

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA Y
CIENCIAS SOCIALES**



**LA ECONOMIA INFORMAL
Y LA TRIBUTACION EN EL PERU**

INFORME DE SUFICIENCIA

PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE:

INGENIERO ECONOMISTA

POR LA MODALIDAD DE ACTUALIZACION DE
CONOCIMIENTOS

ELABORADO POR:

ADA ISABEL REYMUNDO SAUÑE

LIMA – PERU

2003

DEDICADO A:

Mis padres: Gregorio y Fidela, por todo el amor y comprensión que recibo de parte de ellos todos los días de mi vida.

Y a mi hija: Sofía, porque ha alegrado mi vida desde el momento en que supe que vendría al mundo.

I. CURRICULUM VITAE

CURRICULUM VITAE

ADA ISABEL REYMUNDO SAUÑE

Av. Las Magnolias # 509

Urb. San José

Lima 10

Teléfonos : 385-2818 / 9915-2228
Libreta Electoral : 09783888
Libreta Militar : 9300260714
Fecha de Nacimiento : 14/04/1976
Estado Civil : Soltera.

ESTUDIOS REALIZADOS

C.E. Héroes de la Breña N°112. Lima 10

1982 - 1986 del Primer al Quinto año de Educación Primaria.

C.N. Virgo Potens. Lima 01.

1987 - 1992 del Sexto de Primaria al Quinto año de Educación Secundaria.

Universidad Nacional de Ingeniería

Facultad de Ingeniería Económica y C.C.S.S.

1994 -1998 del Primer al Quinto Año en la especialidad de Ingeniería Económica

OTROS ESTUDIOS

Estudios del idioma Inglés en el instituto Cultural Peruano Norteamericano – ICPNA

Nivel alcanzado: Avanzado.

EXPERIENCIA LABORAL

Empresa : Universidad Nacional de Ingeniería – IDENA
Proyecto : Terminación del segundo tramo del tren eléctrico
Ocupación : Encuestadora y Digitadora
Tiempo : 5 Meses (Octubre 1995 – Febrero 1996)

Empresa : Textil Keops S.R.L.
Area : Administración de Planta
Ocupación : Asistente de Planeamiento
Tiempo : 6 Meses (Junio 1998 – Diciembre 1998)

Institución : Jurado Nacional de Elecciones – JNE
Dependencia : Jurado Electoral Especial de Ica – JEEI
Ocupación : Asistente Administrativo
Tiempo : 3 Meses (Mayo 1999 – julio 1999)

Institución : Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
Dependencia : Sección Programación Operativa - I.R. Lima
Ocupación : Fedatario – Control Móvil
Tiempo : 15 Meses (Noviembre 1999 – Enero 2001)

Institución : Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
Dependencia : División de Centros de Servicios al Contribuyente
Ocupación : Terminalista Multifuncional
Tiempo : 35 Meses (Febrero 2001 – Diciembre 2003)

OTRAS ACTIVIDADES

Elegido miembro del Tercio Estudiantil ante el Consejo de Facultad FIECS- UNI para el periodo 1997-1998.

Nombrado miembro del Comité Electoral Estudiantil para la elección de representantes al Centro de Estudiantes de la Facultad de Ingeniería Económica, periodo 1997-1998.

II. INFORME DE SUFICIENCIA

INDICE

1. INTRODUCCION	4
1.1. ANTECEDENTES	5
1.2. MARCO TEORICO	6
1.3. DELIMITACION.....	7
1.4. OBJETIVOS	7
1.5. DEFINICIONES.....	8
2.EL SECTOR INFORMAL	10
2.1.DEFINICION DEL SECTOR INFORMAL	10
2.1.1.SEGUN LOS ORGANISMOS.....	11
2.1.2.SEGUN LOS TEORICOS QUE HAN INVESTIGADO EL TEMA.....	12
2.1.3.SEGUN LAS INVESTIGACIONES REALIZADAS A ESCALA MUNDIAL ..	13
2.1.4.EN UN CONTEXTO FISCAL.....	15
2.2.PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDADES INFORMALES.	16
2.3.CLASIFICACIONES DEL SECTOR INFORMAL	17
2.3.1. Clasificación Tomando en cuenta las brechas del incumplimiento de obligaciones básicas	17
2.3.2.Clasificación tomando como punto de partida la economía desubsistencia, la generación de ganancia, la acumulación de riqueza y la expresada a través de la evasión.....	18
2.4. CARACTERISTICAS DEL SECTOR INFORMAL.....	19
2.4.1. CARACTERISTICAS ORGANIZACIONALES.....	19
2.4.2. CARACTERISTICAS FINANCIERAS.....	20
2.4.3. CARACTERISTICAS COMERCIALES.....	21
2.4.4. CARACTERISTICAS TECNOLÓGICAS.....	21

2.4.5. CARACTERISTICAS SOCIALES.....	22
2.5. CAUSAS DE LA INFORMALIDAD	22
2.5.1. FACTORES ECONOMICOS	22
2.5.2. FACTORES JURIDICOS.....	25
2.5.3. FACTORES SOCIO CULTURALES:.....	27
2.5.4. FACTORES POLITICOS.....	28
2.6. ASPECTOS POSITIVOS DE LA INFORMALIDAD.....	29
2.6.1 EL SECTOR “INFORMAL” COMO FUENTE DE EMPLEO E INGRESOS PARA UNA SIGNIFICATIVA PARTE DE NUESTRA POBLACIÓN.....	30
2.7. CONSECUENCIAS NEGATIVAS SOBRE LA RECAUDACION TRIBUTARIA EN NUESTRO PAÍS.	31
2.7.1. LA AFECTACIÓN DE LA CAJA FISCAL POR LOS MENORES INGRESOS QUE PERCIBE EL ESTADO POR EL LADO DE LA TRIBUTACIÓN.....	32
2.7.2. EL INCREMENTO DEL DESEMPLEO Y/O SUBEMPLEO.....	35
2.7.3. DESIGUALDAD Y COMPETENCIA DESLEAL EN PERJUICIO DE LOS FORMALES”	36
2.7.4. LIMITA LA PLANIFICACIÓN Y PROYECCIÓN DE LAS VARIABLES ECONÓMICAS.....	36
2.7.5. LA IMAGEN DE TOLERANCIA Y PERMISIVIDAD ANTE LA EVASION TRIBUTARIA.....	37
2.8. CONTROLES TRIBUTARIOS DE LA INFORMALIDAD.....	37
2.9. PROGRAMAS DE ASISTENCIA A PEQUEÑAS EMPRESAS.....	39
2.10. LA DECISION DE SER FORMAL.....	41
3. SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO	43
3.1. TRIBUTOS.....	43

3.2. LA REFORMA TRIBUTARIA PERUANA.....	47
3.2.1. LA REFORMA TRIBUTARIA PERUANA DE 1991	47
3.2.2. LA PROBLEMÁTICA FISCAL.....	49
3.2.3. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS FUTURAS.	50
4. LA INFORMALIDAD Y LA TRIBUTACION EN EL PERU	52
4.1. EVOLUCION.....	53
4.2. ANÁLISIS SECTORIAL DEL SECTOR INFORMAL EN EL PERU	54
4.3. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR INFORMAL EN EL PBI – 1986 PERU	54
4.4. ANALISIS DE LA EVASION TRIBUTARIA PERIODOS 1982-1995.....	55
4.4.1 CAUSAS DE LA EVASION EN EL PERU.....	56
4.4.2. MAGNITUD DE LA EVASION.	59
4.4.3 CONCLUSIONES DEL ANALISIS.....	61
5. LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA.....	63
5.1. LA ESTRATEGIA DE LA SUNAT DIRIGIDA A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS FORMALES E INFORMALES	66
5.2. LA METODOLOGIA INICIAL DE COMBATE A LA EVASION FISCAL.....	69
5.3. MEDIDAS PARA MEJORAR LA RECAUDACION Y COMBATIR LA EVASION	72
5.4. UNA SOLA INSTITUCION PARA LA ADMINISTRACION DE TRIBUTOS INTERNOS Y ADUANEROS: FUSION SUNAT-ADUANAS.	75
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79
6.1. CONCLUSIONES	79
6.2. RECOMENDACIONES.....	81
7. BIBLIOGRAFIA.....	86
8. ANEXOS.....	87

1. INTRODUCCION

La informalidad es un fenómeno socio económico-legal que se produce como consecuencia del desempleo, de los bajos salarios, de la migración del campo a la ciudad, del desorden burocrático, etc., que por un lado han llevado a la convivencia con el sector formal y por el otro al deterioro de las finanzas públicas.

Afecta a los países en desarrollo por el tamaño que alcanzan las transacciones que no se contabilizan en los registros oficiales, que no pagan impuestos y que compiten deslealmente con las que si lo hacen. Repercute negativamente en la economía por su baja productividad, menor inversión, menor recaudación tributaria y estadísticas oficiales distorsionadas que impiden medir los resultados de la aplicación de políticas económicas.

La economía informal ocasiona numerosos problemas a nivel de la reglamentación del trabajo; pero si el Estado tuviese la capacidad de generar los empleos en número suficiente, se podría poner en duda el apoyo y la aceptación de la economía informal como fuente de trabajo de muchos ciudadanos. Es necesario encontrar un equilibrio entre; el poder regulador del Estado sobre el mercado del trabajo, los impuestos y la vida urbana, donde el respeto a la vida urbana, representa el respeto a los valores sociales y culturales.

La evasión de impuestos que se produce por las operaciones efectuadas en la informalidad, permite a estas unidades cubrir costos por "ineficiencias" de su propia gestión o resultantes

de operar en la formalidad, entre los cuales podrían incluirse las excesivas exigencias tributarias y las rigideces legales

En la medida que los gobiernos no atienden adecuadamente las quejas del sector formal, con relación a la competencia desleal de la informalidad, se desalienta el cumplimiento de las obligaciones en el sector formal, que si cumple las exigencias legales y tributarias que se les imponen a todos los agentes económicos.

1.1. ANTECEDENTES

La Economía informal parece existir desde siempre consecuencia de los defectos de la economía mundial. Un estimado mundial¹, establece que la economía informal puede mover alrededor de 9'000,000'000,000 (9 billones) de dólares, monto equivalente a la economía de los Estados Unidos de Norteamérica. Si establecemos que el tamaño oficial de la economía mundial es de 39 billones de dólares podemos concluir rápidamente que tiene importancia.

La economía informal en los países en vías de desarrollo, es una respuesta a estrategias de supervivencia. En América Latina, el interés por el sector informal surgió en los años 70, coincidiendo con la identificación del problema del empleo y con el acelerado crecimiento del número de trabajadores que no encontraban trabajo en la industria formal ni en el Estado.

La brecha existente entre la oferta y demanda de trabajo ha llevado a que exista permanentemente una masa laboral excluida del mercado que no puede permanecer en desempleo abierto, por lo que la ha obligado a inventar su propio trabajo que les permita generar rentas escapando de las normas tributarias impositivas de acuerdo a ley y menoscabando por lo tanto la recaudación tributaria; y cuyas características difieren sensiblemente de las establecidas legalmente: con niveles de productividad e ingresos

¹ Carlos Ball. La Economía Informal .Diario El Comercio. 06/10/1999.Sección a159

cuantitativa y cualitativamente inferiores a los alcanzados por las empresas modernas. Las unidades económicas así formadas estuvieron signadas por los escasos recursos en capital con que contaban dichos trabajadores.

En el Perú la economía informal representa alrededor del 20% del PBI, este fenómeno surge en respuesta al crecimiento del desempleo engendrado por los altos niveles de pobreza, la inestabilidad social y la concentración urbana, consecuencia a su vez, del proceso de migración del campo a la ciudad, de la destrucción de la agricultura y producto de la violencia que existió en el sector rural en épocas de terrorismo. En un país, en donde el 40% de la población es pobre y el desempleo y subempleo fluctúa alrededor del 66% es fácil entender por qué el 45% de la población activa forma parte del sector informal.

El crecimiento de la Economía Informal afecta de manera directa reduciendo los ingresos tributarios que el Estado necesita para proporcionar servicios sociales a sus ciudadanos. Por lo que la reforma Tributaria las políticas fiscales y del gasto público, no pueden permanecer al margen de esta realidad. Es importante destacar que existe una relación directa entre Presión fiscal y Economía Informal. El razonamiento tradicional señala que mientras más sea la carga tributaria impuesta a los contribuyentes se producirá una reacción inversa, optando el contribuyente por evadir impuestos.

El Estado no puede negar la importancia del sector informal como generadora de puestos de trabajo en el corto plazo, pero tampoco puede renunciar a sus atribuciones básicas. Es necesario buscar nuevas alternativas de recaudación de tributos y generar riesgos al incumplimiento de las normas, que aumenten el costo de permanecer en el sector Informal.

1.2. MARCO TEORICO

En la Elaboración de la presente Monografía, se ha tomado como base los estudios realizados con ocasión del XIV Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF cuyo tema

principal fue "Informalidad, Tributación y Democracia" ; publicaciones como las de Adrián Revilla y Hernando de Soto; en publicaciones periódicas de SUNAT como NOTA TRIBUTARIA y TRIBUTEMOS además de experiencias propias del autor en sus labores como funcionario de SUNAT desde noviembre del año 1999, desempeñando cargos como Fedatario (1999-2001) y Terminalista Multifuncional (2002 a la fecha)

1.3. DELIMITACION

El presente trabajo es una investigación bibliográfica sobre el Sector informal peruano tomando especial énfasis en las repercusiones que tiene en la tributación.

En este contexto, se expondrán algunos de los conceptos de la informalidad, su implicancia social, política, económica y principalmente tributaria. Se revisaran además los avances realizados por SUNAT para aplacar las consecuencias negativas de la informalidad, como son: la mejora en el servicio al contribuyente y el desarrollo de políticas que induzcan al riesgo de evadir y eludir impuestos.

Otro tema importante será, las expectativas planteadas en el proceso de fusión por Absorción de Aduanas por parte de SUNAT, decretado mediante D.S. 061-2002-PCM del 12 de Julio del 2002.

1.4. OBJETIVOS Los objetivos de la presente monografía son:

- Reordenar los diferentes enfoques sobre la concepción, determinación, sanción y paulatina inserción del Sector Informal a la Economía formal.
- Establecer la Evolución y las Características propias del Sector Informal en nuestra sociedad.

- Conocer los motivos por los cuales se dejan de pagar impuestos y el importante rol que debe cumplir la Administración Tributaria para facilitar el cumplimiento voluntario.

1.5. DEFINICIONES

- **Base Tributaria.-** Numero de Personas Naturales y Personas Jurídicas que están obligadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- **Capacidad Contributiva.-** Aptitud que tiene una persona natural o jurídica para pagar impuestos y que esta de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuenta.
- **Contrabando.-** Es un tipo de evasión que consiste en la introducción o salida clandestina del territorio nacional de mercaderías sujetas a impuestos; también suele utilizarse para indicar la producción y venta clandestina de bienes sujetos a algún tributo evitando el pago.
- **Delito Tributario.-** Es la acción dolosa prevista en la ley que se puede manifestar en las siguientes modalidades: Defraudación Fiscal, Contrabando, La elaboración y comercio clandestino de productos gravados; y La fabricación o falsificación de timbres, marcas, contraseñas, sellos o documentos en general, sobre cumplimiento de obligaciones tributarias.
- **Elusión Tributaria.-** Acción que permite reducir la base imponible mediante operaciones que no se encuentran expresamente prohibidas por disposiciones legales o administrativas. Medio que utiliza el deudor tributario para reducir la carga tributaria, sin transgredir la ley ni desnaturalizarla.

• **Evasión Tributaria.-** Sustraerse al pago de un tributo que legalmente se adeuda .Toda acción ú omisión dolosa, violatoria de las disposiciones tributarias, destinada a reducir total o parcialmente la carga tributaria en provecho propio o de terceros. El código Penal la tipifica como una modalidad de defraudación tributaria.

• **Objeto del Impuesto.-**Gravar rentas provenientes del capital, del trabajo o de la conjunción de ambos, la ganancia, beneficios y el patrimonio, expresamente señalados por los dispositivos legales.

• **Obligación Tributaria.-** es el vinculo entre el acreedor y el deudor tributario, establecido por ley y de derecho publico. Tiene por objeto el cumplimiento de la prestación Tributaria y es exigible por ley (Art. 1 del Código Tributario).

2. EL SECTOR INFORMAL

2.1. DEFINICION DEL SECTOR INFORMAL

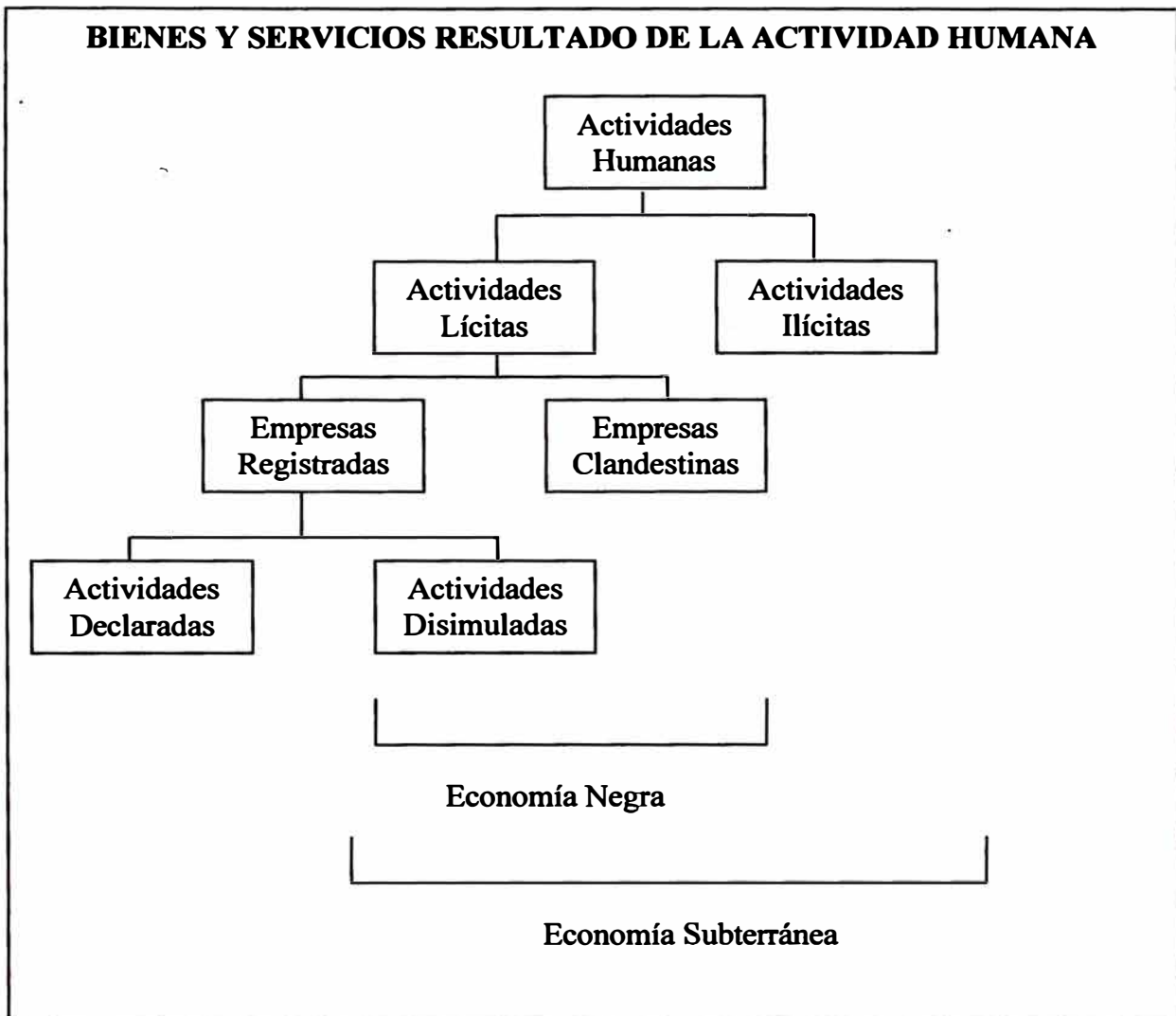
En principio, debemos precisar la diversidad de nombres utilizados para denominar la economía informal. En una lista se puede expresar al menos treinta definiciones diferentes. Por ejemplo, la economía informal es también denominada subterránea, no oficial, no estructurada, oculta, escondida, paralela, alternativa, submarina; al contrario la economía formal es denominada registrada, oficial, estructurada.

