

GRUPO DE TRABAJO

“ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE EXONERACIONES TRIBUTARIAS, ELUSIÓN TRIBUTARIA Y CONTRABANDO”

DOCUMENTOS ADJUNTOS

- Acta de Instalación del Grupo de Trabajo.
- Plan de Trabajo del Grupo.
- Informe sobre los temas asumidos por el Grupo de Trabajo.

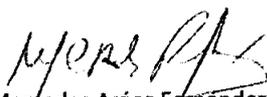
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Segunda Legislatura Ordinaria
Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
Grupo de Trabajo: Análisis y Evaluación de Exoneraciones Tributarias,
Elusión Tributaria y Contrabando

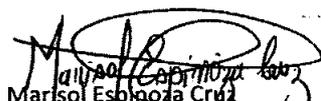
ACTA DE LA SESIÓN DE INSTALACIÓN

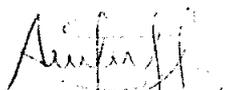
En la ciudad de Lima el 25 de mayo de 2017, en la Sala Víctor Raúl Haya de la Torre ubicada en el primer piso del Palacio Legislativo, siendo las 12 horas y 15 minutos se reunieron los congresistas miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República : Mercedes Aráoz Fernández, Marisol Espinoza Cruz, Oracio Pacori Mamani y Elías Rodríguez Zavaleta y con el quórum reglamentario se dio inicio a la Instalación del Grupo de Trabajo " Análisis y Evaluación de Exoneraciones Tributarias, Elusión Tributaria y Contrabando" de conformidad a lo acordado en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 27 de Setiembre de 2016.

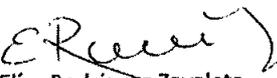
Durante la sesión de instalación se eligió por unanimidad como coordinadora del Grupo de Trabajo a la congresista Dra. Mercedes Aráoz Fernández.

La coordinadora declaro instalado el Grupo de Trabajo y siendo las 12:20 horas, levantó la Sesión.


Mercedes Aráoz Fernández
Coordinadora


Marisol Espinoza Cruz
Miembro


Oracio Pacori Mamani
Miembro


Elías Rodríguez Zavaleta
Miembro

PLAN DE TRABAJO

**“ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE
EXONERACIONES TRIBUTARIAS,
ELUSIÓN TRIBUTARIA Y
CONTRABANDO”**

Grupo de Trabajo

Análisis y Evaluación de Exoneraciones Tributarias, Elusión Tributaria y Contrabando

Plan de Trabajo Periodo Legislativo 2016-2017

I. Presentación

Con fecha del 27 de Setiembre de 2016, en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la Republica, se acordó la formación de los Grupos de Trabajo, así mismo se aprobó que la coordinación del Grupo de Trabajo “Análisis y Evaluación Tributaria, Elusión Tributaria y Contrabando estuviera a cargo de la congresista Mercedes Aráoz Fernández.

II. Base Legal

° Artículo 96° de la Constitución Política del Perú

“Artículo 96°- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado , al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones , a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesario.

Artículo 34° del Reglamento del Congreso de la República.

“Artículo 34° - Las Comisiones son grupos de Trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y en particular, de los sectores que componen la Administración Pública.

° Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República - Propuesta del Plan de Trabajo.

Se propone crear los grupos de trabajo con el fin de reforzar el control y fiscalización del gasto público, y se analizarán y estudiarán las propuestas legislativas, con incidencia presupuestaria, relacionados a la materia presupuestal y cuenta general, entre otros, que se decreten por Oficialía Mayor a la comisión.

Decreto Legislativo N° 1053 - 2008, que aprueba la Ley General de Aduanas.

Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1121 – 2012

“Artículo 3°.- Modificación de la Norma VIII e incorporación de la Norma del Título Preliminar del Código Tributario, aprobado por el Decreto Supremo N° 135-99-EF y normas modificatorias.

Decreto Supremo N° 133 - 2013 - EF, que aprueba el texto Único Ordenado del Código Tributario.

Artículo 8° de la Ley 30230 - 2014

"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.

Decreto Legislativo N°816 - 1996

Aprobación del nuevo Código Tributario, por delegación del Congreso al Ejecutivo a través de la Ley -26557.

III. Conformación del Grupo de Trabajo :

El Grupo de Trabajo encargado de hacer el "Análisis y Evaluación de Exoneraciones Tributarias, Elusión Tributaria y Contrabando", está conformado por los señores congresistas Marisol Espinoza Cruz, Mercedes Aráoz Fernández, Elías Rodríguez Zavaleta y Oracio Pacori Mamani, estando presidido por la congresista Mercedes Aráoz Fernández.

IV. Del Trabajo de Seguimiento del Grupo

IV.1 Objetivo General

Los objetivos del Grupo de Trabajo es reforzar el control y fiscalización de gestión de la administración pública, con la finalidad de orientar con eficacia y eficiencia el gasto público.

IV.2 Objetivo Específico

- Revisar las Normas que se dieron en las dos últimas décadas en relación a los temas del Grupo de Trabajo "Análisis y Evaluación Tributaria, Elusión Tributaria y Contrabando", con la finalidad de conocer los resultados de la misma.
- Identificar la ineficiencia que exista en la gestión de la administración tributaria y proponer mejoras así mismo.
- Mejorar los procesos de Rendición de Cuentas de las entidades del sector público con la finalidad de evaluar los resultados de la gestión y administración tributaria.
- Sugerir la aplicación progresiva de Tecnologías Modernas para el procesamiento electrónico de la información y de su aplicación en beneficio del contribuyente.

IV.3 Metodología

- Acopio de información.
- Monitoreo de las Medidas y Acciones realizadas en los últimos años.
- Evaluación y Análisis de la Información recibida en el grupo de trabajo.
- Elaboración y aprobación del Informe.

