desigual de la OCDE. Según datos del investigador Claudio Agostini, el 20% más rico se estaría llevando el 54.5% de los ingresos del país, mientras el 20% más pobre sólo se quedaría con el 4%. Es por esta estructura de los ingresos que Agostini puntualiza que cualquier anuncio de exención tributaria en el impuesto a los ingresos beneficia sólo al 18%

⁴⁸ Ley 20.911, publicada el 17 de marzo del 2016.

⁴⁹ <http://www.elquintopoder.cl/ciudadania/reforma-tributaria-y-evasion/>, visitado el 14 de octubre de 2016, a las 15.19 hrs.

más rico y en mayor proporción al 6% de más altos ingresos⁵⁰. Lo preocupante, es que en Chile la desigualdad no varía después de impuesto. Es decir, el Estado está fallando en su función de redistribución, lo que puede ser interpretado como un despilfarro en el gasto público o está fallando en la recaudación de los impuestos; de acuerdo a la encuesta CASEN, de los más de ocho millones de contribuyentes sólo 45 mil personas ganan sobre \$ 6 millones mensuales; pero son muchos menos los que admiten recibir ese dinero al momento de tributar. Según el ingeniero Michael Jorratt, experto tributario y ex director del Servicio de Impuestos Internos, sólo 15 mil personas (equivalentes al 0.3% de los contribuyentes) reconoce ganar sobre \$6 millones ante el SII. Los otros 30 mil que faltan en el tramo de los ingresos más altos – y que debieran estar ahí según CASEN - se pierden en una nebulosa. ‘No sabemos si se trata de casos de evasión o elusión’ dijo Jorratt a CIPER⁵¹.

Entonces, Chile presenta las mismas razones que la mayoría de los países del mundo para justificar la evasión tributaria. Sin embargo, es importante recalcar para nuestra comparación que, a diferencia de Perú, la corrupción no juega un rol mayoritario en la justificación de la misma. Esto nos lleva a concluir que, si Chile cuenta con menor corrupción y menor informalidad que en Perú y, además, considerando que las políticas peruanas han sido efectivas en disminuir la evasión dentro de su economía formal, es esperable que, si Chile adopta las medidas más efectivas implementadas en Perú, nuestra recaudación fiscal aumente.

Antes de profundizar en los efectos de la aplicación de políticas cruzadas, terminaremos nuestro análisis de variables claves con los agentes retenedores.

⁵⁰ <http://ciperchile.cl/2013/05/22/como-surgio-y-se-expandio-la-elusion-de-impuestos-en-la-industria-de-la-television/>, visitado el 19 de octubre de 2016, a las 16.11 hrs.

⁵¹ <http://ciperchile.cl/2013/05/22/como-surgio-y-se-expandio-la-elusion-de-impuestos-en-la-industria-de-la-television/>, visitado el 19 de octubre de 2016, a las 16.11 hrs.

Capítulo 3: Sustitutos

En este capítulo hablaremos de los sustitutos y retenedores. Empezaremos con un análisis general, en base al caso español, luego explicaremos el caso general en Perú y ahondaremos en la retención de IGV característica de ellos, para culminar con el caso de Chile y las nuevas medidas implementadas como el diferir el pago del IVA.

a) Marco general

En el marco de una relación tributaria entre 2 o más personas, uno de ellos es el sujeto activo o acreedor, quién puede exigir a un sujeto pasivo o deudor, una suma de dinero a título de tributo⁵². Sin embargo, cuando hablamos del impuesto general a las ventas, esta relación entre sujeto activo y pasivo, no es directa. Antes de enfocarnos en esto, es recomendable definir los tipos de sujetos, para esto utilizaremos el libro de Luis Alonso González, el cual los describe de la siguiente manera⁵³:

- Activo: Es fundamentalmente un sujeto titular de un crédito. Como característica esencial de la obligación tributaria, debe ser un ente público.
- Pasivo: Es el obligado a realizar la prestación en nombre propio, pues asume una posición deudora, sin excluirse la posibilidad de trasladar el importe en que la prestación se concreta a otros sujetos ajenos al vínculo de la obligación tributaria.

Es importante recalcar que este sujeto pasivo del Derecho tributario, nada tiene que ver, con el sujeto pasivo económico, el cual es aquél que efectivamente soporta la carga tributaria. Esta pequeña introducción sobre los sujetos activos y pasivos, es fundamental, para enfocarnos de lleno en los sustitutos, el cual es un tipo de sujeto pasivo.

Se entiende por sustituto a *“el sujeto pasivo que, por imposición de la ley y en lugar de aquél, está obligado a cumplir las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria. El concepto se aplica especialmente a quienes se hallan obligados por la Ley a detraer, con*

⁵² Alonso, Luis, “Sustitutos y retenedores en el ordenamiento tributario español”, Madrid, 1992. Pág. 17.

⁵³ Alonso, Luis, “Sustitutos y retenedores en el ordenamiento tributario español”, Madrid, 1992. Pág. 19 y 20.

*ocasión de los pagos que realicen a otras personas, el gravamen tributario correspondiente, asumiendo la obligación de efectuar su ingreso en el Tesoro*⁵⁴.

Por último, es bueno recalcar dos características claves de todo sustituto, siendo la segunda abordada a profundidad en el próximo capítulo, ya que es pilar clave, dentro de la complejidad económica que se les crea a las pequeñas empresas en el día a día. La primera de ella es que los sustitutos a quienes se les atribuye la obligación de pago por ley, deben cumplirla con su propio patrimonio (Sustituto sin retención) o con el patrimonio de contribuyente vía retención (Sustituto con Retención).⁵⁵ De este primer punto, podemos sacar en claro que, para el caso del IVA o IGV, nos encontramos ante un caso de sustituto sin retención. En especial, cuando se le factura a una gran empresa, las cuales pagan a más de 30 días, debiendo el vendedor asumir la carga del IVA o IGV, sin haber retenido monto alguno. Por otra parte, se concluye que un sustituto solo puede ser nombrado como tal por una Ley, no existiendo otro mecanismo para nombrarlos.

La segunda característica hace referencia a que, el principio de capacidad económica es irrelevante en la determinación del sustituto del contribuyente. Solo es necesario que exista algún vínculo entre este sujeto y el hecho imponible de la obligación tributaria⁵⁶. Y es justamente aquí donde se genera el mayor problema de flujos en las PYMES. Ya que, al no considerar su capacidad económica al ser nombrado sustituto, mezclado con lo mencionado en el punto anterior, termina destruyendo a una base fundamental de toda economía. Debido a que una pequeña empresa es sustituta del contribuyente final, que en las economías sudamericana que se caracterizan por su alta concentración de la riqueza es una gran empresa. Por lo tanto, en este contexto de concentración económica, omitir el hecho de la capacidad de pago es letal para los flujos financieros de la empresa sustituta (el vendedor o pequeña empresa), ya que esta terminará subvencionando al cliente final, quién es una gran empresa que posee una mayor capacidad económica. Esta subvención, no es temporal o inofensiva, ya que las grandes empresas se caracterizan por ser muy malas pagadoras, y al imponer sus condiciones de pago (60 días) debido al poder de oligopsonio, que tienen en

⁵⁴ Alonso, Luis, "Sustitutos y retenedores en el ordenamiento tributario español", Madrid, 1992. Pág.141.

⁵⁵ Alonso, Luis, "Sustitutos y retenedores en el ordenamiento tributario español", Madrid, 1992. Pág.144.

⁵⁶ Alonso, Luis, "Sustitutos y retenedores en el ordenamiento tributario español", Madrid, 1992. Pág.155 y 156.

ciertos mercados, su impuesto es financiado íntegramente por las pequeñas empresas, disfrutando de un crédito a costa de los contribuyentes más débiles.