François Roubaud agrupa estas designaciones en tres categorías: aquellas que sugieren el no registro estadístico (economía no oficial), aquella que se refiere a la legalidad (economía clandestina, economía subterránea) y en fin aquella que evoca la lógica socio económico (economía dual, contra economía). De otra parte, es necesario evocar la variación de definiciones utilizadas por los organismos internacionales, por los teóricos o por las investigaciones dentro de los diferentes países del mundo entero.

Según G. Verna² "la noción de informalidad es una noción relativamente variante según el medio cultural y legal y sería imprudente desear precisarlo sin evocar un cuadro cultural particular".

² ARELLANO, Rolando, GASSE, Yvon y VERNA, Gerard. El mundo de la empresa informal: Economía subterránea o paralela. Futuribles N. 163, marzo 1992. p.49

GRAFICO N° 1



2.1.1. SEGUN LOS ORGANISMOS.

a) El Fondo Monetario Internacional define el sector informal como las empresas que se encuentran dentro de las siguientes condiciones:

- Aquellas que se encuentran encuadradas dentro de la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos.
- Aquellas que escapan a ser gravados por el tributo.
- Cuando las actividades no son registradas dentro de las estadísticas oficiales del ingreso nacional.

b) Según el Alto Consejo a la Integración la economía subterránea comprende:

1. Las actividades ilícitas productoras de bienes y servicios (tráfico, producción clandestina de droga, alcohol, etc.)

2. Las actividades productivas lícitas no declaradas o economía negra.

El trabajo negro, la producción no declarada de alguna unidad de producción, actividad totalmente oculta entonces dentro de la más total ilegalidad.

El fraude fiscal, es decir, la producción no declarada de empresas declaradas y registradas.

Ella corresponde a la parte no declarada de la actividad de una empresa legalmente inscrita y matriculada.

c) La Oficina estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) designa la economía negra como las actividades productoras lícitas no declaradas que constituyen en Europa la parte de mayor importancia de la economía subterránea.

De otro punto de vista, la economía subterránea dentro de las cuentas nacionales representa « de una parte el fraude y la evasión fiscal que se puede evaluar a partir de seguimientos practicados por los servicios fiscales, de otra parte, el trabajo « en negro » por la cual las estimaciones son falsas. "La economía subterránea no participa en la actividad económica y debería ser integrada dentro de las cuentas nacionales que las describen. Por ejemplo, en Francia, el fraude y la evasión fiscal representan el 3% del PBI y el trabajo en negro 1% del PBI. La contabilidad nacional es fuente de la información de estadísticas y ella utiliza los datos de origen administrativo y obviamente fiscal. De todas maneras La OIT precisa que el concepto de las actividades del sector informal deben estar diferenciados de aquellas actividades de la economía disimulada o subterránea.

2.1.2. SEGUN LOS TEORICOS QUE HAN INVESTIGADO EL TEMA

La economía informal es la actividad que escapa al registro administrativo como a la observación estadística directa. Al respecto según H. López-Castaño³ "las empresas formales son las actividades que obedecen a las reglas establecidas, normales, usuales y fundadas sobre una división del trabajo donde domina el salario; en cambio los informales son aquellos que les falta regulación, anormales inusuales donde no utilizan el salario".

La Economista Francisca Pin, lo define como " El conjunto de Actividades Económicas Urbanas que se desarrollan a muy pequeña escala (producción, comercio y servicios) con una precaria especialización del trabajo y cuya permanencia en el mercado está condicionado por la habilidad y versatilidad del empresario para administrar sus recursos de manera más eficiente y aprovechar al máximo las ventajas que el mercado le ofrece y que se oriente a alcanzar un excedente económico que sirva tanto para satisfacer el consumo como para mantener o incrementar la capacidad productiva .

Hay también una definición que retoma las actividades ilegales como el contrabando, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la prostitución, el juego y las actividades legales que por una razón u otra no son declaradas.

En este contexto es necesario mantener una diferencia entre las actividades propiamente ilegales y las actividades de producción y de comercio donde el objeto es legal.

2.1.3. SEGUN LAS INVESTIGACIONES REALIZADAS A ESCALA MUNDIAL

Para hacer las investigaciones y lograr sus objetivos, muchos de los investigadores del sector informal han clasificado y definido sus investigaciones según criterios diferentes.

Según el departamento de trabajo de los estados unidos de Norteamérica:

³ ARELLANO,Rolando,GASSE, Yvon y VERNA, Gerard. El mundo de la empresa informal: Economía subterránea o paralela. Futuribles N. 163, marzo 1992. p.42

- Las que se realizan a pesar de encontrarse prohibidas por la normatividad vigente (economía ilegal)
- Las que eluden o evaden tributos (economía no reportada)
- Las que eluden las obligaciones de informar a las agencias d estadísticas del gobierno (economía no registrada)
- Las actividades que eluden los costos de las leyes (economía informal)

Esta clasificación alude simplemente al criterio legal como marco definitorio. En USA existe un seguro de desempleo, lo cual es factor relevante para explicar sus diferencias con el Perú en este terreno.

Las investigaciones realizadas en otros países han dado definiciones diversas: En Uruguay, la informalidad se define como una actividad sin acceso a los beneficios de la seguridad social.

En Bogotá (Colombia), las empresas son clasificadas en cuatro categorías:

- a) Las unidades individuales que no son establecidas sobre un lugar fijo (sobretudo en el comercio y los servicios personales de particulares).
- b) Las unidades familiares (pequeñas empresas empleando principalmente a los trabajadores familiares).
- c) Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) empleando algunos trabajadores remunerados.
- d) Las grandes empresas de más de 10 trabajadores.

Sobre estas cuatro categorías, las dos primeras pertenecen claramente al sector informal (aparte de algunos miembros de las profesiones liberales).

En China, las pequeñas empresas chinas que se llaman "GETIHU" son de jóvenes que vienen de salir del colegio, de personas que han salido de un empleo del sector público o de los jubilados, de empleadas del hogar y de campesinos

Sin embargo, hay empresas en donde la situación de formal o informal no es clara.

2.1.4. EN UN CONTEXTO FISCAL

M. Medaghri Alaoui nos señala "como elementos que componen el sector informal la reunión de ingresos, de bienes y de actividades que no han sido el objeto de declaraciones verbales o escritos a la administración fiscal" Para Hernando de Soto en "El Otro Sendero" destaca como eje de la informalidad al costo prohibitivo de la Formalización, tiempo, dificultades y dinero. Para otros autores el sector informal no tiene por objeto evitar pagar los impuestos, de otra forma, si la empresa informal esta fuera de la ley fiscal es por ignorancia y no por convicción, que son dos criterios diferentes que dan lugar a políticas diferentes. Esto es lo que lo distingue de la economía subterránea.

Encontrar una definición de la economía informal es tan complicado como dar una solución al problema. Cada investigador según el país y el contexto en que vive tiene una definición diferente, pero se puede concluir en regla general que las actividades del sector informal "escapan a las obligaciones administrativas (el registro, los impuestos, la seguridad social), no aplicando las reglamentaciones en materia de salud y de seguridad y ellas son frecuentemente ilegales pero no necesariamente clandestinas."

En fin, cuando se habla de empresas de economía informal, es necesario distinguir las empresas relativamente importantes que hacen fraude de otras que son verdaderamente informales. Muchas empresas formalmente constituidas, se refugian dentro de regímenes fiscales de pequeñas y medianas empresas donde aprovechan la débil frecuencia de los controles y la ausencia de sanciones difusivas, para evadir impuestos.

2.2. PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDADES INFORMALES.

Las actividades del sector informal son muy heterogéneas. La performance económica de las unidades de producción informal es muy diferente según la actividad de las empresas, las condiciones donde aquellas funcionan, su localización, el tamaño y la tasa de las personas que son asalariadas.

Todos los campos de las actividades económicas entre otros:

- a) La producción.
- b) La distribución.
- c) La prestación de servicios.

Las actividades más usuales son la confección de telas, sombreros, edificios, industria de la madera, artesanía entre otros.

Generalmente, para hacer las investigaciones o por razones estadísticas los investigadores ensayan apuntar su campo de acción según sus objetivos. Por ejemplo De Soto⁴ en el Perú ha desarrollado sus investigaciones en cuatro materias de la actividad informal.

- a) La industria.
- b) El comercio.
- c) El alquiler.
- d) El transporte.

Pero se sabe que en el Perú la actividad informal está presente en todas las actividades.

En África, las categorías de actividades dominantes son el comercio, la pequeña producción, los servicios y la construcción. Entre las principales ramas de actividades se tiene la fabricación (alimentos y bebidas, zapatos de cuero, productos de madera, la reparación de

⁴ DE SOTO Hernando. El otro sendero. La revolución informal Ediciones La Découverte, 1994, París.

objetos o piezas metálicas), servicios de reparación (tiendas de electricidad, reparación de vehículos y de ciclos a motor.)

2.3. CLASIFICACIONES DEL SECTOR INFORMAL

2.3.1. Clasificación Tomando en cuenta las brechas del incumplimiento de obligaciones básicas o principales.- Referido a aquellas obligaciones que dentro de la relación jurídico-tributaria, todas aquellas personas que llevan acabo actividades económicas por las que se deban pagar tributos, necesariamente deben cumplir:

1. Informalidad en la inscripción o registro "brecha de inscripción", aquí no pueden considerarse aquellas actividades económicas contrarias al ordenamiento legal (la prostitución, el narcotráfico), solo se consideran aquellas actividades económicas que originan la obligación de tributar y por lo tanto deben ser inscritas en los registros de la administración tributaria

2. Informalidad en la presentación de declaraciones juradas: "brecha de presentación o declaración" constituido por la diferencia entre el total de contribuyentes que han registrado su actividad económica ante la administración tributaria y aquellos que presentan su declaración jurada determinativa de tributos.

3. Informalidad en la veracidad de la información declarada "brecha de veracidad" es la diferencia entre el tributo realmente originado por la actividad económica de los contribuyentes y lo que estos han declarado a la Administración Tributaria

4. informalidad en el pago "brecha de pago" la diferencia entre el tributo declarado y el realmente pagado.

2.3.2. Clasificación tomando como punto de partida la economía de subsistencia, la generación de ganancia, la acumulación de riqueza y la expresada a través de la evasión

1.- Categoría Marginal.- Segmento social que genera algún tipo de ingresos con la única finalidad de satisfacer las necesidades básicas de alimentación y que puede denominarse economía de subsistencia.

2.- Categoría Informal.- Denominada a las rentas provenientes de la combinación de trabajo y capital pero en escalas significativamente pequeñas, la subdividimos en:

2.1- La Empresa Familiar.- El capital y el trabajo están confundidos y producto de la combinación de ambos puede generar cierta ganancia, probablemente con cierta estabilidad pero que no llega a acumular capital, ni grandes utilidades, en esto tenemos a la pequeña bodega informal,

2.2.- Profesionales o Técnicos Informales.- En esta categoría podemos considerar aquellas personas con cierta especialización profesional o técnica que prestan servicios en calidad de informales, tales como dentistas, abogados, ingenieros, profesores particulares, electricistas, pintores, carpinteros, gasfiteros, mecánicos, albañiles, etc..

2.3.- La pequeña empresa establecida.- Donde hay un dueño del capital que paga trabajadores pero que no realiza contratos firmados, ni especifica derechos y deberes de los contratados, como por ejemplo los talleres de confección

3.- Categoría Evasión.- Contribuyentes que dentro de su formalidad tienen operaciones informales, no declarando la totalidad de ingresos percibidos o bien cargando indebidamente crédito, costos o gastos por operaciones inexistentes. Dentro de esta categoría tenemos diversas modalidades de evasión, tales como:

1. No-facturación de operaciones con terceros tanto a nivel compra y/o ventas.
2. No registro de operaciones de compra y/o venta

3. Doble facturación de comprobantes de pago (facturas, boletas de ventas y tickets, etc.)
4. Subvaluación de ventas y/o servicios prestados.
5. Aumento del crédito fiscal indebidamente por compras no relacionadas al giro del negocio o sustentadas con facturas falsas o de proveedores inexistentes.
6. Aumento indebido de los gastos o costos para disminuir la utilidad a efectos de determinar el impuesto a la renta a través de facturas falsas, o de favor, recibos por honorarios por trabajos personales no realizados o inflados.
7. No registro total o parcial de los activos fijos de la empresa.
8. No registro total o parcial de la mano de obra utilizada.
9. Retiro de bienes por el propietario para su disposición.
10. Diferencia de ingresos
11. Guías de Remisión por traslado de bienes en calidad de venta no facturados.

Por citar un caso, en el mes de julio fue incautada mercadería ilegal valorizada en 166 mil dólares, que iba a ser ingresada al país acogiéndose al régimen de envío courier, que solo permite el ingreso de documentos, cartas, pequeños obsequios y muestras sin valor comercial. La carga consistía en 13 bultos y estaban consignados a 3 empresas peruanas "formales", ninguna de estas presentaron la documentación que acreditase la correcta importación de las mercancías. Aunque presentaron documentación general que acreditaba las operaciones de ventas dentro de Estados Unidos (operaciones locales), estos nos justifican el ingreso de esa mercadería al territorio peruano.

2.4. CARACTERISTICAS DEL SECTOR INFORMAL

2.4.1. CARACTERISTICAS ORGANIZACIONALES.

- a) El sector informal es caracterizado por su dinamismo y su verdadera capacidad de innovación y adaptación. Las empresas se caracterizan por su flexibilidad técnica y comercial.
- b) La empresa es frecuentemente del tipo familiar. La ligazón es paternal y el recuento de mano de obra se hace con relaciones directas, étnicas o familiares.
- c) Los jefes de explotación por empresa generalmente son jóvenes.
- d) El tamaño de la empresa es de 1 a 10 personas (empleados remunerados, obreros, aprendices, asociados y trabajadores familiares y jefes de empresa). Las micro unidades y el auto empleo son entonces predominantes.
- e) Los trabajadores tienen un débil nivel de escolaridad.
- f) Estas son organizaciones sin horarios o días fijos de trabajo.
- g) Hay una diversidad de opiniones sobre las remuneraciones. Para algunos autores las remuneraciones dadas por las empresas son en promedio considerablemente más débiles que el salario promedio del sector formal; para otros, los ingresos del sector informal exceden aquellos de los salariables del sector formal, pero generalmente el jefe de empresas tiene un salario más grande y el ingreso promedio aumenta con el nivel de competencia y el nivel de instrucción.
- h) Para otros investigadores esta suerte de empresa no puede soportar los costos de la formalidad de su inscripción administrativa, pero se verá que no es cierto en todos los casos.

2.4.2. CARACTERISTICAS FINANCIERAS.

- a) Los circuitos de financiamiento informal son complejos y no tienen ninguna relación con la banca oficial. La mayoría no tienen ni cuenta corriente ni cuenta de ahorros.

b). La mayoría de los empresarios informales inician su empresa sin ninguna forma de crédito. Las fuentes de financiamiento provienen del ahorro familiar, de conocidos donde los préstamos nacen alrededor de amigos o de prestamistas particulares a tasa de interés muy elevadas, por lo que el capital inicial necesario a la creación de una empresa es débil

c) La mayoría utilizan su propia forma de contabilidad. Las transacciones se hacen frecuentemente al contado y el dinero no es solamente un medio de cambio sino deviene un instrumento de financiamiento.

2.4.3. CARACTERISTICAS COMERCIALES.

a) Se hace factible fijar precios más bajos que las empresas formales, al no asumir las obligaciones sociales y fiscales que corresponden.

b) Hay un carácter estacional, ambulatorio y provisorio. Los informales pueden cambiar de producto de localización y de horario de venta a fin de mejor adaptarse a las necesidades de sus clientes. El informal decide el tipo de producto a vender, su precio, el lugar y los medios de promoción únicamente a voluntad y adaptándose a las costumbres de los clientes.

2.4.4. CARACTERISTICAS TECNOLÓGICAS.

a) Las empresas son generalmente pequeñas unidades pobremente equipadas.

b) Ellas no pueden beneficiarse de los recursos y de la infraestructura, de los medios de formación profesional modernos.

c) Hay diferencias de performance entre unidades de producción según el tipo de actividades y el sector que ella toca.

2.4.5. CARACTERISTICAS SOCIALES.

a) Hay la ignorancia de las medidas de prevención de los accidentes de trabajo y no existe afiliación al sistema de seguridad social. La economía subterránea no ofrece a sus trabajadores seguridad en el trabajo ni ninguna protección social.

b) Generalmente no son registradas en la contabilidad nacional y se desarrollan al margen de la legislación social y fiscal. Las unidades de producción informal no satisfacen generalmente los deberes de registro administrativo.

c) Los empresarios son obligados a ofrecer regalos o coimas, al ser detectados infringiendo las normas policiales, sanitarias, municipales, comerciales, tributarias, etc.

2.5. CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

Hay muchas teorías que han tratado la existencia y el desarrollo de la economía informal así como las causas de su difusión alrededor del mundo entero.

