

Propuestas para incrementar la recaudación tributaria

ALEXA ADRIAZOLA BURGA^(*)

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Magíster en Derecho y Economía por la Queen Mary University of London.
Profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SUMARIO:

- I. **Introducción.**
- II. **Propuestas.**
 1. **Primera propuesta: identificación nacional y registro tributario.**
 - 1.1. **Desventajas.**
 - 1.2. **Ventajas.**
 2. **Segunda propuesta: trámites administrativos y de acceso a servicios públicos.**
 - 2.1. **Trámites administrativos.**
 - 2.2. **Servicios privados.**
 - 2.2.1. **Empresas que prestan servicios telefónicos con contratos de largo plazo —planes *postpago*—.**
 - 2.2.2. **Servicios bancarios y financieros.**
 - 2.3. **Desventajas.**
 - 2.4. **Ventajas.**
 3. **Tercera propuesta: asociaciones profesionales.**
 - 3.1. **Desventajas.**
 - 3.2. **Ventajas.**
 4. **Cuarta propuesta: matrícula en las escuelas y universidades privadas.**
 - 4.1. **Desventajas.**
 - 4.2. **Ventajas.**
 5. **Quinta propuesta: incentivos para la salud pública y privada.**
 - 5.1. **Desventajas.**
 - 5.2. **Ventajas.**
- III. **Conclusiones.**

(*) Este artículo ha sido elaborado para **ADVOCATUS** teniendo como fuente el trabajo realizado por la autora para obtener el título de magíster en Derecho y Economía. Un agradecimiento especial a Nicolás Vásquez De la Gala, quien colaboró en la actualización y traducción del artículo.

RESUMEN:

La autora plantea cinco propuestas con el fin de acortar la brecha económica y social que hay en el Perú —representada por el acceso a servicios públicos y privados— al aumentar el número de contribuyentes, y con ello la recaudación tributaria, para obtener así una mayor cantidad y calidad de servicios públicos. De este modo, se generaría confianza en los ciudadanos peruanos ante el Gobierno y se crearía una cultura tributaria que paulatinamente aumente la recaudación tributaria.

Palabras clave: brecha económica y social, contribuyentes, recaudación tributaria, servicios públicos, cultura tributaria.

ABSTRACT:

The author puts forward five proposals in order to shorten the economic and social gap that exists in Peru —represented by the access to public and private services— by increasing the number of taxpayers, and thus tax collection, in order to obtain a higher quantity and quality of public services. Therefore, confidence would be generated in Peruvian citizens towards the Government and a tax culture that gradually increases tax collection would be created.

Keywords: economic and social gap, taxpayers, tax collection, public services, tax culture.

I. INTRODUCCIÓN

Perú es un país rico en recursos naturales, cultura y biodiversidad; sin embargo, también se caracteriza por ser desequilibrado en el desarrollo económico y social, lo que se refleja en zonas de pobreza y extrema pobreza, analfabetismo, desempleo, entre otros aspectos.

Si bien desde el 2001 el Perú ha experimentado un crecimiento de la economía, lo que ha reducido la pobreza en grandes porcentajes, aún existen importantes deficiencias que afectan el goce efectivo de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

Una prueba de lo anterior es la falta de prestación de tres servicios públicos principales como lo son el desagüe¹, el agua potable² y la electricidad.³ En la siguiente tabla se muestran los porcentajes de la población que cuenta con acceso a estos servicios:

Servicio Público	Población Total	Población Urbana	Población Rural
Desagüe	72.7%	88.8%	16.6%
Agua Potable	79.5%	84.9%	62.5%
Electricidad	95.2%	99.0%	82.3%

Como podemos observar, aún existe un número importante de la población, sobre todo que vive en una zona rural, que carece de servicios públicos esenciales, por lo que su calidad de vida es reducida. Sin embargo, llama también la atención que incluso en las zonas urbanas exista deficiencia de estos tres servicios básicos.

Por otro lado, la falta de presencia del Estado ha generado un altísimo nivel de informalidad. Para fines de este artículo, se utiliza el término informal para incluir a aquellas empresas y personas que generan ingresos pero que no se encuentran registradas ante la Superintendencia

1. "Perú: Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico", en *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, acceso el 10 de septiembre de 2020, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_y_saneamiento.pdf
2. *Ibid.*, p. 3.
3. "Disponibilidad de alumbrado eléctrico por red pública en viviendas particulares, según departamento", en *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, acceso el 10 de septiembre de 2020, <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/housing/>

Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria — SUNAT es decir, que no cuentan con un Registro Único de Contribuyentes — RUC, generando una omisión total de sus ingresos tributables. Además, debemos considerar que hasta el 2014 solo el 29% de la población tenía cuentas en el sistema bancario o financiero nacional, por lo que las posibilidades que tiene la SUNAT de identificar supuestos de elusión, evasión u omisión de impuestos se reducen.⁴

En este contexto, es importante destacar que, a pesar del escenario descrito, aproximadamente el 34.2% de los ingresos obtenidos por el Gobierno provienen de la recaudación de impuestos. Principalmente la recaudación proviene del Impuesto a la Renta, que representa el 39.8%; y del Impuesto General a las Ventas — IGV, que representa el 58.0% de los impuestos⁵. Sin embargo, el nivel de evasión de estos impuestos asciende a 50% para el Impuesto a la Renta y 31.4% para el IGV.⁶

Finalmente, es importante señalar que el número total de contribuyentes registrados por la SUNAT, a diciembre de 2018, era inferior a un tercio de la población, incluyendo tanto a individuos, como a empresas y organizaciones benéficas, entre otros.