IV.4 Acciones

IV.4.1 Coordinación con los grupos técnicos del:

- **Ministerio de Economía y Finanzas.**
- **Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.**
- **Tribunal Fiscal**
- **Sociedad Nacional de Industrias.**
- **Asociación de Municipales del Perú.**

IV.4.2 Elaboración del Informe

INFORME DEL ANALISIS Y EVALUACION DE EXONERACIONES TRIBUTARIAS

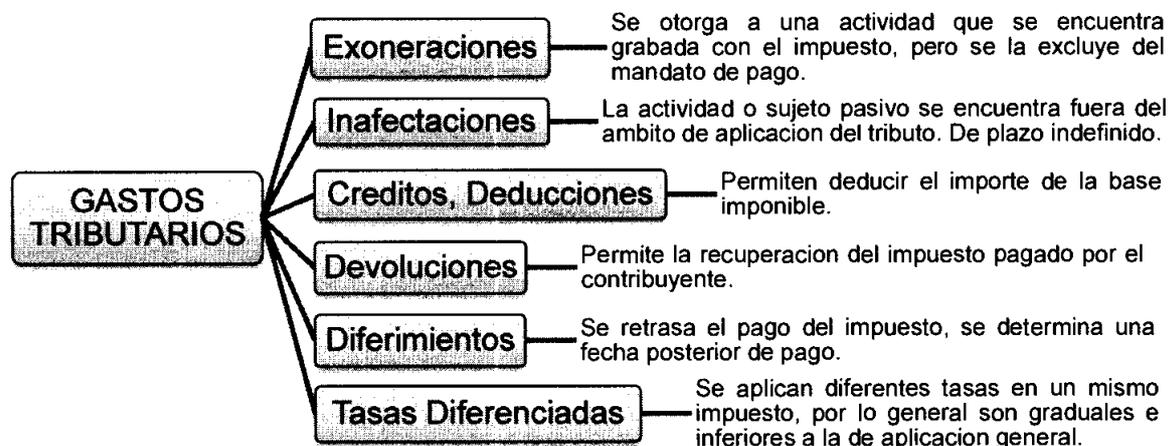
MARCO GENERAL:

1. Gastos Tributarios (GT)

- Exoneraciones: Impuesto General a las Ventas Decreto Legislativo Nro. 821 e Impuesto a la Renta Decreto Legislativo Nro. 774.
- Son medidas que reducen el importe de la obligación tributaria o postergan su pago.
- Son gastos porque equivalen a los recursos que el Estado deja de recaudar con el fin de alcanzar un objetivo, que en la mayoría de casos también podría alcanzar asignando gasto directo.

2. Para definir lo que es un Gastos Tributarios en concreto, primero hay que definir lo que se considera un Sistema Tributario Base (un sistema "limpio" o "normal"). Los gastos serán entonces todos los tratamientos que se alejen de lo definido como estándar. Como el Sistema Tributario Base es una definición relativamente subjetiva, lo que para una persona es un Gasto Tributario, para otra podría no serlo¹.

3. Los Gastos Tributarios pueden adoptar muchas formas. El diagrama que se muestra las resume:



4. A diferencia de los gastos directos, los Gastos Tributarios no son fácilmente presupuestables (no existe un límite máximo pre establecido), la rendición de cuentas es complicada y los objetivos y formas de medición no suelen ser claras.

¹ A manera de ejemplo, si se supone que la tasa del 18% del IGV es parte del Sistema Tributario Base, si se cobran otras tasas o se exonera a una actividad, se podría decir que estamos ante GT

5. Adicionalmente, los Gastos Tributarios complican el sistema tributario, rompen su neutralidad e incrementan los costos de cumplimiento de los contribuyentes y los costos de control de la Administración Tributaria. Más importante aún, la existencia de beneficios generan múltiples oportunidades para la elusión y evasión.
6. En el Perú, no existen mecanismos que permitan una adecuada racionalización de los Gastos Tributarios. En muchos casos no se declaran los objetivos de la norma o se declaran manera muy general, no se defina la población objetivo, el costo asociado en términos de recaudación ni los indicadores sociales o económicos que se pretende mejorar por medio de la asignación del gasto tributario. Tampoco se describen los mecanismos técnicos de transmisión por los cuales se espera que el Gastos Tributarios se traduzca en mejoras ni se indican claramente el plazo dentro del cual se deben esperar mejoras generadas por el empleo del Gastos Tributarios.
Por lo general, la asignación del gasto directo (no los Gastos Tributarios) supera la mayoría de los inconvenientes mencionados pero requiere de un trabajo de focalización.
7. No siempre se puede medir el impacto de los gastos tributarios y por ello es usual recurrir a estimaciones, las cuales por lo general adoptan una o más de estas aproximaciones:
 - Se estima el Gastos Tributarios potencial,
 - Se estima el Gastos Tributarios ejecutado o,
 - Se estima el Gasto Tributario que sería necesario para alcanzar similares objetivos.

Evidencia

8. Desde hace años la SUNAT realiza la estimación del impacto de los principales Gastos Tributarios vigentes. Esta estimación se realiza anualmente y se envía al MEF, como parte del proceso presupuestario.
9. La estimación más reciente disponible abarca a 78 Gastos Tributarios diferentes, que proyectados al 2018 alcanzarían los S/. 15.8 miles de millones, que equivalen a 2.1% del PBI proyectado para dicho año.
10. El Gasto Tributario más importante en cuanto a modalidad es la exoneración, que representa aproximadamente el 46.6% del monto estimado total. Si a este porcentaje se une el correspondiente a las inafectaciones se alcanza el 83.5%.
11. A nivel de detalle:
 - Aproximadamente el 82.6% de los Gastos Tributarios estimados corresponden a impuestos indirectos.
 - El 75.7% de los Gastos Tributarios estimados corresponden la IGV. Si se considera tanto al IGV como al impuesto a la Renta ambos abarcan aproximadamente el 93.1% del total estimado.
 - Los principales Gastos Tributarios en cuanto a su impacto estimado son los correspondientes al Apéndice I del IGV, exoneración del IGV en la Amazonia,

inafectación a las instituciones educativas, inafectación a la CTS, Drawback arancelario e inafectación a los servicios de créditos. En conjunto dichos tratamientos especiales representa el 65.4% del total estimado.

12. Un comparativo de la importancia de los Gastos Tributarios realizado por las ONU² nos indica que el estimado de Gastos Tributarios sitúa al Perú dentro de los países con menor impacto de los mismos. No obstante se debe tener en cuenta que se trata de estimaciones y que aún un impacto relativamente reducido puede ser muy costoso en términos de eficiencia cuando ese impacto está compuesto de una gran cantidad de Gastos Tributarios de diversa variedad, como es el caso del Perú.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS RELATIVAS DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS COMO HERRRAMIENTA DE POLITICA PÚBLICA

DIMENSION	GASTOS TRIBUTARIOS	GASTO PUBLICO DIRECTO
ACCESIBILIDAD PARA LOS BENEFICIARIOS	Simple, por ser automático	Más compleja, pues requiere selección.
COSTOS ADMINISTRATIVOS	Bajos para los gastos tributarios pero altos para el sistema tributario como un todo, pues los hacen más complejo.	De nivel medio, por la necesidad de un sistema de selección y asignación.
POSIBLES MALOS USOS	Espacios para la elusión, la evasión y la búsqueda de rentas.	Espacios para arbitrariedades y captura del ente asignador.
FLEXIBILIDAD	Opera con leyes permanentes, generando estabilidad pero también inercia.	Opera con presupuestos evaluación y reasignaciones periódicas.
TRANSFERENCIA Y RENDICION DE CUENTAS	Su automaticidad no considera formas de control ni rendición de cuentas.	Al ser un gato gubernamental está sujeto a control y rendición de cuentas.
CONTROL DE GASTOS	Gastos determinados ex post, inciertos y acotables, que pueden generar desequilibrios fiscales.	Gasto programado y controlado, acotado a la Ley de Presupuesto.
EFFECTIVIDAD	No se puede asegurar adicionalidad en la acción que se desea fomentar. Se financia casos infra marginales.	Riesgo de desplazamiento del accionar privado y dificultad para asegurar adicionalidad.
EQUIDAD	Solo acceden quienes tributan y más intensivamente quienes tienen mayores ingresos.	La discrecionalidad puede facilitar un acceso más equitativo, posibilitando la focalización de beneficiarios.