Algunos autores describen la situación de la informalidad como una estructura de funcionamiento del sistema capitalista y de las consecuencias que acarrea para las economías como la peruana que articula en el extremo subdesarrollado del sistema.

2.5.1. FACTORES ECONOMICOS

1.- Insuficiencia y necesidad de empleo adecuado Los cambios hacia una política de libre mercado, la afluencia de capitales extranjeros intensivos en capital, el crecimiento de la población, las elevadas exigencias de capacitación y la permanente migración existente del campo a las ciudades más desarrolladas, sobre todo a la ciudad de Lima, han generado la marginación de un sobrante relativo de mano de obra que ha tenido que inventar sus

propias formas de subsistir y de reproducirse y que están inmersos dentro de la economía informal.

2.- Falta de crédito para la creación de pequeñas empresas: muchos requisitos o altos intereses El sistema de financiamiento de las pequeñas empresas o negocios a través de la banca está muy limitado, ya que aquellos bancos que cobran las tasas más bajas son los que más requisitos exigen para acceder a financiamientos, mientras que los bancos con mayores tasas de interés otorgan créditos fácilmente sólo con requisitos mínimos.

3.- Demanda por consumo de bienes y servicios provenientes de los consumidores “el informal vende mas barato”, debido a la escasa capacidad de compra que tiene el mayor porcentaje de la población por sus magros ingresos, se encuentran en la necesidad de comprar bienes y servicios en lugares o zonas donde se ofertan a menor precio, por lo general lo encuentran en actividades informales, quienes comercializan a pequeña escala productos nacionales o importados o de contrabando, existiendo contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones formales y sustanciales.

4. La gran cantidad de trámites y/o procedimientos que tiene que llevar a cabo toda persona que desea desarrollar su actividad económica “formalmente”.

- Esto es lo que Hernando De Soto denomina “costos de la formalidad”, Los costos de la formalidad inducen a la informalidad Los costos de acceso al sector formal son ocasionados por regulaciones gubernamentales de diferente jerarquía y naturaleza, tales como inscripciones en Registros Mercantiles o de Sociedades; licencias de funcionamiento; permisos municipales; inscripción en el Registro de Contribuyentes y otros que, en lugar de facilitar la planificación y racionalización de la actividad privada, generan cargos que

discriminan a los agentes de la economía en razón de sus ingresos, impidiendo que quienes tienen menor capacidad económica puedan formalizar sus actividades y gozar de los beneficios de actuar en la legalidad

- Los costos por operar en la informalidad se refieren a los que deben asumir los operadores del sector para evitar ser detectados y sancionados por las autoridades, tal como ocultamiento de existencias, dispersión de la producción en pequeñas unidades, “coimas” para evitar sanciones de las autoridades y a los costos por no operar en forma eficiente en escalas óptimas de producción, no contar con mano de obra calificada, tener sólo acceso al crédito a tasas de usura, manejo de dinero en efectivo, falta de títulos de propiedad de los que impide ponerlos como garantía de préstamos, entre otros costos.

- El costo de transacción. · Los recursos utilizados para negociar y seguir los contratos. Las transferencias de derechos de propiedad de un individuo a otro y de una organización a otra. · El trabajo necesario a la búsqueda de un compromiso. · Los impuestos estipulados a ciertos tipos de transacción. · Un sistema legal que asegure a todos el acceso a los tribunales y facilite las transacciones entre los individuos. · La inseguridad contractual (limitar los riesgos, diversificar las fuentes de aprovisionamiento.) El comerciante informal crea un grupo homogéneo así como fuentes de intercambio personalizados en vista de reducir el costo inherente al respeto de los contratos. el costo de la legalización tiene un impacto sobre los ingresos netos de los empresarios, por ejemplo : las Asociaciones de Comerciantes, que debido a la coincidencia de intereses entre los socios, les permite negociar ante instituciones públicas, administrativas, políticas y judiciales.

- Los costos de permanencia en la formalidad, se refieren a aquellos que deben ser asumidos regularmente por los negocios en su actividad económica, tales como el pago de impuestos, la obligación de llevar contabilidad, la presentación mensual de declaraciones, la atención de requerimientos de información de las diferentes instituciones del Estado, el pago

de tarifas por servicios públicos, los pagos de beneficios sociales de sus trabajadores y otros cargos impuestos por otras instituciones públicas y privadas.

A causa de este peso burocrático y de su complejidad el sistema incita a los empresarios informales a hacer las transacciones oficialmente ilegales y a crear fuentes paralelas. En consecuencia, esta situación llevaría a un aumento de precios promedios lo que provocaría una reducción de la demanda y para mejorar la productividad de su personal las empresas formales no tendrían más que reducir el personal.

2.5.2. FACTORES JURIDICOS

1. Falta de conocimientos para tributar correctamente y para sacar adelante negocios,

Desconocimiento de los procedimientos y del marco legal existente. Esta incapacidad, agravada por la falta de acceso al crédito y dificultad de obtener liquidez de acuerdo a sus necesidades, atenta contra la generación de excedentes económicos del negocio y, por lo tanto, las posibilidades de pagar tributos, ya que las pocas utilidades que obtienen las utilizan para la satisfacción de sus propias necesidades. . La Administración Tributaria realiza permanentemente sus mejores esfuerzos de difusión del marco legal existente, a través de sus oficinas de orientación al contribuyente, atención de llamadas telefónicas (consultas por teléfono), a través de la página Web de SUNAT, por medio de los medios de comunicación llámese, radio, televisión y diarios... En lo que compete a los trámites que se tienen que hacer ante la Administración Tributaria, la SUNAT tiene su TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos) donde se describe en forma detallada los pasos a seguir para realizar un trámite administrativo

2.-La sensación de injusticia respecto del sistema tributario en general. Esta causa se encuentra presente en el incumplimiento de todas las obligaciones consideradas para la

clasificación de "informalidad". Esto se debe, al hecho de que las decisiones políticas que adopta el Estado, y que muchas veces se plasman en normas legales, no toman en cuenta los intereses de todos sino que, por lo general, recogen los intereses de la propia administración tributaria o de ciertos grupos socioeconómicos con alguna influencia política, por ejemplo: La legislación peruana otorga ciertos beneficios tributarios a ciertos sectores económicos o zonas geográficas con la finalidad de incentivar su producción o desarrollo económico, descentralizar el país y generar polos de desarrollo. Sin embargo esto genera siempre descontento de otros sectores que se sienten con derecho a tener los mismos beneficios; creándose una situación de competencia desleal, toda vez que aún cuando se fabrica en zona de frontera o de selva se comercializan los productos a nivel nacional. Asimismo, se reduce la recaudación tributaria, no sólo por el impuesto que se deja de cobrar por los bienes vendidos en la zona que se busca desarrollar, si no especialmente por el IGV que se deja de percibir por las menores ventas o las ventas informales de otras empresas que no tienen los beneficios. Esto origina un forado en la caja fiscal, que tiene que ser asumido por los demás contribuyentes, ya sea a través del pago de más tributos o el incremento en las tasas de los ya existentes. Uno de los principios de los cuales se basa todo sistema tributario es el de igualdad, que se entiende por no favorecer a unos contribuyentes y castigar a otros que buscan en la informalidad una salida debido las desventajas existentes. En este punto se cree necesario respetar el principio de capacidad contributiva recogido en la Constitución Política del Perú. Por otro lado, todo este conjunto de exoneraciones y beneficios tributarios dificulta el control y la fiscalización de la Administración Tributaria, al hacer cumplir estrictamente la diversidad de normas. Este tipo de medidas generan, definitivamente, una situación de injusticia con relación a aquellos contribuyentes que cumplen oportunamente con sus obligaciones tributarias.

El sistema tributario no debiera convertirse en un instrumento de redistribución de riqueza, la variedad de beneficios tributarios entre actividades y regiones geográficas lo hace ver complejo e injusto. Para ello está el Estado que tiene el deber de asignar eficientemente los recursos a través de las Políticas Económicas.

2.5.3. FACTORES SOCIO CULTURALES:

1. Falta de conciencia tributaria en la sociedad peruana. “cultura de la informalidad”, muy poca gente reconoce la importancia del pago de Tributos, motivo por el cual las Administraciones Tributarias se ven en la necesidad de invertir grandes esfuerzos en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, descuidando otras labores importantes como la de difusión y capacitación permanente. Esto es reflejo de la Exigua o nula preparación educativa en materia ético cívico tributaria. La educación en el país en materia tributaria es casi nula en los centros educativos, no se enseña sobre que tan importante es pagar impuestos, ni cuales son los beneficios como nación, además, del Insipiente desarrollo de una cultura tributaria en la población. El comportamiento de la sociedad ante los evasores o informales es tomado como una falta de menor importancia, por que ante la sociedad peruana no se aprecia este hecho como un delito, aunque este tipificado en el Código Penal Tributario. La ausencia de solidaridad entre los habitantes del país juega un papel importante en la tributación, el predominio de los valores individuales de carácter material no redundará en mitigar la evasión y la informalidad en el país

2. El Sector Formal Estimula el Crecimiento de Sector Informal Existen sectores y dentro de estos cientos de contribuyentes que venden la producción efectuada o la importación realizada a través del sector informal, otorgándoles mercaderías a consignación, como también otras empresas tienen producción por encargo.

3. Las Razones de Autonomía. El hecho de convertirse empresario y de actuar de manera independiente. La estimación de los ingresos de las actividades del sector informal muestran sistemáticamente que los beneficios promedio de los jefes son más elevados (algunas veces considerablemente) que el salario mínimo oficial o que el salario medio del sector formal. Los beneficios más elevados y un gusto casi universal por una relativa independencia explican lo atractivo por las actividades del sector informal.

2.5.4. FACTORES POLITICOS

1. La idea que se tiene con respecto al destino de los tributos que son pagados por todos los contribuyentes los que tienen como finalidad el generar ingresos para solventar los gastos públicos que son necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas, por lo que dicho pago debería reportar beneficios (directa o indirectamente) a todos., es decir que dichos recursos no sirvan para el enriquecimiento personal de nuestros gobernantes. La población percibe la inexistencia de una debida reciprocidad por parte del Estado en el otorgamiento de servicios de calidad en los campos de salud, educación seguridad, infraestructura, vivienda, estabilidad económica y otros campos que les competen, desmotivando al contribuyente quien no ve reflejado sus aportaciones en un eficiente gasto público.

2. La eficiencia y decisión del gobierno al momento de combatir la “informalidad”. Mucha gente no registre la actividad económica que realiza debido a que consideran que existen pocas probabilidades de ser descubiertos por la administración tributaria debido a que esta los considera de poco interés fiscal, incrementándose la “informalidad en la inscripción o registro”; adicionalmente, la actitud del gobierno de no combatir decididamente

este tipo de “informalidad” y presionar más a las medianas y grandes empresas , lo que hacen es no presentar sus declaraciones juradas u ocultar sus ingresos y/o incrementar de manera ficticia sus gastos, con la finalidad de pagar menos tributos, incrementándose de esta manera la “informalidad en la presentación de declaraciones juradas” y la “informalidad en la veracidad de la información declarada” tomando en cuenta las reales probabilidades de ser detectados en sus actuaciones fraudulentas. En este sentido el beneficio principal sería el de obtener mayores utilidades, ¿cómo estiman el costo de dejar de pagar impuestos? puede ser por el costo que implica ser detectado y sancionado, otro por no recibir o retardar los beneficios que el Estado otorga a la colectividad a través del gasto público

2.6. ASPECTOS POSITIVOS DE LA INFORMALIDAD

El Perú es un país con una población de aproximadamente 25 millones de habitantes con una tasa de crecimiento anual de 1,93 %

La población está compuesta de 46 % de raza indígena, 38% de mestizos, 12% de blancos y 4% de negros. Los Andes representan 7 millones de habitantes y se trata de una población compuesta de indígenas y de campesinos.

En 1940 el país tenía 6,2 millones de habitantes. En 1983 se elevó a 20 millones y en 1995 alrededor de 24 millones de habitantes.

En 1940 menos de un millón de habitantes vivían en las ciudades de más de 20000 habitantes y los 2/3 estaban concentrados en Lima. La costa reagrupa más de la mitad de la población total y cobija la migración rural de la zona andina. Las ciudades con cinturones de pobreza agrupan a la mayor parte de la población.

De la población activa el 48% se dedica a comercio y servicios, el 30% a la agricultura, el 14% a la industria y un 8% a la minería.

La reestructuración de empresas industriales y el cierre de pequeños establecimientos y la desaparición de sectores no rentables han llevado a la pérdida de 200 000 empleos industriales en 6 años.

Económicamente el ingreso promedio mensual por habitante es de 182 a 342 dólares. En 1996 las empresas de más de 100 personas sólo emplean el 84% de la mano de obra de 1990.

Las ¾ partes de la población activa son desempleadas o subempleadas. El sector informal sin protección social prolifera en el cinturón de pobreza de las ciudades y en el medio rural aproximadamente 1 millón de personas viven en base a la cultura de la coca.

En 1985, el 65,9% es desempleado o subempleado habiéndose incrementado en estos años.

2.6.1 EL SECTOR “INFORMAL” COMO FUENTE DE EMPLEO E INGRESOS PARA UNA SIGNIFICATIVA PARTE DE NUESTRA POBLACIÓN.

En este contexto, la importancia de los negocios familiares, las microempresas y las pequeñas empresas, como sector que genera empleo, va en aumento. Al respecto debemos indicar que, sobre la base del estudio realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), aproximadamente el 30% del PBI y el 60% de las horas-hombre trabajadas, se desarrollan en actividades no registradas. Ante la imposibilidad del sistema económico de generar fuentes de empleo e ingresos, las personas se han visto precisadas a generar fuentes de trabajo basadas en el autoempleo, desarrollando actividades como la del comercio ambulatorio, negocios familiares, etc., en muchos casos de manera informal ya que como todos sabemos, la imposición de algún impuesto sobre la venta de determinado producto aumenta su precio y, por ello, reduce su demanda

El Estado considera más importante el aspecto de generación de empleo que tienen aquellas actividades económicas de autoempleo que las posibilidades de tributación de este sector ya que los ingresos que obtienen, individualmente considerados, son bajos. Esta población no interioriza la importancia de pagar tributos ni toma en cuenta su relevancia en el progreso del país, tal vez por que duda que los mismos sean utilizados de manera eficiente y correcta por nuestros gobernantes.

2.7. CONSECUENCIAS NEGATIVAS SOBRE LA RECAUDACION TRIBUTARIA EN NUESTRO PAÍS.

Tanto el crecimiento del Sector Informal (sobre cuyas causas se expuso en el punto 2.5), entre otros temas como las amnistías tributarias, fraccionamientos especiales, exoneraciones tributarias, el crecimiento económico, etc., afectan directamente los ingresos que el Estado necesita para proporcionar servicios sociales a sus ciudadanos.

Cada año crece la demanda por parte de los ciudadanos de los servicios básicos de Salud, Educación, Salubridad, etc., por lo que se esperaría que el estado este provisto de mayores ingresos que le permitan satisfacerlas en alguna medida. Lamentablemente, el crecimiento de la demanda en servicios no se condice con el aumento de ingresos tributarios, no estando el aumento de la recaudación en proporción con la demanda social.

Esto se explica, entre otros factores, porque el Sector informal crece con sus necesidades sociales y para satisfacerlas accede a los servicios de Educación, Salud o Salubridad, que en su mayor parte son gratuitos o están subsidiados por el Estado, mientras la recaudación tributaria no experimenta incrementos significativos porque estos ciudadanos no cumplen con pagar sus impuestos.

En el año 1985 el Instituto Libertad y Democracia en una Encuesta de Ingresos estableció que sólo el comercio Ambulatorio de Lima reportó un movimiento de 322.2 millones de dólares anuales.

Existe la convicción que el ser Informal no representa un costo para el INFORMAL y que por lo tanto su desarrollo no se verá afectado pues el riesgo tributario es inexistente. Esto conlleva en la práctica a reconocer un estatus de “Exoneración Tributaria tácita”.

Sin embargo, y aún a pesar de esta situación, el estado no puede despreocuparse por atender las necesidades básicas de la población, tributen o no tributen, pero se debe tomar medidas para que se cumpla el principio de capacidad contributiva, por el cual todo ciudadano debe tributar según los ingresos que percibe, y se sancione a todo aquel que defraude al fisco.

2.7.1. LA AFECTACIÓN DE LA CAJA FISCAL POR LOS MENORES INGRESOS QUE PERCIBE EL ESTADO POR EL LADO DE LA TRIBUTACIÓN.

La estabilidad económica de un país depende, en gran medida, del equilibrio fiscal que éste tenga. De esta manera, si hay, por ejemplo, un país con un déficit fiscal elevado, su situación económica y social se torna inmanejable.

Al producirse una situación como la descrita, sólo quedan dos alternativas: reducir el gasto público o elevar los ingresos del erario nacional. En un contexto de reactivación económica, la reducción del gasto a través de drásticas medidas de austeridad no es aconsejable, pues se obtendrían graves efectos recesivos. En consecuencia, sólo nos quedaría aplicar la otra opción.

A su vez, para mejorar los ingresos, también hay dos opciones: la primera, crear nuevos impuestos y elevar las tasas de los ya existentes; o, en segundo lugar, mejorar los

mecanismos de recaudación. Esta última opción es, la mejor alternativa para la reactivación de la economía.

En ese sentido, la gestión de los recursos obtenidos y su aplicación a los destinos planificados se realiza a través de los distintos órganos que conforman el Gobierno Central y los gobiernos locales, a fin de que estos los asignen adecuadamente a los diferentes programas de inversión y gasto público.

A través de dichos programas se da prioridad a aquellos sectores de mayor interés social (infraestructura, educación, salud, promoción del empleo y seguridad ciudadana y social). Su principal objetivo a largo plazo, es la satisfacción de las necesidades públicas, un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso nacional, sobre la base de criterios técnicos para la eficiente asignación de los escasos recursos nacionales y la preservación de la indispensable estabilidad económica.

Adicionalmente, la mayor inversión pública facilita e incentiva la entrada de la inversión privada, lo cual hace posible un mayor nivel de actividad económica que genera empleo e ingresos.

Estos resultados elevan el nivel de bienestar económico de la población en general y, particularmente, fortalecen la capacidad contributiva de los ciudadanos.

La “informalidad” atenta contra una mayor recaudación tributaria. El razonamiento económico que sirve para explicar la informalidad y la evasión se basa en que los contribuyentes son agentes que se preocupan por maximizar su ingreso neto o el bienestar que genera dicho ingreso. El ingreso neto esperado está determinado por los ingresos antes de impuestos, la tasa de imposición, la tasa de evasión, la probabilidad de ser detectado y castigado; así como las sanciones correspondientes. Desde luego, que esta es una apreciación general, sin embargo como se expuso en el acápite 2.3 de este trabajo, debemos tomar en cuenta la diversidad de realidades que envuelve la actividad informal,

desde este punto de vista, un sujeto clasificado en la categoría marginal, solo tiene como interés socioeconómico su instinto de sobrevivencia.