Respecto a lo anterior, observamos que, por ejemplo, en el 2018 los ingresos de la recaudación tributaria representaron solo el 20.1% del Producto Bruto Interno — PBI, importe que se encuentra debajo del promedio y de lo recaudado en otros países de la región.

Ahora bien, considerando el bajo nivel de recaudación que existe en Perú, el Gobierno se ve mu-

chas veces imposibilitado de prestar servicios públicos de calidad o suficientes ya que, como resulta evidente, no cuenta con los fondos necesarios para satisfacer la demanda de los mismos.

Considerando la brecha económica y social que hay en Perú, representada muchas veces por los servicios públicos ofrecidos por el Gobierno y los servicios públicos ofrecidos por compañías privadas, un mecanismo para acortar o eliminar dicha brecha es incrementar la recaudación tributaria. Sin embargo, ¿cómo aumentamos la recaudación tributaria en el Perú, considerando que es un país carente de una cultura tributaria nacional y que muchas veces los ciudadanos consideran que pagan impuestos sin recibir nada a cambio del Gobierno?

La pregunta del párrafo anterior es una interrogante sin una respuesta única y con diferentes aristas que exigen una visión integral. A través de este artículo se busca proponer, mediante un ensayo de laboratorio y sujeto a todas las críticas de quienes tienen la capacidad de implementar decisiones económicas y sociales desde el lado gubernamental, algunas propuestas a través de las cuales se aprueben incentivos y obligaciones que puedan ayudar a aumentar el número de contribuyentes y, por consiguiente, aumentar la recaudación tributaria. Ello, seguido de una buena gestión y políticas estatales, debería significar un incremento en la calidad y cantidad de servicios públicos prestados a favor de los ciudadanos.

Estas propuestas se centrarán en incorporar nuevas políticas que incentiven el pago de impuestos y, en algunos casos, políticas que generen que los ciudadanos se vean obligados a re-

-
4. Cabe señalar que en algunas ocasiones, la SUNAT identifica supuestos de omisión de impuestos mediante el cruce de información que realiza con información financiera relacionada al Impuesto a las Transacciones Financieras. Es decir, este impuesto sirve para detectar, en algunas ocasiones, supuestos que, estando gravados según la legislación, no representaron ingresos para el fisco.
 5. "Ingresos tributarios del gobierno central, según tipos de impuestos", *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, acceso el 10 de septiembre de 2020, <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/public-finance>
 6. "Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019", en *Ministerio de Economía y Finanzas*, acceso el 10 de julio de 2021, https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2017_2019_Revisado.pdf

gistrarse ante la SUNAT, mediante la obtención de su Registro Único de Contribuyentes.

El objetivo de estos incentivos es generar confianza de los ciudadanos peruanos ante el Gobierno, con el fin de crear una cultura tributaria que aumente, progresivamente, la recaudación tributaria.

II. PROPUESTAS

A continuación se desarrollarán las cinco propuestas, detallando en cada una aspectos positivos y negativos previamente identificados, con alternativas de solución sobre los mismos.

1. Primera propuesta: identificación nacional y registro tributario.

Como se sabe, en Perú la mayoría de edad se alcanza a los 18 años. A partir de esta edad, los ciudadanos están obligados a registrarse como mayores de edad ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil — RENIEC, obteniendo así su Documento Nacional de Identidad — DNI. A partir de entonces, se debe cumplir con una serie de obligaciones civiles para las cuales es necesario contar con este documento, entre ellas la capacidad de elegir a los representantes políticos, acceder a financiamientos, entre otros.

La propuesta consiste en que, al momento de obtener el DNI, las personas se registren de forma automática ante la SUNAT mediante la obtención de su RUC, de forma tal que esto incentive a que los ciudadanos tengan la posibilidad y facultad de pagar sus impuestos desde que cumplen la mayoría de edad. Con relación a esto, el mensaje que se busca internalizar es que la mayoría de edad conlleva obligaciones con el Estado como lo es el pago de impuestos. Si bien es cierto que en Perú y según nuestra norma del Impuesto a la Renta, un menor

de edad podría estar obligado al pago de sus impuestos, esta obligación es cumplida por los padres en representación de los primeros, pero no es que exista una particular conciencia de esta obligación por parte de los jóvenes que se incorporan activamente a la vida económica.

Cabe destacar que en el año 2016, 550,169 peruanos tenían 18 años y 573,680 tenían 17 años. Esto significa que anualmente la SUNAT tendría la posibilidad de agregar aproximadamente un 2% de la población nacional —aproximadamente la población nacional es cercana a los 31 millones— como contribuyentes. Por supuesto, esto no implicará un aumento inmediato de la recaudación tributaria, pero ayudará a generar una cultura tributaria nacional. Nuevamente, resaltar el mensaje de que los más jóvenes aprendan que uno de sus deberes como ciudadanos es pagar impuestos sin importar a la actividad económica que se dediquen.