A continuación, veremos la norma de retención especial creada en el Perú cuando se implementó el sistema SPOT, para evitar la evasión de IGV.

b) Aplicación del sistema SPOT en Perú

El sistema SPOT, consiste en tres métodos administrativos que buscan recaudar una mayor cantidad de impuesto, evitando la evasión del IGV, poniendo especial énfasis en la disminución de la informalidad. Estos tres métodos aplicados son las deducciones, las percepciones y las retenciones. A modo de conocimiento general se puede decir lo siguiente:

Las deducciones consisten en que el comprador de un servicio (solo aplica para servicios, no para productos) deposita el 10% del valor de la compra, impuesto incluidos, en una cuenta del Banco de la Nación a nombre del vendedor (que todas las empresas con RUC peruano deben poseer) y tan solo el 90% restante en las cuentas bancarias del vendedor (este es el caso general, ya que hay servicios en que el porcentaje a deducir es menor). El objetivo de este pago separado en dos cuentas es que, por ley la cuenta del Banco de la Nación solo se puede utilizar para pagar impuestos. Es decir, ese 10% no puede ser asignado a ninguna otra obligación que no sea impositiva, buscando con ello, evitar que el vendedor (denominado contribuyente por la Ley peruana) evada el impuesto. Además, el plazo de pago de la deducción es distinto al del resto de la factura, debido a que la deducción debe ser cancelada durante los primeros 5 días del mes siguiente al recepcionado la factura.

Por su parte, “la percepción es el mecanismo por el cual el vendedor de determinados bienes muebles, designado como agente de percepción, cobra un importe adicional al precio de venta fijado por las partes, que incluye el IVA, a su cliente comprador. Así, este se encuentra obligado a pagar el precio de venta acordado con su proveedor, pero, además, el importe de la percepción por la adquisición de los bienes que ha efectuado, el cual constituye un adelanto del IVA que se devengará con ocasión de la futura venta que realice dicho cliente.”⁵⁷

⁵⁷ Villanueva Gutiérrez, Walker, “Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia.”;(2009); Universidad ESAN; Tax Editor.Pág. 461.

Estos dos mecanismos, junto con las retenciones que adelante abordaremos en profundidad, “tienen la bondad de haber ampliado la base tributaria e incrementado su recaudación. Estos aspectos son su mejor carta de presentación, toda vez que, tradicionalmente el IVA se recaudaba a través del vendedor por sus ventas o prestaciones de servicios. En estos nuevos mecanismos, el éxito radica en que el IVA se cobra bajo la responsabilidad de otra persona”.⁵⁸ Sin embargo, estos mecanismos también se encuentran con fuertes críticas en su contra, en especial, las siguientes tres⁵⁹:

1. Las retenciones no se regulan por una norma con rango de ley como debería de serlo según el artículo 74° de la Constitución. Estas se regulan mediante resoluciones administrativas expedidas por la Administración Tributaria (Su) bajo el argumento de que el Código Tributario permite esta regulación, lo cual no es correcto. El Código señala que la Administración puede designar agentes de retención o percepción por resoluciones administrativas, pero no dice que se pueda regular o normar todo el régimen jurídico de estas obligaciones con simples resoluciones administrativas.
2. Si bien la Ley del IGV, en su artículo 10°, inciso c), permite que la oportunidad, forma, plazo y condiciones de las obligaciones de retención o percepción se regulen por simples resoluciones administrativas, esta delegación en blanco que realiza la Ley del IGV es inconstitucional.
3. La recaudación a ciegas de estos mecanismos conduce a la violación del derecho de propiedad (artículo 74° de la Constitución), porque las empresas deben injustamente distraer parte de sus recursos al pago de impuestos que no deben. Así, se afecta el derecho de propiedad sobre los fondos, porque su titular no puede usarlos, disfrutarlos ni disponerlos. Se convierte al empresario en una especie de “nudo propietario” de sus fondos, puesto que son sus fondos, pero no puede hacer nada con ellos hasta que el Estado autorice su devolución previa fiscalización (en el caso de las retenciones y percepciones) o autorice su libre disposición, previa certificación de no adeudo (en el caso de las detracciones).

⁵⁸ Villanueva Gutiérrez, Walker, “Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia.”;(2009); Universidad ESAN; Tax Editor. Pág. 448.

⁵⁹ Villanueva Gutiérrez, Walker, “Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia.”;(2009); Universidad ESAN; Tax Editor. Pág. 448 y 449.

Ahora, abordaremos de lleno el tema de la retención, es bueno recalcar lo siguiente, antes de comenzar. Según la entrevista realizada al abogado tributario Oscar Ivan Barco Lecusan, “Respecto a la estructura del IGV, debe tenerse en cuenta que el mismo constituye un impuesto indirecto que grava, entre otras operaciones, la prestación de servicios; es decir, que se traslada hacia delante hasta llegar al consumidor final quien paga el tributo (incidido económicamente), como parte del precio, sin que existan efectos acumulativos, por cuanto de dicho impuesto se deduce el crédito fiscal (impuesto trasladado en las adquisiciones).

Dado que el IGV grava la prestación de servicios en el país, se consideran como contribuyentes a los sujetos que realicen dichas operaciones. Adicionalmente, el cuarto párrafo del artículo 38° del Texto Único Ordenado TUO de la Ley del IGV señala que el usuario del servicio está obligado a aceptar el traslado del Impuesto.

De lo anteriormente expuesto, fluye que, tratándose de la prestación de servicios en el país, el contribuyente (sujeto del impuesto) es aquél que presta el servicio, aun cuando el usuario del mismo deba soportar la incidencia económica del IGV con motivo de su traslado.”⁶⁰ Por lo tanto, basado en nuestros conceptos económicos explicados anteriormente, el sustituto corresponde al contribuyente de la normativa peruana, y el contribuyente corresponde al consumidor final, quien está obligado a soportar la incidencia económica del impuesto por Ley en Perú.

En otras palabras, en este apartado cada vez que leamos contribuyente debemos pensar en sustituto y cada vez que leamos consumidor final debemos pensar en contribuyente.

Habiendo aclarado el punto, pasaremos a explicar las tres relaciones jurídicas en las obligaciones de retención⁶¹.

1. La relación jurídica entre el agente de retención (*consumidor*) y el contribuyente (*sustituto*), se materializa en la repercusión del monto del tributo en el marco de una relación jurídica

⁶⁰ Entrevista personal a Oscar Iván Barco Lecusan

⁶¹ Villanueva Gutiérrez, Walker, “Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia.”;(2009); Universidad ESAN; Tax Editor. Pág. 451.

de carácter contractual, que en el caso del IVA viene a ser una relación de compra venta o prestación de servicios.

2. La relación jurídica entre el Estado y el contribuyente (*sustituto*) que soporta la retención del impuesto. En esta resulta un derecho del contribuyente aplicar la retención sufrida como crédito contra el tributo que, en definitiva, esté obligado a pagar o en su defecto tiene el derecho a solicitar la devolución de la retención practicada en exceso.
3. La relación jurídica entre el agente de retención (*contribuyente*) y el Estado es un vínculo cuya estructura y naturaleza tienen distintas posiciones en la doctrina y el derecho comparado. Normativamente, el agente de retención (*contribuyente*) es el único responsable frente al Fisco cuando se efectúa la retención y es solidario cuando no se cumple con la retención correspondiente.

c) La relación jurídica: Agente de retención-contribuyente (o contribuyente-sustituto)⁶²

En el régimen de retención, el comprador, usuario o quien encarga la construcción, designado como agente de retención, se encuentra obligado a retener, en el momento del pago al proveedor domiciliado, el 6% (reducido al 3%, desde marzo del 2014) del importe total de la operación (incluido IVA) y depositarlo al Fisco. El proveedor (vendedor, prestador del servicio, constructor), en su condición de contribuyente (*sustituto*), está obligado a soportar la retención con cargo a aplicar dicho monto contra el impuesto a pagar por concepto de IVA, o, en su caso, para solicitar su devolución.

La retención es de aplicación a las operaciones de venta de bienes muebles, primera venta de inmuebles, prestación de servicios y contratos de construcción (Resolución de Superintendencia N° 037-2002/SUNAT, artículo 2°). No se encuentran comprendidas dentro del régimen de retenciones las operaciones de utilización de servicios e importación de bienes.

⁶² Villanueva Gutiérrez, Walker, "Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia.";(2009); Universidad ESAN; Tax Editor. Pág.452-457.

Además, la suma total que el adquirente (*contribuyente*) queda obligado a pagar puede estar compuesta por conceptos, que a los fines del impuesto no resultan gravados, tales como: las diferencias de cambio que se generen entre la fecha de nacimiento de la obligación tributaria y el pago total o parcial del precio, o el caso del recargo al consumo al cual se refiere la Quinta Disposición Complementaria del Decreto Ley N°25988.