La recaudación tributaria está en función principalmente del crecimiento de la economía y la reducción de las brechas de veracidad y de pago. El paso del sector informal propiamente dicho al sector formal no ayudaría a incrementar en forma significativa la recaudación nacional, pero es necesaria e indispensable controlarla, orientarla, fiscalizarla y sancionarla. El fraude y la evasión tributaria erosionan el caudal de los ingresos públicos.

Lograr una mayor recaudación no sólo dependerá de los cambios en la gestión de la Administración Tributaria en sí, sino también de otros factores como la política tributaria, el marco jurídico del sistema tributario, el grado de conciencia tributaria de la población y la evolución de la economía. Este último es un aspecto que no podemos controlar directamente.

De acuerdo a los resultados de la investigación realizada por Hernando de Soto en la década del 80 (las cuales se encuentran plasmadas en su libro "El Otro Sendero"), existe un elevado porcentaje de las actividades económicas que se desarrollan en el Perú que no se encuentran inscritas y que, por tal motivo, no pagan tributos. Estas cifras, definitivamente, se han multiplicado desde esa época, de ahí que no se pueda dejar de tomar en cuenta su importancia.

2.7.2. EL INCREMENTO DEL DESEMPLEO Y/O SUBEMPLEO ORIGINADO POR LA REDUCCIÓN DE COSTOS QUE REALIZAN AQUELLAS PERSONAS QUE HAN REGISTRADO ANTE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA QUE DESARROLLAN.

En el Perú, el hecho de tener a un trabajador dependiente a nuestro cargo, origina un costo sumamente elevado para el empleador: tiene que pagarle a este trabajador los beneficios sociales y laborales que por ley le corresponden (Compensación por Tiempo de Servicios, Gratificaciones y Bonificaciones de ley, Vacaciones, Seguro Social, etc.), tienen que pagar un impuesto por cada trabajador que contratan (Impuesto Extraordinario de Solidaridad), etc. Este costo sumamente elevado, origina que aquellas personas que han registrado la actividad económica que realizan busquen reducir sus costos. Esto lo hacen, principalmente, de dos formas:

- a) A través del despido o no-contratación de trabajadores dependientes (desempleo).
- b) A través de la reducción de los costos que origina la contratación de trabajadores dependientes, se contrata a gente bajo la modalidad de trabajador independiente cuando en la práctica son dependientes (subempleo).

En este aspecto, se tomaron medidas desde el punto de vista del empresario formal que han llevado a un perjuicio en términos de bienestar de los empleados, se propulso la contratación a través de intermediarios como las cooperativas de trabajo, con la finalidad que el empleador pueda contar con los servicios del trabajador sin tener que asumir los beneficios sociales del mismo porque ya no es su dependiente.

Es decir, en vez de velar por el bienestar de los ciudadanos procurando que el sector informal se adecue y brinde a sus empleados los beneficios que ofrecían las empresas

formales a los suyos, se logró de alguna manera “informalizar” la situación de los trabajadores de las empresas formales.

2.7.3. DESIGUALDAD Y COMPETENCIA DESLEAL EN PERJUICIO DE LOS FORMALES”

La gente que desarrolla su actividad económica de manera “informal”, reduce sus costos y, por tal motivo, puede ofrecer un producto de menor o igual calidad a un menor precio. Ante esta diferencia de precios, los consumidores, que en su mayoría tienen una escasa capacidad de compra, se encuentra con la necesidad de buscar lugares donde ofrecen los bienes o servicios, que demanda para la satisfacción de sus necesidades básicas, a menor precio, que casi siempre lo encuentran en las actividades informales. Todo esto desalienta a las personas que desarrollan su actividad económica “formalmente”, optando por la “informalidad” o, en el peor de los casos, pongan fin a dicha actividad económica.

2.7.4. LIMITA LA PLANIFICACIÓN Y PROYECCIÓN DE LAS VARIABLES ECONÓMICAS.

Al encontrarnos con cifras o información oculta para las estadísticas oficiales, no permite una adecuada planificación y proyección de las variables económicas y atenta contra una correcta y adecuada toma de decisiones políticas y/o económicas por parte del gobierno central. La informalidad no permite hacer mediciones exactas sobre las variables económicas: producto, empleo, nivel de precios, entre otras y por tanto dificulta la medición de los resultados de las políticas económicas aplicadas.

2.7.5. LA IMAGEN DE TOLERANCIA Y PERMISIVIDAD ANTE LA EVASION TRIBUTARIA.

La caída en los Indicadores de Inscripción y Registro Tributario, el mismo que directamente influirá negativamente en la Base Tributaria. Esta situación obedece a que los potenciales nuevos contribuyentes reconocerán que la presencia del Estado frente a las Economías Informales es mínima o simplemente inexistente. A raíz de lo anterior los potenciales contribuyentes elegirán el derrotero de la ilegalidad, el mismo que para ellos les reportaría "más beneficios" sin ningún costo tributario

Al reconocerse a las Economías Informales como un virtual "Paraíso Fiscal" con ausencia absoluta de regulaciones legales ni obligaciones tributarias, el Sector Económico Formal podría adoptar dos posiciones , Integrarse abiertamente al Sector Informal, desarrollar transacciones comerciales con el Sector Informal mediante Ventas no Registradas con el objeto de adquirir una mayor rentabilidad sin vislumbrar ningún riesgo de ser detectado por la Administración Tributaria

2.8. CONTROLES TRIBUTARIOS DE LA INFORMALIDAD.

Como medios para combatir a este sector se han pasado de la represión (confiscación de la mercadería y del material de trabajo, así como las penalidades sistemáticas) a la Inacción. Muchos reconocen que no existiría un interés fiscal notorio que permita desarrollar políticas que incentiven su incorporación hacia la formalidad y la legalidad. Pero detrás de toda Economía Informal se esconden innumerables hechos económicos desconocidos en cantidad y en magnitud

De otra parte, las empresas formales tienen el sentimiento de soportar todo el peso de la legislación (particularmente fiscal) y de los procedimientos administrativos. Es necesario obtener un equilibrio. Es necesario evitar la impresión de inutilidad de la legislación porque de ahí nace un sentimiento de profunda injusticia. La tolerancia a las actitudes del sector informal crea una cierta tensión en el funcionamiento de las empresas del sector formal.

Las autoridades gubernamentales son puestas en contradicción entre el intervencionismo y el liberalismo:

La actitud represiva o la tesis intervencionista. El sector informal es considerado por esta tendencia como un freno a la modernización de las economías, haciéndose necesario limitar su expansión. En efecto, diversas medidas son entonces adoptadas: un control estricto de las instalaciones de establecimientos artesanales y comerciales, la obligación de hacer respetar la legislación, el aumento de las sanciones y los controles fiscales, municipales, entre otros. En consecuencia, los contribuyentes tienen una impresión de complejidad de la legislación.

La actitud de dejar hacer (laissez faire). La informalidad supone importantes modificaciones en el aspecto legal, la mayoría de las organizaciones internacionales se preocupan del sector informal porque ellas se ocupan de la creación de empleos y el aligeramiento de la pobreza.

Para De Soto el Estado debería, en la medida de lo posible, retirarse del mercado y dejar participar al sector informal libre de gastar su energía y a crear los bienes y servicios reclamados por la economía. De Soto no ve por el Estado sino un rol limitado o inexistente.

Para cualquier intento de Control se debe tener en cuenta la heterogeneidad del sector informal, los intereses de los diferentes grupos que lo componen, y las diferentes formas de producción.

2.9. PROGRAMAS DE ASISTENCIA A PEQUEÑAS EMPRESAS.

La mayoría de los planes de sostenimiento del sector informal han tomado la forma de programas de crédito a micro empresas con una asistencia en la organización y la gestión de pequeñas empresas. Los consejeros técnicos y de producción permiten elevar el nivel de tecnología, estimulando la demanda y la organización de las pequeñas empresas. Los empresarios informales estiman que un mejor acceso al crédito constituiría la ayuda más deseada de parte del poder público. Además otros obstáculos han sido señalados como la falta de clientes y pedidos, las dificultades de procurarse un lugar para instalar una empresa, la creación de un mercado, la corrupción en la policía municipal. Se ha optado entre otros por los siguientes instrumentos:

a) La formación. Ella toma en cuenta la alfabetización, la formación tecnológica y la formación de gestión. La formación presenta el riesgo de ser inadaptada y de ser una simple transposición de técnicas occidentales.

b) El reagrupamiento. Trata de acciones de carácter colectivo como las cooperativas y las ferias, teniendo por objeto el mejoramiento de la comercialización de productos entre otros. El mundo de la empresa informal: intervención o dejar hacer.

c) El financiamiento. Es necesario apuntar a los beneficiarios del crédito para que éste sea bien utilizado. Tienen por objeto dar crédito y servicios a las pequeñas y microempresas que son las más viables. La puesta en marcha permite el otorgamiento de un crédito preferencial, de una asistencia en gestión y comercialización y de una asistencia técnica para la concepción de productos y métodos de producción. proponía algunos tipos de medidas a fin de aumentar la productividad y el ingreso total del sector informal: « Unas destinadas a aumentar la eficacia económica del sector; y otros a favorecer su producción; en fin, estas medidas aseguran la transferencias de personas ejerciendo dentro de

actividades saturadas sin alguna posibilidad de expansión hacia actividades dotadas a mejores perspectivas».

Los elementos de los diversos programas reagrupan los cinco tipos de asistencia a las pequeñas y microempresas que citan:

- a) Crédito**, préstamos en especie o bienes, para un capital fijo o fondos de financiamiento.
- b) Asistencia técnica y asistencia de producción**, Consejos en métodos, concepción de productos, herramientas y equipamiento, máquinas, control de calidad, instalaciones.
- c) Asistencia en gestión**, contabilidad simple, auditoria, planificación a la producción, inventarios: gestión de personal.
- d) Asistencia en comercialización**, consejos en técnicas comerciales, demanda de productos, aprovisionamiento en materias primas, servicios de exportación.
- e) Instalaciones de uso colectivo**, edificios, rutas, oficinas de ingeniería, electricidad y agua.

Estas empresas encuentran que la mayoría de proyectos son de carácter financiero y que la constitución del capital (principalmente fondos de financiamiento) no es todo lo que necesitan para salir de la informalidad. Se sugieren entonces que los programas de encaminamiento de estas empresas a la formalidad deban tomara en cuenta las proposiciones siguientes:

- i) La puesta en marcha de programas de formación y perfeccionamiento.
- ii) La creación de centros de producción y de comercialización en los centros urbanos.
- iii) La creación de programas de acceso bancario con bajas tasas de interés para beneficio de las pequeñas empresas.

iv) La adopción de textos legislativos simples para permitir a las pequeñas empresas de beneficiarse de la exoneración del impuesto, de la contribución, de los impuestos y de los derechos fiscales.

v) Ellas deben tomar en cuenta el país y el tipo de actividad.

2.10. LA DECISION DE SER FORMAL

Como en todos los aspectos de la vida, antes de tomar una decisión, hacemos (consciente o inconscientemente) un análisis del costo-beneficio de las alternativas que se nos presentan. Dos son los aspectos en los que se debe trabajar con la finalidad de combatir la informalidad y ampliar la base tributaria: la reducción de costos y el incremento de beneficios de la formalidad.

Entre los beneficios que conlleva trabajar de manera formal, podemos mencionar:

1. Permite ser sujeto de crédito para el sistema financiero. Una de las condiciones o requisitos exigidos a las personas para obtener un crédito, ya se que trabajen independientemente o tengan un negocio, consiste en la demostración de los ingresos percibidos y el respeto de los compromisos asumidos. En tal sentido será indispensable inscribir la actividad económica en los registros de la Administración Tributaria y cumplir con las obligaciones tributarias dispuestas por la legislación vigente a fin de poder obtener un préstamo de las instituciones del sistema financiero.
2. Evita ser objeto de sanciones por la inobservancia de las normas vigentes, incluyendo las de carácter tributario.
3. Abre las posibilidades de una mayor demanda de los productos que se venden o servicios que se prestan. Trabajar formalmente permite contar con mayor número de clientes y, por ende, de ingresos, ya que siempre las empresas formales y entidades del

Estado eligen como proveedores a personas que desarrollan su actividad económica de manera formal.

4. . Es una manera efectiva de redistribuir la riqueza (más tributos paga quien mayor capacidad contributiva o ingresos tiene). El correcto y oportuno pago de los tributos permite al Estado obtener los recursos para buscar la satisfacción de las necesidades básicas de aquel sector de la población de menores ingresos.

5. Brinda la autoridad moral para exigir servicios públicos de calidad. Cumplir con cada una de las obligaciones que tenemos como ciudadanos nos faculta a exigir nuestros derechos.

La creación de un sistema tributario simple, ágil, técnico y justo, así como de un servicio más eficiente a la población por parte de la Administración Tributaria reducirá significativamente los costos de la formalidad. Este trabajo debe ir acompañado adicionalmente de una labor de orientación, difusión y de formación de conciencia a todos los niveles. Por otro lado, una eficiente labor de fiscalización en todos los niveles de negocios o empresas, acompañada de un adecuado régimen de sanciones, incrementará los costos de la informalidad. Un sistema de programación de las verificaciones y/o fiscalizaciones, utilizando criterios eminentemente técnicos que modifique el régimen de gradualidad de sanciones para otorgar ciertos beneficios en el caso de la subsanación voluntaria de infracciones, siendo más drásticos en los casos de reincidencia. Si bien la existencia de menores costos para formalizarse y los mayores costos que implicará mantenerse en condición informal propiciarán una mayor formalidad, un factor fundamental será el grado de conciencia tributaria que exista en la población para asumir la tributación como un componente de la vida en sociedad. De esta manera, unos asumirán por convicción propia la necesidad de formalizarse y otros, que no realizan actividades informales, exigirán el cumplimiento de las obligaciones de cada actividad.

3. SISTEMA TRIBUTARIO PERUANO

En mérito a facultades delegadas, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Legislativo No. 771 dictó la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional, vigente a partir del 01 de enero de 1994, con los siguientes objetivos:

- Incrementar la recaudación.
- Brindar al sistema tributario una mayor eficiencia, permanencia y simplicidad.
- Distribuir equitativamente los ingresos que corresponden a las Municipalidades.

El Código Tributario constituye el eje fundamental del Sistema Tributario Nacional, ya que sus normas se aplican a los distintos tributos.

3.1. TRIBUTOS

La ley Marco del Sistema Tributario Nacional (Decreto Legislativo N° 771, señala los tributos vigentes e indica quiénes son los acreedores tributarios: el Gobierno Central, los Gobiernos Locales y algunas entidades con fines específicos. Tratándose de los tributos

correspondientes al Gobierno Central, los entes administradores son la SUNAT (tributos internos) y ADUANAS (derechos arancelarios).

A. PARA GOBIERNO CENTRAL

a) Impuesto a La Renta D.S. N° 054-99-EF:Texto Único Ordenado, modificado por: leyes N°s 27356,27386,27394,27513,27615,27804 y 27895.D:SN°s122-94:EF,125-96-EF,135-96-EF,194-99-EF,045-2001-EF,145-2001-EF,205-2001-EF,103-2002-EF,105-2002-EF,112-2002-EF y 010-2002-EF. Es aquél que se aplica a las rentas que provienen del capital, del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos

b) Impuesto General a Las Ventas: D.S. N°S 055-99-EF Texto Único Ordenado, modificado por leyes N°s 27384, 27450, 27614, 27799, 27800, 27877, 27896, y 27897; D.Leg. N°s 911 y919; D.S.N°s 029-94-EF,136-96-EF,025-97-EF,064-2000-EF y 101-2002-EF,Res. N°s 037-2002/SUNAT y 128-2002/SUNAT. Es el impuesto que se aplica en las operaciones de venta e importación de bienes, así como en la prestación de distintos servicios comerciales, en los contratos de construcción o en la primera venta de inmuebles.

c) Impuesto Selectivo al Consumo: D.S. n° 05-99-ef,Texto único ordenado ,Leyes N°s 27153,27614 y27616.D.Leg N°s 911 y 919; D.S.N°s 029-94-EF,095-96-EF,136-96-EF,025-97-EF,064-2000-EF y 101-2002-EF. Es el impuesto que se aplica sólo a la producción o importación de determinados productos como cigarrillos, licores, cervezas, gaseosas, combustibles, etc.

d) Derechos Arancelarios: conformados por impuestos a la importación Ad Valorem, Sobretasa adicional 5% Advalorem CIF y el derecho específico a la importación de productos alimenticios; Impuestos General a las ventas a las importaciones, impuesto selectivo al consumo a las importaciones.

e) Tasas por la Prestación de Servicios Públicos

- f) Régimen Único Simplificado:** D.S.Nºs 057-99-EF;texto único ordenado ,D.S.. Nºs 74-95-EF
- g) Impuesto Extraordinario De Solidaridad:** Leyes Nºs 26969,27349,27512,27535,27786 y27884A partir del 1 de setiembre de 1998, este impuesto sustituyó a la Contribución al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). La tasa vigente es 5%, y se aplica sobre las remuneraciones que abonan los empleadores y sobre las rentas que perciben los trabajadores y profesionales independientes.
- h) Impuesto A Las Acciones Del Estado :**Ley Nº 27357 D.S.: Nºs 092-2001 R.S. 042-2002/SUNAT. A partir del 1 de enero del 2001, se gravó la propiedad de las acciones del Estado, con una tasa del 5%. Es aplicable a las empresas cuyo capital, de manera directa o indirecta, pertenece íntegramente al Estado.
- i) Impuesto De Solidaridad A Favor De La Niñez Desamparada :** Ley Nº 27103,D.S Nº195-99-EF,R.S. Nº057-99/SUNAT. Son sujetos de este impuesto las personas que soliciten la expedición o revalidación de pasaportes
- j) Impuesto Extraordinario Para La Promoción Y Desarrollo Turístico Nacional;** Ley 27889

B. TRIBUTOS PARA GOBIERNOS LOCALES

I. Impuestos administrados por gobiernos locales

- a. Impuesto Predial: D.Leg. 776, modificado por las leyes Nºs 27305 y 27308
- b. Impuesto de Alcabala: D.Leg 776
- c. Impuesto al Patrimonio Automotriz:D.Leg 776
- d. Impuesto a las Apuestas: D.Leg 776
- e. Impuesto a los Juegos: D.Leg. 776
- f. Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos :D.Leg.776

II. TRIBUTOS CREADOS POR MUNICIPIOS: D.Leg 776, Ley N° 26725

a. Contribución Especial por obras publicas

b. Tasas

III. TRIBUTOS NACIONALES CREADOS A FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES

a. Impuesto de Promoción Municipal

b. Impuesto al Rodaje

c. Participación en Rentas de Aduanas.

d. Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.