Ahora bien, en el caso de personas mayores de 18 que ya tienen su DNI, la medida podría aplicarse cuando ocurra alguna de las siguientes situaciones:

- a) Renovación del DNI: es un deber legal renovar los DNI cada 8 años.
- b) Cambio de datos: toda persona que cambie los datos —dirección, estado civil, apellidos, donación de órganos, entre otros— debe renovarlo.
- c) Obtener un nuevo DNI por pérdida.

En atención a lo anterior, cuando ocurra cualquiera de estas situaciones, automáticamente los ciudadanos obtendrían su RUC.

En línea con lo descrito, debemos indicar que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos — OCDE, *“el registro de contribuyentes es una clave para aumentar los ingresos fiscales”*⁷, por lo que es muy importante

7. OECD & ITC, *Examples of successful DRM Reforms and the Role of International Co-operation* (2015), acceso el 9 de julio de 2021, <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/examples-of-successful-DRM-reforms-and-the-role-of-international-co-operation.pdf>

implementar medidas que ayuden a la Administración Tributaria a identificar los potenciales contribuyentes, puesto que de forma directa debería aumentar también la recaudación tributaria.

Por ejemplo, en Burundi, país africano, se aplicaron políticas similares. En ese país el objetivo era reducir el sector informal, por lo que en los centros comerciales se instaló un equipo de funcionarios de registro que ayudaron a los comerciantes a registrarse y les explicaron la importancia del pago de los impuestos. Esta medida generó que más de 7000 personas se registren como contribuyentes durante el tiempo que duró la campaña.⁸

En esta propuesta, el registro sería obligatorio en tanto contar con él sería un requisito para mantener, renovar u obtener el DNI, y sin este documento son muy limitadas las acciones civiles, administrativas y comerciales que se pueden realizar, por lo que el impacto debería ser importante y cubrir progresivamente a toda la población activa económicamente.

1.1. Desventajas.

Con el registro masivo de ciudadanos ante la SUNAT, podría ocurrir que esta entidad tenga un gran número de contribuyentes registrados en su base de datos sin que ello implique una recaudación de todos ellos, considerando los evidentes límites en la recaudación, y esta situación podría interferir con las acciones de auditoría y fiscalización, pues la cantidad de información por procesar sería mayor a la actual.

Sin embargo, los avances tecnológicos permiten contar con las herramientas suficientes para seleccionar la información más importante de una base de datos. Eso, evidentemente, es solo posible luego de formar esa base de datos y esta propuesta tendría por finalidad ayudar justamente a ello.

1.2. Ventajas.

La información es una de las herramientas más poderosas para cualquier Administración Tributaria. En un país en vías de desarrollo como el nuestro, un aspecto importante del fracaso en la recaudación de impuestos es la falta de información. Teniendo en cuenta esta situación, brindar a la Administración Tributaria más información generará, tarde o temprano, la posibilidad de aumentar la recaudación de impuestos.

Es importante indicar que uno de los principales problemas en la recaudación en Perú no son solo las personas que no pagan impuestos, sino también la imposibilidad que tiene la SUNAT para identificar quienes son los potenciales contribuyentes, dado que ni siquiera cuentan con RUC.

2. Segunda propuesta: trámites administrativos y de acceso a servicios privados.

2.1. Trámites administrativos.

En Perú, como en muchos otros países, el Gobierno presta diversos servicios públicos como la emisión de antecedentes penales, apostillado de documentos, entre otros. Esta medida estaría orientada a que, para realizar estos procedimientos, sea un requisito identificarse con el RUC, en lugar de solo ser necesario identificarse con el DNI.

De igual forma que en la medida anterior, esta segunda medida estaría orientada a aumentar la cultura tributaria y el número de contribuyentes inscritos ante la Administración Tributaria. Lo más probable es que las personas que realizan estos procedimientos administrativos lo hagan porque les servirán para sus actividades económicas. Por ejemplo, para solicitar un nuevo empleo, para realizar actividad económica en el extranjero, entre otras. Por tanto, la SUNAT podrá tener mayor información sobre qué actividades

8. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education* (Primera Edición, OECD Publishing, 2015).

realizan los ciudadanos y dónde existen rentas que deberían estar tributando.

2.2. Servicios privados.

Respecto a los servicios privados, algunos de éstos solo pueden ser contratados o adquiridos por personas mayores de edad, es decir, que cuentan con plena capacidad de ejercicio, y también solo por personas que puedan acreditar solvencia económica. En consecuencia, las empresas que brindan estos servicios podrían exigirles a sus clientes que se identifiquen con su número de RUC, así como exigirles que acrediten que han presentado sus declaraciones juradas impuestos y el pago de estos.

Al respecto, sería necesario que el Gobierno determine cuáles son las empresas que pueden afrontar estas obligaciones, pues sin lugar a duda incrementarían sus gastos administrativos. No obstante, si se les otorgan incentivos como, por ejemplo, mayor deducción de gastos para efectos tributarios, no deberían surgir mayores cuestionamientos. Debemos considerar que desde el año 2000, la economía peruana está fuertemente concentrada en el sector privado. Por ejemplo, el capital nacional y extranjero privado representan aproximadamente el 28% del Producto Bruto Interno de Perú.⁹

Ahora bien, este mecanismo se podría aplicar principalmente a los siguientes dos tipos de empresas:

2.2.1. Empresas que prestan servicios telefónicos con contratos de largo plazo — planes *postpago*—.

En primer lugar, es importante señalar que este tipo de contratos pueden ser suscritos solo por personas que tienen los ingresos suficientes para asumir el pago de los mismos. Al respecto, una de las compañías que brinda este servicio menciona en su página web, de forma expresa, que este tipo de contratos están sujetos a una evaluación crediticia.¹⁰

En consecuencia, esta segunda propuesta podría aumentar el número de contribuyentes con determinada solvencia económica, obligándolos así a presentar sus declaraciones de impuestos, con el fin de poder suscribir este tipo de contratos.