Entendemos que estos conceptos formarían parte del importe de la base de retención del IVA. El primero por mandato del artículo 7°, último párrafo de la Resolución de Superintendencia N° 37-2002/SUNAT; y el segundo por ser parte de la suma que queda obligado a el comprador o usuario (*contribuyente*).

Por otro parte, el agente de retención (*contribuyente*) debe efectuar la retención en el momento en que se realice el pago, con prescindencia de la fecha en que se efectúe la operación gravada con el IVA (Resolución de Superintendencia N°037-2002/SUNAT, artículo 7°). Se entiende que dicho pago se produce en el momento en que se “efectúa” la retribución parcial o total al proveedor (Resolución de Superintendencia N° 037-2002/SUNAT, artículo 1°, inciso f)).

La retención también se aplica cuando el pago se realice en especies o por compensación de acreencias. Esta se aplica sobre el importe de cada pago si se trata de pagos parciales (Resolución de Superintendencia N°037-2002/SUNAT, artículo 7°, segundo párrafo).

Finalmente, no proceden las retenciones del IVA cuando se cumplan, conjuntamente, las dos condiciones siguientes (Resolución de Superintendencia N°037-2002/SUNAT, artículo 7°, segundo párrafo):

1. El pago efectuado por el comprador o usuario es igual o inferior a S/.700.
2. El monto de los comprobantes de pago involucrados no supera dicho importe.

d) La relación jurídica: Agente de retención-Estado (o contribuyente-Estado)⁶³

En esta relación jurídica, el agente de retención (*contribuyente*) viene a ser el único obligado frente al Estado cuando practica la retención correspondiente, y cuando no, viene a ser responsable solidario. Además, debe cumplir en su condición de agente de retención (*contribuyente*) con otros deberes formales que faciliten la tarea de fiscalización de la Administración.

e) La relación jurídica: Contribuyente-Estado (o Sustituto-Estado)⁶⁴

Esta es la relación jurídica tributaria entre el sujeto retenido, contribuyente de IVA (*sustituto*) y el Estado. Se regula esencialmente la aplicación del monto retenido como crédito por parte del contribuyente (*sustituto*) y la posibilidad de solicitar su devolución en caso el monto retenido hubiera operado en exceso.

Hay cuatro puntos importantes de aclarar en esta relación:

1. El contribuyente (*sustituto*) podrá reducir del importe a pagar por concepto del IGV las retenciones que haya sufrido hasta el último día del período al que corresponde la declaración.
2. El importe a pagar es resultado de haber deducido del débito fiscal el importe del crédito fiscal y el saldo a favor que corresponda. Jurídicamente, este precepto está autorizando una compensación automática, esto es, aquella que procede por mandato expreso de la Ley.

⁶³ Villanueva Gutiérrez, Walker, "Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia.";(2009); Universidad ESAN; Tax Editor. Pág. 457.

⁶⁴ Villanueva Gutiérrez, Walker, "Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia.";(2009); Universidad ESAN; Tax Editor. Pág. 458 y 459.

3. Si no existieran operaciones gravadas o estas fueran insuficientes para absorber el importe retenido, el exceso se arrastrará a los períodos tributarios siguientes hasta agotarlo, y no podrá ser materia de compensación con otra deuda tributaria.
4. Se podrá solicitar la devolución de las retenciones no aplicadas que consten en la declaración del IGV, siempre que se hubiera mantenido un monto no aplicado en un plazo no menor de 3 periodos consecutivos.

Con esto, finalizamos el análisis del sistema SPOT, aplicado en Perú. Se puede concluir, que si bien, jurídicamente los conceptos se definen de manera distinta a España, económicamente podemos identificar claramente a nuestros tres sujetos, el activo y los dos pasivos, es decir, el sustituto y el contribuyente. Por lo tanto, podemos aplicar el sistema peruano a otras partes del mundo, en especial en Chile, si usamos los conceptos correctamente.

Resumiendo, el sistema SPOT de Perú, las detracciones se aplican a los servicios en general y su pago es dentro de los 5 primeros días del mes siguiente de recepcionada la factura (No forma parte de nuestra recomendación). Las percepciones, se aplican a vendedores seleccionados y es, en definitiva, un adelanto de IGV (No forma parte de nuestra recomendación). Y, por último, las retenciones, se aplican a compradores seleccionados, dejando en el sujeto activo correspondiente la labor de pagar los impuestos asociados a los hechos grabados en que incurrir y no a un sustituto (el vendedor). Este es el cambio de paradigma que analizares en profundidad en nuestra última sección.

Antes de realizar este ejercicio, en el siguiente y último capítulo de este ensayo, miraremos a continuación como se usan y aplican estos conceptos y que medidas ya se han implementado para evitar la evasión del impuesto, y a la vez, ayudar a las PYMES en Chile.

f) Postergación pago de Impuesto al Valor Agregado⁶⁵.

En Chile, mediante la Ley N° 20.780, se modificaron diversas normas tributarias, entre ellas el Art. 64, del D.L N°825, de 1974. Dicha modificación (Anexo VII) consiste en permitir a un grupo de contribuyentes (*Sustitutos para nuestra definición de conceptos*) del Impuesto al Valor

⁶⁵ Circular N°61 del SII, del 01 de diciembre del 2014.

Agregado (IVA), postergar el pago del referido tributo hasta dos meses después de la fecha de pago establecida originalmente (Día 12 o 20 del mes siguiente).

De acuerdo a la Ley N° 20.782, pueden acogerse a este beneficio los siguientes contribuyentes:

- a) Aquellos acogidos a lo dispuesto en la letra A del artículo 14 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR) (Régimen de tributación simplificado para a micro, pequeña y mediana empresa).
- b) Aquellos acogidos al régimen general de contabilidad completa o simplificada, cuyo promedio anual de los ingresos de su giro no supere las 100.000 unidades de fomento en los últimos tres años calendario.

Por lo tanto, para efectos de la postergación del pago de IVA, se entiende cumplido el requisito signado con la letra a), más arriba señalado, en el caso de contribuyentes acogidos al régimen del Art 14 ter, vigente antes del 1 de enero de 2015, sin perjuicio que para mantenerse en dicho régimen deban cumplir con los requisitos que éste exige.

Respecto del requisito signado con la letra b), pueden acceder al beneficio aquellos contribuyentes que llevan contabilidad completa o simplificada pero cuyo promedio anual de ingresos de su giro no supere las 100.000 unidades de fomento, en los últimos tres años calendarios, inmediatamente anteriores a aquel en que se acoja al beneficio en comento, y así sucesivamente, mientras decida hacer uso de éste.

La conversión a unidades de fomento de los ingresos del giro, se deberá efectuar mensualmente, dividiendo los ingresos del giro de cada mes (sin impuestos), por el valor que tenga la unidad de fomento en el mes respectivo.

Respecto de la aplicación del beneficio, cabe tener presente lo siguiente:

- a) La norma legal, sólo permite a aquellos contribuyentes que cumplan con los requisitos dispuestos en la misma, postergar la obligación de pago del IVA, no así la obligación de declaración del mismo.
- b) La postergación del pago del impuesto es aplicable al monto total del IVA devengado en un periodo tributario, por lo que no es posible imperarlo solo por una parte de éste.
- c) Los contribuyentes que cumplan los requisitos establecidos en la norma legal sólo pueden impetrar el beneficio dentro de los plazos legales, por lo que no procede si la declaración del mes respectivo se presenta fuera de los mismos.
- d) Si vencido el plazo en virtud del cual se postergó el pago del impuesto, éste no es enterado en arcas fiscales, el monto en mora generará, desde dicho vencimiento, los intereses y reajustes correspondientes, conforme al Art. 53, del Código Tributario. Lo anterior por cuanto esta modificación ha establecido un nuevo plazo legal de pago del IVA, razón por la cual el contribuyente optó por la opción de la postergación, sólo se encontrará en mora desde que ha vencido el nuevo plazo legal de pago y no desde la fecha original en que debía pagarse el impuesto.
- e) La postergación en el pago del impuesto, no es aplicable al impuesto pagado en las importaciones, debido a que estas se regulan en otro inciso de la ley, no modificado.
- f) El beneficio de postergación solo corresponde al IVA, por lo que no se puede aplicar a ningún otro impuesto.