IV. IMPUESTO A LOS JUEGOS DE CASINO Y MAQUINAS TRAGAMONEDAS: Leyes N°s

27153,27796,D.S. Ns 132-99-EF,186-2001-EF.

C. TRIBUTOS PARA OTROS FINES

a. **CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL DE SALUD-ESSALUD:** Prestaciones de Salud: Ley N° 26790:Ley 27056,D.S. N°09-97-SA. Mediante la Ley N° 27334 se encarga a la SUNAT la administración de las citadas aportaciones, manteniéndose como acreedor tributario de las mismas el Seguro Social de Salud (ESSALUD)

b. **CONTRIBUCIONES AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES:** D.Ley N° 1990-ONP. Mediante la Ley N° 27334 se encarga a la SUNAT la administración de las citadas aportaciones, manteniéndose como acreedor tributario de las mismas la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

c. **APORTE AL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO:** Ley N° 26790.D.S. N° 003-98-S

d. **CONTRIBUCION AL SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRMIENTO AL TRABAJO INDUSTRIAL –SENATI:** Leyes N°s 26272,26449; d.S N°139-94-EF.

e. **CONTRIBUCION AL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION PAR LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION –SENCICO ; D.Legs. 147 y 786 ; Ley n° 26485.**

3.2. LA REFORMA TRIBUTARIA PERUANA.

La reforma tributaria peruana es un proceso continuo que data del año 1991. Se han obtenido significativos logros referentes a la mejora de la capacidad de financiamiento del Estado. En 1989, el total de ingresos corrientes del Gobierno Central no superaba el 7% del PBI y hacia 1997, estos ingresos se duplicaron y alcanzaron un 14.2% del PBI.

En el 2001, esta presión tributaria se situó en 12.3% del PBI, disminución que se debió principalmente a los problemas que ha venido encarando nuestra economía.

Un elemento clave en la aplicación de la reforma ha sido y es la autonomía económica, financiera y administrativa de que goza La administración Tributaria, ha dado algunas medidas, como el Régimen de Retenciones del IGV, que tiene por finalidad combatir la evasión, ampliar la base tributaria y propiciar una mayor formalización de la cadena de comercialización, así como elevar el rendimiento de dicho impuesto.

3.2.1. LA REFORMA TRIBUTARIA PERUANA DE 1991

Contó con todo el apoyo político y de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) La reforma tuvo por finalidad: simplificar el sistema tributario, ampliar la base tributaria y fortalecer la Administración Tributaria.

Antes de la reforma fiscal existían diferentes tasas sobre una multitud de impuestos (aproximadamente 40). Esta situación había creado un sistema complejo, sin transparencia y con una base imponible débil y reducida

- a) La fragilidad debido a una base imponible particularmente estrecha a causa de las actividades comerciales y artesanales que escapan al control fiscal;
- b) Una concentración en las ventas y los ingresos de un pequeño número de grandes contribuyentes;
- c) Ciertos efectos negativos con tasas de protección variable y poco favorable a la mejora de competitividad;
- d) La multiplicidad de los sistemas de tributos de las ventas y un impuesto disuasivo a las sociedades por la inversión privada;
- e) Mala aplicación de procedimientos reglamentarios y la organización poco funcional de los servicios (Aduanas, SUNAT, Tesoro)
- f) No hay registro de contribuyentes lo que permite una falta de control y de sanciones.
- g) Las estructuras administrativas poco eficaces con una multiplicidad de bases imponibles que se dirigen a los contribuyentes.
- h) Mucha de la legislación es calcada sobre modelos foráneos.

Bajo estos criterios se definieron dos etapas:

a) La Política fiscal:

- El número de impuestos debe de reducirse
- Los impuestos serán simples de aplicar y comprensibles.
- Los impuestos no deben de influir sobre las decisiones económicas.
- La vía de distribución de la riqueza será por medio del gasto público.
- Administración Tributaria fácil de dirigir.

b) La Administración Tributaria. Con el fin de ampliar la base imponible y la mejora de la gestión y de la Organización

- Autonomía formal y económica.
- Es el organismo que fija el rol, control y recaudación del impuesto.

- Selección de personal profesional bien remunerado y evaluado.
- Registro de todos los contribuyentes.
- Creación de la conciencia tributaria desde la escuela.
- La creación de principales, medianos y pequeños contribuyentes.

Desde el inicio de la reforma tributaria, el objetivo central fue maximizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y uno de los pilares para ello, fue facilitarle al contribuyente los medios a través de la simplificación de los procedimientos. Entre Septiembre de 1992 y enero de 1994 se produjeron los principales cambios como el reemplazo del sistema de Libretas Tributarias por el RUC, el primer reglamento de comprobantes de pago, que permitió ordenar el disperso y heterogéneo sistema de facturación existente; y la implementación de Recaudación bancaria, entre otros.

3.2.2. LA PROBLEMÁTICA FISCAL

El exceso de intervención estatal, en materia de los reglamentos como en la presión fiscal y parafiscal, hace que ciertos sectores de la economía se refugian en la informalidad. En este contexto la actividad informal aparece más atractiva que aquella ejercida en la legalidad. Los impuestos alteran las elecciones económicas.

En el Perú se ha simplificado la legislación fiscal para obtener una administración fiscal eficaz, pero de todas maneras la mayoría de impuestos son basados en el principio declarativo.

La tributación es un tema poco conocido para la mayoría de ciudadanos. El lenguaje de los regímenes tributarios está destinado en especial a las empresas de las que se obtiene el mayor porcentaje de recaudación derivado del pago de las obligaciones que recaen directamente sobre ellas y de la transferencia de los fondos que resultan de sus obligaciones de percepción y retención de los impuestos a la Renta y al Valor Agregado. La

capacitación debe formar parte de la estrategia de la Administración, si la norma es compleja hay que traducir sus términos a la sociedad de modo que todos sus integrantes puedan comprenderla, pero el nivel cultural y el número de sujetos involucrados lo hace particularmente dificultoso en cuanto a la pequeña empresa se refiere. Se hace necesario mantener un mecanismo de comunicación eficiente dirigido a la comunidad, informar y orientar al contribuyente para promover el cumplimiento oportuno y voluntario de sus obligaciones tributarias, difundir las acciones de fiscalización y prevenir a los contribuyentes, contribuir a la formación de la conciencia tributaria.

3.2.3. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS FUTURAS.

La máxima prioridad de corto plazo para el sector público continúa siendo la búsqueda de fuentes de financiamiento no inflacionario. En consecuencia, las reformas tributarias futuras se orientan principalmente por el criterio ya sea para: compensar la pérdida de ingresos que tienen una importancia relativa en la actualidad, equilibrar las cuentas públicas en el contexto de planes de estabilización y acuerdos con organismos internacionales, reforzar con recursos adicionales programas de gasto social y reducción de la pobreza, aumentar los niveles de ahorro interno, etc..

La reforma Tributaria se pone como objetivos la simplificación de procedimientos y la ampliación de base tributaria. Pero, debido al nuevo contexto de la creciente apertura al exterior de las economías nacionales, la exposición a la competencia externa y la consiguiente necesidad de una mayor competitividad del sector exportador nacional, deberá ser más eficiente.

El aspecto principal de una nueva reforma debe tomar en cuenta la necesidad de un mejor equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los contribuyentes con el objetivo general de flexibilizar las normas para que el contribuyente sienta que es tratado con mayor equidad

y eso haga que contribuya de acuerdo a sus ingresos reales y cumpla con sus obligaciones tributarias

Las exoneraciones, amnistías, fraccionamientos, regímenes, beneficios y normas tributarias especiales determinan un menor flujo de recursos al Tesoro Público. Asimismo, diversos ensayos han demostrado la limitación de las exoneraciones y de los incentivos tributarios como instrumentos promotores del desarrollo de determinadas zonas o sectores económicos. Además, el otorgamiento de exoneraciones o incentivos tributarios constituyen una limitación al principio de generalidad e igualdad en la tributación, la base fundamental de una política fiscal seria y responsable.

Los cambios en materia de política tributaria deben ir acompañados necesariamente de cambios en el marco jurídico, estudiar las modificaciones especialmente en lo que se refiere al Código Tributario, para adecuarnos a nuestra realidad y a la modernidad imperante en el mundo, se requiere mayor equidad tomando en cuenta los problemas de pobreza y concentración de ingresos registrados

El otorgamiento de facilidades al contribuyente, reduce los costos de cumplimiento de sus obligaciones tributarias y contribuye a que tome conciencia y tenga voluntad para cumplir con los requerimientos de información que la Administración Tributaria le formule.

4. LA INFORMALIDAD Y LA TRIBUTACION EN EL PERU

El crecimiento económico del Perú se sustenta básicamente en la generación de ahorro interno y la inversión, el cual esta vinculado directamente con el financiamiento público, a través de sus recursos propios, que vienen principalmente de la recaudación de impuestos. A pesar del desarrollo en los sistemas de recaudación y fiscalización no se ha logrado dar el salto definitivo que conlleven al cumplimiento tributario de la totalidad de los agentes económicos que generen algún tipo de renta, dentro de estos tenemos a los formales que están inscritos y que no declaran la totalidad de ingresos que perciben y los informales aquellos que realizan actividades económicas y no se encuentran inscritos en los registros de la Administración Tributaria.

La informalidad, como se vio en el punto 2.5, surge como respuesta a problemas económicos, sociales, culturales y políticos y subsiste por la incapacidad del Estado para resolverlos, creando el ambiente propicio para el contrabando, la evasión y el tráfico de mercancías “piratas” o falsas. Existe la percepción generalizada de que está integrada exclusivamente por pequeñas unidades de producción y/o comercialización, sin embargo, la experiencia ha demostrado que existen grandes empresas o grupos económicos, medianas y pequeñas que también operan en la formalidad y que la proveen de productos por

actividades ilícitas como contrabando, hurto y mercaderías derivadas de la evasión de este sector.

4.1. EVOLUCION

Durante el último medio siglo los campesinos que no podían vivir en las comunidades rurales en razón de la crisis que atacaba la agricultura o debido al crecimiento demográfico de sus regiones, han emigrado hacia las grandes ciudades en donde las remuneraciones eran más elevadas o había mejores condiciones de vida.

En consecuencia, desde 1940 a 1981 la población urbana ha sido multiplicada por 5 y la población rural por 3.

Seguido al éxodo rural la situación se convirtió crítica en las grandes ciudades. Así para sobrevivir, los inmigrantes se convierten en informales, es decir, que ellos hacen el comercio, producción y organizan el transporte al margen de la ley. Las actividades tradicionales a las que estaban acostumbrados han sido reemplazadas por nuevas por no ajustarse a los patrones de empresa y empleo que se conocían.

La importancia del Sector Informal es creciente, no sólo en términos económicos, sino sociales y políticos.

En Perú, aproximadamente el 48% de la población activa practica actividades informales.

Según las investigaciones realizadas por el Banco Central de Reserva (1990), el 20% de las Pequeñas y Medianas Empresas pueden pagar sus impuestos sin problema de liquidez. El 58% de las Pequeñas y Medianas Empresas no tienen ninguna forma de inscripción fiscal, laboral, social. Por el contrario, solamente el 8,6% de las Pequeñas y Medianas Empresas se han inscrito.

Dicho crecimiento, acrecienta la importancia del Sector Informal no sólo en términos numéricos sino también por la posibilidad de una nueva configuración en la actividad económica del país.

Podemos apreciar que en 1940 el sector informal representaba el 31,5% de la población y en 1981 el 47,4%.

Asimismo, se puede apreciar que el sector Agropecuario y el sector comercio son los que mayor cantidad de población informal tienen.

4.2. ANÁLISIS SECTORIAL DEL SECTOR ECONOMICO INFORMAL EN EL PERU

El Comercio Informal se ha constituido por excelencia en la principal actividad del Sector Económico Informal. Esta se caracteriza por estar compuesta por comerciantes que desarrollan su actividad económica en forma independiente y fuera de toda regulación estatal.

Puede adquirir diversas manifestaciones, por poseer una gran versatilidad y desarrollarse tanto en la vía pública o en Centro de Abastecimiento organizados y constituidos por ellos mismos.

Entre los años 1985 y 1986 el ILD desarrolló con singular éxito la primera Encuesta técnicamente y profesionalmente más desarrollada. Esta encuesta permitió tener una visión más cabal de la real extensión del problema .

4.3. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR INFORMAL EN EL PBI – 1986 PERU = 34.6%

Haciendo un análisis de estas cifras se el estudio del ILD determina que el porcentaje de ingresos per. capita en el SECTOR INFORMAL alcanzaría el 38% mayor a la Remuneración Mínima Vital (de Febrero de 1985) , lo que conlleva a la conclusión que un Agente Económico Informal sin calificación alguna , le resultaría mucho más rentable dedicarse

totalmente a esta actividad que el tratar de conseguir un empleo remunerado en el Sector Formal , percibiendo el Salario Mínimo.

Estas estimaciones en la actual coyuntura económica, fácilmente podría ser superada incrementándose el volumen de ventas en el SECTOR INFORMAL y por relación directa también aumentarían las Compras a proveedores. Lamentablemente en la actualidad no se han realizado Censos Económicos que permitan analizar en la actualidad sobre base cierta la actual composición del SECTOR INFORMAL.

Una de las más notorias características del Sector Informal es la relacionada a su inubicabilidad y permanente movilidad, al no determinarse en el primer caso el Domicilio Fiscal y carecer de éste en el segundo.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, en su encuesta a Estratos No Organizados en Mayo de 1982 proporcionó los siguientes resultados en relación a la Ubicación de Locales en el SECTOR INFORMAL.

Es de advertirse que el 51% de los encuestados (entre lugar fijo y móvil) desarrollan sus actividades en la vía pública, mientras que un 19% lo efectuaba en su domicilio.

Debido a esta permanente movilidad que experimenta más de la mitad del SECTOR INFORMAL se impone la necesidad de promover campañas de Inscripciones Masivas para señalar un establecimiento comercial permanente y que se constituya en su Domicilio Fiscal.

4.4. ANALISIS DE LA EVASION TRIBUTARIA PERIODOS 1982-1995

Se analizan algunos factores que inciden en la magnitud de la evasión y que son Ajenos al actuar de la Administración Tributaria. Para ello, se comparara el Cumplimiento tributario respecto del Impuesto General a las Ventas (IGV) con otras Variables Económicas para el período 1982 - 1995 La participación del IGV en la estructura impositiva aumentó del 18 % en 1990 a más del 47% en 1997, lo que significó un aumento en la presión fiscal de 1.3 % a

una tasa superior al 6% en 1997, siendo éste el impuesto más importante a la fecha. La reforma económica implementada en el Perú durante la presente década se sustenta en una estricta disciplina de las finanzas públicas, teniendo como objetivo reducir los grandes desequilibrios fiscales y maximizar los ingresos tributarios. El logro de este objetivo ha originado una serie de reformas en el sistema tributario con el fin de reducir la evasión tributaria.

El significativo crecimiento de los ingresos tributarios en los últimos años confirma que los esfuerzos realizados para reducir la evasión fiscal han tenido resultados positivos; especialmente respecto al Impuesto General a las Ventas (IGV).

4.4.1 CAUSAS DE LA EVASION EN EL PERÚ.

Entre las causas de la evasión, hay algunas que no pueden ser controladas y menos eliminadas en la medida que éstas son exógenas y dependen de diversos factores más amplios y ajenos al accionar de la Administración Tributaria. Por ejemplo, los factores macroeconómicos que afectan la capacidad de pago y por tanto se constituyen en fuentes de evasión del sistema.

A. Factores macroeconómicos . Los principales factores macroeconómicos son:

1. La inflación.- La elevación permanente y constante del nivel general de precios afecta el cumplimiento tributario porque reduce el ingreso real de los contribuyentes. En muchos casos, el contribuyente pretende mantener su capacidad adquisitiva a través del no pago al fisco, para lo cual se vale de algunas acciones ilícitas. Así, el menor poder adquisitivo es cubierto con el monto evadido.

La experiencia peruana de las dos últimas décadas confirma esta hipótesis. Durante este período hubo una estrecha relación entre la evasión y la inflación. En los años 1988, 1989, 1990 y 1991 se dieron las tasas de inflación más elevadas de la historia peruana, 667%, 3400%, 7500% y 410%, respectivamente. Coincidentemente, en esos años se presentaron las tasas de evasión más altas, fluctuando entre el 78% y 90%. De 1992 en adelante, el nivel general de precios cayó significativamente, lo que coincidió con la importante reducción del nivel de evasión

2. La recesión de la economía.- Del mismo modo, la reducción en el nivel de actividad, por tanto del nivel de ingresos, es financiada con atrasos en los pagos al fisco. De esta forma, el incumplimiento de las obligaciones tributarias y la evasión son mecanismos utilizados por los contribuyentes para suavizar los shocks temporales negativos en su nivel de ingresos.

Los períodos de fuerte caída en el producto como en el año 1983 (12.6 %), a consecuencia del fenómeno climatológico de El Niño que ocasionó desastres económicos principalmente en la pesca y agricultura; así como la recesión de los años 1988 y 1989 (caída de 11.7 %), producto del mal manejo económico, estuvieron acompañados de las tasas de evasión más altas de las dos últimas décadas. De otro lado, como observamos en el Cuadro 1, el sostenido crecimiento de la economía de 1993 en adelante, coincidió también con una reducción significativa de la tasa de evasión.

B. Otras causas.- Otras variables que explican la evasión son:

1. Actitud social.- Esto depende de las convicciones éticas de la sociedad acerca del cumplimiento tributario, lo que está directamente relacionado con el rol de las normas

sociales en cada país, región o ciudad. A su vez, las normas se traducen en actitudes y posturas de la sociedad frente a los evasores.

La evasión prospera cuando la sociedad participa de ella perdonándola, de lo contrario quedará limitada a un reducido número de individuos. En suma, los ciudadanos a la larga son parte responsable en la prevención de la evasión, conducta que tiene que ver con el proceso de concientización tributaria.

2. Equidad Fiscal.- Se basa en un principio tributario que establece que la carga impositiva de cada individuo debe estar de acuerdo a su capacidad contributiva. Este aspecto tiene que ver con la aprobación social del diseño de política tributaria. En general, el cumplimiento tributario de la sociedad se ve muy influenciado por la equidad percibida en la población del conjunto de instrumentos de la política de impuestos.