Fuente: Tokman ef.al (2006)

² Tax Policy Latin America (2014)

INFORME DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE ELUSIÓN TRIBUTARIA

1.- MARCO LEGAL PERUANO DE LUCHA CONTRA LA ELUSIÓN:

En derecho tributario se reconocen algunas categorías que deben estar claras a efectos de tener un correcto entendimiento de la Elusión y Evasión.

Economía de Opción: Se considera a efectos a cualquier práctica por la que el contribuyente utiliza: “la facilidad que el ordenamiento jurídico otorga a los particulares para optar por una alternativa económica menos gravada. Las opciones se dan por ley, convenio o interpretación del derecho tributario.

Elusión: Se considera a efectos a cualquier práctica por la que el contribuyente: “evita que surja la obligación tributaria, disminuye su cuantía o pospone su exigibilidad, emplea para tal fin estrategias expresa o implícitamente contenidas en la ley.”

Evasión: Se considera a efectos a cualquier práctica que genera la: “eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones Legales”.

La normativa peruana de los diferentes impuestos incluye dentro de sus diseños algunas normas anti elusivas específicas, las mismas que han sido introducidas con la finalidad de controlar algunas prácticas anti elusivas.

Ejemplos de estas normas en el impuesto a la renta son las referidas a las reglas que buscan evitar la subcapitalización, las reglas generales de valor de mercado, entre otras, el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto a la Renta, el Régimen Especial de Renta, Nuevo Régimen Único Simplificado, entre otras normas referidas a impuestos contienen algunas disposiciones que calificarían como normas anti- elusivas específicas. Estas normas en la doctrina se conocen como Normas Anti- elusivas Específicas (SAAR por sus siglas en inglés).

La utilización de las denominadas SAAR se ha mostrado como un mecanismo apropiado de control y represión de las prácticas de elusión que pueden realizar los contribuyentes, estas son insuficientes en tanto los contribuyentes pueden plantear una serie de contramedidas que hacen en la práctica que las normas pierdan capacidad de controlar los supuestos para lo que han sido creados.

En este escenario y considerando el abuso que puede realizar a través de la Ingeniería Fiscal o el denominado Planeamiento Fiscal Agresivo los países fueron incorporando reglas anti-elusivas generales (GARR por sus siglas en inglés) a fin de generar un marco de control adecuado a aquellas prácticas elusivas que puedan generar problemas de erosión de bases imponibles y traslado de beneficios. Cabe mencionar que todos los países OCDE han desarrollado GAARs en orden de controlar el abuso de sus contribuyentes y las Empresas Multinacionales de otros países.

El marco legal peruano sobre el tema de las GAAR puede reconocerse en las siguientes normas:

NORMA VIII DEL CODIGO TRIBUTARIO: INTERPRETACIÓN DE NORMAS TRIBUTARIAS

Al aplicar las normas tributarias podrá usarse todos los métodos de interpretación admitido por el Derecho.

En vía de interpretación no podrá crearse tributos, establecer sanciones, concederse exoneraciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos de los señalados en la ley. Lo dispuesto en la Norma XVI no afecta lo señalado en el presente párrafo.

NORMA XVI DEL CODIGO TRIBUTARIO: 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 o créditos por tributos o eliminar la ventaja tributaria, sin perjuicio de la restitución de los montos que hubieran sido devueltos indebidamente.

Se entiende por créditos por tributos el saldo a favor del exportador, el reintegro tributario, recuperación anticipada del Impuesto General a las Ventas e Impuestos de Promoción Municipal, devolución definitiva del Impuesto General a las Ventas e Impuestos 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.

La Norma XVI del Código Tributario fue incorporada por el artículo 3° del Decreto legislativo N° 1121, publicado el 18 de julio del 2012. A la fecha de conformidad con el artículo 8° de la Ley 30230 publicada el 12-07-2014, se encuentra suspendida la facultad de la SUNAT para aplicar la presente norma, 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.

La misma norma dispone: que para los actos, hechos y situaciones producidas desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1121, suspéndase la aplicación de la presente Norma, 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 esta Norma.

A la fecha el Ministerio de Economía Y Finanzas (MEF) aún no ha reglamentado según lo dispuesto en esta Ley, como consecuencia de esto, los contribuyentes aún tienen la opción de aplicar prácticas elusivas y la Administración Tributaria no cuenta con herramientas para controlar la mayoría de ellas.

Esta situación ha llevado a que la SUNAT, a pesar de que no ha orientado su acción al control de la elusión en tanto la falta de herramientas apropiadas, haya detectado abusos de los contribuyentes cada vez más sofisticados.

2- EL TRABAJO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONOMICO (OCDE) EN LA INICIATIVA BEPS Y EL DESARROLLO DE LAS RECOMENDACIONES EN EL PAÍS.

Los países miembros de la OCDE han reaccionado ante el riesgo que representan las prácticas elusivas de los contribuyentes a través del plan de acción BEPS. Como se sabe el resultado de la iniciativa BEPS¹ se plasmó en el 2015 en los documentos finales de 15 acciones de trabajo que evaluaron el tema de la elusión desde diversas perspectivas.

El paquete del plan de acción BEPS de la OCDE/G-20 publicado en octubre de 2015 contiene medidas para mejorar la coherencia de los estándares impositivos internacionales, reforzar su focalización en la parte económica y garantizar un entorno fiscal de mayor transparencia. Ello implica cambios en materia de convenios tributarios bilaterales incluyendo un estándar mínimo con el fin de prevenir la búsqueda del tratado más favorable, la revisión de las normas sobre el traslado de beneficios, que determinan el tratamiento fiscal de las transacciones intra-grupo, el enfoque sobre sustrato de las transacciones en lugar de su forma legal, la actualización del marco de evaluación de los efectos potencialmente perniciosos de los regímenes preferenciales introducidos por los gobiernos, haciendo especial hincapié en el régimen y estándares impositivos aplicados a la propiedad intelectual, las medidas legislativas nacionales para hacer frente a BEPS.