Es importante tener en cuenta que el número de usuarios de estos servicios ha aumentado sustancialmente en los últimos años. Al respecto, observamos que, desde el año 2004 hasta el año 2015, el aumento del teléfono móvil en zonas rurales fue del 1% al 73%, mientras que en el área urbana fue del 23% al 90%.¹¹

2.2.2. Servicios bancarios y financieros.

Actualmente, cuando una persona solicita un préstamo a cualquier entidad bancaria o financiera no debe identificarse con su número de RUC, ni debe acreditar que ha presentado sus declaraciones de impuestos o demostrar que no estaba obligado a hacerlo. En algunos casos, es suficiente con demostrar que el solicitante ha cumplido con pagar sus créditos anteriores de forma puntual e íntegra¹² o con aplicar sistemas de “ahorro casa” para la adquisición de inmuebles, según los cuales las personas pueden acceder a un préstamo hipotecario tan

-
9. John Crabtree & Francisco Durand, *Peru: Elite Power and Political Capture* (Nueva York: Bloomsbury Publishing, 2017).
 10. "Tienda Claro", Claro, acceso el 10 de septiembre de 2020, <https://catalogo.claro.com.pe/equipo/31302/apple/iphone-11-pro>
 11. Banco Mundial, “*Systematic Country Diagnostic*”, acceso el 10 de septiembre de 2020, <http://documents.worldbank.org/curated/en/919181490109288624/pdf/Peru-SCD-final-3-16-17-03162017.pdf>
 12. Erick Lahuara, “Sistema financiero, informalidad y evasión tributaria en Perú”, *Estudios Económicos* 32, (2016): 55-70.

solo acreditando depositar el monto de la cuota hipotecaria por determinado número de meses para posteriormente aprobarse el crédito hipotecario sin ser necesario presentar mayor documentación. Por tanto, es el propio sistema financiero peruano el que permite que la informalidad coexista con la formalidad, en lugar de luchar contra la primera.

Según un investigador del Banco Central de Reserva del Perú, en el año 2014 el 19.2% de los deudores registrados en el sistema bancario y financiero eran informales, es decir, no contaban con RUC y no pagaban ni declaraban impuestos ante la SUNAT. Asimismo, es importante indicar que el 59.7% de los 19.2% de los deudores financieros informales eran pequeñas empresas.¹³

Esta propuesta implica la modificación del ordenamiento jurídico con el fin de obligar a las empresas del sistema bancario y financiero a solicitar a sus clientes a identificarse con su RUC y a que acrediten que han cumplido sus obligaciones tributarias. Esta medida aumentaría el número de posibles contribuyentes y también la recaudación tributaria, pues se utilizarían las herramientas con las que ya cuentan estas empresas para acreditar los fondos necesarios para el pago de sus obligaciones financieras.

2.3. Desventajas.

Si bien es posible indicar que estos requisitos podrían perjudicar la economía, en tanto se establecerían limitaciones al acceso a los créditos y se podría generar un mercado secundario de créditos, otorgados por personas no sujetas a las regulaciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones — SBS; estas críticas se pueden contraargumentar mediante el establecimiento de prohibiciones en el sentido de que empresas

o personas ajenas a las reguladas por la SBS no puedan otorgar créditos y el incumplimiento de estas prohibiciones tenga efectos penales y pecuniarios. Por lo tanto, la única posibilidad que tendrían los ciudadanos sería acudir a las empresas formales reguladas por la SBS y, en consecuencia, verse obligadas a cumplir sus obligaciones tributarias.

Los requisitos de identificarse con RUC y/o presentar declaraciones de impuestos podría reducir la demanda de créditos en el sistema bancario y financiero. Esto generaría que el sistema tributario nacional estaría quebrantado el principio de neutralidad de los impuestos ante la economía nacional. No obstante, la realidad nos ha demostrado que es posible utilizar los impuestos para moldear el comportamiento de los ciudadanos de manera eficaz dejando en un segundo lugar su neutralidad. Por ejemplo, podemos observar los casos de los tributos relacionados al cuidado del medio ambiente.

Otra desventaja sería el potencial e imprevisible crecimiento de un mercado de falsificación de documentos, pues muchas personas acudirían a falsificadores para no tener que cumplir sus obligaciones tributarias. En ese sentido, las empresas financieras tendrían que invertir en la especialización de sus trabajadores para la detección de documentos falsos, con el fin de evitar fraudes crediticios.¹⁴ Sin embargo, esta desventaja también puede ser atacada desde la propia SUNAT a través de validaciones en línea.