3. Uso de los recursos fiscales.- Del mismo modo, los individuos cumplirán con sus impuestos, siempre que perciban que el Estado los utiliza adecuadamente. Por ello, el pago de impuestos estará también en función de la política de gasto del Estado. El nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias permite medir de qué manera los contribuyentes valoran los bienes y servicios públicos que sus impuestos financian.

A la sociedad le interesa que sus impuestos financien obras sociales o productivas y no que se destinen al mantenimiento de la burocracia u otros gastos improductivos; en consecuencia, la magnitud de la evasión dependerá de sí el gasto público es destinado a la ejecución de proyectos y obras en los sectores productivos y sociales (educación, salud y vivienda), que corresponde al rubro de Formación Bruta de Capital (FBC) del gasto público.

Entre 1985 a 1995 observamos que la tasa de FBC respecto del gasto público presenta una relación inversa con la tasa de evasión. Los años 1987, 1988 y 1990 presentaron las tasas

más bajas de FBC, entre el 8 y 11%, y fueron los años de mayor evasión. En cambio, los períodos de menor evasión (1994 y 1995) estuvieron acompañados de un incremento de los gastos en FBC.

De la ocurrencia de alguno de estos hechos, de su dimensión o de la concurrencia simultánea de varios de ellos dependen los cambios en el comportamiento de los contribuyentes respecto al pago de tributos y, en consecuencia, la magnitud de la evasión, entre otras cosas

4.4.2 MAGNITUD DE LA EVASION.

Luego de este breve resumen, podemos comprender mejor la evolución del rendimiento del IGV. En primer lugar, utilizamos dos indicadores para determinar la magnitud de la evasión: la Productividad del IGV y la Tasa de Evasión. El análisis de dichos indicadores nos permitirá evaluar el comportamiento tributario respecto del IGV para los períodos 1982 a 1995.

1. El índice de productividad

Es una forma sencilla de comparar el rendimiento por impuesto para distintos períodos tributarios. Se define como el ingreso recaudado por tributo (en este caso el IGV) como proporción del PBI y dividida por la tasa del impuesto respectivo. Permite reflejar el rendimiento del tributo por cada punto porcentual de la respectiva alícuota impositiva.

2. La tasa de evasión o coeficiente de incumplimiento tributario

Es la diferencia entre la recaudación potencial del impuesto y la recaudación efectiva neta de devoluciones, sobre el total de la recaudación potencial.

La productividad (rendimiento) del IGV cayó consecuentemente de 1986 a 1990 de 25% a 10%, respectivamente. A partir de 1991, se incrementó significativamente hasta 1995, donde alcanzó un rendimiento máximo de 32%, conducta que se puede explicar por el aumento de la base imponible del IGV y por la reducción de la evasión de este tributo, producto de la reforma tributaria.

La tasa de evasión del IGV fue creciente de 1987 a 1990, alcanzando una tasa máxima para este último año cercana al 90%. A partir de 1991, la tasa fue decreciente con una tasa mínima de 56% para 1995.

El crecimiento de la economía de 1993 en adelante coincidió con una reducción significativa de la tasa de evasión.

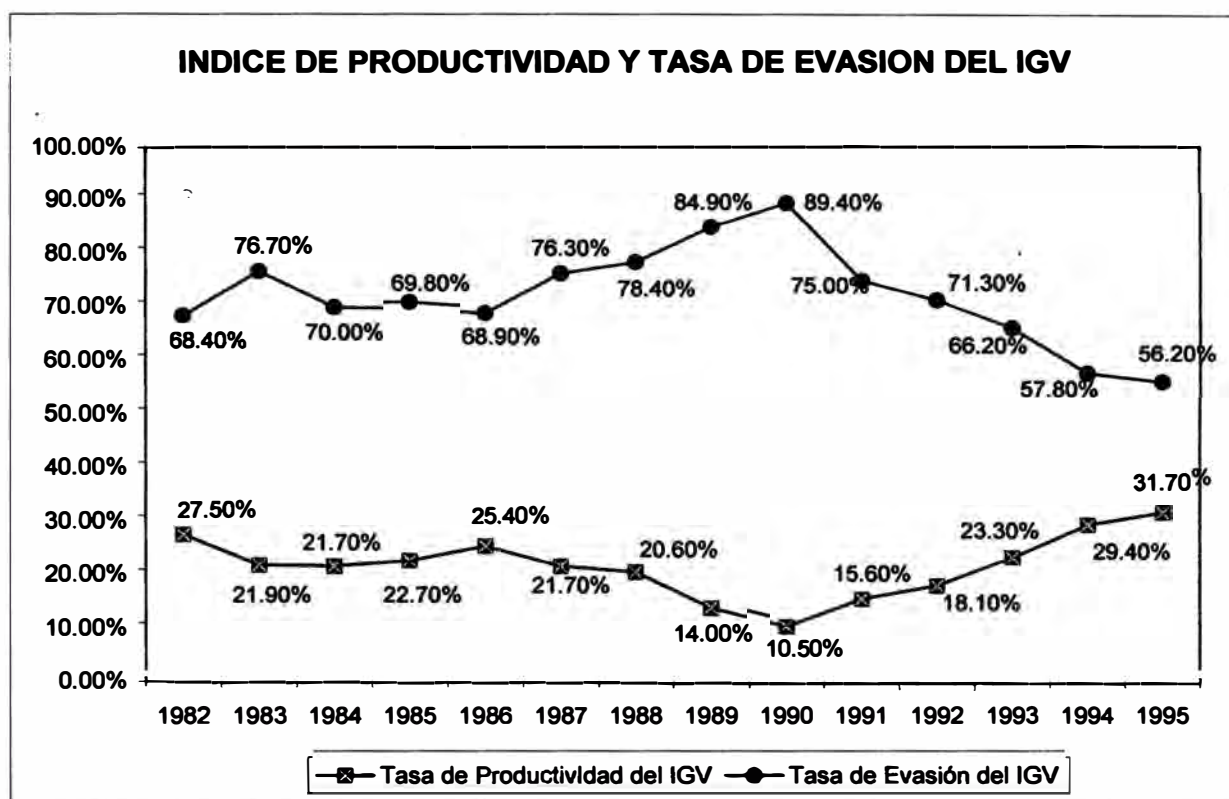
CUADRO N° 1

PRINCIPALES VARIABLES ECONOMICAS DEL PERU PERIODO 1982-1995

Años	Tasa de Inflación	Tasa de Var. % PBI	Tasa de Productividad del IGV	Gasto FBC Gasto Total	Tasa de Evasión del IGV	Tasa de IGV
1982	65%	-0.2%	27.5%	17.7%	68.4%	16.0%
1983	111%	-12.6%	21.9%	14.8%	76.7%	16.0%
1984	110%	5.1%	21.7%	16.3%	70.0%	13.8%
1985	163%	2.8%	22.7%	14.0%	69.8%	11.0%
1986	78%	10.0%	25.4%	13.1%	68.9%	6.3%
1987	86%	8.4%	21.7%	9.5%	76.3%	6.0%
1988	667%	-8.8%	20.6%	7.4%	78.4%	10.7%
1989	3399%	-11.7%	14.0%	11.3%	84.9%	15.0%
1990	7485%	-3.8%	10.5%	8.7%	89.4%	16.2%
1991	410%	2.9%	15.6%	14.1%	75.0%	14.7%
1992	74%	-1.8%	18.1%	11.2%	71.3%	17.7%
1993	49%	6.4%	23.3%	12.1%	66.2%	18.0%
1994	24%	13.1%	29.4%	14.5%	57.8%	18.0%
1995	11%	7.0%	31.7%	14.9%	56.2%	18.0%

Fuente : Memorias del Banco Central de Reserva del Perú (1989,1993,1995).

GRAFICO N° 2



Bajos (altos) niveles de productividad están asociados con altas (bajas) tasas de incumplimiento o evasión tributaria. Con esto verificamos que el incremento en el rendimiento del IGV de 1991 a 1995 se debe a un aumento de la base imponible, así como a una reducción de la tasa de evasión.

4.4.3 CONCLUSIONES DEL ANALISIS

Las principales conclusiones a que podemos llegar son:

Un aumento (reducción) en la tasa de crecimiento del PBI determina una reducción (incremento) de la evasión.

Un aumento (reducción) en la tasa de inflación determina una mayor (menor) tasa de evasión

Estas variables son muy significativas para los años previos a la reforma.

Un aumento (reducción) en la fracción de gasto en FBC respecto del gasto público total determina una reducción (aumento) en la tasa de evasión, debido a la valuación de los agentes económicos de los bienes y servicios que financian sus impuestos. La sociedad valora más como se distribuye los ingresos fiscales antes que el monto o valor intrínseco de los mismos.

En consecuencia, el nivel de actividad y los precios son los determinantes más significativos en el componente macroeconómico. Estos factores presentan aún una mayor influencia en la evasión en los ciclos de contracción económica y de inestabilidad de precios, como fue el período de la prerreforma.

Finalmente, como vemos la magnitud de la evasión está determinada por los fenómenos naturales, por el manejo de las herramientas de política económica y tributaria del Gobierno de turno, por la postura de la sociedad ante este problema y, por supuesto, en gran medida por las acciones de la Administración Tributaria.

5. LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA-SUNAT

Ley de creación, Ley N° 24829 y a su Ley General aprobada por Decreto Legislativo N° 501.

Es una Institución Pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, dotada de personería jurídica de Derecho Público, patrimonio propio y autonomía económica, administrativa, funcional, técnica y financiera que, en virtud a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, expedido al amparo de lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° de la Ley N° 27658, ha absorbido a la Superintendencia Nacional de Aduanas, asumiendo las funciones, facultades y atribuciones que por ley, correspondían a esta entidad. De acuerdo a la Ley General de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, ésta tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima y puede establecer dependencias en cualquier lugar del territorio nacional.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

- a. Administrar, recaudar y fiscalizar los tributos internos del Gobierno Nacional, con excepción de los municipales, así como las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley.
- b. Proponer al Ministerio de Economía y Finanzas la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras.
- c. Expedir, dentro del ámbito de su competencia, disposiciones en materia tributaria y aduanera, estableciendo obligaciones de los contribuyentes, responsables y/o usuarios del servicio aduanero, disponer medidas que conduzcan a la simplificación de los regímenes y trámites aduaneros, así como normar los procedimientos que se deriven de éstos.
- d. Sistematizar y ordenar la legislación e información estadística de comercio exterior, así como la vinculada con los tributos internos y aduaneros que administra.
- e. Proponer al Poder Ejecutivo los lineamientos tributarios para la celebración de acuerdos y convenios internacionales, así como emitir opinión cuando ésta le sea requerida.
- f. Celebrar acuerdos y convenios de cooperación técnica y administrativa en materia de su competencia.
- g. Promover, coordinar y ejecutar actividades de cooperación técnica, de investigación, de capacitación y perfeccionamiento en materia tributaria y aduanera, en el país o en el extranjero.
- h. Otorgar el aplazamiento y/o fraccionamiento para el pago de la deuda tributaria o aduanera, de acuerdo con la Ley.
- i. Solicitar, y de ser el caso ejecutar, medidas destinadas a cautelar la percepción de los tributos que administra y disponer la suspensión de las mismas cuando corresponda.
- j. Controlar y fiscalizar el tráfico de mercancías, cualquiera sea su origen y naturaleza a nivel nacional.

- k. Inspeccionar, fiscalizar y controlar las agencias de aduanas, despachadores oficiales, depósitos autorizados, almacenes fiscales, terminales de almacenamiento, consignatarios y medios de transporte utilizados en el tráfico internacional de personas, mercancías u otros.
- l. Prevenir, perseguir y denunciar al contrabando, la defraudación de rentas de aduanas, la defraudación tributaria, el tráfico ilícito de mercancías, así como aplicar medidas en resguardo del interés fiscal.
- m. Desarrollar y aplicar sistemas de verificación y control de calidad, cantidad, especie, clase y valor de las mercancías, excepto las que estén en tránsito y trasbordo, a efectos de determinar su clasificación en la nomenclatura arancelaria y los derechos que le son aplicables.
- n. Desarrollar y administrar los sistemas de análisis y fiscalización de los valores declarados por los usuarios del servicio aduanero.
- o. Resolver asuntos contenciosos y no contenciosos y, en este sentido, resolver en vía administrativa los recursos interpuestos por los contribuyentes o responsables; conceder los recursos de apelación y dar cumplimiento a las Resoluciones del Tribunal Fiscal, y en su caso a las del Poder Judicial.
- p. Sancionar a quienes contravengan las disposiciones legales y administrativas de carácter tributario y aduanero, con arreglo a Ley.
- q. Ejercer los actos y medidas de coerción necesarios para el cobro de deudas por los conceptos indicados en el inciso precedente.
- r. Mantener en custodia los bienes incautados, embargados o comisados, efectuando el remate de los mismos cuando ello proceda en el ejercicio de sus funciones.
- s. Adjudicar directamente, como modalidad excepcional de disposición de mercancías, aquellas que se encuentren en abandono legal y en comiso administrativo. La adjudicación

se hará a las entidades estatales y a aquellas a las que oficialmente se les reconozca fines asistenciales o educacionales, sin fines de lucro.

t. Desarrollar programas de información, divulgación y capacitación en materia tributaria y aduanera.

u. Editar, reproducir y publicar el Arancel Nacional de Aduanas actualizado, los tratados y convenios de carácter aduanero, así como las normas y procedimientos aduaneros.

v. Determinar la correcta aplicación y recaudación de los tributos aduaneros y de otros cuya recaudación se le encargue de acuerdo a ley, así como de los derechos que cobre por los servicios que presta.

w. Participar en la celebración de Convenios y Tratados Internacionales que afecten a la actividad aduanera nacional y colaborar con los Organismos Internacionales de carácter aduanero.

x. Ejercer las demás funciones que sean compatibles con la finalidad de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

5.1. LA ESTRATEGIA DE LA SUNAT DIRIGIDA A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS FORMALES E INFORMALES

1. La ampliación de la base tributaria según una inscripción masiva.

2. La concienciación del contribuyente.

3. Un régimen fiscal simple (RUS), para los contribuyentes.

4. Un control fiscal simple de parte de la Administración Tributaria. Uno de los objetivos del RUS fue el registro de las pequeñas y medianas empresas (personas naturales) más que un aumento de los ingresos del Estado.

c) Los Tributos relacionados con la pequeña y mediana empresa:

1. El Régimen Especial de la Renta (RER): Las empresas pueden escoger esta imposición en lugar del régimen normal. La tasa en un comienzo fue de 1% para posteriormente convertirse en 2%. Este régimen fue aplicado a partir de 1995 con el objeto de gravar pequeñas y medianas empresas (se excluyó posteriormente los servicios) que desean evitar el impuesto a los activos y que tenían la necesidad de utilizar el crédito fiscal del Impuesto General de la Ventas.

2. El Régimen Único Simplificado (RUS): Es un impuesto que ha sido aplicado por primera vez para las operaciones realizadas a partir del 01 de enero de 1994. Estaba compuesto de 6 niveles (luego 8) de tasas en respuesta a las necesidades de buscar nuevos ingresos de pequeñas empresas dentro de la economía interna del país así como también con el objetivo de ampliar la base tributaria y dentro de ellos a la economía informal. Después de la reforma hubo necesidad de adecuar un impuesto a la realidad social para lograr los objetivos propuestos. Concepto. Este impuesto simplificado es dado para las personas naturales (no jurídicas) que realizan actividades industriales y comerciales donde los ingresos no excedan los 18 000 nuevos soles (aproximadamente 5000 dólares mensuales)

REQUISITOS PARA ACOGERSE AL RUS

1. Ser persona Natural o Sucesión Indivisa que realice actividades económicamente generadoras de rentas de Tercera Categoría.
- 2.- Que sus ingresos no sean mayores a S/. 18,000 Nuevos Soles Mensuales.
- 3.- Que la Actividad se desarrolle en un solo establecimiento o puesto comercial de un área no mayor a 100 mt²
- 4.- Que el Número de trabajadores a su cargo , no exceda de 4 trabajadores por turno de trabajo. Es permitido la incorporación al RUS de las personas naturales que ejerzan un oficio (carpinteros , electricistas etc.) Es importante destacar que la Administración Tributaria se

reserva el derecho de incluir en el Régimen General al contribuyente si el promedio de los ingresos brutos o de los gastos por adquisiciones de bienes distintos al Activo, de los últimos Sector Informales meses excedan los S/. 18,000 Nuevos Soles

Comprobantes de Pago que deben Exigir :

- 1.- Facturas.
- 2.- Tickets o cintas de máquinas registradoras que permitan ejercer el derecho al Crédito Fiscal o sustento como gasto o costo para efecto tributario.
- 3.- Recibos por Honorarios.
- 4.- Recibos de Luz, Agua o Teléfono
- 5.- Recibos de Arrendamiento.
- 6.- Comprobante de Pago por Operaciones No habituales.

Todos los Comprobantes mencionados dan derecho al Crédito deducible debiéndose archivarse cronológicamente.

No exigibilidad a llevar libros de contabilidad.

Comprobantes de Pago que deben emitir .-

- 1.- Boletas de Venta.
- 2.- Tickets o cintas de máquinas registradoras que no dan derecho al Crédito Fiscal o ni permiten sustentar gasto o costo para efecto tributario.
- 3.- Boletos , en el caso de contribuyentes dedicados al transporte público urbano de pasajeros

Ubicación de la Categoría Correcta .-En función a la tabla deberá ubicar mensualmente la categoría que le corresponde según los siguientes criterios :

a.- Si recién inicia Actividades, ubicará su categoría de acuerdo al monto de los Ingresos Brutos obtenidos en el mes.

b.- Si viene realizando actividades más de Sector Informales meses promediará sus ingresos de los últimos Sector Informales meses incluyendo el mes por el que realiza el pago.

c.- Si tiene menos de Sector Informales meses de actividades, promediará sus ingresos desde el mes que inició actividades hasta el mes por el que realiza el pago.

Categoría Especial , para contribuyentes cuya dedicación sea exclusivamente a la venta de frutas, hortalizas legumbres, tubérculos, raíces, semillas desarrollados en los mercados de abastos y cuyos ingreso no superen los S/. 2,200.00 Nuevos Soles. En este Régimen Especial se mantiene vigente la obligación de emitir comprobantes de pago.

