

**UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS  
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y  
POSTGRADO**

**CICLO DE GRADUACIÓN EN DOCTORADO**

# **TESIS**

**EI SECTOR INFORMAL Y LA EVASIÓN  
TRIBUTARIA EN EL PERÚ**

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE  
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTADO POR**

**MAESTRO: MARTHA LEONOR CHOY ZEVALLOS**

**LIMA – PERU**

**2011**

## **DEDICATORIA**

**A mi querido padre Man Ho**

Que su alma inmortal reciba la luz del Señor, y goce conmigo de este triunfo.

## **AGRADECIMIENTO**

A mi Asesor, Profesor  
**Dr. Norvil E. Cieza Montenegro**  
Por haber tenido la gentileza de  
Contribuir con sus orientaciones,  
revisión y sugerencias a la  
presente investigación

## **RECONOCIMIENTO**

Mi reconocimiento a la **Universidad Alas Peruanas** y **Vicerrectorado de Investigación y Post Grado**, por Brindarme la oportunidad de obtener mi Grado Académico de Doctor en Derecho

## RESUMEN

La informalidad no es un fenómeno exclusivo de los países en vías de desarrollo; hoy en día, la globalización de la economía ha evidenciado que la práctica de producir riqueza y crear empleo fuera del marco legal es también un fenómeno del mundo desarrollado.

La magnitud de la economía informal en los países en vías de desarrollo y en países desarrollados no aparece en las estadísticas oficiales de las Cuentas Nacionales, por lo que se desconoce con exactitud su medición e incidencia en la economía nacional; lo que constituye una gran limitación en el diseño de la política económica, la política fiscal y la política tributaria en su conjunto.

Sin embargo, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), elaborada por el INEI, ha logrado estimar la economía informal en nuestro país, calcula que es el equivalente al 35% del PBI y al 60% de horas hombre trabajadas; es decir, un 35% de la producción y un 60% del trabajo.

Con relación a la evasión tributaria en el Perú, ésta se encuentra por encima de los estándares internacionales de países con características económicas y sociales similares. Por este motivo es necesario tomar medidas al respecto, principalmente con la micro y pequeñas empresas, a fin de reducir la brecha entre la obligación y el cumplimiento tributario.

**Palabras clave:** Informalidad, Evasión Tributaria, Micro y pequeñas empresas.

## **ABSTRACT**

The informality is not an exclusive phenomenon of the developing countries; nowadays, the globalization of the economy has demonstrated that the practice of producing wealth and creating employment out of the legal frame is also a phenomenon of the developed world.

The magnitude of the black economy in the developing countries and in developed countries does not appear in the official statistics of the National Accounts, by what his measurement and incident is not known by accuracy in the national economy; what constitutes a great limitation in the design of the economic politics, the fiscal politics and the tributary politics in his set.

Nevertheless, according to the National Survey of Homes (ENAH), elaborated by the INEI, it has managed to estimate the black economy in our country, calculates that it is the equivalent to 35 % of the PBI and to 60 % of hours man worked; it is to say, 35 % of the production and 60 % of the work.

With relation to the tributary evasion in Peru, this one meets over the international standards of countries economic and social similar characteristics. For this motive it is necessary to take measured in the matter, principally to the micro and small enterprises, in order to reduce the gap between the obligation and the tributary fulfillment.

**Key words:** Informality, Tributary Evasion, Mike and small enterprises.

## RIASSUNTO

L'informalità non è un fenomeno unico per i paesi in via di sviluppo, oggi, la globalizzazione dell'economia ha dimostrato che la pratica di produrre ricchezza e posti di lavoro al di fuori del quadro giuridico è anche un fenomeno del mondo sviluppato.

L'ampiezza dell'economia informale nei paesi in via di sviluppo e paesi sviluppati non compare nelle statistiche ufficiali di contabilità nazionale, quindi non si sa esattamente la sua misurazione e l'impatto sull'economia nazionale come uno dei principali ostacoli nel disegno di politica economica, politica fiscale e la politica fiscale nel suo complesso.

Tuttavia, secondo il National Household Survey (ENAH), a cura del INEI, è riuscito a valutare l'economia sommersa nel nostro paese, stimato pari al 35% del PIL e il 60% delle ore uomo, vale a dire 35% della produzione e il 60% del lavoro.

Per quanto riguarda l'evasione fiscale in Perù, è di sopra degli standard internazionali dei paesi con simili caratteristiche economiche e sociali. E 'quindi necessario adottare misure, in particolare con micro e piccole imprese, per ridurre il divario tra il dovere e il rispetto degli obblighi fiscali.

**Parole chiave:** informalità, evasione fiscale, le micro e piccole imprese.

# INDICE

<b>DEDICATORIA</b>	
<b>AGRADECIMIENTO</b>	
<b>RESUMEN EN ESPAÑOL</b>	
<b>RESUMEN EN INGLES</b>	
<b>RESUMEN EN ITALIANO</b>	
<b>INDICE</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	

## CAPITULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

<b>1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA</b>	<b>13</b>
<b>1.2. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>14</b>
<b>1.3. PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>14</b>
1.3.1. Problema principal	15
1.3.2. Problemas secundarios	15
<b>1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>15</b>
1.4.1. Objetivo General	15
1.4.2. Objetivos Específicos	15
<b>1.5. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>15</b>

## CAPITULO II

### MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

<b>2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA</b>	<b>17</b>
<b>2.2 BASES TEÓRICAS</b>	<b>21</b>
<b>2.3 FUNDAMENTO SOCIOLOGICO</b>	<b>98</b>
<b>2.4 FUNDAMENTO FILOSÓFICO</b>	<b>104</b>

<b>2.5</b>	<b>FUNDAMENTO ÈTICO</b>	<b>110</b>
<b>2.6</b>	<b>FUNDAMENTO EPISTEMOLÒGICO</b>	<b>116</b>
<b>2.7</b>	<b>FUNDAMENTO JURÍDICO</b>	<b>119</b>
<b>2.8.</b>	<b>DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS</b>	<b>133</b>

### **CAPITULO III**

#### **HIPÓTESIS, VARIABLES E INDICADORES DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>3.1</b>	<b>HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>137</b>
	3.1.1 Hipótesis General	<b>137</b>
	3.1.2 Hipótesis Secundarios	<b>137</b>
<b>3.2</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>138</b>
	3.2.1 Variable	<b>138</b>
	<b>3.2.2</b> Variable Dependiente	<b>138</b>
<b>3.3</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>138</b>

### **CAPITULO IV**

#### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>4.1</b>	<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>140</b>
	4.1.1 Tipo de Investigación	<b>140</b>
	4.1.2 Nivel de Investigación	<b>140</b>
	4.1.3 Método de Investigación	<b>140</b>
<b>4.2</b>	<b>POBLACIÓN Y MUESTRA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>141</b>
	4.2.1 Población	<b>141</b>
	4.2.2 Muestra	<b>141</b>
<b>4.3</b>	<b>TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA RECOLECCIÓN DE DATOS</b>	<b>145</b>
	4.3.1 Técnicas	<b>145</b>
	4.3.3 Instrumentos	<b>145</b>

## **CAPÍTULO V**

### **PRUEBA DE HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>5.1. ESTRATEGIA DE ANÁLISIS</b>	<b>147</b>
<b>5.2. PRUEBA DE HIPÓTESIS</b>	<b>147</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>166</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>167</b>
<b>APORTES DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>168</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	
<b>ANEXO</b>	

## INTRODUCCIÓN

La investigación titulada **EL SECTOR INFORMAL Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL PERÚ** es importante, porque afecta la recaudación tributaria que es principal fuente de ingresos del sector público, para el desarrollo de las empresas y crecimiento económico de nuestro país.

Un gran problema para las administraciones tributarias representa la evasión fiscal, a causa de este fenómeno conlleva múltiples efectos negativos en las economías y más que todo en aquellas economías pequeñas como la existente en nuestro país.

Existen varios factores por la cual los ingresos del estado se ven afectados, entre ellos, está la ausencia de un eficiente control administrativo, la falta de una legislación clara, una economía sumida en sectores informales, que a su vez, generan presiones para que el sistema tributario no actúe radicalmente con este sector económico, esto hace que la evasión se convierta en una acción generalizada en Perú.

La informalidad y evasión tributaria son fenómenos complejos que tienen incidencia en las actividades económicas muy diversas como la industria, el comercio y los servicios, y con gran heterogeneidad de los agentes involucrados.

La tesis contiene cinco capítulos, el primero se relaciona con el planeamiento del problema de investigación donde se describe la realidad problemática, los problemas y objetivos. El segundo capítulo, está referido a la fundamentación teórica, donde señala como antecedente la existencia de investigaciones sobre el tema pero con diferentes realidades, tanto a nivel internacional como nacional, las bases teóricas relacionadas con las variables de estudio, el fundamento: sociológico, filosófico, ético, epistemológico, jurídico. El tercer,

está referido las hipótesis así como el marco conceptual de las variables e indicadores. El cuarto, está referido a la metodología donde se describe el diseño, la población y muestra y las técnicas e instrumentos de la recolección de datos. El quinto, está referido a la prueba de hipótesis.

Finalmente, presenta las conclusiones, recomendaciones y aportes de la investigación, enfatizando que el cumplimiento voluntario y veraz del contribuyente dependerá de su conciencia tributaria, es decir, que el ciudadano interiorice y haga suya la acción de tributar como un aporte al bien común y una forma indispensable de la convivencia social.

## **CAPITULO I**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA**

La informalidad es un fenómeno ampliamente extendido en todo el mundo y en particular en países en desarrollo. La informalidad puede traer consigo implicancia negativas para el crecimiento económico de un país.

El Perú es uno de los países de Latinoamérica que presenta mayores índices de informalidad empresarial lo cual conlleva a un alto grado de evasión tributaria en las distintas actividades económicas como la industria, el comercio y los servicios.

Con relación al impuesto general a las ventas, la Administración Tributaria ha creado regímenes de pago adelantado, a fin de asegurar la recaudación del impuesto, ampliar la base tributaria y evitar la evasión que se produce en la comercialización y/o la producción de bienes, sin embargo, esta cadena de distribución presenta altos índices de informalidad.

Tratándose del impuesto a la renta, un reciente estudio elaborado para la CEPAL por Luis Alberto Arias, ex Jefe de la SUNAT muestra que la evasión tributaria en el 2006 del impuesto a la renta de personas naturales fue 32.6% y de empresas 51.3%.

Por lo expuesto, se fundamenta que estos altos niveles de evasión tributaria constituyen uno de los problemas centrales en nuestro país, que debe ser encarado con una verdadera reforma tributaria integral y compromiso social.

## **1.2. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.2.1 Delimitación espacial.**

La presente investigación se llevará a cabo en el Departamento de Lima y en la zona norte de los Distritos: los Olivos, San Martín de Porres y Puente Piedra.

### **1.2.2 Delimitación temporal.**

El periodo comprendido de la investigación es del 2003 al 2010.

### **1.2.2 Delimitación cuantitativa.**

El presente trabajo de investigación se realizará con 400 Micro y Pequeños empresarios informales de los Distrito los Olivos, San Martín de Porres y Puente Piedra de la ciudad de Lima.

## **1.3. FORMULACION DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACION**

### **1.3.1. PROBLEMAS PRINCIPAL**

¿Cómo el sector informal incide en la evasión tributaria en el Perú?

### **1.3.2. PROBLEMAS SECUNDARIOS**

1. ¿Cómo el comercio informal incide en el sistema tributario y reduce el nivel de recaudación del impuesto general a las ventas en el Perú?
2. ¿Cómo la industria informal es uno de los sectores que no registra oficialmente sus ingresos y afecta la recaudación del impuesto a la Renta en el Perú?

## **1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.4.1. OBJETIVO GENERAL**

Señalar cómo el sector informal fomenta la reducción de la base impositiva y evasión tributaria, impidiendo un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social.

### **1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Determinar cómo el comercio informal afecta al Sistema Tributario y la recaudación del Impuesto General a las Ventas en el Perú.
2. Establecer por qué la industria informal no registra oficialmente sus ingresos y afecta la recaudación del Impuesto a la Renta en el Perú.

## **1.5. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.5.1 Justificación de la Investigación**

Nuestra investigación se justifica porque reviste especial importancia para el país debido a que esta relacionado con la percepción de los tributos, los cuales constituyen los recursos necesarios para sufragar los

gastos para la realización de obras públicas en beneficio de los habitantes de nuestro país.

### **1.5.2 Importancia de la investigación**

Los resultados de la presente investigación pretenden señalar la relación que existe entre la economía informal y la evasión tributaria, con el propósito de contribuir con un mejor control de la evasión tributaria y por ende el Estado incrementará sus ingresos, lo que permitirá un mayor desarrollo social.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA**

Después de haber indagado en varias Universidades de las Escuelas de Post Grado, así mismo consulta por Internet, se ha encontrado que existen tesis desarrolladas con las variables de la presente investigación, pero tratadas con diferente realidad, así tenemos que en el ámbito:

##### **2.1.1 INTERNACIONAL**

- **La Evasión de impuestos en el sector Informal**, Tesis Doctoral presentada por Altamirano Gómez Yesenia Marisol, Universidad San Carlos. Guatemala. 2007.