2.4. Ventajas.

La contratación de algunos servicios públicos o privados implica, en la mayoría de los casos, una capacidad económica y, por ende, tributaria. En el caso de empresas privadas, actualmente muchas de estas realizan una evaluación crediticia personal a fin de determinar si

13. La Investigación realizada por el BCRP fue realizada con información recolectada durante el 2014. El número total de cliente del sistema bancario y financiero peruano durante ese año fue de 9,580,902.

14. "Revenue Mobilization in Developing Countries", en Fondo Monetario Internacional, acceso el 10 de septiembre de 2020, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>

se obligarán a prestar los servicios. En consecuencia, esta información utilizada por las empresas privadas también podría ser utilizada por el Gobierno.

Un ejemplo sería lo que ocurre en Nigeria, pues podemos observar que el artículo 85 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales de este país establece que, para el acceso a algún servicio público o privado, es necesario obtener y presentar un certificado de liquidación de impuestos de los 3 años anteriores al año en curso; algunos de los servicios comprendidos aquí son los préstamos, registros como contratistas, etc.¹⁵ Como cualquier otra política pública, la eficiencia de esta medida y sus resultados positivos dependerá de la correcta aplicación de la ley.¹⁶

En síntesis, algunos servicios demuestran una capacidad tributaria evidente de las personas, por lo que en estos casos el gobierno podría y debería imponer como obligación que las empresas proveedoras tengan que exigirle a sus clientes que se identifiquen con un número de RUC y/o que acrediten la declaración y el pago de impuestos de los años anteriores.¹⁷

3. Tercera propuesta: asociaciones profesionales.

En el Perú existen 35 asociaciones de profesionales. Cada una de estas asociaciones otorga un número de identificación a cada miembro con la finalidad que estos puedan ejercer legalmente sus

actividades profesionales en el Perú. Para obtener estos números de identificación, cada miembro debe cumplir con una serie de requisitos dependiendo de cada asociación. Además, para mantener activa la membresía, es necesario que los miembros paguen cuotas mensuales o anuales.

Asimismo, alrededor del 70% de las personas activas económicamente no tiene un trabajo formal, es decir, que no declara ni paga impuestos. Ahora, si bien no todos los trabajadores informales son profesionales miembros de estas asociaciones, sí es posible afirmar que parte de ellos son profesionales, ya sea que trabajan de forma independiente o para empresas informales.

En atención a lo anterior, la propuesta consiste en que las asociaciones profesionales exijan a sus miembros —actuales y futuros— que se identifiquen con RUC y que acrediten el cumplimiento de sus obligaciones tributarias pues, de lo contrario, no podrían ejercer sus actividades profesionales de manera íntegra. Dicho lo anterior, los miembros de las asociaciones profesionales se verían obligados a obtener su RUC y/o a cumplir sus obligaciones tributarias, es decir, a presentar sus declaraciones de impuestos, salvo que no estuviesen obligados.

Respecto a lo indicado, corresponde señalar que en el 2014 estaban registrados en asociaciones profesionales alrededor de 130,000 abogados¹⁸, 65,000¹⁹ médicos y a mediados del

15. *Personal Income Tax Act of 2011*, Nigeria.

16. Chukwuebuka Uyanwa, "10 Steps Nigeria Should Take to Increase its Tax Revenue", 9 de junio de 2016, <https://www.linkedin.com/pulse/10-steps-nigeria-should-take-increase-its-tax-revenue-uyanwa/>

17. Es importante mencionar que en Perú existe un derecho constitucional al secreto bancario, según el cual para ver el detalle de las operaciones financieras realizadas por una persona la Administración Tributaria debe requerir una autorización judicial o que los contribuyentes se la otorguen de forma voluntaria. En consecuencia, para aplicar esta medida sería necesario eliminar o relativizar este derecho, ya que no solo permite la evasión tributaria, sino también la corrupción. No obstante, el argumento que muchas personas suelen utilizar para oponerse a esta medida es la prevalencia de la seguridad personal.

18. "En el Perú hay más de 130,000 abogados colegiados", La Ley, acceso el 10 de septiembre de 2020, <http://laley.pe/not/1215/los-abogados-en-el-peru/>

19. "Número de médicos según departamento", Instituto Nacional de Estadística e Informática, acceso el 10 de septiembre de 2020, https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/orden-2_23.xls

2017 había 201,000 ingenieros.²⁰ Estos números representan aproximadamente el 1.44% de los peruanos, en consecuencia, por lo menos este número de personas estarían obligados a cumplir sus obligaciones tributarias.

3.1. Desventajas.

La desventaja de esta propuesta es la falta de especialización y práctica en la identificación de documentos falsos —constancias con sellos falsos de la SUNAT o de declaraciones que nunca fueron presentadas—. No obstante, dado que en esta medida las entidades obligadas a verificar la veracidad de los documentos serían entidades con obligaciones públicas o sociales, sí se les podría exigir que identifiquen cuando un sujeto está presentando documentos falsos o adulterados.