Tal cual se aprecia, el enfoque del trabajo del plan BEPS fue profundizar el control de planeamientos agresivos realizados por los contribuyentes.

1 **BEPS** hace referencia a la Erosión de la base imponible y al traslado de beneficios propiciados por la existencia de lagunas o mecanismos no deseados entre los distintos sistemas impositivos nacionales de los que pueden servirse las empresas multinacionales (EMN), con el fin de hacer “desaparecer” beneficios a efectos fiscales, o bien de trasladar beneficios hacia ubicaciones donde existe escasa o nula actividad real, si bien goza de una débil imposición, derivando en escasa o nula renta sobre sociedades. A tenor de la creciente movilidad del capital y de activos tales como la propiedad intelectual, así como de los nuevos modelos de negocio del siglo XXI, BEPS se ha convertido en un serio problema.

3.- LAS ACCIONES BEPS Y SU SITUACIÓN ACTUAL EN EL PERÚ

Las distintas acciones del plan BEPS, se muestran como un excelente referente a partir del cual el país podría reforzar su legislación tributaria, tal cual se muestra a continuación:

ACCION	SITUACION ACTUAL
Acción 1 – Abordar los retos de la economía digital para la imposición.	Contiene ejemplos de prácticas elusivas y propone algunas medidas de administración que pueden ser adaptadas al Perú. No se han hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 2 – Neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos.	Contiene ejemplos de prácticas elusivas y propone algunas medidas de administración que pueden ser adaptadas al Perú. No se han hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 3 – Refuerzo de la Normativa sobre CFC	Contiene ejemplos de prácticas elusivas y propone algunas medidas de administración que pueden ser adaptadas al Perú. No se han hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 4 – Limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros.	Contiene ejemplos de prácticas elusivas y propone algunas medidas de administración que pueden ser adaptadas al Perú. No se han hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 5 – Combatir las practicas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia.	Marco Inclusivo - Contiene ejemplos de prácticas elusivas y propone algunas medidas de administración que pueden ser adaptadas al Perú. Requiere de la GAAR vigente y disposiciones ad-hoc en la norma de Renta para negar deducciones.
Acción 6 – Impedir la utilización abusiva de convenios.	Marco inclusivo – Contiene ejemplos de prácticas elusivas y propone algunas medidas de administración que puedan ser adaptadas al Perú. No se han hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 7 – Impedir la elusión artificiosa del estatuto de EP.	Contiene ejemplos de prácticas elusivas y propone algunas medidas de administración que pueden ser adaptadas al Perú. No se han hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 8 – 10 – Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor.	Contiene ejemplos de prácticas elusivas y propone algunas medidas de administración que pueden ser adaptadas al Perú. No se han hecho mayores desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 11 – Evaluación y seguimiento de BEPS	No contiene medidas anti-elusivas.
Acción 12 – Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva.	Es una medida disuasiva general – no contiene medidas anti-elusivas. No se han hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 13 – Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia.	Marco inclusivo – Ha sido incorporada en la Reforma del 2016.
Acción 14 – Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias.	Marco inclusivo – Busca alivio en el administrado. No se ha hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.
Acción 15 – Desarrollar un instrumento multilateral.	No contienen medidas anti-elusivas – busca simplificar el proceso de adecuación de los CDIs. No se han hecho desarrollos en el país durante la reforma 2016.

INFORME DE ANALISIS Y EVALUACION DEL CONTRABANDO

1. RESUMEN

El presente informe presenta los resultados de la estimación del contrabando, subvaluación y subconteo para el año 2015.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) estima en US\$ 566 millones el nivel del contrabando, y en el caso de la defraudación de rentas de aduanas, se calcula en US\$ 481 millones la subvaluación y en US\$ 14 millones el subconteo, lo cual nos lleva a un total general de US\$ 1 061 millones.

Según la estimación presentada, el contrabando aumentó ligeramente en 2015 pero su ritmo de crecimiento parece haberse aminorado en los últimos años, lo que reflejaría tanto los esfuerzos de control y represión como una menor propensión al consumo de productos de contrabando.

Se analiza la naturaleza del contrabando según las zonas de ingreso al país, y se concluye que cada una de ellas presenta diferentes realidades. Al respecto, se establece que la frontera sur sigue siendo el principal punto de ingreso del contrabando al territorio nacional, seguido del Callao, la frontera norte y en menor medida por la zona de aplicación del Convenio Peruano — Colombiano (PECO).

De los resultados obtenidos, se tiene que el contrabando sigue siendo la modalidad de delito aduanero más importante en Perú, si se le compara con la subvaluación y subconteo. En el caso de la subvaluación, este delito se desaceleró en línea con la reducción que registraron las importaciones de bienes sensibles al fraude.

Finalmente, en la medida que las técnicas de estimación puedan perfeccionarse, los fenómenos analizados podrán ser mejor comprendidos.

2. MARCO LEGAL

La Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros define el delito de contrabando en el Perú":

" El que se sustrae, elude o burla el control aduanero ingresando mercancías del extranjero o las extrae del territorio nacional o no las presenta para su verificación o reconocimiento físico en las dependencias de la Administración Aduanera o en los lugares habilitados para tal efecto, cuyo valor sea superior a cuatro (04) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años, y con trescientos sesenta y cinco a setecientos veinte días-multa. La ocultación o sustracción de mercancías a la acción de verificación o reconocimiento físico de la aduana, dentro de los recintos o lugares habilitados, equivale a la no presentación".

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2° de la Ley N° 28008 constituyen modalidades del delito de contrabando aquellas personas que desarrollen las siguientes acciones:

- a. Extraer, consumir, utilizar o disponer de las mercancías de la zona primaria delimitada por la Ley General de Aduanas o por las leyes especiales sin haberse autorizado legalmente su retiro por la Administración Aduanera.
- b. Consumir, almacenar, utilizar o disponer de las mercancías que hayan sido autorizadas para su traslado de una zona primaria a otra, para su reconocimiento físico, sin el pago previo de los tributos o gravámenes.
- c. Internar mercancías de una zona franca o zona geográfica nacional de tratamiento aduanero especial o de alguna zona geográfica nacional de menor tributación y sujeta a un régimen especial arancelario hacia el resto del territorio nacional sin el cumplimiento de los requisitos de Ley o el pago previo de los tributos diferenciales.
- d. Conducir en cualquier medio de transporte, hacer circular dentro del territorio nacional, embarcar, desembarcar o transbordar mercancías, sin haber sido sometidas al ejercicio de control aduanero.
- e. Intentar introducir o introducir al territorio nacional mercancías con elusión o burla del control aduanero utilizando cualquier documento aduanero ante la Administración Aduanera.