En síntesis señala: Debido a que no se encuentran los comerciantes del sector informal legalmente inscritos en la Superintendencia de Administración Tributaria, no son sujetos pasivos de la obligación tributaria lo que produce la evasión de los impuestos en el sector informal de Guatemala.

- **Análisis de la Evasión Fiscal en el Impuesto a la Renta del Ecuador.**

Tesis presentada por: C. Morales y F. Ruiz. Ecuador 2005

En conclusión señala: La evasión fiscal en el Impuesto a la Renta, es uno de los principales fenómenos que afectan a los Sistemas Tributarios y a la recaudación fiscal de los países, ya que merma los ingresos del Estado, produciendo insuficiencia de los recursos que se requieren para satisfacer las necesidades colectivas, debilitando la economía. De ahí radica la importancia de su estudio.

En este marco, se vuelve muy importante el análisis de la evasión fiscal ecuatoriana, por los efectos nocivos que causa a la economía y por el excedente de ingresos que puede brindar al Estado; particularmente es significativo el análisis de la evasión fiscal en el Impuesto a la Renta, ya que a pesar de que no es el que brinda mayor recaudación al Gobierno, es el que por sus características debe causar mayor impacto redistributivo de los ingresos fiscales.

- **Herramientas para combatir la Evasión Fiscal: Un experimento económico,** Tesis presentada por: Juan David Parra Heredia- Colombia 2010.

En conclusión señala: La evasión fiscal en Colombia se encuentra por encima de los estándares internacionales de países con características económicas y sociales similares. Es por ende necesario tomar medidas al respecto para reducir la brecha entre la obligación y el cumplimiento. Desde un punto de vista de política pública prima hoy un enfoque más tendiente al control y la sanción. Sin embargo, el neoinstitucionalismo sugiere la importancia de hacer énfasis primero en vínculos informales entre el Estado y la Ciudadanía (la confianza es uno de ellos) como requisito previo al éxito de la regulación (normas formales). Existe evidencia para argumentar la primacía del impacto de la informalidad, sobre mecanismos como la sanción, en la tarea de aumentar el recaudo.

## 2.1.2 NACIONAL

- **Influencia de la Evasión Tributaria en el aumento de la informalidad en el Régimen General en los Contribuyentes del Estudio Contable Valdemar Cruz 2008.** Tesis presentada por: Mena Carrido Adrián. Perú Trujillo.

En conclusión señala: La ciudadanía debe entender que la tributación es clave para atender las principales necesidades de las mayorías de nuestro país. No es un vano desprendimiento para gastos innecesarios, sino un compromiso social con nuestros conciudadanos.

Finalmente, la ciudadanía debe comprender que la evasión reduce significativamente las posibilidades reales de desarrollo de un país y obliga al Estado a tomar medidas que, a veces, resultan más perjudiciales para los contribuyentes que sí aportan, como, por ejemplo, la creación de nuevos tributos o el incremento de las tasas ya existentes. Todo ello crea malestar y propicia aumento de la informalidad y mayor evasión.

- **Sistema tributario: La elusión una ventana para no cumplir lícitamente las obligaciones fiscales. Análisis Crítico**”. Informe Final Investigación Docente presentado por: Ruiz Vera, José Rosario (2008). Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo- Huaraz – Perú

El autor, indica que la elusión fiscal es un acto lícito cuyo propósito es reducir el pago de los tributos que por ley le corresponden a un contribuyente. Pueden ser por el aprovechamiento de vacíos en la normas tributarias; en buena cuenta la elusión constituye una ventana para no cumplir lícitamente las obligaciones fiscales; que sin embargo el sistema tributario debe abocarse a reducir dichos vacíos para evitar que se siga produciendo este acto que va en contra la política tributaria del país. Entre tanto el problema es de qué manera se pueden obtener normas que contengan obligaciones fiscales sin vacíos legales, de tal modo que se pueda disminuir la elusión fiscal y facilitar la efectividad del sistema tributario de nuestro país. El propósito de este trabajo es proponer

alternativas que permitan disponer de normas que aprueban obligaciones fiscales que no contengan vacíos legales y por tanto se neutralice la elusión fiscal y facilite la efectividad del sistema tributario. Para tal efecto se propone la participación de especialistas del más alto nivel académico y con las competencias suficientes para que las normas tributarias no contengan los vacíos legales que permitan la elusión fiscal; si no todo lo contrario para que el sistema financiero cumpla sus metas, objetivos.

### **2.1.3 LOCAL**

- **La evasión tributaria e informalidad en las empresas comercializadoras de prendas de vestir en el distrito de la victoria.**

Tesis presentada por Palomino Cortés, Gabriela Emely Lima-Perú-2010

En conclusión señala: Debido a que existen diversas razones por las cuales los hacedores de política deben prestar atención al tamaño, estructura y evolución del sector informal, aun mas si en la ultimas décadas esto ha ido en aumento, tanto en países en desarrollo como en los países desarrollados.

Las actividades informales reducen la base impositiva, con la cual impiden un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social.

Un sector informal prospero puede distorsionar la estadísticas oficiales, razón por la cual las decisiones de política basadas en estos indicadores pueden ser poca afectivas o contrarias al objetivo deseado.

Asimismo, una economía paralela en auge puede atraer trabajadores y fomentar la competencia desigual con empresas formales.

- **Evasión Tributaria (2007-2008) del impuesto general a las ventas por las empresas comercializadoras de partes y piezas de computadoras de Lima.** Tesis de Maestría presentadas por Blanca Estela Palacios Feria. Universidad Mayor de San Marcos. 2008 Lima Perú.

Señala lo siguiente: Debido a los vacíos legales del Impuesto General a las Ventas y a los procesos deficientes de fiscalización de la Administración Tributaria, Las empresas comercializadoras de partes de computadoras de Lima. Evaden el Impuesto General a las Ventas, por eso, es necesario diseñar un proceso que permita el control de la evasión de dichas empresas.

- **La evasión tributaria en las empresas y su impacto en el crecimiento económico del Perú (2005-2009).**

La evasión tributaria en el Perú muestra niveles alarmantes. En efecto las mediciones disponibles lo ubican como una de las más altas del mundo. Cabe resaltar que la evasión tributaria en el Perú esta generalizada en empresas grandes y pequeñas: las MYPES en su gran mayoría no pagan impuesto alguno y las empresas del sector formal declaran ingresos inferiores a los que tienen. Según diversos sondeos de opinión existe una elevada tolerancia a la evasión. Evadir impuestos si se sabe que no lo descubrirán o no pedir factura para evitar el Impuesto General a las Ventas.

Las tasas impositivas elevadas pueden desincentivar a la inversión en tecnología y otras formas de mejorar la productividad, ya que los impuestos reducen las ganancias potenciales que generan estas inversiones. Por lo tanto la productividad del sector formal se reduce afectando al crecimiento a largo plazo.

## 2.2 BASES TEÓRICAS

Diversos autores e Instituciones representativas han desarrollado las bases teóricas relacionadas con la informalidad y evasión tributaria:

### 2.2.1 TEORÍA DE LA INFORMALIDAD

- **La Organización Internacional del Trabajo**

La teoría de economía informal o sector informal fue investigada por primera vez en el año 1972 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un trabajo elaborado sobre Kenya; que a su vez fue precedido por una investigación sobre los trabajadores urbanos de Ghana, elaborado por Keith Hart en 1970, en ella el autor definió al sector informal como “la fuerza de trabajo urbana no absorbida por el mercado de trabajo organizado”; en el estudio Hart se apoyó en el dualismo de las economías del tercer mundo, para explicar la existencia del sector informal.

La dualidad permitió a la OIT dividir a la economía en un sector formal y otro informal lo que provocó discusiones sobre el último concepto, que hasta ese momento sólo se podían identificar como opuestos uno del otro; es decir, a partir de la existencia del sector formal, se podía suponer implícitamente la existencia del informal y viceversa, pero sin una definición concreta<sup>1</sup>.

Actualmente la OIT define al sector informal como:

*[...] numerosas unidades productivas de bienes y servicios en muy pequeña escala y que consiste en una gran cantidad de productores independientes y por cuenta propia en las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo, algunos de los cuales emplean a sus familias y/o a*

---

<sup>1</sup> Adam, Susana (1995). "La utilización competente y Transferencia en la producción del sector no estructurado y Oficios Servicio de Ibadan Nigeria", LIT, Hamburg.

*unos pocos trabajadores o aprendices, que operan con un pequeño capital o con ninguno; que utilizan un bajo nivel de tecnología y de mano de obra poco calificada; que por ende, tienen bajo nivel de productividad y que generalmente, proveen de salarios bajos e irregulares y de empleo muy inestable a los que trabajan en ellas*<sup>2</sup>.

- **Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**

El antecedente más antiguo del concepto del sector informal se remonta a la absorción del empleo y de la segmentación del mercado de trabajo, como una interpretación del desarrollo; los primeros trabajos sobre el sector informal siguieron los lineamientos de Aníbal Pinto, y de Raúl Prebisch.

Pinto profundizó sobre el progreso tecnológico introducido por “ondas de modernización”; y sentó las bases para relacionar las capas inferiores de los sectores de baja productividad con la informalidad<sup>3</sup>.

Prebisch interpretó al sector informal como el resultado de la “ineficacia social” del capitalismo periférico latinoamericano, dependiente del centro; en su concepción del empleo, sostuvo que la insuficiente acumulación en América Latina se asociaba al carácter periférico de las economías de la región, respecto de los centros industriales<sup>4</sup>.

La concepción estructuralista de la CEPAL respecto a el sector informal, es una concepción dualista, que se encuentra tanto en Pinto como en Prebisch, la cual para explicar el desarrollo y subdesarrollo, divide a los sistemas económicos latinoamericanos en dos sectores, uno “moderno” y otro “primitivo”; distingue entre naciones, dentro de cada nación, por sectores, al interior de cada sector, pero a la vez ambos se encuentran estrechamente asociados entre sí. Tanto la CEPAL como la OIT coinciden en la explicación del mundo a través de dos sectores, sin embargo, a diferencia de la OIT, la CEPAL identifica como problema fundamental del desarrollo una estructura nacional

---

<sup>2</sup> OIT (1991). “El Dilema del Sector Informal”, trabajo presentado en la Conferencia Internacional del Trabajo en el año de 1991.

<sup>3</sup> Pinto, A. (1970). “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, *El trimestre económico*, vol. 37(1), núm. 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo

<sup>4</sup> Prebisch, Raúl (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México: FCE.

subdesarrollada; el lograr la eficiencia en la manipulación de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas.

De acuerdo con este enfoque, para los integrantes del sector informal con recursos propios suficientes, el no estar expuestos al despido o a la reducción salarial, les permite seguir estrategias, que hacen posible en muchos casos, evitar cargar con un peso desproporcionado del costo social de los ajustes recesivos<sup>5</sup>. Bajo esta concepción el empleo informal en varios países de la región, es atribuido a la reestructuración económica, resultado de crisis, deuda y la consecuente recesión, desregulación e incremento en la fuerza de trabajo. Desde esta perspectiva, el sector informal es observado como parte del subdesarrollo, en el cual las condiciones imperantes en la región latinoamericana promueven su crecimiento, y para eliminar dicho problema es necesario un cambio profundo de todas las interrelaciones tanto internas como externas que promueven su crecimiento, y en esta transformación el Estado deberá jugar un papel fundamental.

En este ámbito, la CEPAL expresa la necesidad de transformaciones profundas, que permitan el funcionamiento y expansión del sistema económico y éste produzca como resultado un proceso dinámico más justo, enfatizando en un conjunto de reformas estructurales que contemplan a la función del Estado como orientador, promotor y planificador; y la reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional.

- **El Programa Regional de Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC)**

El PREALC, programa que depende de la OIT, cuyo director fue Víctor Tokman, sustentó sus primeros estudios del sector informal en el estructuralismo latinoamericano; sin embargo, con la modificación de las

---

<sup>5</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1997). “El impacto de la crisis en estratos populares de los sectores formal e informal: implicancias para la medición y el análisis del subempleo”, documento preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, subsede en México

herramientas teóricas de la CEPAL, Tokman avanzó también con el nuevo estructuralismo, incorporando políticas de corto plazo y enfatizando en su análisis, la necesidad de hacer más eficiente la participación del Estado en la solución del problema del sector informal, y con el tiempo se convirtió en uno de los pensadores más dinámicos en el tema de la informalidad. En su trabajo más representativo Tokman, analizó al sector bajo una perspectiva “centro-periferia” y destacó el desajuste entre la incorporación de la modernización y un contexto estructural caracterizado por un acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo y la alta desigualdad en la distribución de los activos<sup>6</sup>. Es decir, su análisis se basó ampliamente en la ideología de la marginalidad, la dependencia y el subdesarrollo, fundamentos que se encuentran inicialmente en la teoría de Prebisch.