De esta medida, podemos concluir, que en Chile al igual que en Perú, se define como contribuyente de IVA al vendedor, o al que nosotros entendemos como sustituto. Ya que, el agente que carga económicamente con el impuesto, no es el vendedor, sino que es una figura legal que busca facilitar el control y la recaudación del impuesto, lo que hace que se denomine a este como contribuyente y no al consumidor, que es la riqueza que en verdad busca gravar el impuesto al valor agregado.

Esto último, queda reflejado en medidas como la anteriormente comentada, ya que, si no se considerara al consumidor final, como la riqueza que se busca grabar, no existiría motivo

alguno para permitir al vendedor, en especial al pequeño vendedor (esto se entiende por los montos máximos para acceder al beneficio) diferir el pago del impuesto.

Capítulo 4: Conclusiones y propuesta caso chileno, para agentes de retención.

Luego de haber analizado los ítems claves de la doctrina como lo son la definición de IVA, de resistencia al impuesto y de sujetos pasivos y activos. Podemos concluir que, tanto el IGV peruano como el IVA chileno, son impuestos perfectamente comparables, ya que gravan la misma situación, actividad o servicio económico. También comprobamos que los motivos tras la evasión del impuesto en cada uno de los países, son similares: La informalidad, la baja educación cívica y la corrupción, son los pilares sobre los cuales se sustenta la evasión. Por lo mismo, la mayoría de las reformas aplicadas en el Perú, son inspiradas en ideas implementadas en Chile. Sin embargo, no vemos lo mismo en Chile, en donde generalmente se busca implementar ideas aplicadas en Europa, siendo estos países muy distintos al nuestro. Fundamentalmente, ya que en Europa no existe un oligopsonio tan marcado como el que se presenta en Sudamérica, cosa que, si ocurre con Perú, motivo por el cual hemos decidido investigar esta área.

Luego, de analizar el sistema SPOT implementado en Perú a comienzos del milenio, creemos que el método más útil y menos invasivo para los contribuyentes es el de la retención, ya que:

1. Si fuera implementado por Ley, a diferencia de cómo ha sido implementado en Perú (por decretos administrativos), cumpliría el requisito ex lege necesario para que se produzca toda obligación tributaria o modificación de ella.
2. Cumple con el principio de capacidad económica del contribuyente. Ya que, como vimos, al definir un sustituto de manera ex lege no se considera la capacidad económica del mismo.
3. Evita que los sustitutos, financien de manera gratuita a los contribuyentes, cuando estos cancelen a un plazo mayor a 30 días sus obligaciones.

El sistema de agente de retención, puede ser muy resistido, ya que deshace uno de los mayores avances en la materia de recaudación fiscal en el mundo. Recordemos, que dando por asumido que el consumidor final es quien soporta el impuesto o, en otras palabras, es el contribuyente económico; siendo tantos más consumidores finales, que vendedores del producto o servicio, sería muy complejo e ineficiente ir cobrando el IVA a cada uno de los

consumidores, convirtiendo en una tarea titánica el evitar la evasión del mismo y, a la vez, muy caro recaudar el tributo. Por lo mismo, para evitar dichos costes, se implementó la figura del sustituto, es decir, que el vendedor ingrese el impuesto al Estado. Aun cuando, el IVA representa una capacidad del consumo del comprador. Siendo designados, como generalidad, los vendedores de los bienes y servicios como los encargados de ingresar los tributos al Estado, se disminuye considerablemente la base de contribuyentes que controlar, y por lo mismo, el costo de recaudar.

Toda esta teoría, funciona a la perfección en las economías en las cuales existen más compradores que vendedores, las cuales son todas desde un punto de vista macroeconómico. Sin embargo, hemos olvidado que, dentro de las economías existen mercados individuales los cuales deberíamos mirar con mayor detención, es decir, lo que se plantea ahora es realizar un análisis microeconómico, y ver si la lógica antes explicada, también aplica perfecto o no, para cada mercado individual.

Este análisis, aplica para las economías chilenas y peruanas, las cuales se caracterizan por ser muy concentradas (en algunos casos, son los mismos capitales en ambos países). Esta concentración es tan marcada, que ambos países controlan a los grandes grupos económicos que concentran la riqueza de manera similar; en Chile, el Servicio de Impuesto Internos tiene una división especial para ellos, denominada Grandes Contribuyentes; mientras que en Perú estos grandes contribuyentes son los asignados agentes de retención. Es decir, en ambos países se ataca el problema, prestándoles una atención mayor a los movimientos de ellos, pero la gran diferencia entre ambos países está en que Perú, los grandes contribuyentes, se hacen responsables de ingresar una parte del IGV al Estado, por sus consumos, lo que suena totalmente lógico ya que, al controlar la economía, es directo suponer que la capacidad de económica de ellos, es mucho mayor que la de sus vendedores. Es más, estas grandes empresas y grupos, generalmente se concentran en oligopsonios, es decir, mercados donde hay más oferente que consumidores. Por lo tanto, el gran avance del sustituto, no tiene sentido en este tipo de mercados, debido que el sustituto tiene menor capacidad económica que el comprador, cosa no considerada al designarlos y, además, tienen menor poder de negociación, ya que existen muchos otros oferentes deseosos de cumplir las condiciones impuestas por los compradores que dominan el mercado. Por esta razón, estas grandes empresas imponen condiciones de pagos abusivas, la mayoría entre 60 y 90 días luego de

recibir las facturas, mientras que los vendedores deben cumplir, con el impuesto que les corresponde cancelar a los compradores en 30 días o menos. Por lo tanto, las PYMES financian las obligaciones de las grandes empresas. Esto, se revierte en parte, con los agentes de retención, aunque solo en la pequeña parte que se retiene. En el caso de Chile, se implementó el desfase en el pago del IVA, lo cual, también económicamente no tiene sentido, ya que el Estado es ahora quien financia a las grandes empresas, en vez de hacerlos las PYMES, pero se sigue sin atacar los problemas de fondo en estos casos, los cuales son las abusivas condiciones de pagos y la utilización de un sustituto que no es necesario, aun mas, es ilógico ya que, en vez de disminuir la cantidad de contribuyentes a controlar, en estos casos, se aumenta.

Ejemplo de mercados concentrados, hay varios, pero se puede resumir en TI, telecomunicaciones, redes, minería, recursos naturales, entre otros. Mercados que son la base de las economías chilenas y peruanas.

Lo que se propone, para estos casos, es lo siguiente:

- Nombrar a todos los grandes contribuyentes, como agentes de retención.
- Que el porcentaje de retención sea el equivalente al IVA o IGV, según corresponda.
- Que los contribuyentes legales, puedan considerar pagadas sus obligaciones tributarias sobre el IVA e IGV, de las facturas emitidas a nombre de los agentes de retención.
- Que los agentes de retención, deban pagar el IVA o IGV, según corresponda, en los mismos plazos que hoy deben cumplir los contribuyentes legales.
- Que el crédito restante por IVA o IGV, pueda ser utilizado por los contribuyentes para: Pagar otros impuestos o pagar obligaciones relacionadas con las prestaciones sociales de sus empleados (entiéndase AFP, ISAPRE, ESSALUD, CTS, Seguro de Cesantía, entre otro).
- Esto no aplica para las importaciones, ya que estas tienen otra normativa.

Se entiende que esta postura es radical. Y que para implementarla se debe luchar contra uno de los principales motivos de evasión del IGV o IVA, que es la corrupción. Es por todos conocidos que, tanto en Perú como en Chile, son estos mismos grupos económicos que concentran gran parte de los mercados, quienes financian y mantienen a nuestros políticos. Por lo que, el primer escollo a superar es, evitar el lobby de estas empresas para que una ley como la sugerida pueda siquiera ser promulgada.

Para finalizar, enumeraremos los beneficios y complicaciones, que creemos pueda generar esta idea. Claramente, un análisis más detallado de la propuesta, queda fuera del alcance de este estudio, pero, sin embargo, buscamos dar una lista de los principales puntos a considerar.