3. ANÁLISIS

III.1 Aspectos Generales del Contrabando

El ingreso de las mercaderías a los países por los conductos regulares de las Aduanas permite a los distintos estados en el mundo un control de las mismas, además de ser los puntos principales de recaudación para los impuestos aplicables a las importaciones. Sin embargo, el Estado deja de ejercer dicho control y percibir recursos cuando por diversas situaciones contrarias a la ley, las mercancías ingresan al territorio nacional eludiendo el control aduanero' y/o el pago de los impuestos respectivos.

Este tipo de delito, conocido con el nombre de contrabando ocurre en casi todas las regiones del mundo y es un problema complejo con consecuencias no solamente en las finanzas públicas, sino también en la sociedad en temas tales como la pérdida de empleos locales, la distorsión en los mercados y hasta los posibles riesgos en la salud de las personas cuando se trata del ingreso de mercancías potencialmente nocivas.

4. ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO

La dinámica del contrabando presenta un desafío continuo para quienes elaboran políticas y para los agentes de aplicación. Es por este motivo, que debe ser investigado, monitoreado y cuantificado, pues de eso dependerá el éxito de las políticas orientadas a prevenirlo y combatirlo.

Dada la naturaleza del contrabando, actividad enmarcada dentro del comercio ilícito¹, es difícil proporcionar estadísticas globales acerca del tamaño de este fenómeno. Asimismo, la estimación monetaria del contrabando es un proceso complejo que parte del hecho de que a nivel internacional no hay una metodología específica, aceptada y que goce de algún consenso para su medición.

A nivel de la bibliografía disponible, no se cuenta con suficientes estudios o estimaciones del contrabando a nivel mundial². Adicionalmente, el debate sobre cuál es la metodología más adecuada es esporádico, y los resultados dependerán significativamente de la cantidad y calidad de información disponible y de los determinantes del contrabando propios de cada país.

En lo que respecta a Perú, las zonas de ingreso de contrabando se caracterizan por presentar diferentes realidades. Adicionalmente a ello, la información disponible no es homogénea y no alcanza el nivel deseable de detalle. Esta realidad obliga a que la metodología de estimación desarrollada por la SUNAT deba recurrir a varias metodologías, según sea el caso, tales como:

- i) Estimación de inconsistencias a nivel del consumo aparente,
- ii) Encuestas (se consideró el juicio experto de los oficiales de aduanas para que, a partir de su experiencia y de una serie de preguntas, nos remitan información agregada del volumen de productos que ingresan de manera ilegal), y
- iii) El método deductivo-inductivo basado en las incautaciones y mercancías no declaradas.

No obstante, cada uno de estos métodos presenta limitaciones, y están sujetos a permanente revisión y perfeccionamiento, a fin de adaptarse tanto a los cambios normativos como a la disponibilidad de las estadísticas.

¹ Además del Contrabando, engloba varias actividades como la defraudación de rentas de aduanas, la piratería, la corrupción, la falsificación y otros.

² Lo que si se encuentra son estudios por productos, casos de cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles, entre otros.

A nivel nacional, los únicos estudios de alcance general conocidos son aquellos realizados por la SUNAT desde el año 2002 y el estudio puntual que efectuó la Sociedad Nacional de Industrias³ (SNI) en el 2004 con estimados de contrabando para el 2003⁴. A nivel de productos, solo se contabiliza el estudio de la Asociación Peruana de Productores de Azúcar con estimados del contrabando de azúcar que ingresa desde Bolivia⁵ en el 2003.

5. FUENTES DEL CONTRABANDO

Para fines del presente informe se han identificado las siguientes fuentes o zonas de ingreso del contrabando al territorio peruano y se han hecho estimaciones para cada una de ellas, así como las modalidades desde el punto de vista operativo:

- Fronteras: Puno y la frontera norte (Tumbes y Piura).
- Frontera y zona con tratamiento preferencial: Tacna, ciudad fronteriza y que goza de un tratamiento tributario preferencial debido a la existencia de la Zona Franca de Tacna.
- Zona con tratamiento preferencial: zona de aplicación del Convenio Peruano - Colombiano (PECO).
- Callao: Aduana Marítima del Callao y Aduana Aérea del Callao

MODALIDADES DESDE EL PUNTO DE VISTA OPERATIVO

Modalidades	Descripción
a. Hormiga	Personas que transportan pequeñas cantidades de mercancías varias veces a través de centros poblados
b. Caleta	La Mercancía es camuflada o escondida en compartimientos de vehículos que son acondicionados para evadir el control aduanero.
c. Pampeo	Los contrabandistas utilizan vías alternas, pampas o trochas para cometer este delito.
d. Culebra	Convoy de camiones de carga pesada, que traslada considerablemente cantidad de mercancías. Por lo general las mafias realizadas intervienen en esta modalidad.
e. Ruleteo O Carrusel	En esta modalidad se utiliza de manera repetida un determinado documento aduanero, que se adultera con ese fin.
f. Chacales	Generalmente se contrata personas, supuestos "turistas nacionales" dispuestas a utilizar indebidamente las franquicias de una zona franca.

Fuente: SUNAT

³ En el documento "El Contrabando en el Perú": Una aproximación cuantitativa al 2003" la SIN señala que el cálculo del contrabando a valores del 2003 es resultado de la diferencia entre la demanda y la oferta. Así se utilizó una metodología que considera: i) la estimación indirecta a través del gasto de hogares (se detectó contrabando en 62 ramas productivas y 310 productos, de los cuales 283 fueron analizados), ii) la utilización de la ponderación del IPC 1994 para ver cuánto gastan las familias, ordenando las importaciones y exportaciones de acuerdo a la clasificación internacional Industrial Uniforme (CIU) o producto, según sea el caso, iii) la utilización Del Valor Bruto de la Producción del INEL, iv) la estimación de la informalidad de acuerdo a encuestas de gremios y empresas productivas y comerciales, v) el análisis del mercado por productos, por volumen y por valor.