Bajo esta perspectiva, Tokman propuso una política de apoyo al sector informal donde contempla algunas acciones necesarias para su incorporación al sector moderno, entre ellas, hacer más eficaz la intervención del Estado y mejorar por esa vía los ingresos de los grupos más pobres de la población. En estudios más actuales, promueve esencialmente las mismas alternativas sobre la integración del sector informal y profundiza en la estrategia de modificación del marco regulador que facilite la incorporación de los informales a la modernidad<sup>7</sup>.

En su papel de director del PREALC, Tokman analizó al sector informal en su hábitat natural y buscó soluciones, fundamentó sus estudios en los principios básicos del estructuralismo<sup>8</sup>, pero sobre todo se basó en ideas desarrolladas por Prebisch y Pinto. Tokman (2004), estructuró un análisis sustentado en la realidad y condiciones de los países subdesarrollados con soluciones que sólo les competían a ellos, pues hasta ese momento los estudios relacionados con el tema de la informalidad, se basaban en investigaciones encaminadas a solucionar los problemas del subdesarrollo, la

---

<sup>6</sup> Tokman, Víctor. “Las Relaciones entre los Sectores Formal e Informal”, en *Revista de la CEPAL*, N° 5, Santiago, 1978.

<sup>7</sup> *Una voz en el camino; empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile

<sup>8</sup> Souza, P. R. y V. E. Tokman (1976). “El sector informal urbano”, en Souza P. R. y V. E. Tokman (coords.), *El empleo en América Latina, México: Siglo XXI*

pobreza, la marginalidad, o se fundamentaban en estudios para calcular el tamaño del sector informal con métodos que intrínsecamente buscaban calcular el tamaño de la evasión fiscal, considerándola como el sector informal, existiendo entre ambas también diferencias ideológicas, pues en los países desarrollados se da mucha más importancia a la cuestión fiscal. El autor realizó un estudio mucho más completo, otorgándole a cada cosa su justo valor. Tokman se planteó como objetivo la incorporación del sector informal al proceso de modernización concebida como una estrategia de apoyo a la sobrevivencia, que permitiría generar un comportamiento autosostenible de crecimiento, sin depender del apoyo permanente del gobierno; la integración aclararía la orientación de las instituciones creadas para apoyar las actividades informales, las cuales normalmente se debaten entre la asistencia social y la promoción productiva, se aliviaría la pobreza sin perpetuar las desigualdades y la permanente segmentación; sin embargo, reconoce que la coexistencia de actividades de supervivencia y otras de expansión, tendrían diferentes grados de inserción en la modernidad; las primeras, difícilmente podrían insertarse en los círculos económicos principales, y las segundas, con muchas posibilidades de expansión y capacidad de incorporación plena a la formalidad.

- **Alejandro Portes y otros autores.**

En la misma línea de investigación de Tokman, pero enfatizando más en la teoría marxista, se puede mencionar a Portes, Castells y Benton <sup>9</sup> quienes al tratar de explicar al sector informal dentro del estructuralismo obtuvieron como resultado una corriente neomarxista. Inicialmente siguieron una línea de pensamiento paralela a la de Tokman, sin embargo, con el tiempo dichos pensamientos se fueron separando. Portes y colaboradores exploraron el tema de la economía informal desde una perspectiva universal, suponiendo como punto fundamental la división internacional del trabajo, la explotación de los asalariados, y que los trabajadores informales eran “asalariados encubiertos”, quienes integran el excedente de mano de obra disponible para responder a

---

<sup>9</sup> Portes, Alejandro, Manuel Castells and Lauren A. Benton (1989). *The Informal Economy Studies in Advanced Less Developed Countries, USA: The Johns Hopkins University Press.*

las necesidades de los sectores más modernos, permitiendo de esa forma disminuir sus costos laborales. Por primera vez, se hablaba del problema de la economía informal en un ámbito global, que se presentaba en todo tipo de economías sin importar la clasificación de los países, desarrollados o subdesarrollados.

Bajo este enfoque, se explica la extracción del excedente generado por los informales hacia otras actividades; se asevera que la conexión entre los sectores formal e informal se da mediante el uso de la subcontratación, y la informalidad es el regreso a las viejas formas del capitalismo clásico sólo que ahora más modernizadas.

Se comparan, también, las características y dinámica de actividades del sector informal bajo el capitalismo con las economías centralmente planificadas, con el propósito de descubrir cómo actividades que poseían muchas características estructurales en común (pequeña escala, evasión de las regulaciones del Estado, sitios flexibles, uso de trabajo familiar, entre otras), pudieran tener diferencias de significado y funciones dependiendo del carácter de la economía “formal”.

Usan el mismo concepto para comprender la extensa variedad de sistemas económicos y sociales, ello les permite en medio de muy diferentes ambientes resaltar la similitud de cierto orden social y prácticas económicas; e identificar semejanzas del fenómeno insertado en diferentes contextos políticos, económicos y sociales; pero sobre todo posibilita el estudio a escala global, evitando así permanecer en un ámbito exclusivamente regional o nacional<sup>10</sup>.

La economía informal, economía subterránea, economía paralela o simplemente economía negra, es el sector de la economía que no aparece en las estadísticas oficiales de las Cuentas Nacionales, por lo que se desconoce

---

<sup>10</sup> *Portes, Alejandro (1995). En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada, México: Miguel Ángel Porrúa.*

con exactitud su medición e incidencia en el desenvolvimiento de la Economía Nacional. Esto constituye una gran limitación en el diseño de la política económica, la política fiscal y la política tributaria en su conjunto, porque dificulta sustancialmente las decisiones que toma el gobierno a nivel macroeconómico, y hace que en algunos casos tales decisiones sean excesivamente especulativas, produciéndose entre otros efectos negativos, evasión fiscal, déficit e inflación.

La economía informal, parecía ser un fenómeno exclusivo de los países en vías de desarrollo o de algunos países avanzados de naturaleza peculiar como Italia, donde fue siempre una actividad importante, pero hoy en día, la globalización de la economía ha contagiado también al mundo desarrollado en la práctica de producir riqueza y crear empleo fuera del marco legal.

En el Perú, la economía informal no es un fenómeno nuevo. Su crecimiento está asociado al crecimiento de la población y al escaso crecimiento de la economía, pues en el sector formal no se generan los empleos que la gente demanda.

- **Hernando De Soto**

A mediados de los años ochenta, el economista peruano Hernando De Soto popularizó una perspectiva radicalmente diferente del sector informal en *El otro sendero*<sup>11</sup>, escribió fundamentalmente en contra de las ideas de “Sendero Luminoso” puntualizando que, la mayoría de los peruanos eran empresarios emergentes que operaban fuera del sistema legal; los proletarios legalmente empleados eran una minoría de la población y ninguno de ellos estaba en contra de la empresa. Para él, la verdadera clase revolucionaria en el Perú estaba constituida por micro, pequeños y medianos empresarios, migrantes del campo a la ciudad en búsqueda de empleo en las fragmentadas economías de mercado del sector informal o “extralegal”.

---

<sup>11</sup> De Soto, Hernando. “El Otro Sendero”, Lima, Ed. El Barranco, Lima, 1986

Soto afirma que los empresarios informales, son los verdaderos empresarios oprimidos por el mercantilismo predominante en el Perú del siglo XX; a las elites mercantilistas les es culturalmente imposible comprender que las masas empobrecidas puedan volverse la fuente más importante de prosperidad, y los pobres rechazan al sistema mercantilista ingresando al sector extralegal o migrando por millones a los países desarrollados; en esta transición, el Estado es quien ha impedido el libre desarrollo de las empresas informales, considera que si el sistema legal fuera objeto de una reingeniería la cual le aportara a todos instrumentos para hacer empresa, el Perú prosperaría.

La aproximación de Hernando De Soto, centra el análisis en la relación de la informalidad con el sistema legal y de regulación prevaleciente; identifica la intervención gubernamental como el obstáculo principal para el desarrollo productivo de la actividad informal. De este modo, representa en cierta medida el lado empírico del neoliberalismo económico, para este autor, el origen del sector informal se encuentra en la excesiva regulación por parte del Estado, y una forma de disminuirla es reduciendo su intervención, de tal forma que las actividades económicas sean reguladas por la mano invisible del mercado. Su propuesta particular es bajar la ingerencia estatal y con ello la empresa pueda crecer pues, la informalidad es la respuesta popular que derriba con éxito la barrera legal.

De Soto en el Perú piensa que la causa del nacimiento de la economía informal es el costo de acceso a la legalidad y el costo del mantenimiento de la actividad dentro del régimen legal. Todo esto en razón de un mal funcionamiento de las administraciones locales. Él cita por ejemplo, el tiempo excesivo necesario para el cumplimiento de las formalidades de registro, hace así particular énfasis en el aspecto legal o jurídico, de la informalidad, al tratar de identificar sus causas posibles:

*“El Derecho resulta ser hasta el momento, la mejor explicación de la existencia de la informalidad. Desde esta perspectiva, la elección entre trabajar formal o informalmente es, ante que un designio inexorable derivado de las características de las personas, un ejercicio racional*

*para determinar los costos y los beneficios relativos a sus actividades económicas dentro de ellos”*

Parte de la solución al problema de la informalidad es, para De Soto, un reto, el cual consistiría en llegar a un sistema legal e institucional que refleje la nueva realidad.

### **2.2.1.1 MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL SECTOR INFORMAL**

En la literatura económica no existe consenso sobre la definición de la economía informal y resulta común utilizar diversos términos para referirse a ella, tales como economía “subterránea”, “paralela”, “secundaria”, “oscura”, “clandestina”, “no registrada”, o “no oficial”. Así, varios autores ofrecen ilustraciones que aunque distintas apuntan a un mismo fenómeno<sup>12</sup>.

Schneider y Enste hacen referencia a dos definiciones que han sido utilizadas con relativa frecuencia. La primera describe al sector informal como:

*“toda actividad económica que contribuye con el PBI observado o calculado de manera oficial, pero que no se encuentra registrada”.*

La segunda lo define como:

*“la producción en el mercado, legal o ilegal, de bienes y servicios que escapan al registro del PBI oficial”<sup>13</sup>.*

Como señalan los autores, ambas definiciones no son del todo completas. Al respecto, Mirus y Smith enmarcan la economía informal dentro de un contexto más amplio, que incluye actividades legales e ilegales y transacciones monetarias y no monetarias. De acuerdo con ellos, además de las actividades independientes del hogar, el ingreso no reportado en la producción de bienes y servicios legales también forma parte del sector

---

<sup>12</sup> el concepto de informalidad fue introducido en el reporte de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre el empleo en Kenya en el año 1972.

<sup>13</sup> Schneider y Enste (2000). *La economía Subterránea causas tamaño y consecuencia*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, pp. 77-114.

informal<sup>14</sup>. Feige, por su parte, desarrolla una taxonomía del sector informal donde las actividades que se desenvuelven en la economía subterránea evaden, eluden, o están excluidas del sistema institucional de reglas, leyes, derechos y sanciones que rigen las actividades formales. Según el autor, existen cuatro clases de actividades económicas subterráneas: actividades ilegales, no declaradas, no registradas e informales<sup>15</sup>.

Por último, Fleming indica que las discrepancias en la definición del sector informal se deben a diferencias en los objetivos de estudio, tales como la estimación de la magnitud del sector o la caracterización del mismo<sup>16</sup>.

En el primer caso, sugieren definir como informal a toda actividad no registrada; mientras que el segundo, recomiendan definir el sector informal a partir de las características del comportamiento de los agentes. Como se puede apreciar, resulta complicado establecer una definición precisa del sector informal, pues existen tantas definiciones como estudios que buscan cuantificarlo. De acuerdo con lo señalado por Fleming, existe un grado de discrecionalidad para el investigador en la selección y el diseño de la definición del sector informal; luego, se debe adoptar una definición acorde con el objeto de estudio y que incorpore los alcances de taxonomías depuradas como la de Mirus y Smith (1997).

Una de las aproximaciones a la informalidad que ha tenido mayor acogida en los últimos años es la propuesta por **De Soto (1986)**, quien señala que el estatus legal es el elemento clave para distinguir entre las actividades formales e informales. En este sentido, el sector informal se define como el conjunto de unidades económicas que no cumplen con todas las regulaciones e impuestos. Más aun, se enfatiza que las actividades informales emplean medios ilegales para satisfacer objetivos esencialmente legales. De la tesis de De Soto se desprenden dos ideas. Primero, no son informales los individuos

---

<sup>14</sup> Mirus, R. y R. Smith (1997). "Economía sumergida Canadá: Medición y Implicaciones ", en O. Lippert y Walker M. (eds.), *La economía subterránea: Global La evidencia de su tamaño e impacto*.