Entre los beneficios, podemos nombrar los siguientes:

- Los sustitutos o vendedores, no deben asumir una carga económica mayor a sus capacidades. Evitando así, que pequeñas empresas quiebren por solventar el pago de impuesto que no les corresponden. Es bueno recalcar que, en este tipo de mercados, la empresa grande es la consumidora.
- El Estado, se asegura la recaudación fiscal, ya que las obligaciones deben ser asumidas con la empresa con un mayor patrimonio.
- El Estado ahorra en controlar la evasión, ya que como explicamos anteriormente, en economías concentradas ocurre que son más los vendedores que los compradores. Por lo que es más eficiente, enfocarse en controlar a los compradores que a los vendedores.
- El consumidor o la gran empresa, posee el dinero de los impuestos por más tiempo, ya que estos solo se cancelan los 20 de cada mes, pudiendo planificar de mejor forma el uso de su dinero antes de cancelar los impuestos por sus compras realizadas mes a mes.
- Por último, el Estado poseerá un mayor control del pago de impuesto, al centralizarse estos en las cuentas especialmente creadas para ello.

- Se asegura un mejor cumplimiento de los beneficios sociales, ya que el dinero depositado en la cuenta estatal, solo podrá ser utilizado para estos motivos. Lo que brinda mayor tranquilidad a los empleados.

Entre las complicaciones, podemos nombrar las siguientes:

- Todos los contribuyentes deberán manejar una nueva cuenta, que sería su cuenta de impuesto, creada en algún banco estatal. Lo que puede generar confusiones en un comienzo. Además, el dinero allí depositado solo podrá ser utilizado para pago de impuestos y beneficios sociales.
- Los bancos privados, perderán parte del negocio que implica poder recaudar los impuestos de toda la sociedad, ya que ahora el IVA sería depositado íntegramente en cuentas de un banco estatal.

Es sabido que los cambios traen resistencias, por lo que para la implementación de reformas como la sugeridas, es necesario un estudio de impacto (considerando costos y tiempos de implementación), para que estas resulten efectivamente beneficiosas (en este caso, para la recaudación fiscal).

Finalmente, es importante que esta propuesta no es una solución única, ya que como analizamos hay otros factores de la evasión que no debemos descuidar, como la educación cívica, para la cual volvemos a recalcar que sería importante su inclusión en una prueba internacional como PISA, para que los gobiernos tomen el peso a este tipo de educación que últimamente hemos dejado descuidada.

Bibliografía

Alonso, Luis, "Sustitutos y retenedores en el ordenamiento tributario español", Madrid, (1992).

Barra Aeloíza, Patricio, "Un plan de lucha contra la evasión como herramienta de política tributaria. La experiencia chilena" (2004).

Cfr. Ramos Ángeles, Jesús; "La elusión tributaria y la economía de opción. A propósito de la suspensión de la facultad de la SUNAT para aplicar la norma XVI del Título Preliminar de Código Tributario". En: Informativo Caballero Bustamante, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, (2014), N° 788.

Choy, Elsa y Montes, Eduardo: "La informalidad en los sectores económicos y la evasión tributaria en el Perú", Revista de la Facultad de Ciencias Contables, Vol. 18 N°35, Pág. 11-15, Lima, Perú, (2011).

Circular N°61 del SII, del 01 de diciembre del 2014(2014).

Circular N°64 del SII, del 01 de diciembre del 2014(2014).

Cosciani, Cesare, "El Impuesto al Valor Agregado". Depalma, (1969).

Departamento de Asesoría Jurídica, Circular N°65 del 23 de Julio del 2015, Santiago, Chile (2015).

Dubergé, Jean, "La Psicología social del impuesto en la Francia Contemporanea", Presses Universitaires de France, París (1961).

Echaiz Moreno, Daniel y Echaiz Moreno, Sandra; "La Elusión Tributaria: Análisis Crítico de la Actual Normativa y Propuestas para una Futura Reforma", Revista Derecho & Sociedad, Lima (2014).

Ley 20.911 de la República de Chile, publicada el 17 de marzo del 2016 (2016).

Machado, Roberto: "La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011); Vol XLI, N°74, primer semestre 2014; Páginas 197.233 / ISSN 0252-1865, Centro de investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, (2014).

Mehl, Lucien, "Elementos de ciencia fiscal", BOSCH, Casa Editorial, Barcelona (1964).

Ministerio de Educación, DISEÑO CURRICULAR NACIONAL de Educación Básica Regular. (2011).

Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción. Elaborada para Proética por Ipsos.(2015).

Schmölders, Günter, "Lo irracional en la hacienda pública, problemas de psicología financiera", Editorial de Derecho Financiero, Madrid, España (1965).

Solorzano Tapia, Dulio, "ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL INGRESO POR RECAUDACION DEL SISTEMA DE PAGO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIOS (SPOT)", Intendencia Regional de Arequipa. (2014).

Solórzano, Dulio; "La cultura tributaria, un instrumento para combatir la evasión tributaria en el Perú"; Lima, (2011).

Sullivan, Clara, "El impuesto al valor añadido". Instituto de estudios fiscales. Madrid, España (1978).

Texto Único Ordenado del Código Tributario, D.S. N° 133-2013-EF, PUB.22.06.2013, Editorial Gráfica Bernilla (2013).

Villanueva Gutiérrez, Walker, "Estudio del Impuesto al Valor Agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia"; Universidad ESAN; Tax Editor (2009).

Yáñez Henríquez, José, "Impuesto al valor agregado: Eficiencia y Crecimiento", Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile (2014).

<http://peru21.pe/economia/sunat-dice-que-evasion-pago-igv-se-redujo-aun-muy-alta-2152960>, (11/10/2013)

<http://ciperchile.cl/2013/05/22/como-surgio-y-se-expandio-la-elusion-de-impuestos-en-la-industria-de-la-television/>, visitado el 19 de octubre de 2016, a las 16.11 hrs.

<http://larepublica.pe/imprensa/politica/789447-educacion-civicamusica-y-arte-seran-cursos-obligatorios>, visitado el 14/09/2016 a las 20:01

<http://www.cadperu.com/curso/auditor%C3%ADa-y-fiscalizaci%C3%B3n-tributaria>, domingo, 18 de septiembre de 2016 a las 09:22 PM.

<http://www.ccpll.org/index.php/documentos/comites/comites-2>, (15/07/2016)

<http://www.econ.uchile.cl/es/opinion/evasi-n-versus-elusi-n-diario-estrategia>, visitado el 20 de septiembre de 2016, a las 19:04 hrs. (05/11/2010)

<http://www.elquintopoder.cl/ciudadania/reforma-tributaria-y-evasion/>, visitado el 14 de octubre de 2016, a las 15.19 hrs. (11/05/2014)

<http://www.elquintopoder.cl/ciudadania/reforma-tributaria-y-evasion/>, visitado el 14 de octubre de 2016, a las 15.19 hrs. (11/05/2014)

<http://www.grupoverona.pe/blog/que-debe-hacer-el-nuevo-gobierno-en-cuanto-reforma-tributaria/>, domingo, 18 de septiembre de 2016 a las 09:30 PM.

<http://www.proetica.org.pe/encuesta-2015/>

Entrevista personal a Oscar Iván Barco Lecusan (2016)

ANEXO I⁶⁶

Norma XVI: Calificación, elusión de normas tributarias y simulación.

Para determinar la verdadera naturaleza del hecho imponible, la SUNAT tomará en cuenta los actos, situaciones y relaciones económicas que efectivamente realicen, persigan o establezcan los deudores tributarios.

En caso que se detecten supuestos de elusión de normas tributarias, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT se encuentra facultada para exigir la deuda tributaria o disminuir el importe de los saldos o créditos a favor, pérdidas tributarias, créditos por tributos o eliminar la ventaja tributaria, sin perjuicio de la restitución de los montos que hubieran sido devueltos indebidamente.

Cuando se evite total o parcialmente la realización del hecho imponible o se reduzca la base imponible o la deuda tributaria, o se obtengan saldos o créditos a favor, pérdidas tributarias o créditos por tributos mediante actos respecto de los que se presenten en forma concurrente las siguientes circunstancias, sustentadas por la SUNAT:

- a) Que individualmente o de forma conjunta sean artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido.
- b) Que de su utilización resulten efectos jurídicos o económicos, distintos del ahorro o ventaja tributarios, que sean iguales o similares a los que se hubieran obtenido con los actos usuales o propios.

La SUNAT, aplicará la norma que hubiera correspondido a los actos usuales o propios, ejecutando lo señalado en el segundo párrafo, según sea el caso.