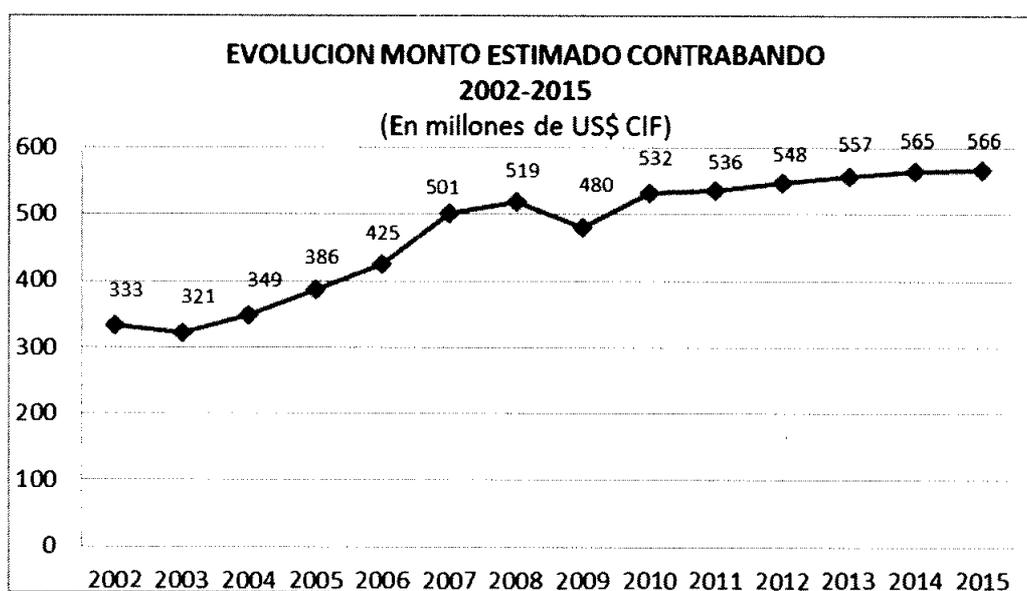
⁴ Se debe mencionarse que los resultados de ambos estudios no son directamente comparables, pues la SUNAT estima el contrabando medido a valores CIF de las mercancías, mientras que la SIN realizó su investigación sobre la base de los valores de mercado de las mismas, pero medido a nivel de los consumidores finales.

⁵ Asociación Peruana de Productores de Azúcar (2003), "Perjuicio económico que genera el contrabando de azúcar que ingresa desde Bolivia". Lima, Octubre.

6. RESULTADOS

La SUNAT estima en US\$ 566 millones el nivel del contrabando en el Perú para el 2015⁶, monto que representa un crecimiento de 0,2% si se le compara con el estimado correspondiente al año anterior.

Si bien el monto estimado del contrabando ha ido en aumento, su ritmo de crecimiento se ha desacelerado en los últimos años (Ver Gráfico). Al respecto, en el período 2010-2015 se expandió a una tasa promedio anual de 1,2%⁷.

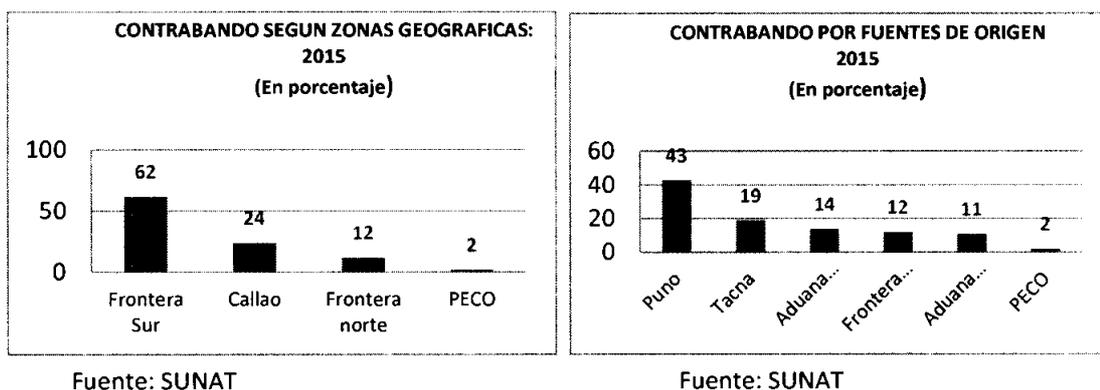


Fuente: SUNAT

Según zonas geográficas, resalta la importancia que tendría el contrabando en el sur del país (ver Gráfico), al estimarse que el 62% del total ingresa en forma conjunta, por Puno (frontera con Bolivia) y Tacna (frontera con Chile). Le sigue el Callao por donde ingresaría el 24%, la frontera norte con el 12% y la zona de aplicación del PECO que explicaría el restante 2%.

⁶ Esta estimación incluye al monto de las incautaciones por delito de contrabando registradas en el territorio nacional.

⁷ Los resultados de cada año son reflejos del método empleado en dicho periodo, el cual podría no coincidir totalmente con los de los otros años, lo cual hace que la comparación integra anual tenga un carácter referencial. En particular en el año 2012, se modifica el método de estimación del contrabando en la frontera norte, pasando de un método basado en encuestas y en el criterio experto del personal de la SUNAT al método de consumo aparente.



- Por el sur del país, Puno constituye la zona por donde ingresa la mayor cantidad de contrabando, al calcularse dicha actividad en US\$ 245 millones. Por su parte, se estima en US\$ 108 millones el que se produce por Tacna.

Cabe señalar, que la mayoría de estos productos proceden de la ZOFRI (que se caracterizan por ser de mayor valor agregado) y de Bolivia (que son de consumo básico y combustibles).

La zona sur del país presenta ventajas comparativas para el desarrollo del contrabando. Una de ellas, es la proximidad de ciudades importantes, que en términos de mercado, distancia y conectividad son atractivas para la práctica de esta actividad ilegal, las que además son impulsadas por la considerable diferencia de precios en las fronteras.

- El Callao se ha convertido en la segunda fuente de origen del contrabando en Perú, al estimarse en US\$ 138 millones este delito aduanero para el año 2015.

Por esta zona de ingreso, adicionalmente al contrabando, existen otras prácticas como la subvaluación y el subconteo, que también representan montos importantes de evasión. Estos dos últimos delitos, ocurren con mayor intensidad en aquellos puntos de ingreso que movilizan los principales volúmenes de mercaderías, como es el caso del Callao.

- Se estima en US\$ 65 millones el nivel de contrabando por la frontera con el Ecuador, monto que representa un retroceso de 1,1% respecto de lo calculado en 2014.

A diferencia de lo que sucede con otras fuentes de ingreso, en la frontera norte destaca nítidamente el contrabando de combustibles, grupo de productos que explica el 60% del total. Los bajos precios de los combustibles en el Ecuador son el principal atractivo para los contrabandistas, como consecuencia del subsidio que otorga el gobierno ecuatoriano a dichas mercancías.

- La menor actividad del contrabando se produce en la zona de aplicación del PECO, con una participación de 2% del total y un valor estimado de US\$ 9 millones para el 2015.