<sup>15</sup> Feige: *La Nueva Economía Institucional Enfoque* ", mimeo, Universidad de Wisconsin.

<sup>16</sup> Fleming, M., J. y G. Romano Farrell (2000). "La economía subterránea", *Diario de Asuntos Internacionales*, 53, N° 2.

sino sus actividades, al punto que un agente económico puede participar de manera formal en un mercado pero de modo informal en otro. Segundo, en la mayoría de los casos las unidades económicas desobedecen disposiciones legales precisas. Así, existe una continuidad de firmas e individuos ubicados en un rango que va desde aquellos que acatan todas las regulaciones y pagan todos los impuestos, hasta aquellos que se encuentran fuera del marco regulatorio<sup>17</sup>.

Bajo esta “visión legalista”, **Loayza (1996)** añade que ser informal es una elección racional donde los agentes evalúan los costos y beneficios de ser parcial o completamente informal. El autor divide los costos de la formalidad en costos de acceso y costos de permanencia. Los primeros incluyen el gasto incurrido para obtener licencias y permisos, y sobre todo el costo de oportunidad derivado del tiempo empleado para cumplir con todos los requerimientos legales. Los segundos están referidos a los impuestos, las regulaciones y los requisitos burocráticos. De estos, las regulaciones relacionadas con el bienestar de los trabajadores serían las más restrictivas y costosas (salarios mínimos, indemnizaciones, protección a los sindicatos, entre otras). Por el otro lado, dentro de los costos de la informalidad se identifican dos tipos: los de las penalidades cuando las actividades informales son detectadas y los de la imposibilidad de acceder a todos los bienes y servicios provistos por el Estado<sup>18</sup>.

En este contexto, en el presente estudio se sigue la clasificación propuesta por **Dreyden y College (1996)** ya que sintetiza la visión legalista de la informalidad, de gran aceptación dentro de la literatura. Además, permite establecer una clara identificación de los componentes de la estructura informal, con lo cual facilita su medición. Dichos autores dividen las actividades informales en tres componentes: (1) evasión tributaria “pura”, (2) economía irregular, y (3) actividades ilegales. La evasión tributaria “pura” se produce cuando los individuos no reportan todos los ingresos generados a partir de

---

<sup>17</sup> Robles (2001) encuentran evidencia de ello en un estudio de la micro y pequeña empresa en el Perú.

<sup>18</sup>Loayza, N. (1996). "La economía del sector informal: un modelo sencillo y Algunas evidencias empíricas de América Latina ", del Banco Mundial de Investigaciones sobre Políticas de Trabajo Libro 1727

actividades desempeñadas en negocios propiamente registrados y contabilizados en las estadísticas nacionales. La economía irregular comprende la producción de bienes y servicios legales en pequeños establecimientos que no son registrados y, por ende, se encuentran exentos de mayores impuestos. Finalmente, las actividades ilegales se desarrollan fuera del marco legal; básicamente, abarcan toda la producción y distribución ilegal de bienes y servicios (narcotráfico, venta de armas, producción y venta de drogas, prostitución, entre otros)<sup>19</sup>.

El estudio se concentra en la estimación del primer componente, es decir, el ingreso no reportado por parte de los individuos formales. No obstante, si a este resultado se le añade el ingreso “real” de los trabajadores informales y el valor agregado generado por las actividades independientes del hogar, se puede obtener una aproximación del tamaño del sector informal en su conjunto.

Por otro lado, el sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. Por lo tanto, pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el estado puede ofrecer. Esta definición, introducida por De Soto (1989) en su clásico estudio sobre la informalidad, ha alcanzado gran popularidad ya que su fortaleza conceptual permite concentrar el análisis en las causas de la informalidad antes que meramente en los síntomas de ésta.<sup>20</sup>

### **2.2.1.2 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.

---

<sup>19</sup> Dreyden A. y W. College (1996). "Vencer la batalla contra el sistema", en *la exploración de Economía subterránea, estudios de la actividad ilegal y no declarada, Instituto de Investigaciones sobre el Empleo de Kalamazoo*.

<sup>20</sup> Schneider y Enste (2000) *sobre las causas y consecuencias del sector informal*.

A partir del reporte de la OIT hecho en Kenya en 1972, las investigaciones en el tema han comenzado a desarrollarse.

**a) El costo de acceso a la legalidad.**

De Soto dice que la causa del nacimiento de la economía informal es el costo de acceso a la legalidad y el costo del mantenimiento de la actividad dentro del régimen legal. Todo esto en razón de un mal funcionamiento de las administraciones locales. Él cita por ejemplo, el tiempo excesivo necesario para el cumplimiento de las formalidades de registro.

La informalidad surge cuando los costos de circunscribirse al marco legal y normativo de un país son superiores a los beneficios que ello conlleva.

En este sentido Emile-Michel Hernández ha desarrollado toda una suerte de costos de la informalidad y de la formalidad. El autor piensa que escapar a las leyes, presenta fuertes ventajas, pero también inconvenientes debido a que el dominio de lo informal es aquel de la incertidumbre<sup>21</sup>.

La formalidad involucra costos tanto en términos de ingresar a este sector, largos, complejos y costosos procesos de inscripción y registro, como en términos de permanecer dentro del mismo, pago de impuestos, cumplir las normas referidas a beneficios laborales y remuneraciones, manejo ambiental, salud, entre otros. En principio, los beneficios de la formalidad son la protección policial frente al crimen y el abuso, el respaldo del sistema judicial para la resolución de conflictos y el cumplimiento de contratos, el acceso a instituciones financieras formales para obtener crédito y diversificar riesgos y, más ampliamente, la posibilidad de expandirse a mercados tanto locales como internacionales.

---

<sup>21</sup> *Hernandez Emile-Michel. El empresario informal en África y la legalidad, Humanismo y Empresa n°. 218, agosto, 1996*

Dentro de este mismo aspecto los costos de transacción, el peso de la tributación, administrativa y las leyes no se ajustan a las necesidades de una sociedad que dirigen numerosos agentes económicos hacia la economía no oficial.

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 este sentido, las investigaciones en Benín han llevado a los científicos a la definición de un excedente bruto de explotación, (EBE) es decir la diferencia entre los beneficios de una empresa informal y de otra en la legalidad respetando obligaciones sociales y fiscales.

En la mayoría de casos disminuir la rentabilidad de unidades económicas de por sí frágil, es decir, convertirse en formales dentro de un cierto contexto llevaría a su desaparición.

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.

En Túnez, el costo de la legalización tiene un impacto sobre los ingresos netos de los empresarios y en China las tasas de imposición son extremadamente elevadas y su aplicación hace que a una situación igual haya diferencias entre los poseedores de licencias permanentes y provisionales y aquellos que no han sido registrados y que no pagan nada.

En este contexto, la teoría habla de los costos de la legalidad, de los costos de accesos y los costos de manutención por los trámites administrativos o por las cargas sociales y fiscales.

## **b) El desconocimiento de la legislación.**

Al contrario, hay teorías distintas a la De Soto que dicen que:

*« las razones invocadas para el no registro no son como hemos pensado creerlo el hecho de una reglamentación excesiva o la voluntad de escapar de la ley, pero sí el desconocimiento de la legislación.<sup>22</sup>»*

Los problemas reglamentarios no son un factor determinante de la informalidad de las actividades. Se obtiene acá resultados muy diferentes al análisis de De Soto y los estudios del costo de la legalidad llevado por la OIT.

Entre todas las alternativas de respuesta utilizadas para conocer las razones para evitar el pago de diferentes impuestos cualquiera que sea el país y el tributo considerado, la falta de información ha sido citada como la razón más corriente.

Las otras respuestas eran la exoneración, los procedimientos muy complejos, los controles poco frecuentes y el costo muy elevado de la legalidad.

## **c) La situación cultural**

En el contexto africano, a causa de la mixtura de culturas diferentes, los medios de la administración son hoy en día inadaptados a las características del sector informal y a la cultura de los países concernientes.

Mamadou Día indica que la empresa informal debe su éxito al respeto de la cultura y de los valores africanos y Philippe Engelhard habla de una

*"adecuación que se escapa entre el modo de organización de las empresas de este sector y las características del sistema cultural y del sistema económico circundante"<sup>23</sup>.*

---

<sup>22</sup> ROUBAUD F. *La economía informal en México, de la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica*, KARTHALA, p. 80.

<sup>23</sup>Op.cit.

Estos autores indican que la empresa informal es la respuesta a la crisis, pero parece corresponder a valores socioculturales africanos.

#### **d) Las razones de autonomía.**

De otra parte, se pueden encontrar 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.

En ciertos países, las actividades informales se desarrollan de manera casi natural mientras en otras, ellas son guardadas bajo el secreto.

#### **2.2.1.3 CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD**

La informalidad puede tener repercusiones de carácter macroeconómico, sobre la competencia, sobre el medio ambiente y sobre las condiciones de seguridad. En primer lugar, los efectos macroeconómicos se aprecian en la evasión de impuestos y la subestimación del PBI en el sector servicios. En segundo lugar, debido a los menores precios derivados del incumplimiento de normas de seguridad y a la evasión de impuestos, la presencia de comercializadores informales perjudica a sus contrapartes formales, que generalmente comercializan cumpliendo con las normas de seguridad y con el pago de impuestos.

Al no producirse una respuesta a las reales necesidades de los agentes económicos, estos optan por otras vías distintas al marco normativo legal vigente teniendo como principal consecuencia que se generen a corto plazo realidades paralelas que influyen en el desarrollo de lo que conocemos como capacidad empresarial.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, una empresa informal tiene una serie de desventajas, entre las cuales destacan:

#### **a) Bajos Niveles de Productividad**

Un primer elemento que se ha analizado constantemente es el relacionado con la productividad. Evidencia empírica sugiere que el sector informal es mucho menos productivo que el sector formal.

Además las empresas informales suelen presentar graves limitaciones para incrementar su productividad. Es decir, estas empresas no sólo son menos productivas sino que en muchas ocasiones su misma configuración organizativa les impide aumentar su productividad más allá de cierto límite. Algunas razones son las siguientes. En primer lugar, las empresas informales no pueden acceder a mercados de capitales formales (por no contar con toda la documentación necesaria en regla) o en todo caso por su misma naturaleza acceden a ellos pero a tasas mayores a las que acceden los sectores formales.

La productividad genera excedentes económicos que permiten a los consumidores tener menores precios, a los trabajadores mayores salarios y a los dueños mayores beneficios. Como resultado, la productividad produce una mayor demanda, inversión y crecimiento económico.

La informalidad perjudica la productividad y da a las empresas informales, que suelen ser menos productivas, una ventaja injusta en el mercado donde compiten contra las que sí pagan impuestos.

Si los gobiernos se fijan sólo en las empresas más grandes y más productivas, la evasión se convierte en un subsidio a las empresas menos productivas y en una carga adicional para las más productivas.

La utilización de moderna tecnología es necesaria, tanto en la organización del trabajo y en el soporte técnico. De acuerdo con el actual contexto de la economía, las empresas sólo se han preocupado por el primer aspecto para lograr el ansiado crecimiento económico, dejando de lado el soporte técnico que resulta también trascendental:

*“Es necesario implantar en América Latina una cultura de productividad entre los empresarios y también entre los trabajadores. Además de invertirse en recursos humanos, debe mejorar la organización del trabajo dentro de las empresas”<sup>24</sup>*

La intervención del hombre es indispensable, puesto que no sólo se trata de un activo más de la empresa que se debe plasmar en una filosofía que valore los recursos humanos. Se debe tener en cuenta también que la motivación de las personas no solamente reside en el dinero, sino también en potenciar las capacidades intelectuales, ambientes de trabajo agradables, promociones dentro de la empresa, entre otros factores. Todo ello porque pasamos más tiempo en el centro de trabajo que en nuestros propios hogares.

En consecuencia, el progreso económico debe ir acompañado también del progreso social para enfrentar los desafíos de la productividad y buscar que los derechos de los trabajadores no se vean mermados con los cambios en la economía y estrategias de crecimiento.

## **b) Costo Social**

La informalidad puede afectar la economía a través del sistema impositivo. Un problema que aqueja a diversos países es que la base impositiva es muy reducida por lo que para recaudar cierto nivel de impuestos, es necesario aplicar tasas impositivas muy altas a los contribuyentes cautivos.

---

<sup>24</sup>Tokman, Víctor (2002), “Las políticas de empleo en la nueva era económica”, *Transformación estructural en América Latina. La década de los noventa*, Celia Barbato, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)/Ediciones Trilce

Esta situación genera un círculo vicioso, ya que tasas altas a su vez aumentan la propensión a evadir el pago de impuestos generando así que los gobiernos tengan ingresos bajos y que por lo tanto no tengan la capacidad de crear infraestructura ni atender necesidades sociales apremiantes como educación, salud o pobreza.