Para tal efecto, se entiende por créditos por tributos el saldo a favor del exportador, el reintegro tributario, recuperación anticipada del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal, devolución definitiva del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal, restitución de derechos arancelarios y cualquier otro concepto similar establecido en las normas tributarias que no constituyan pagos indebidos o en exceso.

En caso de actos simulados calificados por la SUNAT según lo dispuesto en el primer párrafo de la presente norma, se aplicará la norma tributaria correspondiente, atendiendo a los actos efectivamente realizados.

⁶⁶ Texto Único Ordenado del Código Tributario, D.S. N° 133-2013-EF, PUB.22.06.2013, Editorial Gráfica Bernilla.

ANEXO II

LEY N°30230

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS.

Artículo 8. Suspensión de la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo 133-2013-EF y norma modificatoria.

Suspéndese la facultad de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT para aplicar la Norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario, con excepción de lo dispuesto en su primer y último párrafos, a los actos, hechos y situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1121.

Asimismo, para los actos, hechos y situaciones producidas desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1121, suspéndese la aplicación de la Norma XVI de Título Preliminar del Código Tributario, con excepción de lo dispuesto en su primer y último párrafos, hasta que el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, establezca los parámetros de fondo y forma que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario.

ANEXO III

1. Programa curricular en educación inicial⁶⁷.

En esta etapa el niño desarrolla el conocimiento en sí mismo y de los demás, toma conciencia de sus características y capacidades personales, es realista en la representación que tiene del mundo, incluyendo su punto de vista moral. Los ámbitos del desarrollo de la moralidad infantil son: la disciplina, la responsabilidad y las sanciones; para la moral heterónoma el único medio de hacer acatar una regla es sancionándola. En estos primeros años del desarrollo infantil, son fundamentales para la formación del ser humano, la educación que debe estar enfocada a potenciar al máximo su desarrollo cognitivo y la formación de su conciencia moral; de esta manera el Programa de Cultura Tributaria permitirá que el niño construya su seguridad y confianza basados a través de valores morales de una manera más autónoma en el conjunto de sus actividades y experiencias consolidándose como futuros ciudadanos.

2. Programa curricular en educación primaria⁶⁸.

La Educación Primaria, es una etapa en la que los niños participan en la construcción de una cultura democrática en la familia y en la escuela, sentando bases de su formación ciudadana, los estudiantes desarrollan capacidades para participar en los diferentes niveles de la sociedad civil proponiendo alternativas a nuestros problemas seculares, enmarcados en los retos del mundo actual; promoviendo la inserción del estudiante en el actual proceso de globalización a partir de la consolidación, además proponen el reconocimiento de sus roles, derechos y responsabilidades en el contexto donde le corresponde actuar en instituciones locales y nacionales. Asimismo le permite abordar sobre todo la dimensión social de los impuestos, y cómo éstos pueden contribuir al desarrollo del niño en el presente y futuro.

La moral del niño es heterónoma dependiendo de las decisiones y juicios que hacen las personas mayores frente a un hecho para imitarlas, esta es la tarea del docente para conducirlo a una moral autónoma, incentivando que el niño tome sus propias decisiones y manifieste sus juicios frente a cualquier situación que afronte. Debe tomar conciencia acerca de la importancia que es tributar para el sostenimiento de toda nación.

El Programa de Cultura Tributaria permite formar valores desde la escuela para garantizar que los alumnos asuman en los espacios públicos y privados, de tal manera que al llegar a su mayoría de edad se reconozca como ciudadanos sujetos de derechos y obligaciones en su entorno familiar, social y estatal; tomando conciencia de lo importante que es tributar para el sostenimiento y desarrollo del país y de la educación encargada de humanizar y realzar la condición del hombre frente a su realidad, local, nacional e internacional.

3. Programa curricular en educación secundaria⁶⁹.

⁶⁷ Ministerio de Educación, DISEÑO CURRICULAR NACIONAL de Educación Básica Regular, Pág. 59

⁶⁸ Ministerio de Educación, DISEÑO CURRICULAR NACIONAL de Educación Básica Regular, Pág. 161

⁶⁹ Ministerio de Educación, DISEÑO CURRICULAR NACIONAL de Educación Básica Regular, Pág. 316

En esta etapa los adolescentes desarrollan capacidades y valores que les permita orientar su vida y sus actitudes para participar responsablemente en las diversas interacciones sociales, entendiéndose como el desarrollo del ejercicio democrático fundado en los derechos humanos y en valores como libertad, justicia, respeto y solidaridad, los adolescentes se caracterizan por su capacidad de desarrollar hipótesis y deducir nuevos conceptos, manejando representaciones simbólicas abstractas sin referentes reales, con las que realiza correctamente operaciones lógicas.

El Programa de Cultura Tributaria prepara para la participación en sociedad y para solucionar problemas relativos a los asuntos públicos, a través de la Ciudadanía; los adolescentes y jóvenes son los futuros ciudadanos a corto plazo; muchos de ellos integrados tempranamente al mundo laboral, teniendo también un nivel de desarrollo cognitivo óptimo para comprender y practicar de manera crítica y reflexiva los conceptos de ciudadanía y tributación, así mismo están en la etapa de desarrollar su moral autónoma, asumiendo valores ciudadanos que sostienen a la tributación como propios sin necesidad de presiones externas.

ANEXO IV

La conciencia tributaria en el Perú⁷⁰.

La educación tributaria en el Perú se inició en agosto de 1994 con el “Programa de Educación Tributaria”, cuyo objetivo fue “desarrollar la conciencia tributaria en los niños y jóvenes”, se trabajó con las poblaciones de docentes y alumnos de 1° y 2° de secundaria, este programa se amplió para los periodos 1995 – 1996 enfocándose en el tema de Ciudadanía. En los años 1997 – 1998 el programa se modificó teniendo mayor amplitud, continuando con el trabajo a nivel nacional abarcando a docentes y alumnos de 1° a 4° de secundaria. A partir del año 1998 se redefine el objetivo, el cual fue, “contribuir a la formación de actitudes ciudadanas orientadas a la tributación”; se buscó revalorar al tributo como un deber ciudadano y esclarecer la relación entre el Estado y la sociedad. Este mismo año se amplió la cobertura del programa a docentes y alumnos de 1° a 5° de secundaria.

Para los años 1999 y 2004, las acciones de educación tributaria estuvieron circunscritas a actividades puntuales en algunos centros educativos a nivel nacional.

En el año 2005 se reestructuró dándole énfasis al trabajo escolar tomando en cuenta los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo nacional, enfocándose en los docentes y alumnos del último año del nivel inicial, 6° grado de primaria, 1° y 5° años de secundaria. El objetivo planteado para el año 2005 fue “generar mayor conciencia ciudadana y tributaria en la comunidad educativa escolar para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias”. Ya en los años 2006 y 2007, se asumieron como eje primordial, la formación en valores/actitudes propios de la vida democrática y su impacto en la realidad educativa.

Para los periodos sucesivos de 2007, el Programa de Educación Tributaria fue cambiado por el “Programa de Cultura Tributaria”, en alusión a que la cultura viene a ser la fuente integradora del conocimiento, plasmado en las diversas realidades de nuestro territorio.

⁷⁰ Solórzano, Dulio; “La cultura tributaria, un instrumento para combatir la evasión tributaria en el Perú”; Lima, 2011

ANEXO V⁷¹

Textos Legales

Los textos de los artículos 4°bis, 4°ter, 4°quáter, 4°quiquies, 26 bis, 100 bis, 119 y 160 bis, incorporados en el Código Tributario por los números 1, 2, 3, 4, 11, 26, 27 y 29 del artículo 10 de la Ley 20.780, respectivamente, son los siguientes:

Artículo 4°bis. - Las obligaciones tributarias establecidas en las leyes que fijen los hechos imponibles, nacerán y se harán exigibles con arreglo a la naturaleza jurídica de los hechos, actos o negocios realizados, cualquiera que sea la forma o denominación que los interesados le hubieran dado, y prescindiendo de los vicios o defectos que pudieren afectarles.

El Servicio deberá reconocer la buena fe de los contribuyentes. La buena fe en materia tributaria supone reconocer los efectos que se desprendan de los actos o negocios jurídicos o de un conjunto o serie de ellos, según la forma en que estos se hayan celebrado por los contribuyentes.