5.2. LA METODOLOGIA INICIAL DE COMBATE A LA EVASION FISCAL

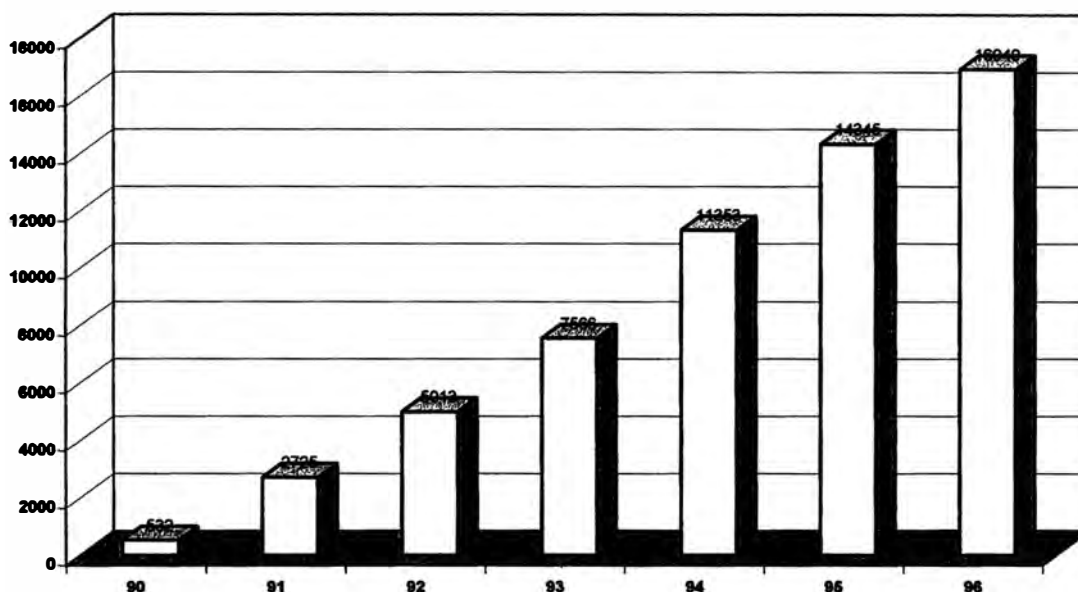
La reforma tributaria de 1991 estuvo orientada principalmente a mejorar los sistemas de recaudación a través del empleo de la tecnología, brindando facilidades para el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias a nivel nacional. A esto se sumaron diversas acciones de fiscalización y operativos orientados a combatir la evasión fiscal y crear una nueva cultura tributaria en el país. Todo ello permitió incrementar significativamente los niveles de recaudación.

Durante los siguientes años (1992 a 1996) se reforzó la presencia de la SUNAT a nivel nacional mediante la implementación de modernos sistemas de recaudación y un control estricto de los Principales Contribuyentes, lo que contribuyó al incremento de la recaudación a la que se ha hecho referencia

Los logros obtenidos en la recaudación hasta 1996 estuvieron explicados fundamentalmente por la creación de una infraestructura adecuada para la recaudación de tributos y por la presencia permanente de la SUNAT a través de las acciones de fiscalización.

GRAFICO N° 3

RECAUDACION SUNAT 1990-1996
(En Millones de Soles)



Hasta 1996 el seguimiento de la recaudación y de algunos indicadores (número de auditorías, importe de valores emitidos, etc.) se hacía de manera centralizada para fines institucionales. Entonces cada Intendente Regional preparaba su información y utilizaba criterios diversos para medir y analizar sus resultados, según los cuales tomaba las acciones correctivas. Por otro lado, los sistemas de apoyo a las labores operativas aún se venían implementando, lo cual dificultaba la obtención oportuna de información acerca de las operaciones de la Administración Tributaria.

A partir de 1997 hubo un giro importante la determinación de las metas y en la utilización de los indicadores de gestión para la medición de los resultados.

En esta etapa era fundamental instaurar procesos internos de control y seguimiento que aseguraran el cumplimiento de los planes. El diseño de indicadores de gestión contribuyó significativamente a estos fines.

Este nuevo enfoque ha cambiado el concepto de control de gestión en la SUNAT. Actualmente, todos los niveles de decisión conocen, utilizan y emplean los mismos indicadores de gestión. Asimismo, éstos son aplicados uniformemente a toda la organización (Intendencias Regionales y Oficinas Zonales), facilitando el control central y la evaluación de las estrategias y planes establecidos. Entre los que destacaron:

a) Realizar operativos sorpresivos y rápidos que se caracterizaban por abarcar a un considerable número de contribuyentes, y que tenían como finalidad el generar sensación de riesgo y un fuerte impacto en la opinión pública a través de los medios de comunicación.

b) En una segunda etapa, se elaboró un marco jurídico más acorde con la realidad 21 se creó un sistema de recaudación eficiente que tenían por finalidad la realización de fiscalizaciones que motivarán el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

c) Luego, en una tercera etapa, se empezó a trabajar el tema de la atención al contribuyente, a través de las áreas de orientación instaladas en cada una de las dependencias de SUNAT a nivel nacional, y la difusión de información tributaria a través de diversos medios.

d) Finalmente, en una cuarta etapa, se trabajó en la creación de sistemas informáticos que permitieran una mejor determinación y control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Desde nuestro punto de vista, se debió comenzar con la elaboración de un marco legal adecuado (simple, ágil, técnico y justo), a partir del cual se desarrollaría una agresiva labor de difusión y capacitación, al mayor número de contribuyentes posible, respecto del correcto y oportuno cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Paralelamente, se debió trabajar en todo lo que se refiere a una infraestructura que permitiera una adecuada determinación y control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Finalmente, se debió desarrollar una, cada vez más agresiva, labor de fiscalización, sobretodo en aquellos sectores en los que exista mayor índice de "informalidad".

5.3. MEDIDAS PARA MEJORAR LA RECAUDACION Y COMBATIR LA EVASION

- **Sistema de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA)**, mediante el cual se ha venido pidiendo información a las empresas sobre las compras y ventas realizadas. Esta es una herramienta de cruce de información muy valiosa para evitar la evasión. Al inicio significó un costo adicional para las empresas, pues tenían que llenar la data en forma adicional a la que ellos tenían que hacer para cumplir con sus propias obligaciones o la data que deben de entregar a otros organismos de control estatales, como CONASEV (Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores). La idea es que finalmente el COA se convierta en el sistema de control de ingresos y gastos de la propia compañía y, sin crear un costo adicional, sólo entregando una copia de esa información, pueda la empresa cumplir con lo que SUNAT solicita.
- **Creación de Centros de Servicios al Contribuyente**. con una atención rápida y de calidad al contribuyente para que realice sus trámites, obtenga información puntual e inmediata sobre su situación tributaria, conozca las obligaciones que ésta implica, así como cumplimiento de dichas obligaciones.

SERVICIOS BRINDADOS POR LOS CENTROS DE SERVICIOS

1. Trámites de RUC y Comprobantes de Pago.
2. Orientación.
3. Entrega de formularios.
4. Cabinas PDT.
5. Entrega de estado de adeudos y extracto tributario.
6. Recepción de solicitudes de modificación de datos y código de tributo.
7. Recepción de documentos por Mesa de Partes.
8. Recepción de Formulario 125 - Modificación de coeficiente para declaraciones mensuales de renta.
9. Recepción de solicitudes de fraccionamiento – SEAP – Art. 36° C.T.
10. Recepción de solicitudes de revocación de valores.
11. Recepción de declaraciones DAOT y DAR.
12. Pago con documentos valorados.
13. Recepción de COA Estado y COA exportadores.
14. Recepción de Quejas y Sugerencias.
15. Recepción de solicitud de adhesión al sistema de operaciones en línea (S.O.L.)

- El sistema de Control de Contribuyente No Habidos, uno de los efectos es la responsabilidad solidaria del representante legal, la suspensión del cómputo de la prescripción de los tributos y la adopción de medidas cautelares previas, antes de que se inicie el procedimiento de cobranza coactiva. Finalmente, no se podrá utilizar el crédito fiscal consignado en un comprobante de pago emitido por los contribuyentes no habidos.

- Régimen de Retenciones de IGV, entro en vigencia el 1 de junio del 2002, consiste en que determinados contribuyentes, básicamente principales, efectúen la retención del 6% del

precio de venta correspondiente a sus compras, al momento de pagar a sus proveedores, suma que será entregada al fisco

- **Levantamiento del Secreto Bancario**, se busca que SUNAT pueda conocer directamente y sin autorización judicial, la real situación de deudores tributarios determinados y específicos que se encuentran bajo un procedimiento de fiscalización, toda vez que las operaciones pasivas de las entidades bancarias resumen en gran parte los resultados de actividades económicas que tienen consecuencia de carácter tributario,
- **Sistema de Percepciones del IGV**, en las importaciones y en las operaciones de comercialización de combustibles, se designa a ADUANAS y a los comercializadores de combustibles como agentes de percepción del IGV que gravara las ventas posteriores que efectúen los importadores y los clientes de los agentes de percepción.
- **SUNAT estima que realizara aproximadamente 80000 intervenciones de entrega de comprobante de pago, 250000 intervenciones a través del Programa Nacional de Control Móvil**, además de intervenciones en los establecimientos de los contribuyentes para comprobar la sustentación de la tenencia o propiedad de la mercadería.
- **Contribuyentes MEPECOS pueden pagar sus impuestos a través de Internet a partir del 17 de marzo, PARA LO CUAL LOS CONTRIBUYENTES DEBEN INGRESAR A SUNAT VIRTUAL ([www:sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)) y solicitar sus código de usuario y clave de acceso, deberán contar además con una cuenta de ahorros o debito en el Banco Wiese (es el primer bando en suscribir este convenio con SUNAT).**
- **SUNAT refuerza labor de control y fiscalización a través de los centros de Control**, donde los contribuyentes acuden por citación , cuando son detectados por SUNAT , mediante los cruces de información, por incumplimiento de sus obligaciones tributarias. De esta manera se busca mejorar, de manera inductiva y masiva, el cumplimiento tributario. Entre los programas de fiscalización que se implemento se encuentra la detección de personas

naturales con incremento patrimonial no justificado y las de aquellas que tiene habitualidad en la venta de inmuebles y no presentan declaraciones.

- Respecto a los medios de declaración y pago, se puede realizar en PDT que ofrece asistencia en el llenado de la declaración, calculo automático del impuesto, confidencialidad y seguridad en la información, portatibilidad, su información puede ser almacenada en disquetes., los Pago Fácil ofrece, facilidad porque no requiere llenar formularios, basta con proporcionarle al cajero de manera verbal o mediante las guías, los datos necesarios para realizar su declaración y pago.

- A partir del 1ero de febrero del 2003 se dio inicio a lo indicado mediante D.S. N° 020-2002-MTC, que estableció la inscripción o reinscripción de vehículos, privados y públicos, en el Registro Nacional de Vehículos de transporte Terrestre de Mercancías, Por parte de SUNAT a través de Resoluciones de Superintendencia n°004-2003/SUNAT y N° 028-2003/SUNAT, se estableció nuevas obligaciones que deben cumplir con los agentes económicos durante el traslado de bienes , se ha logrado ampliar la base tributaria del sector en mas de 7000 nuevos contribuyentes que representa el 23% respecto del total de contribuyentes del sector.

5.4. UNA SOLA INSTITUCION PARA LA ADMINISTRACION DE TRIBUTOS INTERNOS Y ADUANEROS: FUSION SUNAT-ADUANAS.

Mediante Decreto Supremo 061-2002-PCM , modificado mediante decretos supremos n°s 105 y115-2002-PCM,se dispuso la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de aduana y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, efectiva a partir del 01 de enero del 2003 en razón de las experiencias otros países, para quienes la fusión de ambas administraciones permitieron maximizar las labores de recaudación y fiscalización

de los contribuyentes y que ahorran importantes recursos a los Estados para financiar el desarrollo. En España la fusión de sus Administradoras de tributos externos e internos, ha permitido un alto nivel de colaboración inter funcional en la persecución de determinados delitos de evasión de la Hacienda Publica y de contrabando. En Canadá se logró un mayor cumplimiento voluntario en el pago de los impuestos y en Brasil se consiguió la modernización administrativa y la implantación de un sistema informático hiperintegrado que facilita la auditoria y la recaudación.

En Perú, se cuenta con un presupuesto integrado, es decir que consolida las necesidades de los órganos recaudadores de tributos internos y Aduaneros,

Se esta preparando una base de Datos única que vinculara a los contribuyentes de ambas entidades y permitirá implementar un mejor sistema de fiscalización.

En lo que se refiere a la gestión, las administraciones tributarias alrededor del mundo confrontan más o menos similares retos y expectativas de cambio. Dentro de los más importantes se pueden mencionar:

1. Globalización creciente existen inversiones y transacciones comerciales y electrónicas que obligan a las administraciones tributarias a esforzarse para determinar qué se debe gravar y dónde se debe colocar la carga de la tributación. Con el uso de Internet y su masificación en el futuro, progresivamente están apareciendo necesidades "on line" en el negocio tributario amerita avanzar a la par del avance tecnológico global, en servicios cada vez más complejas.

2. Mayores oportunidades para la automatización que permita aumentar sustancialmente la productividad con ahorros tanto de tiempo como de dinero, a la par de ofrecer un mejor servicio a los contribuyentes.

El avance de la tecnología permite hoy el desarrollo de técnicas "business to consumers" más simples y efectivas con los contribuyentes. Se deberá buscar hacer más fácil el cumplimiento tributario como parte de los esfuerzos gubernamentales de promover el "e-government" en el país. Así, por ejemplo, mientras la presentación de formularios en papel ha ido disminuyendo, tanto la presentación de las obligaciones a través de disquetes (vía el Programa de Declaración Telemática - PDT) como mediante la Transferencia Electrónica de Fondos han ido aumentando paulatinamente, llegando a representar ambos, en el último trimestre del año 2001, más del 50% del total de formularios presentados.

3. Creciente demanda por un mejor servicio y orientación al cliente. A fin que permitan lograr el cumplimiento voluntario, es necesario facilitar los procedimientos que debe efectuar el contribuyente, sea éste una empresa o una persona natural.

4. Necesidad de mejorar la eficiencia. Se hace necesario contar con equipos modernos, tecnología de punta y personal altamente calificado, lo que permita brindar un servicio eficiente a los contribuyentes, así como realizar las acciones de fiscalización y control. Aplicar el concepto de "oficina virtual", mediante el cual los contribuyentes podrán realizar sus trámites, declaraciones y pagos a través de la Internet. Es indispensable notar la utilidad de disponer de normas y reglamentos que permitan a las Administraciones Tributarias suficiente competencia para llevar a cabo sus responsabilidades de recaudación, fiscalización y cobranza. Los valores indispensables de un funcionario de la administración deben ser: el servicio al contribuyente, la equidad, la democracia, la institucionalidad y la eficiencia.

6. Necesidad de una gestión transparente y rendición de cuentas de la administración tributaria, Necesidad del Desarrollo de indicadores de gestión que miden la efectividad de las estrategias adoptadas. Así, por ejemplo, SUNAT cuenta con indicadores que nos permiten evaluar desde aspectos relacionados con el trato y servicio al contribuyente hasta aspectos de gestión interna, como son la eficiencia en el gasto y la distribución de recursos humanos y financieros a nivel interno.

7. Acceso a información confiable. La necesidad de acceso a información confiable, oportuna y actualizada implica la optimización de todos los medios por los cuales el contribuyente realiza sus declaraciones, pagos y trámites en general, así como la depuración de la información de la base de datos, con prioridad en los años no prescritos. La información confiable, oportuna y actualizada es un insumo de vital importancia para la toma de decisiones, la mejora del control del cumplimiento tributario y los servicios que se brindan al contribuyente, lo cual tendrá un gran impacto en la recaudación. Internamente, la mejora de este proceso convertirá a la SUNAT en una organización más efectiva, más rápida y con sistemas integrados.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

- Según la Superintendencia de Administración Tributaria , los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones (personas naturales y jurídicas) no llegan a 400 mil. La recaudación que obtenemos es el 6%,del Producto bruto interno , que representa 1,800 millones de dólares USA
- El 30% del PBI y el 60% de las horas-hombre trabajadas, se desarrollan en actividades no registradas.
- .No existe interés por parte del Estado en desarrollar políticas que incentiven la incorporación del Sector Informal hacia la formalidad y a la legalidad, al contrario permite que el estado de Derecho se vea vulnerado sin la adopción de ninguna medida que contrarreste el crecimiento de este sector.

- El sector informal es una solución de corto plazo para el desempleo y es sólo una respuesta de la sociedad a la crisis económica de la mayor parte de países en vías de desarrollo.
- El Impuesto al Valor Agregado exige una estructura de información que permite la transparencia de la actividad económica. Sustentado en un régimen de facturación, que estandarice la documentación de las transacciones y facilite su procesamiento, es capaz de producir la información necesaria para conocer y controlar la evasión.
- Las técnicas de simulación de compras y de verificación del sustento de bienes y mercancías en tránsito y en almacenes, a través de fedatarios, han demostrado su capacidad de generar riesgo al incumplimiento de los regímenes que establecen la documentación de los hechos económicos.
- En el Perú no existe una cultura tributaria. El Estado y el sector privado se encuentran en un constante desacuerdo.
- La capacitación y servicio constituyen infraestructura indispensable para el Tránsito de la informalidad a la formalidad.
- Los Bancos, los Municipios, el Ministerio de Trabajo, los Registros públicos, las imprentas los gremios empresariales y en general todo el Sector público y empresarial del Estado pueden ser aliados estratégicos de la Administración en su tarea de recaudación

- En la medida que el sector formal perciba un control por parte del Estado la movilidad al sector informal será atenuada y el pago de tributos parecerá más justo.

6.2. RECOMENDACIONES

- El Estado debe apoyar a la pequeña y micro empresa para el mejoramiento de los ingresos de amplios sectores de la población, permitiendo a su vez la inserción del grueso de los factores económicos en el proceso de modernización.
- La aplicación del Régimen Único Simplificado y el Régimen especial del Impuesto a la Renta a las pequeñas y medianas empresas es muy importante, pero para su cumplimiento, es necesario establecer los medios de control adecuados para lograr crear conciencia en estos grupos de contribuyentes.
- No existe la difusión necesaria para lograr que el ciudadano común conozca cuales son sus obligaciones y derechos al cumplir con sus obligaciones tributarias.
- Los regímenes de retención de impuestos ayudan a SUNAT a recaudar en un corto plazo, y disminuir en costos el proceso de cobranza debido al control que ejercen a los agentes de retención, pero asimismo debería emplear estos recursos en ampliar la base tributaria.
- La presencia de la Administración Tributaria debe ser permanentes.
- La informalidad involucra tanto a pequeños, grandes y medianos contribuyentes. Su control y eliminación requiere del desarrollo de estrategias diferenciadas para cada tamaño

de contribuyentes, acordes con su modo de operación, complejidad y disponibilidad de información.

- Los controles de Comprobantes de pago, deben ser claros y específicos, siendo necesario realizar acciones inmediatas y aplicar sanciones a aquellos que incumplan con los procedimientos que se establecen.