Al respecto, se considera que se ha reducido el margen de ganancia de los contrabandistas, dado que muchos de los productos que se acogen al PECO ingresan libre del pago de arancel al resto del territorio nacional, con lo cual únicamente pueden beneficiarse de la exoneración del IGV. En la actualidad, dicha actividad, se circunscribe a motores, herramientas y repuestos, que se trasladan a zonas de tratamiento común, sin el pago de los derechos arancelarios.

De otro lado, para determinar la lista de principales productos de contrabando a nivel nacional, se ha agrupado a todos los bienes que ingresaron de manera ilegal por Puno, Tacna, frontera norte, Aduana Marítima del Callao, Aduana Aérea del Callao y PECO.

El resultado de este ejercicio para el 2015, nos indica que:

- Los combustibles (gasolina, diesel y gas), alimentos (tanto perecederos como industrializados), calzados, equipos de tecnología, licores, ropa usada, PC portátiles y accesorios, artículos de tocador y perfume, confecciones, y cigarrillos, fueron los productos que más ingresaron de contrabando.
- De la composición de estos productos, se confirmaría que el contrabando afectaría a diversos sectores de la economía, caso de la industria, comercio y agropecuario.
- En los últimos años, se ha producido cierta orientación a ingresar de contrabando productos que se caracterizan por ser de fácil movilidad y mayor precio.

CONCLUSIONES

1. En forma conjunta, se ha cuantificado en US\$ 1 061 millones las actividades del contrabando, subvaluación y subconteo, para el año 2015. Asimismo, se estima que estos ilícitos habrían generado una pérdida agregada para el fisco de US\$ 202 millones, por concepto de derechos e impuestos aplicables a las importaciones que no se reportan o registran.
2. Se estima en US\$ 566 millones el nivel de contrabando durante el 2015, lo que representa un incremento de 0,2% respecto del año anterior. Este resultado confirma la tendencia en la desaceleración de la dinámica del contrabando, que en el período 2010-2015, creció a una tasa promedio anual de 1,2%.
3. Según los resultados obtenidos del proceso de estimación, el Callao, a través de la Aduana Marítima y Aduana Aérea, se convierte en la segunda fuente de origen del contrabando, con una participación de 24% del total. Las mercancías que más ingresan de contrabando se caracterizan por ser de mayor valor agregado.
4. En la frontera norte el contrabando se contrajo 1,1%, al desacelerarse el ingreso de combustibles, mercancías consideradas de mayor magnitud (60% del total). Cabe resaltar que la actividad ilícita en esta zona del país, es de naturaleza distinta a la que se presenta en el sur, entre otros factores, por la ausencia de una zona franca con características similares a la ZOFRI.
5. La composición de las mercancías de contrabando varía según fuentes de ingreso, debido a que cada una de ellas presenta diferentes realidades.

Los productos que más ingresaron de contrabando al territorio nacional, fueron combustibles, alimentos, calzados, equipos de tecnología, licores y ropa usada, entre otros. En términos generales, se concluye que el contrabando afecta a diversos sectores de la economía.

6. En cuanto a las dos modalidades de defraudación de rentas de aduanas, se estima en US\$ 481 millones la subvaluación y en US\$ 14 millones el subconteo. En la configuración de estos dos tipos de delitos aduaneros se presenta una acción dolosa destinada a valerse de un trámite aduanero con el deliberado propósito de eludir el pago de todo o parte del tributo.
7. En 2015, como parte de la política de prevención y represión del contrabando, la SUNAT realizó 15 997 acciones operativas a nivel nacional. Asimismo, el valor de las mercancías incautadas, inmovilizadas y otras acciones preventivas, fueron valorizados en forma conjunta en US\$ 255 millones.

FUENTES DE INFORMACION

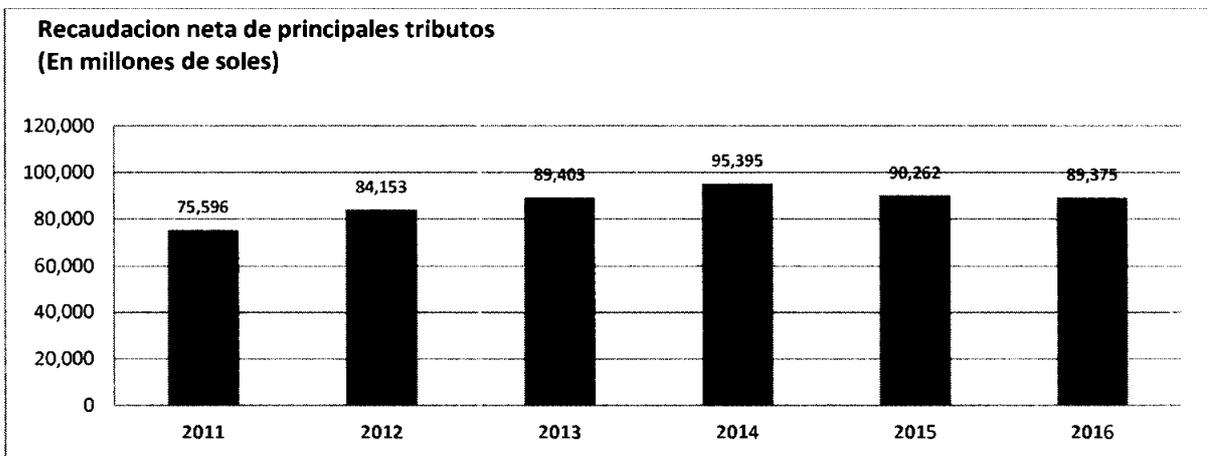
1. Oficio Nro. 1114 – 2017-EF/10.01 de fecha 23/05/2017
2. Informe Nro. 28-2016-SUNAT/5A1000
3. Coordinaciones efectuadas con la SUNAT.

PROPUESTA

Como sabemos en nuestro ordenamiento jurídico, el Perú ha tenido hasta la fecha varios Códigos Tributarios. El último de ellos se dio con el Decreto Legislativo **816** publicado en el Diario Oficial el Peruano el 21 de abril del año 1996.