No hay buena fe si mediante dichos actos o negocios jurídicos o conjunto o serie de ellos, se eluden los hechos imponibles establecidos en las disposiciones legales tributarias correspondientes. Se entenderá que existe elusión de los hechos imponibles en los casos de abuso o simulación establecidos en los artículos 4°ter y 4°quáter, respectivamente.

En los casos en que sea aplicable una norma especial para evitar la elusión, las consecuencias jurídicas se regirán por dicha disposición y no por los artículos 4°ter y 4°quáter.

Corresponderá al Servicio probar la existencia de abuso o simulación en los términos de los artículos 4°ter y 4°quáter, respectivamente. Para la determinación del abuso o la simulación deberán seguirse los procedimientos establecidos en los artículos 4°quiquies y 160 bis.

Artículo 4°ter. - Los hechos imponibles contenidos en las leyes tributarias no podrán ser eludidos mediante el abuso de las formas jurídicas. Se entenderá que existe abuso en materia tributaria cuando se evite total o parcialmente la realización del hecho gravado, o se disminuya la base imponible o la obligación tributaria, o se postergue o difiera el nacimiento de dicha obligación, mediante actos o negocios jurídicos que, individualmente considerados o en su conjunto, no produzcan resultados o efectos jurídicos o económicos relevantes para el contribuyente o un tercero, que sean distintos de los meramente tributarios a que se refiere este inciso.

Es legítima la razonable opción de conductas y alternativas contempladas en la legislación tributaria.

⁷¹ Departamento de Asesoría Jurídica, Circular N°65 del 23 de Julio del 2015, Santiago, Chile.

En consecuencia, no constituirá abuso la sola circunstancia que el mismo resultado económico o jurídico se pueda obtener con otro u otros actos jurídicos que derivarían en una mayor carga tributaria; o que el acto jurídico escogido, o conjunto de ellos, no genere efecto tributario alguno, o bien los genere de manera reducida o diferida en el tiempo o en menor cuantía, siempre que estos efectos sean consecuencias de la ley tributaria.

En caso de abuso se exigirá la obligación tributaria que emana de los hechos imponibles establecidos en la ley.

Artículo 4° quáter. – Habrá también elusión en los actos o negocios en los que exista simulación. En estos casos, los impuestos se aplicarán a los hechos efectivamente realizados por las partes, con independencia de los actos o negocios simulados. Se entenderá que existe simulación, para los efectos tributarios, cuando los actos y negocios jurídicos de que se trate disimulen la configuración del hecho gravado del impuesto o la naturaleza de los elementos constitutivos de la obligación tributaria, o su verdadero monto o data de nacimiento.

Artículo 4° quinquies. – La existencia del abuso o de la simulación a que se refieren los artículos 4°ter y 4° quáter será declarada, a requerimiento del Directo, por el Tribunal Tributario y Aduanero competente, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 160 bis.

Esta declaración sólo podrá ser requerida en la medida que el monto de las diferencias de impuestos determinadas provisoriamente por el Servicio al contribuyente respectivo, exceda la cantidad equivalente a 260 unidades tributarias mensuales a la fecha de la presentación del requerimiento.

Previo a la solicitud de declaración de abuso o simulación y para los efectos de fundar el ejercicio de ésta, el Servicio deberá citar al contribuyente en los términos del artículo 63, pudiendo solicitarle los antecedentes que considere necesarios y pertinentes, incluidos aquellos que sirvan para el establecimiento de la multa del artículo 100 bis. No se aplicarán en este procedimiento los plazos del artículo 59.

El Director deberá solicitar la declaración de abuso o simulación al Tribunal Tributario y Aduanero dentro de los nueve meses siguientes a la contestación de la citación a que se refiere el inciso anterior. El mismo plazo se aplicará en caso de no mediar contestación, el que se contará desde la respectiva citación. El precitado término no se aplicará cuando el remanente de plazo de prescripción de la obligación tributaria sea menor, en cuyo caso se aplicará este último. Terminado este plazo, el Director no podrá solicitar la declaración de abuso o simulación respecto del caso por el que citó al contribuyente o asesor.

Durante el tiempo transcurrido entre la fecha en que se solicite la declaración de abuso o simulación, hasta la resolución que la resuelva, se suspenderá el cómputo de los plazos establecidos en los artículos 200 y 201.

En caso que se establezca la existencia de abuso o simulación para fines tributarios, el Tribunal Tributario y Aduanero deberá así declararlo en la resolución que dicte al efecto, dejando en ella constancia de los actos jurídicos abusivos o simulados, de los antecedentes de hecho y de derecho en que funda dicha calificación, determinando en la misma resolución el monto del impuesto que resulte adeudado, con los respectivos reajustes, intereses penales y multas, ordenando al Servicio emitir la liquidación, giro o resolución que corresponda. Lo anterior, sin

perjuicio de los recursos que, de acuerdo al artículo 160 bis, pueda deducir el Servicio, el contribuyente o quien resulte sancionado con las multas que pudieren aplicarse.

Artículo 26 bis. – Los contribuyentes u obligados al pago de impuestos, que tuvieren interés personal y directo, podrán formular consultas sobre la aplicación de los artículos 4°bis, 4°ter y 4°quáter a los actos, contratos, negocios o actividades económicas que, para tales fines, pongan en conocimiento al Servicio.

El Servicio regulará mediante resolución la forma en que se deberá presentar la consulta a que se refiere este artículo, así como los requisitos que deberá cumplir. El plazo para contestar la consulta será de noventa días, contados desde la recepción de todos los antecedentes necesarios para su adecuada resolución. El Servicio podrá requerir informes o dictámenes a otros organismos, o solicitar del contribuyente el aporte de nuevos antecedentes para la resolución de la consulta.

El Servicio, mediante resolución fundada, podrá ampliar el plazo de respuesta hasta por treinta días.

Expirado el plazo para contestar sin que el Servicio haya emitido respuesta, se entenderá rechazada la consulta. La respuesta tendrá efecto vinculante para el Servicio únicamente con relación al consultante y el caso planteado, y deberá señalar expresamente si los actos, contratos, negocios o actividades económicas sobre las que se formuló la consulta, son o no susceptibles de ser calificadas como abuso o simulación conforme a los artículos 4°bis, 4°ter y 4°quáter. La respuesta no obligará al Servicio cuando varíen los antecedentes de hecho o de derecho en que se fundó.

Artículo 100 bis. – La persona natural o jurídica respecto de quien se acredite haber diseñado o planificado los actos, contratos o negocios constitutivos de abuso o simulación, según lo dispuesto en los artículos 4°ter, 4°quáter, 4°quinquies y 160 bis de este Código, será sancionado con multa de hasta 100% de todos los impuestos que deberían haberse enterado en arcas fiscales, de no mediar dichas conductas indebidas, y que se determinen al contribuyente. Con todo, dicha multa no podrá superar las 100 unidades tributarias anuales.

Para estos efectos, en caso que la infracción haya sido cometida por una persona jurídica, la sanción señalada será aplicada a sus directores o representantes legales si hubieren infringido sus deberes de dirección y supervisión.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, el Servicio sólo podrá aplicar la multa a que se refieren los incisos precedentes cuando, en el caso de haberse deducido reclamación en contra de la respectiva liquidación, giro o resolución, ella se encuentre resuelta por sentencia firme y ejecutoriada, o cuando no se haya deducido reclamo y los plazos para hacerlo se encuentren vencidos. La prescripción de la acción para perseguir esta sanción pecuniaria será de seis años contados desde el vencimiento del plazo para declarar y pagar los impuestos eludidos.

Artículo 119. - Será competente para conocer tanto de la declaración de abuso o simulación, establecida en el artículo 4°quinquies, como de la determinación y aplicación de la multa contemplada en el artículo 100 bis, el Tribunal Tributario y Aduanero en cuyo territorio jurisdiccional tenga su domicilio el contribuyente.

Tratándose de contribuyentes personas jurídicas se entenderá que el domicilio de estas corresponde al de la matriz.

Artículo 160 bis. - El director deberá solicitar la declaración de abuso o simulación a que se refiere el artículo 4° quinquies y, en su caso, la aplicación de la multa establecida en el artículo 100 bis ante el Tribunal Tributario y Aduanero competente, de manera fundada, acompañando los antecedentes de hecho y de derecho en que se sustenta y que permitan la determinación de los impuestos, intereses penales y multas que dé lugar la declaración judicial a que se refiere este artículo.