#### 2.2.1.4 MÉTODOS DE MEDICIÓN DEL SECTOR INFORMAL

Existen cuatro estudios previos que estiman el tamaño del sector informal en el Perú. Todos ellos emplean distintas metodologías. El estudio pionero fue realizado por el **Instituto Libertad y Democracia ILD (1989)**<sup>25</sup> y cuantificó dicha magnitud para el periodo 1952-1986. Para ello, empleó un enfoque monetario basado en información de cuentas nacionales y halló un tamaño promedio de 55% como porcentaje del PBI oficial para el periodo 1980-1986. Por otro lado, **Schneider y Enste (2000)**<sup>26</sup> calcularon mediante el método de consumo eléctrico (discrepancia entre la producción y el consumo de electricidad durante un periodo) una tasa equivalente al 44% del PBI oficial para los años 1989 y 1990.

En un estudio más reciente, **Loayza (1999)**<sup>27</sup> emplea el modelo de Múltiple Indicadores Múltiples Causas (MIMIC) para obtener una cifra de 57.4% del PBI oficial para el periodo 1990-1993. Asimismo, en un estudio para varios países de América Latina, **Schneider (2002)**<sup>28</sup> también mediante un modelo MIMIC, encontró que el Perú junto con Bolivia encabezaban la lista de tamaño del sector informal en la región, con un 59.4% del PBI oficial entre el 2000 y 2001. Con respecto a la fuerza laboral, uno de los escasos estudios que analiza el grado de informalidad de la PEA en el Perú es el de Saavedra (1998). A través de un análisis de la condición de informalidad en el sector transable y no

---

<sup>25</sup> Instituto Libertad y Democracia (1989). *Estimación de la magnitud de la actividad económica informal en el Perú, Serie Cuadernos Técnicos*. Lima.

<sup>26</sup> *Op.cit*

<sup>27</sup> Loayza, Norman (1996), "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, 129-62.

<sup>28</sup> *Dimensiones y medición de la economía informal en 110 países de todo el mundo*, Banco Mundial, 2002

transable de la economía, según la visión legalista de la OIT, el autor estima el porcentaje de trabajadores informales durante el primer quinquenio de la década del noventa. Así, encuentra que el porcentaje de trabajadores informales para los años 1991, 1994 y 1996 aumentó de 50.8%, a 57.3% y a 58.7%, respectivamente. Aparentemente, esta tendencia “informal” de la fuerza laboral en el Perú ha persistido durante los últimos años.

#### **2.2.1.5 CONFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN EL PERÚ**

En nuestro país, la informalidad no se origina en una tara cultural, en un problema religioso o en un origen étnico; se encuentra en la ineficiencia de la ley. En términos técnicos, somos informales por el llamado coste de la legalidad.

Pese a la diversidad, heterogeneidad y a una lista tan larga como poco consensual sobre quienes, o mejor dicho, cuales actividades conforman la Economía informal en el Perú.

Las actividades del sector informal son muy heterogéneas. Generalmente, para hacer las investigaciones o por razones estadísticas los investigadores ensayan apuntar su campo de acción según sus objetivos. Por ejemplo De Soto<sup>29</sup> en el Perú ha desarrollado sus investigaciones en cuatro materias de la actividad informal.

- La industria.
- El comercio.
- Servicio informal

---

<sup>29</sup> *Op. Cit.*

## a) El Sector Comercio Informal

Para orientarse en el contexto de este tema, es necesario primero entender que es el sector de comercio informal y para ello se dan las conceptualizaciones siguientes:

Comercio: “ Actividad lucrativa que consiste en intermediar directa o indirectamente entre productores y consumidores, con el objeto de facilitar y promover la circulación de la riqueza (Scoini)”<sup>30</sup>.

Entonces el comercio no es sino la compra venta de bienes ya sean de consumo, de capital o patrimoniales.

El comercio al por menor o al detalle: Es el típico mercantil, que generalmente se da entre un individuo en local propio o rentado, cuyo oficio o profesión habitual es el de vendedor, y el público en general.

Comerciante:”Individuo que, teniendo capacidad legal para contratar, ejercer por cuenta propia, o por medio de personas que lo ejecutan por su cuenta, actos de comercio, haciendo de ello profesión de compra y venta de mercaderías”

Por informal se entiende todo aquello que esté del formato establecido, que no se encuentre dentro de un patrón o forma de conducta predeterminado, referido las personas.

Por sector se entiende, una porción de un todo, referido al comercio como un todo, entonces un sector es una porción dentro de la totalidad del movimiento comercial.

El sector de comercio informal está compuesto por aquella porción de comerciantes que se dedican a la compra y venta de mercancías, y que las

---

<sup>30</sup> Ossorio; Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Pag. 178

ponen a disposición del público en general, pero, que no cumplen con los mandatos legales tributarios, es decir que no declaran su movimiento de compra y ventas en los períodos determinados por la ley, no calculan ni pagan los impuestos correspondientes a la actividad comercial que desarrollan, tampoco llevan libros contables. Las características de estos comerciantes informales son:

1. No están registrados ante la Superintendencia de Administración Tributaria.
2. No poseen libros contables autorizados
3. No otorgan comprobantes de pago, por las ventas que realizan.
4. Generalmente no cuentan con un local donde realizan sus negocios.
5. No cuentan con medidas de higiene adecuada, en el manejo de los productos.
6. No cumplen con el control del registro sanitario, en el caso de la venta de comida preparada.

En cuanto al lugar donde desarrollan sus actividades, comerciantes del sector informal pueden ser localizados:

- En las calles como ambulantes.
- Dentro de los mercados de abastos, con puestos fijos
- En los pasillos de mercados de abastos, sin puestos fijos
- En las aceras de las calles y avenidas, de manera ocasional, temporal o permanente.

El comercio informal es una de las actividades más notables de la economía informal en el Perú.

El comercio es la rama de actividad informal que más trabajadores ocupa, es considerado a su vez como una actividad refugio, donde llegan los trabajadores de otras ramas. En este sector se encuentran numerosos comercios abiertos contiguos a otras viviendas en los barrios populares,

dedicados a las ventas de alimentos, bazares, prendas de vestir, comidas, etc. una parte importante de los comerciantes informales compra sus productos diariamente, otros semanalmente, careciendo de stocks, la mayoría necesita pagar al contado, careciendo por tanto de cualquier forma de crédito.

La importancia social de los ambulantes emana de su reivindicación de la empresa privada para los sectores menos favorecidos de la sociedad peruana. Con la decisión, con la honestidad y con la audacia, las calles del Perú se han convertido en la mejor escuela de empresarios que existe.

El Comercio informal es un tipo de evasión tributaria en la cual los individuos prestan servicios, comercializan y compran productos, del cual no pagan o contribuyen al erario público en forma directa.

#### **b) El Sector Industria Informal**

Al igual que en el comercio, la presencia de la informalidad en la industria es también significativa.

En el Perú la industria informal se caracteriza por la precariedad tecnológica con que opera esta rama de actividad, solo puede acceder a la producción de aquellos bienes que requieren procesos de producción simples e intensivos en trabajo, son esencialmente actividades como: confeccionistas de prendas de vestir, carpinteros, preparación de alimentos, talleres de pequeñas imprentas, zapateros, joyeros, talleres de productos metálicos. En la mayoría de los casos los microtalleres, actúan como factores de flexibilización de la oferta de las grandes fábricas, que recurren a ellos en los momentos en que la demanda excede su capital productiva, y transfieren a ellos las operaciones intensivas en mano de obra.

El industrial informal es de dos tipos en el Perú. Uno es el propio industrial formal que informaliza parte de su producción como consecuencia del alto coste de la regulación o de los impuestos. Aunque esconda parte de su facturación, no es una persona diferente al industrial ya establecido. En

muchos casos se ha visto obligado a hacerlo porque el coste de la legalidad es muy alto. Tiene así que abandonar la formalidad para ocultarse total o parcialmente en el mercado informal. Esto se produce siempre que hay un alza de precios o siempre que aumenta la inflación, que es una forma indirecta de subir los impuestos.

Pero hay también otro tipo de informales en el sector industrial que son los artesanos o los industriales propiamente informales, que se dedican de una manera completamente ilegal al desarrollo de alguna actividad manufacturera.

En nuestro país, esta actividad es más pronunciada y se manifiesta en las confecciones y los textiles, la fabricación de muebles de madera, y el área de la mecánica. Son tres áreas donde existe una gran cantidad de actividades de tipo informal. Por ejemplo, en el área artesanal, hay gente que en la intimidad y en la seguridad de su vivienda montan un pequeño taller con familiares o paisanos, a los cuales inclusive muchas veces no les pagan o les pagan de manera indirecta enseñándoles el oficio. De esa forma, se genera una actividad micro empresarial significativa.

### **c) Los Servicios Informales**

Los servicios están formados por ocupaciones que no existen en el sector moderno, como reparación de calzado, ropa usada, limpiabotas, lavacoches, cargadores, pintores, peluqueros, costureras a domicilio, etc. una actividad de gran importancia en el sector informal, es el servicio de transporte público, este necesita mayor aporte de capital que el resto de actividades del sector.

En el Perú, el nivel de actividad de los servicios informales es bastante alto. El más notable es el servicio del transporte. En los países desarrollados, el transporte público es generalmente estatal; en los países subdesarrollados, el transporte público es generalmente privado e informal. Alrededor de América Latina, la emergencia de grandes ciudades ha ido emparejada con el desarrollo de grandes sistemas de transporte informal.

En 1990, el 95% del transporte urbano del Perú estaba en manos de pequeños empresarios, cada uno dueño de su ómnibus o de su combi. En ese mismo año, el cien por ciento del transporte urbano público se fue a la quiebra. El gobierno peruano disolvió la única empresa pública que existía en el transporte urbano al venderle a cada uno de los conductores su carro, informatizando así por completo la actividad del transporte urbano.

También en 1990 el Alcalde de Lima liberalizó, transporte urbano al declarar la libertad absoluta e rutas, de tarifas, y de entrada y salida. Esto obligó a los conductores de taxis a tener una gran imaginación ya que, como empresarios que son, tienen que identificar el deseo del viajero y ofrecer servicios diferenciados.

La libertad de tarifas también ha producido el fenómeno siguiente: hay todo tipo de servicios y a todo precio. Si usted quiere ir apachurrado como en una lata de sardinas, paga un precio bajo. Si, por el contrario, quiere ir cómodamente sentado en un vehículo con aire acondicionado y televisor tiene que pagar un, precio distinto. Inclusive hay un servicio especial *non stop* entre un punto y otro, de tal manera que ese es otro tipo de servicio y a otro precio.

## 2.2.2 TEORÍA DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA

**a) Juan Carlos Cortázar Velarde** La lucha contra la evasión tributaria y el contrabando constituye hoy en día un tema central en las agendas políticas de los países latinoamericanos, debido a su elevado impacto en la estabilidad económica, en las estrategias de desarrollo y en la gobernabilidad en general. Aunque las estrategias de control o fiscalización tributaria son fundamentales en dicha lucha, resulta claro que el esfuerzo por controlar el cumplimiento tributario y generar un riesgo creíble ante el incumplimiento no basta por sí solo para vencer las prácticas de evasión. Es necesario desarrollar una cultura tributaria, que permita a los ciudadanos concebir las obligaciones tributarias como un deber sustantivo, acorde con los valores democráticos. Un mayor nivel de conciencia cívica respecto al cumplimiento tributario, junto a una

percepción de riesgo efectivo por el incumplimiento, permitirá a los países de la región disminuir los elevados índices de evasión y contrabando existentes.

Desarrollar dicha cultura no es, sin embargo, una tarea fácil, pues requiere la convergencia de políticas de control con políticas de carácter educativo.

**b) Ángel Schindel,** el cual señala “En las últimas décadas el tema del alto grado de evasión existente en la Argentina ha sido tratado reiteradamente, procurándose cuantificar la misma, así como establecer sus causas. Se ha insistido con el aumento de sanciones pecuniarias y se han establecido penas privativas de libertad para los denominados "fraudes tributarios". Empero, la evasión parece no ceder y, al menos hasta el momento, los evasores (los pocos que resultan detectados) no son condenados socialmente como los autores de otro tipo de delitos. Como lo sostuvo Cheli, la evasión debe ser analizada con un enfoque sociológico y no únicamente como una relación jurídica económica.