3.2. Ventajas.

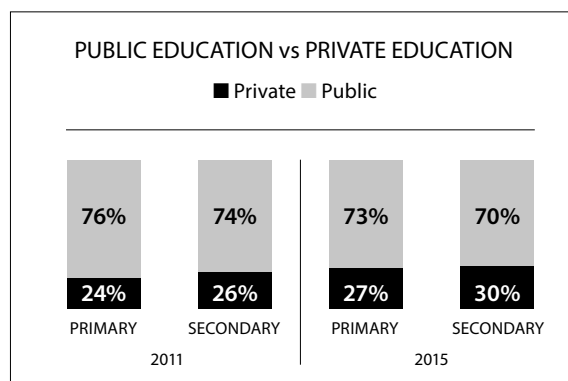
La Administración Tributaria tendría mayores indicadores para identificar los potenciales contribuyentes de impuestos. Así, es más eficiente económicamente que sean las asociaciones profesionales las entidades encargadas de recolectar la información de sus miembros y no la Administración Tributaria.

4. Cuarta propuesta: matrícula en las escuelas y universidades privadas.

En el Perú las escuelas públicas brindan un servicio educativo de muy baja calidad, razón por la cual las familias prefieren que sus hijos asistan a escuelas privadas. Ahora bien, dentro de las familias que envían a sus hijos a escuelas privadas se encuentran, sin lugar a dudas, familias que obtienen sus ingresos de economías informales pero que tienen suficientes recursos para afrontar los gastos correspondientes a escuelas privadas, es decir, a pesar de contar con

suficiente capacidad económica contributiva, no declaran ni pagan sus impuestos.

Para contextualizar esta medida, debemos considerar que hasta el 2015, 1,764,205 estudiantes asistían a escuelas privadas, mientras 4,430,765 lo hacían a escuelas públicas.²¹ El gráfico a continuación demuestra una comparación entre estudiantes que asistían a escuelas públicas y privadas entre los años 2011 y 2015.



Como podemos observar, con el transcurso de los años son más las personas que asisten a escuelas privadas y menos las que asisten a escuelas públicas. Esto tendría sustento en el crecimiento económico parejo que experimenta el Perú, no obstante, ello no ha representado un aumento sustancial en la recaudación tributaria.

Así, considerando los números detallados, es posible hacer un cálculo referencial. Al respecto, considerando que existen un promedio de dos niños por cada familia peruana, existirían entonces un aproximado de 882,102 familias que pudieron solventar el pago de una escuela privada. En consecuencia, es probable que por lo menos estas familias hayan tenido que pagar impuestos, pero esto no significa que lo hayan hecho.

20. "Ingenieros colegiados por Capítulos y por sedes del 01/01/1962 al 30/06/2017", Colegio de Ingenieros del Perú, acceso el 9 de julio de 2021, <https://www.cip.org.pe/publicaciones/estadisticas/documentos/sis2017-06.pdf>

21. "National Monitoring: Distribution of enrolment by type of institution", Unesco Institute for Statistics, acceso el 9 de julio de 2021, <http://data.uis.unesco.org/>

Bajo estas circunstancias, la propuesta es establecer una obligación para las escuelas privadas consistente en que soliciten, como un requisito necesario para la matrícula de los niños, que los padres se identifiquen con su número de RUC y que acrediten que han presentado sus declaraciones de impuestos o que no estaban obligados a hacerlo. Esta medida podría ser aplicada incluso para universidades privadas y este caso la obligación sería aplicable tanto a los padres como a los estudiantes que pagan sus propias pensiones universitarias.

Es pertinente mencionar que algunas entidades educativas cuentan con beneficios tributarios, por ende, es posible establecer como un requisito para que estas entidades continúen con estos beneficios tributarios que cumplan con exigir las formalidades antes descritas.

Ahora bien, para evitar que las obligaciones mencionadas generen una restricción o imposibiliten el derecho fundamental a la educación que tienen los niños, las consecuencias de que los padres no cumplan con las obligaciones mencionadas no sería la imposibilidad de matricular a los niños, sino que los padres deban afrontar el pago de multas o que se les restrinja el ejercicio de algunas acciones civiles, como la prohibición de salida del país, de votación, de suscripción de escrituras públicas, entre otros.

Con el fin de que esta medida sea más atractiva para la población, también sería posible brindarles incentivos tributarios a los padres, como permitirles deducir como gastos el íntegro o parte de las matrículas y pensiones pagadas a los colegios y universidades, del mismo modo que sucede con otros gastos, como los gastos en hoteles, restaurantes, médicos, dentistas, entre otros.

Esta alternativa no solo ayudaría a identificar nuevos contribuyentes, sino que también ayudaría a promover la educación, lo cual es esencial para el futuro desarrollo económico del país.

4.1. Desventajas.

Como lo hemos mencionado, las entidades

dedicadas a los servicios educativos privados tendrían que revisar si los datos o declaraciones presentados por los padres son verdaderos o falsos, lo que significaría trasladarles un gasto y responsabilidad importante. Esto podría verse reflejado en un incremento de las pensiones educativas, lo que, sin lugar a duda, causaría un perjuicio mayúsculo en un país en vías de desarrollo como Perú, dado que podría reducir el nivel de educación y alfabetización.

Además, teniendo en cuenta que el sector relacionado a esta medida es el educativo, sería indispensable que la Administración Tributaria, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación regulen al detalle la implementación de las obligaciones e incentivos que se otorguen, a fin de evitar este riesgo.