De la solicitud del Servicio se conferirá traslado al contribuyente y a los posibles responsables del diseño o planificación de los actos, contratos o negocios susceptibles de constituir abuso o simulación, por el término de noventa días. Su contestación deberá contener una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho en que se basa su oposición a la declaración de abuso o simulación o, en su caso, a la responsabilidad por el diseño o planificación de los actos, contratos o negocios constitutivos de abuso o simulación.

Vencido el plazo para evacuar el traslado, haya o no contestado el contribuyente o el posible responsable, el Tribunal citará a las partes a una audiencia que deberá fijarse a contar el séptimo día y no más del allá del decimoquinto, contado desde la fecha de la notificación de dicha citación, con el objeto que expongan sobre los puntos planteados tanto en la solicitud como en la contestación, en caso que la hubiere. En caso que el contribuyente o el posible responsable aporten en esta audiencia nuevos antecedentes a los cuales el Servicio no haya tenido acceso previo, se le conferirá a éste un plazo de quince días para emitir sus descargos pertinentes.

Vencido el último plazo a que se refiere el inciso anterior, y en la medida que hubiere controversia sobre algún hecho sustancial y pertinente, el Tribunal abrirá un término probatorio por un plazo de veinte días. En contra de la resolución que fije los puntos sobre los cuales deberá recaer la prueba, sólo procederá el recurso de reposición dentro del plazo de cinco días. Concluido el término probatorio, se otorgará a las partes un plazo de cinco días para efectuar observaciones a la prueba rendida, tras lo cual el Tribunal resolverá en un plazo de veinte días. El tribunal apreciará la prueba de acuerdo a las reglas de la sana crítica y deberá fundar su decisión teniendo en consideración la naturaleza económica de los hechos imposables conforme a lo establecido en el artículo 4° bis.

En contra de la resolución que se pronuncia sobre la solicitud procederá el recurso de apelación, el que deberá interponerse en el plazo de quince días contado desde la notificación respectiva, y se concederá en ambos efectos. La apelación se tramitará en cuenta, a menos que cualquiera de las partes, dentro del plazo de cinco días contado desde el ingreso de los autos en la Secretaría de la Corte de Apelaciones, solicite alegatos. En contra de la resolución de la Corte de Apelaciones procederá el recurso de casación en el fondo o la forma.

La liquidación, giro, resolución o multa, que se emita en cumplimiento de la sentencia firme dictada en el procedimiento que declare la existencia del abuso o de la simulación o la responsabilidad por el diseño o planificación de los actos, contratos o negocios constitutivos de abuso o simulación, no serán susceptibles de reclamo alguno. Las controversias que surjan respecto al cumplimiento de la sentencia, serán resueltas en forma incidental por el Tribunal que la dictó.

En lo no establecido por este Párrafo, y en cuanto la naturaleza de la tramitación lo permita, se aplicarán las demás normas contenidas en el Título II de este Libro.

ANEXO VI⁷²

LEY NÚM. 20.911 CREA EL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA PARA LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES RECONOCIDOS POR EL ESTADO

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente:

Proyecto de ley:

"Artículo único.- Los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado deberán incluir en los niveles de enseñanza parvularia, básica y media un Plan de Formación Ciudadana, que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales en esta materia, que brinde a los estudiantes la preparación necesaria para asumir una vida responsable en una sociedad libre y de orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana, como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso. Asimismo, deberá propender a la formación de ciudadanos, con valores y conocimientos para fomentar el desarrollo del país, con una visión del mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social. En el caso de la educación parvularia, este plan se hará de acuerdo a las características particulares de este nivel y su contexto, por ejemplo, a través del juego.

Los objetivos de este plan serán:

- a) Promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella, entendidos éstos en el marco de una república democrática, con el propósito de formar una ciudadanía activa en el ejercicio y cumplimiento de estos derechos y deberes.
- b) Fomentar en los estudiantes el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable, respetuosa, abierta y creativa.
- c) Promover el conocimiento, comprensión y análisis del Estado de Derecho y de la institucionalidad local, regional y nacional, y la formación de virtudes cívicas en los estudiantes.
- d) Promover el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, con especial énfasis en los derechos del niño.
- e) Fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país.
- f) Fomentar la participación de los estudiantes en temas de interés público.
- g) Garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en la escuela.

⁷² Ley 20.911, publicada el 17 de marzo del 2016.

h) Fomentar una cultura de la transparencia y la probidad.

i) Fomentar en los estudiantes la tolerancia y el pluralismo.

El Plan deberá considerar la implementación de acciones concretas que permitan cumplir con estos objetivos, entre las que se podrán considerar:

i. Una planificación curricular que visibilice de modo explícito los objetivos de aprendizaje transversales que refuerzan el desarrollo de la ciudadanía, la ética y una cultura democrática en las distintas asignaturas del currículum escolar.

ii. La realización de talleres y actividades extraprogramáticas, en los cuales haya una integración y retroalimentación de la comunidad educativa.

iii. La formación de docentes y directivos en relación con los objetivos y contenidos establecidos en esta ley.

iv. El desarrollo de actividades de apertura del establecimiento a la comunidad.

v. Actividades para promover una cultura de diálogo y sana convivencia escolar.

vi. Estrategias para fomentar la representación y participación de los estudiantes.

vii. Otras que el sostenedor en conjunto con la comunidad educativa consideren pertinentes.

Cada sostenedor podrá fijar libremente el contenido del plan de formación ciudadana, en conformidad a lo establecido en los incisos precedentes, debiendo tener a la vista las bases curriculares aprobadas por el Consejo Nacional de Educación, conforme a lo establecido en el artículo 31 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

Con el objeto de promover una adecuada implementación del Plan de Formación Ciudadana, éste podrá incluirse en el proyecto educativo institucional de los establecimientos y, o en su plan de mejoramiento educativo, según lo disponga el sostenedor.

El Plan será de carácter público. El director del establecimiento lo dará a conocer a comienzos de cada año al Consejo Escolar y consultará con éste las modificaciones que deban hacerse para perfeccionarlo.

Al Ministerio de Educación le corresponderá apoyar a los sostenedores y establecimientos educacionales que así lo soliciten, en el desarrollo de sus respectivos planes. Asimismo, el Ministerio pondrá a disposición del sistema escolar orientaciones curriculares, ejemplos de planes y recursos educativos con el objeto de facilitar la implementación de aquellos.

Asimismo, el Ministerio de Educación, en el marco de sus atribuciones, fomentará que en la formación inicial docente se incorpore la formación ciudadana y educación cívica.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- La presente ley entrará en vigencia al inicio del año escolar 2016.

Artículo segundo. - El Ministerio de Educación impulsará a más tardar durante el año 2017 la incorporación de una asignatura obligatoria de Formación Ciudadana para los niveles de 3º y 4º año de la enseñanza media, de conformidad al procedimiento contemplado en el artículo 31 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, que permite establecer las bases curriculares."

ANEXO VII⁷³

Modificación introducida por la Ley

Mediante el Art. 2º, N° 11, de la Ley N° 20.780, se agregaron los siguientes incisos tercero y cuarto al Art. 64, del D.L. N°825:

Inciso tercero: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo y en el artículo 1º de decreto N° 1.001, de 2006, del Ministerio de Hacienda, los contribuyentes que a continuación se indican podrán postergar el pago íntegro del impuesto al valor agregado devengado en un respectivo mes, hasta dos meses después de las fechas de pago señaladas en las precitadas disposiciones:

- a) Contribuyentes acogidos a lo dispuesto en la letra A del artículo 14 ter de la ley sobre impuesto a la renta.
- b) Contribuyentes acogidos al régimen general de contabilidad completa o simplificada, cuyo promedio anual de los ingresos de su giro no supere las 100.000 unidades de fomento en los últimos tres años calendario”.

Inciso cuarto: “Para efectos de lo dispuesto en los incisos precedentes, el Servicio de Impuesto Internos establecerá la forma y procedimientos en que se hará efectiva la postergación a que se refiere el inciso anterior. Con todo, en estos casos no podrá prorrogarse la obligación de declarar el impuesto”.

⁷³Circular N°64 del SII, del 01 de diciembre del 2014.