La gran mayoría de la población carece de una adecuada cultura cívica acerca de los verdaderos alcances de la economía del sector público. En efecto, para muchos y durante largo tiempo los bienes y servicios públicos debían ser provistos naturalmente por el Estado como si éste fuera una suerte de tío rico o como si los administradores tuvieran el privilegio de poder producir estos bienes y servicios públicos de la nada. Una suerte de parangón con el relato bíblico sobre el maná del desierto que estaba disponible todas las mañanas por la gracia del Señor. Todo ello fue desarrollando en parte de la población una cultura de acentuado individualismo en la cual los bienes y servicios públicos son "cosa ajena". En efecto, para muchos lo que no es posesión o propiedad privada simplemente es de otro o ajeno, sin advertir que los bienes públicos no son ajenos como las vaquitas sino propios como las penas”

Como señalan los autores, aunque no se debiera generalizar, actitudes como las que se comentan se han exteriorizado, en muchas ocasiones, en una total desaprensión en el uso y cuidado de los bienes y servicios públicos. Tal vez falte la convicción del esfuerzo que hubo que realizar para conseguir esos

bienes y del que es necesario para poder mantenerlos. Una clara percepción de estos aspectos habrá de allanar el camino para aceptación de las cargas tributarias como una obligación de toda la población y no solo de algunos.

**c) Fenochietto (1999) y a Rojas (2004)**, pueden distinguir tres tipos de criterios para estimar la evasión: informes de la oficina recaudadora, agregados macro y técnicas micro. El primero de ellos trata de medir el efecto del incumplimiento tributario sobre la generación de ingreso para la administración tributaria; el segundo enfoque se fundamenta en el empleo de las estimaciones de la economía subterránea y el incumplimiento tributario como sustitutivas de la evasión fiscal; mientras que el último método de medición utiliza la matriz insumo producto.

### **2.2.2.1 MARCO CONCEPTUAL DE EVASIÓN TRIBUTARIA**

El Estado para cubrir las necesidades públicas colectivas, y con ello los fines institucionales, sociales y políticos necesita disponer de recursos, que los obtiene, por un lado a través del ejercicio de su poder tributario que emana de su propia soberanía, y por el otro, del usufructo de los bienes propios que el estado posee y los recursos del endeudamiento a través del crédito público.

Desde el punto de vista de los recursos tributarios, la ausencia de esta vía de ingresos, hace que se produzca en las arcas del estado una insuficiencia de fondos para cumplir sus funciones básicas.

Si nos ajustamos al significado del término evasión, el mismo es un concepto genérico que contempla toda actividad racional dirigida a sustraer, total o parcialmente, en provecho propio, un tributo legalmente debido al Estado.

Por lo expuesto, nos pareció adecuado analizar el concepto dado por la doctrina referido al término evasión fiscal, así expresamos que, "Evasión Fiscal o tributaria es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente

obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisas violatorias de disposiciones legales"<sup>31</sup>

Entonces vemos que en este concepto se conjugan varios elementos donde lo más importante es que existe una eliminación o disminución de un tributo y donde además se transgrede una ley de un país, por los sujetos legalmente obligados.

Ampliando las interpretaciones del término evasión, tomamos la definición acuñada por el Dr. Tacchi, que enuncia:

*"Evasión Tributaria es todo acto que tenga por objeto interrumpir el tempestivo y normado fluir de fondos al Estado en su carácter de administrador, de tal modo que la conducta del sujeto obligado implica la asignación "per se" de un subsidio, mediante la disposición para otros fines de fondos que, por imperio de la ley, deben apartarse de su patrimonio y que sólo posee en tenencia temporaria o como depositario transitorio al solo efecto de ser efectivamente ingresados o llevados a aquél".<sup>32</sup>*

La doctrina menciona que pueden existir tres tipos de argumentos que tratan de explicar la acción de evasión, desde el punto de vista de los motivos objetivos y particulares que la provocan:

- a) La evasión es una repuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responden a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria
- b) La evasión es mas bien un problema de elusión puesto que los contribuyentes usan los resquicios de la ley evitando la comisión flagrante de delitos.

La evasión fiscal solo es una consecuencia y no el motivo fundamental.

---

<sup>31</sup> CONFERENCIA DEL CIAT *Concepto de elusión y de evasión tributaria y sus efectos sobre la aplicación del Sistema Tributario*" Venecia-11/93

<sup>32</sup> TACCHI, Carlos Miguel: *Evasión Tributaria. Ponencia presentada a la Conferencia Técnica del CIAT, Venecia, 1993, publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, pág. 25*

Analizando lo expuesto en el ítem a), vemos que este razonamiento nos demuestra el perfil con que el contribuyente, agente económico en un mercado, arriesga como parte integrante del "riesgo empresarial" a ganar o perder. Pero más allá de ello se evidencian en los restantes planteos, posturas que quizás no sean las generales aplicadas, pero que deberían ser analizadas con mucha cautela.

Si bien existe principio generalizado de asimilar este fenómeno de la evasión fiscal a los mercados subdesarrollados, de circunscribir como arraigados en la pequeña o mediana empresa, tal situación no es así, y bastaría observar a las empresas de gran envergadura, operantes en mercados altamente complejos, donde el fenómeno de la evasión tributaria adquiere los ribetes de elusión tributaria. Vr. gr. Paraísos fiscales, Precios de transferencias, etc.

#### **2.2.2.2 CAUSAS DE EVASIÓN FISCAL**

Las causas de la evasión no son únicas, como lo menciona el Doctor Lama grande

*"El examen del fenómeno de evasión fiscal nos permite colegir su grado de complejidad y su carácter dinámico. Su reducción dependerá de la remoción de los factores que conllevan tales causalidades, debiéndose llevar a cabo una serie de medidas adecuadas a un contexto económico y social dado, a fin de lograrlo. Todo ello sin perjuicio de que circunstancias ajenas al campo económico tributario puedan mejorar o afectar el nivel de cumplimiento impositivo".<sup>33</sup>*

En el marco de ideas de la complejidad del fenómeno bajo estudio, la doctrina ha enunciado diferentes causas que le dan origen, en ese sentido mencionaremos las que a nuestro criterio son las mas comunes sin que con

---

<sup>33</sup>Dr. Lamagrande Alfredo. Recomendaciones propuestas para reducir la evasión fiscal..Boletín DGI.N° 457/89.

ello se pretenda agotar la existencia de múltiples factores de carácter extra-económicos que originan o incrementan sus efectos. En este sentido citamos a:

- Informalidad tributaria
- Carencia de una conciencia tributaria
- Sistema tributario poco transparente
- Administración tributaria poco flexible
- Bajo riesgo de ser detectado

#### **a) Alto porcentaje de informalidad**

A raíz de la actividad informal se ha ocasionado la evasión desmedida de los impuestos, las lagunas existentes en nuestro ordenamiento jurídico no favorece la regulación formal de este fenómeno social.

La cual supera el 50% del PBI, según la mayor parte de estudios. La economía informal al contrario de la formal no paga tributos al Estado al no estar inscritos quienes hacen parte de ella, sin embargo es claro que a las empresas informales les cuesta mucha dificultad evitar el pago de impuestos, es así como quienes ahorran los costos legales deben asumir aquellos costos que implican eludir el pago de las sanciones, lo que significa que la evasión fiscal implique un costo para quien la ejerce, porque deben invertir una parte de sus recursos en corromper a los funcionarios del Estado con el fin de no ser evidenciados y mantenerse en la sombra.

Hernando de Soto en su libro “El otro sendero”, plantea que los informales emplean diversas estrategias para impedir ser descubiertos y sancionados y lo que procuran hacer es dispersar a sus trabajadores en lugares de trabajo pequeños y poco visibles, lo mismo que a renunciar a publicitar sus productos o servicios con la imposibilidad de acceder a determinados mercados que les resultan vedados<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Op. cit

## **b) Carencia de Conciencia Tributaria**

Cuando hablamos de carencia de conciencia tributaria, decimos que ella implica que en la sociedad no se ha desarrollado el sentido de cooperación de los individuos con el Estado.

No se considera que el Estado lo conformamos todos los ciudadanos y que el vivir en una sociedad organizada, implica que todos debemos contribuir a otorgarle los fondos necesarios para cumplir la razón de su existencia, cual es, prestar servicios públicos.

Ello es así, y los ciudadanos sabemos que el Estado debe satisfacer las necesidades esenciales de la comunidad que los individuos por si solos no pueden lograrlo. Por otra parte, la sociedad demanda cada vez con mayor fuerza que el Estado preste los servicios esenciales como salud, educación, seguridad, justicia, etc., pero que estos servicios los preste con mayor eficiencia.

Como lo expresa la doctrina, la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares. El primero de ellos, en la importancia que el individuo como integrante de un conjunto social, le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece.

El segundo pilar, lo basa en que el mismo prioriza el aspecto social sobre el individual, en tanto esa sociedad a la que pertenece el individuo, considere al evasor como un sujeto antisocial y que con su accionar agrade al resto de la sociedad.

En este segundo aspecto, el ciudadano al observar a su alrededor un alto grado de corrupción, considera que aquél que actúa de esa manera antisocial, de no ingresar sus impuestos, es una persona "hábil", y que el que paga es un "tonto", es decir que el mal ciudadano es tomado equivocadamente como un ejemplo a imitar.

Por otra parte, citamos que el hecho del conocimiento del elevado grado de evasión existente, deteriora la conducta fiscal del contribuyente cumplidor, máxime si actúa bajo la creencia de la insuficiencia de medios para combatirla por parte de la Administración Fiscal.

Esta ineficiencia que podría exteriorizar la Administración Tributaria, puede influir para que el contribuyente cumplidor se vea tentado a imitar la conducta del evasor, a esta situación también le debemos agregar la existencia de permanente moratorias, blanqueos, condonaciones, etc., que hacen que el pagador se vea perjudicado al colocarlo en igualdad de condiciones con el contribuyente que no cumple regularmente sus obligaciones fiscales.

Profundizando el análisis de la falta de conciencia tributaria, podemos citar que ella tiene su origen en :a) Falta de educación; b) Falta de solidaridad ; c) Idiosincrasia del pueblo ; d) Falta de claridad del destino del gasto público y , e) Conjunción de todos los factores citados.

### **c) Falta de educación**

Este es sin dudas un factor de gran importancia y que prácticamente es el sostén de la conciencia tributaria. La educación que encuentra en la ética y la moral sus basamentos preponderantes, debe elevar ambos atributos a su máximo nivel, de esta forma, cuando los mismos son incorporados a los individuos como verdaderos valores y patrones de conducta , el mismo actúa y procede con equidad y justicia.

En este sentido, es justo y necesario enseñar al ciudadano el rol que debe cumplir el Estado, y se debe poner énfasis que él, como parte integrante de la sociedad que es la creadora del Estado, debe aportar a su sostenimiento a través del cumplimiento de las obligaciones que existen a tal fin.

Se necesita un adecuado nivel de educación de la población para que los mismos entiendan la razón de ser de los impuestos, lograr la aceptación de que el impuesto es el precio de vivir en sociedad.

#### **d) Falta de solidaridad**

Como mencionáramos a lo largo del presente trabajo, el Estado debe prestar servicios, y para tal fin necesita de recursos, y cuando no cuenta con los mismos no puede cumplir los fines de su existencia.

Estos recursos deben provenir de los sectores que están en condiciones de contribuir, y el Estado debe a través del cumplimiento de sus funciones, volcarlos hacia los sectores de menores ingresos. Por ello afirmamos que es en este acto, donde debe sobresalir el principio de solidaridad.

#### **e) Idiosincrasia del pueblo**

Este factor es quizás el que gravita con mayor intensidad en la falta de conciencia tributaria, es un aspecto que está presente en todas las causas generadoras de evasión.

La falta de conciencia tributaria tiene relación con la falta de solidaridad y la cultura facilista producto de un país rico e inmigrante, más solidario con los de afuera que con los de adentro. Falta de cultura de trabajo, sentimiento generalizado desde siempre de "que todo puede arreglarse", y el pensamiento de que las normas fueron hechas para violarlas, de que las fechas de vencimientos pueden ser prorrogadas, es decir siempre se piensa de que existe una salida fácil para todos los problemas.

Estos comentarios, aunque sean dolorosos realizarlos, son los que de cierta manera se encuentran arraigada en nuestra cultura, lamentablemente, los ejemplos que provienen de las clases dirigentes no son las mejores, y entonces, el ciudadano común reacciona de esta manera inadecuada, en fin, nos vemos afectados de cierta manera, por un sector de la conducción que exterioriza un alto grado de falta de compromiso con los mas altos ideales de patriotismo, el que incluye honestidad, transparencia en sus actos y ejemplos de vida.

#### **f) Falta de claridad del destino de los gastos públicos**

Este concepto es quizás el que afecta en forma directa la falta del cumplimiento voluntario, la población reclama por parte del Estado, que preste la máxima cantidad de servicios públicos en forma adecuada.

Pero lo que sin dudas tiene una gran influencia en este tipo de consideración, es el referente a exigir una mayor transparencia en el uso de los recursos y fundamentalmente, el ciudadano percibe que no recibe de parte del Estado una adecuada prestación de servicios.

Observamos así, que en el caso de la educación, gran parte de los ciudadanos pagan una escuela privada para sus hijos, en el caso de la salud, se contrata un servicio de medicina prepaga, ya sea por su nivel de atención como de la inmediatez en caso de emergencias y calidad de la medicina .