4.2. Ventajas.

En términos generales, es más fácil la recaudación de impuestos cuando se establece la obligación de efectuar retenciones por determinados sujetos. En relación con esto, con la propuesta planteada sería más fácil para la Administración Tributaria obtener información de potenciales contribuyentes mediante la información con la que cuentan y pueden obtener las instituciones educativas, considerando que casi todas las personas buscan que sus descendientes reciban educación, por lo tanto, se verían obligados a obtener un RUC.

Ahora bien, dado que la educación es la piedra angular del desarrollo económico y social de los países, considero que si los padres asocian sus obligaciones de dar educación a sus hijos con sus obligaciones tributarias, la cultura tributaria se incrementaría y, de esa forma, también se incrementará la recaudación. En el mismo sentido, los niños y jóvenes, al ver que sus padres cumplen con sus obligaciones tributarias, seguirán sus ejemplos en el futuro.

5. Quinta propuesta: incentivos para la salud pública y privada.

Actualmente en Perú existen dos sistemas de

salud pública, el Seguro Integral de Salud — SIS y EsSalud. El primero de estos es el sistema de salud pública destinado a los sectores más pobres del país, es decir, a aquellas personas que no pueden solventar un gasto destinado a un sistema de salud, ya sea público o privado. Mientras que el segundo de estos es el sistema de salud diseñado para empleados formales de entidades públicas o privadas, o para personas que trabajan de forma independiente pero que pagan una cuota. El precio por el SIS es mínimo y en el caso de EsSalud son los empleadores quienes asumen el pago o los trabajadores independientes directamente.

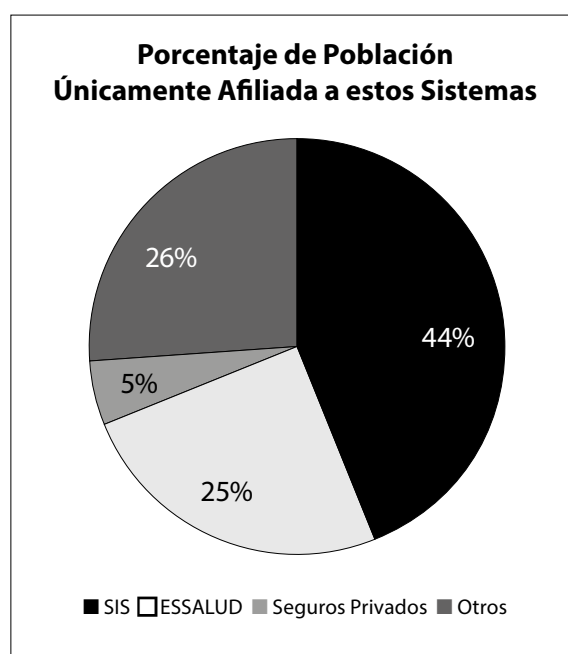
Respecto a la calidad de los hospitales y demás centros médicos en los cuales los afiliados al SIS y EsSalud se pueden atender, existe una gran insatisfacción respecto al número de personas atendiendo y respecto a la calidad de los servicios —malas instalaciones, falta de equipos médicos, falta de insumos, entre otros—. Un ejemplo de estas deficiencias es que para obtener una cita con un doctor en un centro médico público se deben esperar entre 16 días y 3 meses desde la solicitud, en promedio.²²

Por otra parte, el sistema privado de salud es costoso, por lo cual solo el 5.1% de la población nacional tiene acceso a él. Asimismo, solo el 3% de la población tiene acceso a las Entidades Prestadoras de Salud — EPS, sistema de salud privado que asumen los empleadores en adición al aporte al EsSalud, es decir, estas personas están aseguradas tanto ante el sistema de salud pública como al sistema privado de salud. Con relación a esto, la mayoría de las empresas prefieren afiliar a sus trabajadores la EPS dada la buena calidad de servicios sanitarios que brin-

da; sin embargo, la EPS es, en principio, asumida directamente por el trabajador.

En este contexto, es importante indicar que hasta el 2018, por lo menos el 75% de la población tenía acceso a sistemas de salud, sea mediante sistemas privados o de los sistemas públicos.²³

Ahora bien, según el gráfico a continuación, realizado por información publicada por el INEI²⁴, podemos observar que el 44,4% de la población asegurada en sistemas de salud, está afiliada únicamente al SIS:



Como podemos observar, alrededor del 44.4% de la población está inscrita en el SIS, sin embargo, esta población corresponde a los sectores pobres y extremadamente pobres.

Sobre lo anterior, el Banco Mundial ha afirmado

22. Elizabeth Huana, "Atenderse en EsSalud supone esperar 16 días", El Pueblo, 20 de marzo de 2016. Acceso el 9 de julio de 2021 (mediante Internet Archive), <https://web.archive.org/web/20160806023430/http://elpueblo.com.pe/noticia/primera/atenderse-en-essalud-supone-esperar-16-dias>

23. Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Población afiliada a algún seguro de salud* (Lima: INEI, 2018), https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1587/libro01.pdf

24. *Ibid.*, p. 14.

que en el Perú existe un gran número de trabajadores informales que no son pobres pero carecen de cobertura de salud.

De acuerdo con el contexto detallado, finalmente debemos considerar los siguientes porcentajes²⁵:

- a) Un aproximado del 20% de la población nacional no tiene cobertura de salud.
- b) Aproximadamente, el 22% de la población que tiene acceso al SIS no califica como pobre u extremadamente pobre, por lo cual, es posible que pudieran solventar otro tipo de sistema de salud, sea público o privado.
- c) Aproximadamente, el 5% de la población —conformada por el 20% de los afiliados a EsSalud— desearían afiliarse a un sistema de salud privado.