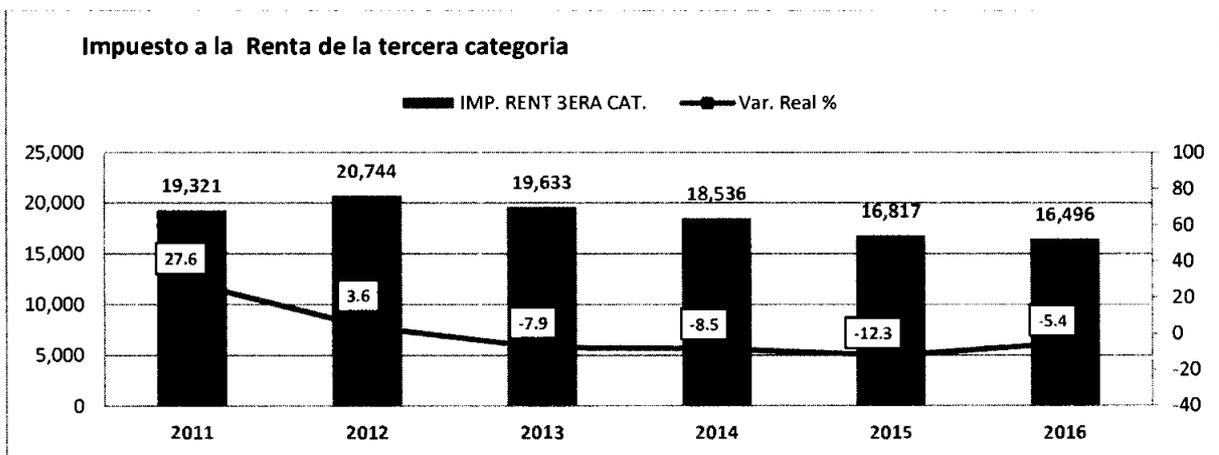
Siendo el Código Tributario el conjunto de normas que establecen el ordenamiento jurídico-tributario, ha venido siendo modificado en diferentes gobiernos. Durante el transcurrir del tiempo aproximadamente veinte años, se ha ido rompiendo el balance que debe haber entre el fisco y el contribuyente, dándole a la SUNAT más facultades, más capacidad de exigencia y desprotegiendo al contribuyente.

A mayor abundamiento es pertinente revisar algunos indicadores de carácter tributario:



Fuente: Sunat

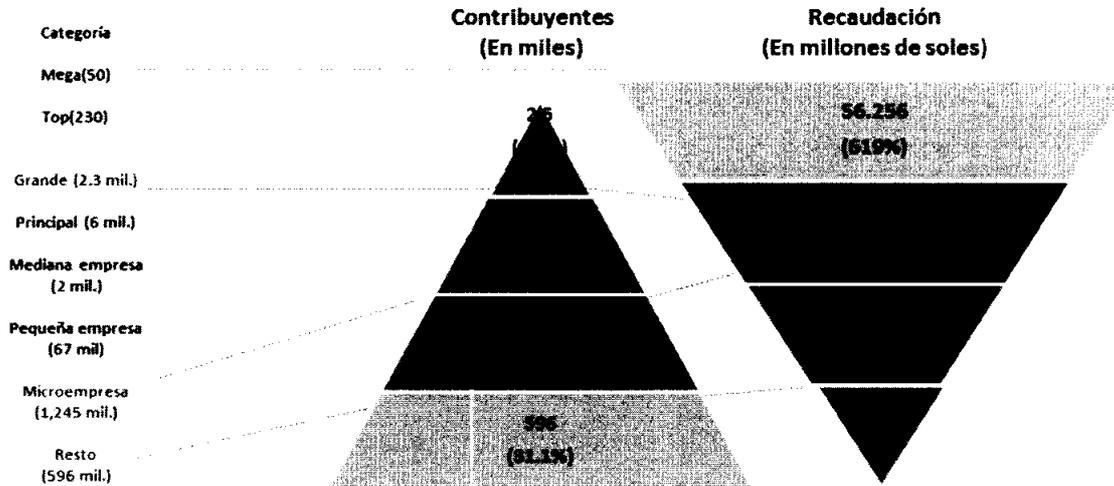
La recaudación neta se ha venido incrementando sostenidamente, salvo en el año 2015-2016 que se redujo, debido a un menor crecimiento de nuestros socios y del consumo interno.



Fuente: Sunat

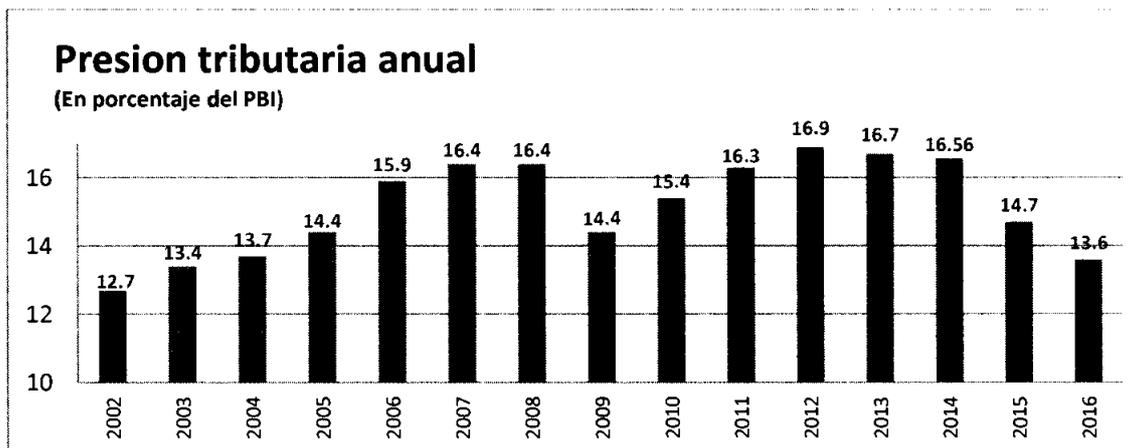
El impuesto a la renta de la tercera categoría muestra una disminución en el año 2016. Por dos aspectos a la rebaja de la tasa impositiva de 30% a 28% y a los menores precios de nuestros principales productos de exportación que son oro, cobre y el gas.

Estructura de la recaudación (Por segmento de contribuyentes)



Fuente: Sunat

En el esquema siguiente se observa la cantidad de contribuyentes y la recaudación en términos porcentuales y claramente tenemos una gran concentración de los llamados mega contribuyentes que son 50. Cincuenta empresas determinan el 60% de la recaudación, gran concentración en pocos contribuyentes.



Fuente: SUNAT

La presión tributaria en los últimos 15 años es sostenida entre 13 y 16 puntos. Cabe dos lecturas, la primera, es que mantenemos una presión tributaria dentro de lo esperado, entre los 13 y 16. Lo segundo es la necesidad de considerar algunos aspectos del modelo tributario.

En consecuencia, el Sistema Tributario viene demostrando serias limitaciones, que amerita que tanto el Congreso de la República como el Poder Ejecutivo coordine acciones para mejorar nuestro ordenamiento jurídico en esta materia.

Por todas estas consideraciones proponemos como Grupo de Trabajo una **Revisión Integral del Código Tributario**, que permita mejorar la recaudación tributaria en: Impuestos Directos, en la reducción de algunas Tasas Impositivas, ampliación de la Base Tributaria, con reformas institucionales que fortalezcan a la administración tributaria, en coordinación directa con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.