En tanto que lo atinente a la seguridad, proliferan hoy en nuestra sociedad la utilización de sistemas de seguridad privada, a través de alarmas o empresas al efecto. Entonces, el ciudadano se pregunta, ¿si aporto los recursos al Estado, éste no debería prestarme estos servicios? Sin dudas que la respuesta, es obvia, y de allí la conducta exteriorizada.

#### **g) Conjunción de todos los factores**

En un tema tan complejo como lo es el de la falta de conciencia tributaria, decimos que todo tiene que ver con todo, porque si analizamos desde el punto de vista de la falta de educación, los sectores de mayores ingresos son los que tienen mayor educación, y quizás sean los sectores que más incumplan, y por lo tanto de menor solidaridad.

Estos sectores por su alto nivel de vida y educación, tienen mayor conocimiento de la conducta de las estructuras políticas y conocerían los desvíos de los gastos públicos. Por eso, en este análisis, mantenemos el criterio de que todo, tiene que ver con todo.

## **h) Sistema tributario poco transparente**

La manera de que un sistema tributario contribuye al incremento de una mayor evasión impositiva, se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como tal. Recordamos así que la definición general de sistemas menciona que, es el conjunto armónico y coordinado de partes de un todo que interactúan dependiendo una de las otras recíprocamente para la consecución de un objetivo común.

En este respecto decimos que la apreciación de un sistema tributario que se manifiesta como poco transparente, se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la Administración Tributaria en relación a las exenciones, subsidios, promociones industriales etc., donde la función de una surge como el problema de otro.

Además no escapa a la conciencia generalizada, que donde existe una promoción o liberalización de impuesto, rápidamente surgen planteos claros de elusión y evasión fiscal.

Por ello es que una gestión tributaria eficiente es tan importante como el desarrollo de un esquema tributario acorde con la realidad circundante.

## **i) Administración tributaria poco flexible**

Es importante resaltar que al "hablar de administración tributaria, nos lleva indefectiblemente a hablar de sistema tributario, y uno de los principales aspectos que debemos tener en cuenta cuando nos referimos al sistema tributario, es el de su simplificación", que sin lugar a dudas trae aparejada la flexibilización

Esta flexibilización es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos, sociales, y en la política tributaria en particular, la Administración Tributaria deba adecuarse rápidamente a las mismas.

Y ésta adecuación se produce porque, "la Administración Tributaria es la herramienta idónea con que cuenta la política tributaria para el logro de sus objetivos, por ello la eficiencia de la primera condiciona el cumplimiento de los fines de la segunda", razón que conlleva a la exigibilidad de la condición de maleabilidad de la misma.

Uno de los grandes inconvenientes que se nos plantea, es que en la medida que el sistema tributario busca la equidad y el logro de una variedad de objetivos sociales y económicos, la simplicidad de las leyes impositivas es una meta difícil de lograr.

Ante el hecho de que las autoridades públicas procuran objetivos específicos, muchos de los cuales persiguen un fin extra-fiscal y otros netamente tributarios, exigen que la Administración Tributaria esté al servicio de la política tributaria, y a un nivel mas general, de la política del gobierno, debiendo en consecuencia realizar todos los esfuerzos necesarios para implementar los cambios exigidos por esta última.

#### **j) Bajo Riesgo De Ser Detectado**

Si bien el riesgo de detectar contribuyentes que no cumplen adecuadamente, podría ser incluida dentro del análisis de la Administración Tributaria, nos pareció adecuado tratar este tema por separado, ello en virtud de la gran importancia que le atribuimos a esta función.

Cuando hablamos de los diferentes factores que influyen en la adopción de una conducta evasiva, sin lugar a dudas que el bajo riesgo de ser detectado posee una gran influencia sobre las demás.

El contribuyente al saber que no se lo puede controlar se siente tentado a incurrir en esa conducta de tipo fiscal, ésta produce entre otras consecuencias la pérdida de la equidad horizontal y vertical.

Resulta de ello que contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes en su cuantía, o en su caso, empresas de alto nivel

de ingresos potenciales, podrían ingresar menos impuestos que aquellas firmas de menor capacidad contributiva.

Esta situación indeseable desde el punto de vista tributario, es un peligroso factor de desestabilización social, la percepción por parte de los contribuyentes y el ciudadano común de esta situación, desmoraliza a quienes cumplen adecuadamente con su obligación tributaria.

En este sentido, los esfuerzos de la Administración Tributaria deben, entonces estar orientados a detectar la brecha de evasión y tratar de definir exactamente su dimensión, para luego, analizar las medidas a implementar para la corrección de las in conductas detectadas.

Como lo enunciara el Dr. Tacchi,

*"El efecto demostrativo de la evasión es difícil de contrarrestar si no es con la erradicación de la misma, en un ámbito de evasión es imposible competir sin ubicarse en un ritmo similar a ella, aparece así la evasión como autodefensa ante la inacción del Estado y la aquiescencia de la sociedad"<sup>35</sup>.*

Es decir que lo que se debe hacer es aumentar el peligro de ser detectado por aquellos que tienen esta in conducta, en tal sentido compartimos el pensamiento de que,

*"... debe por lo tanto desterrarse la falta de presencia del Organismo Recaudador, incrementando así el riesgo del evasor de ser detectado. Este accionar tiene efecto sobre el resto de los contribuyentes..."*

La debe marcar una adecuada presencia en el medio a través de una utilización correcta de la información que posee, exteriorizar en la sociedad la imagen de que el riesgo de ser detectado es muy elevado, y de que el costo de no cumplir correctamente sus obligaciones fiscales por parte del contribuyente podrá ser excesivamente oneroso.

---

<sup>35</sup> Tacchi Carlos. (1993). *Evasión Tributaria. HETERODOXIA O Nueva Ortodoxia*”-Eponencia Argentina en el Congreso C.I.A.T-Venecia-“Concepto de elusión y de evasión tributaria y sus efectos sobre la aplicación del sistema tributario”

## **k) Acciones de Control Tributario**

Las Administraciones Tributarias deben estimular el pago voluntario, al ser una necesidad ante las complejidades del trabajo tributario, ya que permite la adopción de formas de control masivas. Un factor decisivo para lograr los propósitos enunciados, es una debida asistencia a los Contribuyentes de forma tal que se actúe como un servidor público, informando, esclareciendo, alertando, convenciendo y propiciando el desarrollo de la necesaria cultura tributaria.

Es necesario crear las condiciones para lograr el pago voluntario de manera que ante actitudes de evasión o incumplimiento exista un verdadero riesgo.

El pago voluntario dependerá de dos elementos fundamentales:

- Crear un ambiente de facilidad, esclarecimiento, de Justicia y Equidad que convenza de hacer el pago de forma natural.
- Crear un verdadero riesgo al incumplimiento que sea perceptible en la sociedad y en el contribuyente para que lo compulse a pagar de forma natural.

La condición de eficacia en las Administraciones Tributarias es otro de los aspectos que caracterizan los procesos de trabajo de las organizaciones, al relacionarse con la capacidad de éstas para obtener los resultados que se esperan.

La eficacia genera una dinámica propia en el estado de cumplimiento; en cambio la eficiencia está referida a la capacidad de funcionamiento.

Sobre el sistema de control existe una concepción general integrada, por un Sistema Normativo donde juega su papel la función legislativa y la función de Sistemas y Metodología; un sistema operativo en el que se centran las funciones de Recaudación y Cobranza y la de Fiscalización (Metodología Interna), así como el Sistema de Apoyo donde juega un papel vital la informatización de los procesos, las estadísticas y la impresión de modelos.

Todos los sistemas deben estar interrelacionado en busca de la mayor efectividad.

Dentro de las brechas de control que se presentan en los procesos de trabajo de las administraciones tributarias se encuentran:

- Contribuyentes que no se registran.
- Registrados que no han declarado.
- Que declaran y no pagan
- Declaraciones incorrectas

El sistema normativo el cual comprende el jurídico juega un rol vital en los actos que se presentan en las administraciones tributarias, cada acto requiere de una formalidad estricta, por lo cual, deben tener el análisis legal y la expresión adecuada para enmarcarlo dentro de la legislación existente, de modo que permita seguridad y confianza.

La legislación debe contar con el ordenamiento y clasificación que permita el dominio y uso adecuado; para que se garantice el cumplimiento forzado de la obligación por cualquier tipo de contribuyente y tributo, así como el encauzamiento de los casos tratados como delito fiscal.

En cuanto a la función de sistemas y metodologías, es preciso se incluyan los estudios y diseños de todos los procesos del control fiscal a los contribuyentes a fin de buscar la mayor efectividad, racionalidad y sencillez, así como la adecuada interrelación entre los diferentes sistemas.

En cambio el Sistema de Apoyo, está integrado por los registros de contribuyentes, estadísticas, procesamientos automatizados, impresión de modelos y documentos de control.

Los flujos de información permanentes, sistemáticos y dinámicos que caracterizan los procesos de trabajo de las administraciones Tributarias deben de estar concebidos de manera que sea imposible ejercer una función efectuando de manera independiente y que ningún paso del proceso de control pueda ser interrumpido.

Para desarrollar el control del cumplimiento se han de adoptar medidas que garanticen la tendencia natural del contribuyente a minimizar su obligación. El contenido del riesgo se debe expresar en la capacidad para hacer que el contribuyente represente las consecuencias de un incumplimiento como una alternativa menos favorable que si lo hace voluntariamente.

El riesgo debe ser capaz de disuadir a cualquiera de la tentación de dejar de cumplir.

En los procesos de trabajo de las administraciones el sistema de control se debe de caracterizar por ser integral, sistemático y riguroso; debe actuar sobre los llamados hechos de incumplimientos, tales como; contribuyentes que debiendo estar inscritos y debiendo presentar una declaración no la presentan, a los que la presentan y declaran incorrecta y a los que habiendo reconocido la obligación, ya sea voluntaria o por determinación no la pagan.

Otros de los procesos de trabajo de las administraciones tributarias es el relacionado con la determinación del cumplimiento, en este sentido se precisa lograr una elevada capacidad para conocer y determinar el incumplimiento para ello se requiere contar con información y capacidad de actuación ante cada situación.

Las principales obligaciones del contribuyente son: inscripción, presentación de declaración, veracidad y pago del impuesto. De allí surgen las brechas del incumplimiento:

- a) Contribuyentes que teniendo la obligación de inscribirse no lo hacen.
- b) Inscritos que han declarado pero que no pagan.
- c) Contribuyentes que declaran incorrectamente.

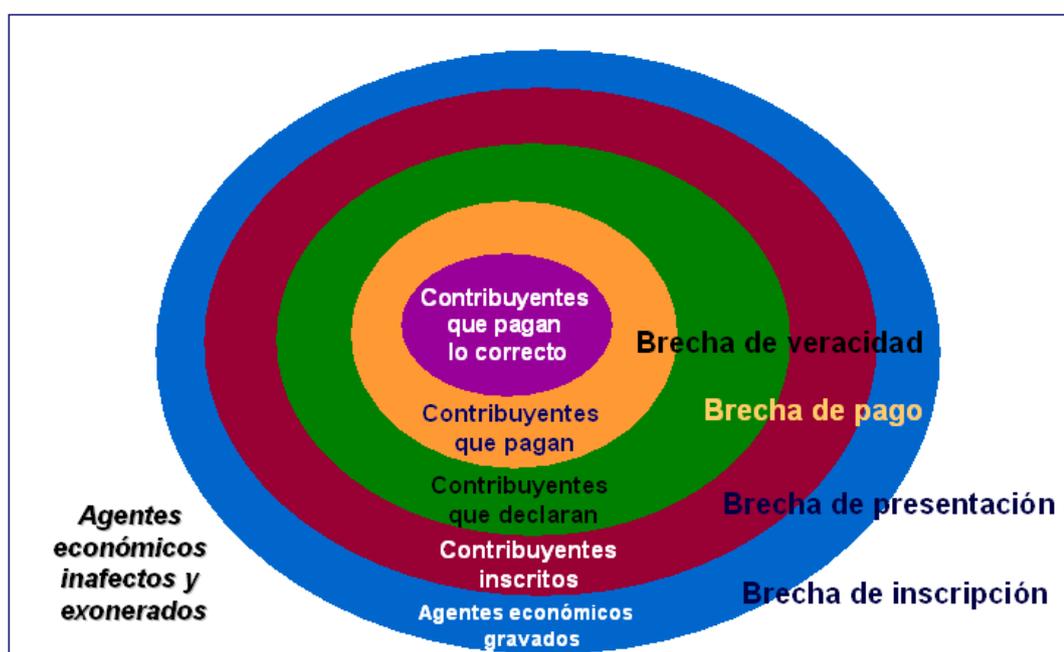
Se debe tener en cuenta para mejorar la recaudación es cerrar las brechas de incumplimiento. En muchos casos se trata de personas que

incumplen, no sólo con la intención de evadir su obligación, sino por diversos factores como desconocimiento, olvido o complejidad de los procedimientos, entre otros.