- Reforzar la lucha contra la elusión, “Teoría de develamiento”, la defraudación descubriendo los mecanismos de los grandes grupos financieros por los cuales sus empresas más rentables escamotean utilidades sobrevaluando compras a proveedores del mismo grupo , asimismo llegar al sector profesional que actualmente no cumple con sus obligaciones.

- . Las instituciones responsables deben tomar las medidas para evitar la informalidad y el incumplimiento de las obligaciones tributarios en forma conjunta con la cooperación de organismos internacionales que vienen estudiando este fenómeno, y no en forma individual, pero reconociendo que cada país tiene sus características propias.

- Es necesario establecer que la economía informal es parte integrante de diversas organizaciones del Estado dentro de las cuales se encuentra la Administración Tributaria por lo que las medidas impuestas deben de realizarse en un contexto nacional

- El Estado debe hacer un censo para conocer las actividades económicas que están fuera de su control.

- La Elaboración de un sistema tributario acorde con nuestra realidad, es decir, simple (entendible para todos los contribuyentes), ágil (en el que se evite crear barreras legales, administrativas y burocráticas que impidan u obstaculicen el cumplimiento correcto y oportuno de las obligaciones tributarias, llevándose a cabo dicho cumplimiento a través de un sistema descentralizado para el registro, control y pago de los tributos), técnico (en el que, al momento de crearse o eliminarse tributos, se tomen en cuenta los principios tributarios básicos) y justo (en el que nadie sea eximido de la obligación de pagar tributos y en el que todos tributemos de acuerdo a nuestra real capacidad contributiva En resumen podríamos afirmar que la simplificación del sistema tributario a cierto nivel de contribuyentes, es una respuesta a la capacidad tributaria, y no sólo del pago

- Es importante analizar que la Cadena Producción y Comercio en la que se desenvuelve la Economía Informal, se inicia con bienes producidos tanto por el Sector Informal como por el Sector Formal, es importante reconocer que todo Productor Informal tiende a expender sus productos a los Comerciantes Informales (en su gran mayoría).

- Es necesario separar los contribuyentes que tiene por finalidad evitar sus obligaciones fiscales y administrativas con pleno conocimiento de transgredir la ley de aquellas que son producto del desconocimiento o del sistema legal

- En el Perú, la importancia del impuesto a la renta ha ido en aumento en los últimos años conforme la economía se ha ido recuperando y la experiencia de la Administración ha ido creciendo; pero aún no es suficiente. Una mayor conciencia de los contribuyentes en el pago del impuesto a la renta permitirá un mejor equilibrio de la base tributaria y dará lugar en el

largo plazo, a un sistema tributario más estable que sea independiente de las necesidades urgentes de la recaudación

- **Las rápidas transformaciones económicas ocurridas en nuestro país en los últimos años han exigido tanto velocidad como efectividad en las reformas tributaria. Sin embargo, la exigencia de celeridad en los cambios ha hecho muchas veces que el proceso de implementación sea lento, o lo que es peor, exija nuevas modificaciones para poder hacerse efectivo. Si bien es cierto la Administración Tributario han conseguido figurar entre las instituciones más eficientes del país es preciso encontrar un balance para que el proceso de formulación de las reformas tributarias sea ágil, pero que a la vez asegure una efectiva e inmediata implementación.**

- **Sobre las penas, las normas son muy duras. Si las personas quieren ponerse en regla, la administración pública debe darse cuenta de la crisis económica que se está atravesando y que esto dificulta las posibilidades de formalizarse y de regularizar las deudas pendientes por operaciones ya realizadas. (no estoy de acuerdo por que en su mayoría no se aplican).**

- **La economía informal tiene muchas ramas (en materia laboral, penal, seguridad social, fiscal, macroeconomía, etc.). Los encargados de realizar el contacto con las organizaciones informales deben de ser funcionarios que sean del mismo nivel social y cultural que sus contrapartes del sector informal**

- **En el plano tributario se deben optar por alternativas que tomen en cuenta la opinión del propio sector, para lo cual se debe contar con interlocutores válidos y conocimiento de la**

actividad económica. Medidas como la isla fiscal o el acercamiento de un funcionario público del mismo contexto social son algunas ideas interesantes.

- Se puede aplicar una técnica como el impuesto consensual que tiene por finalidad llegar a un acuerdo en la base imponible y en las tasas aplicables producto de reuniones entre funcionarios del Estado y empresarios en este caso informales, conociendo cada cual sus puntos de vista. (Esta función la realiza Política Fiscal)
- Es importante conocer como piensa el sector informal y proceder a un acercamiento, así como desarrollar líneas de confianza al interior de las organizaciones procurando que los funcionarios conozcan cuál es la posición del empresario informal. Asimismo es necesario cumplir con los acuerdos tomados y respetarlos, lo que permitirá utilizar adecuadamente esta técnica.
- La documentación de las compras no asegura la veracidad de las transacciones ni la transferencia al fisco de los impuestos que las gravan, sin embargo genera el derecho a ser utilizada como sustento de crédito tributario por los compradores. Para minimizar el indebido sustento del crédito tributario, la Administración debe responsabilizar a los compradores de verificar su validez, previo a hacer uso de su derecho, poniendo a su disposición los medios de información necesarios. (Ya existen medios para el uso del crédito fiscal por ejemplo las consultas a la Web si el comprobante es válido , los no habido ver el art.19 de la ley y art.6 del reglamento)

7. BIBLIOGRAFIA

1. De Soto, Hernando, "El Otro Sendero", Instituto Libertad y Democracia-8va. Edición.
2. SUNAT, Revista Tributemos N° 58, 65, 68, 72, 75, 81, 82, 88 www.sunat.gob.pe
3. SUNAT, Nota Tributaria, marzo 2003. www.sunat.gob.pe.
4. Revilla, Adrián, La modernización del sector Informal y las Cargas Tributarias-OIT/lima, documento de trabajo N°92.
5. Ávila Cabrera, Juan Augusto, "La Economía Informal y la Tributación en el Perú", XIV Concurso de Monografías CIAT7AEAT7IEF 2001 www.ciat.org.es
6. Moreno Grandes, Carlos Alberto, "Informalidad, Tributación y Democracia", XIV Concurso de Monografías CIAT7AEAT7IEF 2001 www.ciat.org.es
7. Peñaranda Iglesias, Alan Augusto, "La Informalidad en el Perú y su impacto en la Tributación". XIV Concurso de Monografías CIAT7AEAT7IEF 2001 www.ciat.org.es
8. Vergara Cortes, Ezio Edmundo, "Reflexiones entorno a la magnitud de la economía Informal y su Influencia directa en la Tributación. XIV Concurso de Monografías CIAT7AEAT7IEF 2001 www.ciat.org.es.
9. Glosario Tributario , www.sunat.gob.pe.

8. ANEXOS

8.1. LA PRESION TRIBUTARIA EN EL PERU

La presión tributaria es un concepto comúnmente utilizado por diversos analistas y funcionarios públicos; especialmente cuando coyunturalmente se debate sobre la situación fiscal del país y la necesidad de implementar una reforma tributaria que permita incrementar dicho indicador. Es más, es casi consensual entre los especialistas hablar de la necesidad de superar la actual presión tributaria de 12% y llevarla a niveles incluso superiores al 14% registrado en el año 1997.

Sin embargo, el término no ha sido empleado necesariamente en un solo sentido, lo que hace pertinente ahondar conceptualmente en las diferentes definiciones que a nivel teórico existen sobre el tema y que son de aplicación en nuestra economía, lo cual permitirá a los lectores entender adecuadamente a qué se refieren especialistas y autoridades cuando hablan de presión tributaria.

Internacionalmente, presión tributaria (en inglés, tax burden) es un indicador cuantitativo definido como la relación entre los ingresos tributarios y el Producto Bruto Interno (PBI) de un país.

La importancia de este indicador radica en que permite medir la intensidad o carga con que un determinado país grava a sus contribuyentes a través de la imposición de tributos. Esto facilita al Estado la toma de decisiones y aplicación de políticas tributarias que deriven en cargas equitativamente distribuidas entre los contribuyentes sobre la base del principio de capacidad contributiva.

Técnicamente, existen tres alternativas para determinar la presión tributaria según se trate de un sujeto específico, un sector económico determinado o de la totalidad de sectores que conforman la economía de un estado; lo cual implica indicadores de presión tributaria individual, sectorial y total o nacional, respectivamente.

Sin lugar a dudas, el indicador de presión tributaria es el más utilizado para el análisis macroeconómico y la toma de decisiones por parte del Estado. En nuestro país, además del indicador en mención, existen otros indicadores que mantienen el objetivo de medir la carga tributaria pero en las otras instancias de ingresos del gobierno, más allá del ámbito de los ingresos meramente tributarios.

De este modo, en las estadísticas de ingresos oficiales la Presión Tributaria del Gobierno Central corresponde al cociente entre los ingresos tributarios del Gobierno Central y el PBI. Los ingresos tributarios del Gobierno Central incluyen principalmente los ingresos por tributos internos y por tributos aduaneros. Cabe precisar que los ingresos tributarios excluyen las aportaciones a ESSALUD y a la Oficina de Normalización Previsional, ONP.

La Presión Tributaria del Gobierno Central es el indicador utilizado comúnmente para evaluar la carga tributaria en el país, y al cual se buscan referir las declaraciones de los diferentes funcionarios del gobierno, economistas y especialistas tributarios. Sin embargo, en muchos casos es común confundir el término de Presión Tributaria del Gobierno Central con Presión Fiscal del Gobierno Central, que, como definiremos a continuación, es un concepto más amplio.

Si a la Presión Tributaria del Gobierno Central se agregan los Ingresos No Tributarios del Gobierno Central expresados como porcentaje del PBI, se pasa a otro nivel conformado por el concepto de Presión Fiscal del Gobierno Central. En los últimos años, el nivel promedio de Presión Fiscal del Gobierno Central ha sido ligeramente superior al 14%, mientras que la Presión Tributaria del Gobierno Central se ha ubicado en el orden del 12% del PBI.

Si adicionalmente, a la Presión Fiscal del Gobierno Central se añaden las Contribuciones Sociales (EsSalud y ONP), así como los Ingresos Propios obtenidos por el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), el Fondo Nacional de Ahorro Público (FONAHPU), los Organismos Reguladores y por las Oficinas Registrales de la República – todos expresados como porcentajes del PBI-, se logra otro indicador, la denominada Presión Fiscal del Gobierno Central Consolidado.

Finalmente, la adición al indicador anterior de los Ingresos Propios obtenidos por los Gobiernos Locales y Regionales, también expresados como porcentajes del PBI, da como resultado el indicador de Presión Fiscal del Gobierno General.

Como se podrá notar, todos los conceptos arriba definidos tienen por finalidad evaluar la carga tributaria en el país, pero en los diferentes niveles de ingresos que se manejan dentro de un gobierno central. De todos los mencionados, el indicador de Presión Tributaria del Gobierno Central es el que se utiliza comúnmente para medir la carga tributaria en nuestro país.

<p style="text-align: center;">DISTINTOS CONCEPTOS DE PRESION TRIBUTARIA</p> <p>1. PRESION TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL (+) Ingresos No Tributarios (% PBI)</p> <p>2. PRESION FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL (+) Contribuciones Sociales (% PBI) (+) Ingresos Propios (% PBI) (+) FCR (% PBI) (+) FONAHPU (% PBI) (+) Organismos Reguladores (% PBI)</p> <p>3. PRESION FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO (+) Ingresos Propios de los gobiernos locales (% PBI)</p> <p>4. PRESION FISCAL DEL GOBIERNO GENERAL</p>

8.2. DECRETOS LEGISLATIVOS 937 Y 938 PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL EL 14/11/2003.

El Congreso de la República por Ley N° 28079 ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria referida tanto a tributos internos como aduaneros por un plazo de noventa (90) días hábiles, permitiendo entre otros, actualizar la normatividad vigente del Impuesto a la Renta a fin de cubrir vacíos legales y supuestos de evasión y elusión tributaria. En este marco se ha publicado en el diario oficial El Peruano 2 decretos legislativos:

1. D. Leg. N° 937 : Texto del Nuevo Régimen Único Simplificado - RUS

- Se crea el nuevo régimen que comprende a sujetos señalados en los incisos a) y b) del Art. 2° cuyos ingresos brutos obtenidos por la realización de sus actividades no excedan de S/. 80,000.- en un cuatrimestre calendario.

- Los cuatrimestre calendario serán los siguientes:

Enero-abril

Mayo-agosto

Septiembre-diciembre

- En el Art. 3 se señalan las personas no comprendidas, por ejemplo:

. El valor de los activos fijos afectados a la actividad con excepción de los predios supere las 10 UIT.

. El precio unitario de venta de los bienes en la realización de las actividades de industria y/o de comercio supere los S/. 500.- salvo venta del activo fijo.

. De obtenerse rentas de tercera categoría provenientes de industria y/o comercio exclusivamente, cuando el monto de adquisiciones de bienes y/o servicios afectados a la actividad exceda de S/. 80,000.- en un cuatrimestre calendario. No incluye las de activos

fijos.

. Su consumo total de energía eléctrica afectada a la actividad en el cuatrimestre calendario exceda de 4,000 kilovatios-hora. Cuando la explotación se encuentra ubicada en el predio que constituye casa-habitación, se presumirá sin admitir prueba en contrario que el consumo en el mes afectada a la actividad representa el 70% del total del consumo del mes , dicho % será de aplicación por cada medidor de energía eléctrica.

. Cuando el consumo total del servicio telefónico afectado a la actividad en elcuatrimestre calendario supere los S/. 4,000.- Cuando la explotación se encuentra ubicada en el predio que constituye casa-habitación, se presumirá sin admitir prueba en contrario que el consumo en el mes afectada a la actividad representa el 70% del total del consumo del mes , dicho % será de aplicación por cada línea de telefonía fija. Tratándose de sujetos titulares de una o más líneas distintas a la fija, se presumirá sin admitir prueba en contrario que el consumo en el mes por servicio de telefonía distinta a la fija afectada a la actividad representa el 80% del total del consumo del mes.

. Presten servicio de transporte de carga de mercancías siempre que sus vehículos tengan una capacidad de carga mayor o igual a 2 TM.

. Presten servicio de transporte terrestre nacional e internacional de pasajeros.

. Presten servicio de transporte terrestre público urbano de pasajeros.

. Efectúen y/o tramiten algún régimen, operación o destino aduanero; excepto los contribuyentes cuyo domicilio fiscal se encuentre en zona de frontera, quienes podrán realizar importaciones definitivas que no excedan de US\$ 500.- por cuatrimestre calendario.

. Organicen cualquier tipo de espectáculo público.

. Sean notarios, martilleros, comisionistas y/o rematadores; agentes corredores de productos, de bolsa de valores y/ operadores especiales que realizan actividades en la

Bolsa de Productos; agentes de aduana e intermediarios de seguros.

- . Sean titulares de agencias de viaje, propaganda y/o publicidad.
- . Sean titulares de negocios de casinos, tragamonedas y/o otros de naturaleza similar.
- . Realicen ventas de inmuebles.
- . Realicen actividades de comercio de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos, de acuerdo con el Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos.
- . Entreguen bienes en consignación.
- . Presten servicios de depósitos aduaneros y terminales de almacenamiento.
- . Realicen algunas de las actividades gravadas con el Impuesto Selectivo al Consumo.

VIGENCIA: A partir del 1 de enero del 2004

2. DEG. 938: SE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA EN LO REFERIDO AL “RÉGIMEN ESPECIAL DEL IMPUESTO A LA RENTA”

Podrán acogerse al Régimen Especial las personas naturales, sociedades conyugales, sucesiones indivisas y personas jurídicas, domiciliadas en el país, que obtengan rentas de tercera categoría, por la realización de actividades que se indican a continuación, siempre que sus ingresos netos correspondientes al ejercicio gravable anterior, no hubieran superado la cantidad referencial de S/. 20,000 Soles mensuales multiplicados por 12:

- i) Actividades de comercio y/o industria, entendiéndose por tales a la venta de los bienes que adquieran, produzcan o manufacturen, así como la de aquellos recursos naturales que extraigan, incluidos la cría y el cultivo.
- ii) Actividades de servicios, entendiéndose por tales a cualquier otra actividad no señalada en el acápite anterior.

- Cuotas aplicables a las rentas de tercera categoría provenientes de:
 - . Exclusivamente de la industria y/o comercio: 2.5 % de ingresos netos mensuales.
 - . Exclusivamente de servicios: 3.5 % de sus ingresos netos mensuales.
 - . De realización conjunta de industria y/o comercio y servicios: de sus ingresos netos mensuales.

- Al igual que en el nuevo régimen del Régimen Único Simplificado - RUS se incorporan en el nuevo Art. 118 de la Ley del Impuesto a la Renta una relación de sujetos no comprendidos, por ejemplo en función del número de :
 - . Personas afectadas a la actividad (hasta 8 por turno)
 - . Unidades de explotación (hasta 2 unidades y que el área total en su conjunto no supere los 200 metros cuadrados).
 - . Valor de activos fijos, con excepción de predios (hasta 15 UITs).
 - . Precio unitario de venta de bienes (hasta S/. 3,000.-), no aplicable a venta de activo fijo.
 - . Consumo total mensual de energía eléctrica (hasta 2,000 kilovatios-hora).
 - . Consumo total mensual de servicio telefónico (hasta 5 % del total de ingresos declarados por el contribuyente).
 - . Total de adquisiciones en 3 meses consecutivos (hasta total de ingresos netos acumulados en dichos meses).
 - . Cuando en el transcurso del ejercicio gravable el monto de sus adquisiciones acumuladas supere el monto referencial de S/. 20,000.- multiplicado por 12.

- Tampoco pueden acogerse quienes:
 - . Realicen actividades calificadas como contratos de construcción según las normas del IGV aún cuando no se encuentren gravados con dicho impuesto.
 - . Presten servicio de transporte de carga de mercancías siempre que sus vehículos tengan

una capacidad de carga mayor o igual a 2 TM, y/o el transporte terrestre nacional o internacional de pasajeros.

. Organicen cualquier tipo de espectáculo público.

. Sean notarios, martilleros, comisionistas y/o rematadores; agentes corredores de productos, de bolsa de y/u operadores especiales que realizan actividades en la Bolsa de Productos; agentes de aduana y los intermediarios de seguros.

. Sean titulares de de negocios de casinos, tragamonedas y/u otros de naturaleza similar.

. Sean titulares de agencias de viaje, propaganda y/o publicidad.

. Realicen actividades de comercio de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos, de acuerdo con el Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos.

. Realicen venta de inmuebles.

. Presten servicios de depósitos aduaneros y terminales de almacenamiento.

VIGENCIA: A partir del 1 de enero del 2004