Como podemos ver, aproximadamente el 47% de los peruanos pueden estar interesados en afiliarse a un sistema de salud privado para acceder a servicios sanitarios de calidad.

Considerando la posible demanda que existiría por los seguros de salud privados, el incentivo que se propone es que cada contribuyente que cumpla con presentar sus declaraciones de impuestos según las formas y plazos que establezca la SUNAT se encuentre posibilitado a contratar un seguro de salud privado con una tarifa general negociada por el Gobierno frente a las compañías privadas de seguros.

Algunas precisiones al respecto serían que cada contribuyente pagaría por el seguro de salud que le convenga, dependiendo de los ingresos que tenga y los gastos que pueda solventar en este concepto. Por su parte, el Gobierno negociaría con las compañías de seguros privadas las tarifas por los seguros que se ofrecerían, con el fin de que éstas no sean excesivas. Ahora bien,

considerando que el negociador por los contribuyentes sería el Gobierno, es posible que las tarifas ofrecidas por las compañías de seguros sean más favorables que las tarifas que se le puedan ofrecer a los contribuyentes de forma individual.

Este incentivo beneficiaría de forma directa a las personas que se afilien a seguros de salud privados y de forma indirecta a las personas con menos recursos que permanecerán en el sistema de salud público, pues los hospitales y demás centros médicos públicos atenderán a quien realmente los necesita.

5.1. Desventajas.

Para que la implementación de la propuesta sea exitosa sería importante invertir en publicidad, mostrando testimonios de contribuyentes que recibieron un buen tratamiento. Un presupuesto público específico para esta medida tendría que ser aprobado y con el fin de reducir el importe destinado a esta medida no sea excesivo, se podrían suscribir acuerdos con compañías de publicidad y marketing para que brinden los servicios de forma gratuita o a precios reducidos a cambio de otros incentivos administrativos o tributarios.

Una gran desventaja a ser considerada es la corrupción que podría suscitar la medida propuesta, pues, según lo ocurrido en los últimos años, observamos que cada negociación que realiza el Gobierno con privados tiene como riesgo general que sus funcionarios acuerden con las compañías privadas la comisión de actos de corrupción, por lo que muchas veces no se suscriben acuerdos o contratos que signifiquen las mejores alternativas para la población peruana, sino que se acuerda o suscribe el contrato que, de forma oculta, le genere mayores retribuciones a los funcionarios públicos que lo negocian, es decir, en el que se reciben ma-

25. "Población afiliada a algún seguro de salud, según ámbitos geográficos", *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, acceso el 10 de septiembre de 2020, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/orden-1_32.xls

yores incentivos delictuosos —coloquialmente conocidos como coimas—.

Para reducir o evitar la corrupción de esta medida, sería recomendable delegar a terceros, ya sea mediante la creación de una entidad pública o mediante una compañía privada, la negociación entre el Gobierno y las compañías de seguros, así como la fiscalización de la implementación.

Finalmente, la última desventaja es la poca confianza y credibilidad que tienen los ciudadanos en el Gobierno, ya que probablemente asocien esta medida como un “favor” económico hacia el sector de seguros, sin embargo, con una campaña de concientización y marketing, sumado a que lo que se propone es brindar servicios de salud de calidad, esta situación podría ser revertida.

5.2. Ventajas.

Esta medida definitivamente tendría un impacto positivo en la calidad de vida de los peruanos. Por un lado, se les ofrecería la posibilidad de contar con servicios de salud de calidad y, por otro lado, se les inculcaría la obligación de declarar y pagar sus impuestos, lo que aumentaría la recaudación tributaria estatal, brindándole al Gobierno mayores fondos para prestar otros servicios públicos de calidad.

III. CONCLUSIONES

a) Perú es un país que tiene gran biodiversidad humana, cuenta con una gran cultura

y cuantiosas reservas de recursos naturales; sin embargo, también es un país con grandes desigualdades y desequilibrios económicos, sociales, educativos y sanitarios.

- b) Una de las causas principales de las desigualdades existentes radica en que los peruanos no pueden acceder a servicios públicos básicos de calidad.
- c) Si bien el Perú ha crecido económicamente durante los últimos 20 años, este crecimiento no se ha visto redituado en un incremento en la recaudación tributaria. Es importante recalcar esto porque, teóricamente, a mayores ingresos mayores impuestos se deberían pagar.
- d) Algunas medidas que podrían utilizarse para aumentar la recaudación tributaria son las descritas en el presente artículo: (i) obligatoriedad de tener RUC, tanto como tener DNI; (ii) trámites administrativos y contratación de servicios privados previa acreditación de inscripción en el RUC y pago de impuestos; (iii) asociaciones profesionales que controlen el pago de impuestos; (iv) obligaciones de pagar impuestos para los padres que matriculan a sus hijos en entidades educativas privadas; y, (v) mejoras en el sistema nacional de salud.
- e) Las propuestas descritas, si bien tienen desventajas, presentan mayores ventajas, pues a corto, mediano y largo plazo, generarán que el nivel de vida la población y el desarrollo económico y social del país mejoren.