Por otro lado, una Administración Tributaria será efectiva si a través del Sistema de Control de Cumplimiento logra controlar las principales brechas de cumplimiento.

Grafico N° 1

## Las Brechas de Incumplimiento



Fuente: SUNAT

### 1ª Brecha de Inscripción

Es la diferencia entre el número de agentes económicos gravados y aquéllos que se han inscrito en los registros de la Administración Tributaria (RUC).

El stock de contribuyentes inscritos en el RUC al mes de agosto del 2009 fue de 4 563 miles, cifra que representó un incremento de 8,9% respecto de agosto 2008 y que se sustentó principalmente en el crecimiento registrado en los rubros de contratos de colaboración empresarial (28,8%), Sociedad Anónima (14,0%), Otras formas societarias (11,3%), Empresa individual de responsabilidad limitada (11,2%) y Persona natural con empresa unipersonal

(9,4%), entre otros. De otro lado, registraron disminuciones importantes los rubros de Sociedad Irregular (-18,1%), Asociación en participación (-8,2%) y Sociedad conyugal con empresa unipersonal (-2,6%).

Otra causa de la falta de conciencia tributaria se manifiesta en la forma de violación de la norma jurídica, como la omisión en la presentación de la declaración.

### **2ª Brecha de declaración:**

Es la diferencia entre los contribuyentes inscritos en el RUC y los que declaran.

El stock de contribuyentes inscritos en el RUC al mes de diciembre del 2009 fue de 4, 637,468, de los cuales 493,972 declararon cifra que representó una brecha de declaración del 10.65%.

### **3ª Brecha de Pago**

Se refiere a los contribuyentes morosos y se mide por la diferencia entre el impuesto declarado o determinado por la Administración Tributaria y el impuesto efectivamente pagado por los contribuyentes.

El índice de incumplimiento del IGV viene registrando una tendencia decreciente en los últimos años, el cual no sólo se debe a la dinámica de la economía y las acciones de la Administración Tributaria, sino también al mayor crecimiento relativo del segmento formal de la economía. Conviene señalar que en el año 2007 se registró una importante reducción en la recaudación arancelaria, producto principalmente de una fuerte reducción de las tasas y en menor por la apreciación de la moneda local frente al dólar, ello terminó por reducir la base imponible del IGV y por ende la tasa de crecimiento de su recaudación.

Al mes de diciembre del 2009 el monto declarado fue de 23, 797, 303,843 de los cuales 2, 896, 176,422 fue pagado cifra que representó una brecha de morosidad del 12.17%.

Finalmente, si bien el índice de incumplimiento del IGV viene registrando una tendencia negativa en los últimos años, los niveles son relativamente elevados comparado con otros países de la región, lo cual demanda un mayor énfasis en el empleo de mecanismos de control, la utilización de tecnología de última generación, así como disponer de una gran base de información interinstitucional y contar con recurso humano altamente especializado.

#### **4ª Brecha de Veracidad**

Para las Administraciones Tributarias, una de las barreras o brechas de cumplimiento de mayor complejidad, dificultad y que representa un mayor costo para su control es la denominada brecha de la veracidad. Esta se origina en las distorsiones generadas en la interacción contribuyente-Administración Tributaria.

Es la diferencia entre los contribuyentes que declaran y pagan con aquéllos que lo hacen correctamente. Es decir, constituye una “gran bolsa” donde se ubican todos:

- Los no inscritos (informales o desconocidos por la Administración Tributaria);
- Los inscritos que declaran, pero realizan maniobras fraudulentas. Son los que cometen delito de defraudación tributaria; y
- Lo inscritos que declaran pero que incurrn en elusión.

En la medida que apliquen medidas dirigidas al cierre de estas brechas, se incrementará la recaudación sin generar efectos recesivos en la economía.

En países como los nuestros, no satisface realizar el control en la etapa final, pues deja libres las otras brechas. El control debe ser integral, abarcando todas las obligaciones que la ley impone a los contribuyentes, secuencial actuando sobre cada brecha en forma separada y completo, en el sentido de eliminar el incumplimiento detectado en cada una de esas brechas; otra vez, debe ser oportuno, cuanto menor tiempo medie desde el incumplimiento, hasta que se detecte y se obligue a cumplir, tendrá mayor efecto inductor. La lucha contra el incumplimiento tributario requiere que se establezcan mecanismos para su detección y se apliquen sanciones eficaces.

### **2.2.3 LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL PERÚ EN EL MARCO DE LA INFORMALIDAD**

La economía informal al contrario de la formal no paga tributos al Estado al no estar inscritos quienes hacen parte de ella, sin embargo es claro que a las empresas informales les cuesta mucha dificultad evitar el pago de impuestos, es así como quienes ahorran los costos legales deben asumir aquellos costos que implican eludir el pago de las sanciones, lo que significa que la evasión fiscal implique un costo para quien la ejerce, porque deben invertir una parte de sus recursos en corromper a los funcionarios del Estado con el fin de no ser evidenciados y mantenerse en la sombra.

**Frey y Beck** señalan tres argumentos que relacionan la informalidad y la evasión fiscal. Primero sostiene que a medida que los impuestos sean altos y las regulaciones sean más fuertes, más grande será la informalidad. Segundo señalan que a medida que la moralidad en los impuestos sea menor y a medida que los impuestos aumente mas grande será la economía informal. Tercero establece que media que la tasa de empleo sea más baja, más grande será la tasa de desempleo y más corta serán las horas de trabajo por lo que mas grande será la informalidad.

La economía informal y la evasión tributaria se relacionan recíprocamente tanto en sus causas como en sus efectos. Hernando de Soto en su obra el *Otro Sendero* señala:

*« El incumplimiento de las obligaciones directas y las leyes laborales es una de las diferencias, entre formales e informales; los empresarios formales pagan sus impuestos y lo hacen por ellos y por los que no pagan; los empresarios informales que evaden sus obligaciones tributarias producen como efecto que la carga tributaria se haga más pesada para aquellos que cumplen con sus impuestos» «Se monta un círculo vicioso: como la recaudación es insuficiente, el Estado debe incrementarlo por medio de sucesivos aumentos de impuestos que inciden sobre aquellos que cumplen sus obligaciones fiscales, la presión individual se torna tan alta que dichos contribuyentes comienzan a evadir ingresando de ese modo a las filas de los informales»<sup>36</sup>*

### **2.2.3.1. Evasión de Impuesto General a las Ventas en el Perú**

#### **Impuesto General a Las Ventas (IGV)**

El Impuesto General a las Ventas representa para el Estado un extraordinario recurso financiero, porque constituye el impuesto con mayor recaudación en el país.

Grava la transferencia de bienes y prestación de servicios en el país, incidiendo directamente en los precios de los mismos.

Las operaciones gravadas son: venta de bienes muebles y retiro de bienes; prestación y/o utilización de servicios; primera venta de inmuebles, contratos de construcción e importación de bienes.

Están afectos las personas naturales o jurídicas que generan rentas de tercera categoría, y demás sociedades, consorcios u otras formas de contratos de colaboración empresarial que lleven contabilidad independiente.

---

<sup>36</sup> Op. Cit.

La tasa es del 17%, adicionalmente el Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al IGV; ambos impuestos son recaudados en cada operación razón por la cual se grava con el 19%, el pago es mensual.

Encuestas realizadas por organizaciones de la sociedad civil, señalan que 92% de los encuestados consideran que la evasión tributaria es un delito, y también revelan que el 70% de las personas tienen una tolerancia alta y media a los actos de evasión, como son no exigir comprobantes de pago para evitar el pago del IGV y evadir impuestos si saben que no los descubrirían; es decir, el incumplimiento tributario no es algo grave para la sociedad peruana, lo cual tiene que ver fundamentalmente con los valores ciudadanos.

Adicionalmente en un estudio realizado por SUNAT en agosto de 2008<sup>37</sup>, se estima que el incumplimiento en IGV durante en el año 2007 fue del orden del 38.4%., realidad que expresa bajos niveles de conciencia tributaria no solo de los contribuyentes sino también por parte de la población en general.

### **Medidas administrativas para combatir la evasión y el incumplimiento del Impuesto General a las Ventas**

Siempre se ha señalado como factor del éxito recaudatorio de los impuestos generales al consumo tipo valor agregado, la contraposición de intereses de los contribuyentes que participan en el ciclo de producción y comercialización de los bienes, al aplicar el sistema de crédito, por el impuesto pagado en las adquisiciones, contra el débito originado en las enajenaciones.

Como lo refiere CLAUDINO PITA<sup>38</sup>, esta cadena de contraposición de intereses puede romperse, ante lo cual diversos países han implantado regímenes de sustitución tributaria para evitar la evasión que podría

---

<sup>37</sup> “Estimación del incumplimiento en el impuesto general a las ventas durante el año 2007”. Agosto 2008. Gerencia de Estudios Tributarios Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento.

<sup>38</sup> PITA, Claudino, “Los Sistemas Tributarios Latinoamericanos y la adecuación a la imposición de la renta a un contexto de globalización”. Pág. 146.

generarse, estableciendo la obligación de imputar en el precio a cobrar por el vendedor, el valor agregado que presuntivamente se generará en la etapa siguiente de comercialización. En otros casos, para ciertas actividades de difícil control, algunos países determinan la obligación de los adquirentes de retener, del precio a pagar a sus proveedores, el impuesto que presuntivamente se habría generado en las adquisiciones.

Según DARÍO GONZÁLES<sup>39</sup>, en la Argentina, una vez analizadas las grandes líneas operativas de los sectores económicos difíciles de controlar en el IVA, se detectó para cada uno de ellos lo que se ha dado en llamar “la parte más angosta del reloj de arena”, en la que se dan las dos características básicas para el establecimiento de sistemas combinados de retención–percepción, es decir, que sean centros importantes de medición del tráfico económico y de concentración operacional de fondos, produciéndose así la captura de la posible evasión “hacia atrás” y “hacia adelante”, agilizando la función de recaudación por el mejoramiento del flujo de fondos.

Por otra parte, HORACIO CASTAGNOLA<sup>40</sup> expone que los beneficios que presenta el sistema de retención son muchos y variados pero, fundamentalmente, apuntan a la posibilidad de captar en forma rápida y certera parte del tributo respectivo, lo que lo hace particularmente útil en el Impuesto al Valor Agregado, atento que es un gravamen que se va desarrollando en etapas económicas sucesivas con la participación de sujetos claramente distinguibles por sus actividades, ayudando aún más a que el abanico de las vías de retención se amplíe, sin que el Organismo pierda el control que debe ejercer también sobre los agentes de retención.

Asimismo, el autor citado refiere que la percepción resulta una forma de anticipar el ingreso del impuesto del sujeto pasible de dicha percepción, sólo que la obligación de su determinación e ingreso está a cargo del agente de percepción elegido por la norma.

---

<sup>39</sup>GONZÁLES, Darío, “La Administración de Contribuyentes de Difícil Control”. Pág. 47

<sup>40</sup> CASTAGNOLA, Horacio, “La Aplicación de Regímenes de Retención y Substitución en el IVA”, Pág. 72-73.

En la experiencia de la Administración Tributaria peruana en su lucha contra el fraude fiscal en el Impuesto General a las Ventas, se han implementado diversas estrategias de control y fiscalización.

Desde mediados de año 2002, la SUNAT estableció un conjunto de medidas de carácter administrativo destinadas a ampliar la base tributaria combatiendo la evasión y las brechas de cumplimiento.

Las medidas aplicadas empezaron a rendir sus frutos al mes siguiente de su implementación, consolidándose el resultado positivo que se refleja el incremento de la recaudación del Impuesto General a las Ventas. Estas medidas, no sólo permitieron ampliar la base tributaria, al incorporar alrededor de 254 mil contribuyentes que antes no cumplían con declarar y pagar sus tributos, sino que también ha permitido potenciar la recaudación de otros tributos como el Impuesto a la Renta.

La ampliación de la base tributaria implica dos grandes objetivos: en primer lugar, fiscalizar e inscribir a las personas naturales que sin estar inscritos (informales) realizan operaciones gravadas. A esta figura se le conoce como brecha de incumplimiento en la inscripción. En segundo lugar, existe otro perfil de incumplimiento, esto es, el de aquel contribuyente que tiene RUC, pero que declara parcialmente o no declara sus operaciones afectas. En este caso, estamos ante la brecha de declaración y veracidad de sus operaciones.

En este contexto, las acciones y sistemas que la Administración Tributaria peruana ha implementado pretenden cerrar estas brechas de incumplimiento en el IGV al considerar que un mayor control en este tributo ejerce un impacto directo en el control del Impuesto a la Renta.

Con ese fin se crearon e implementaron en el año 2002 los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones del IGV.

Los objetivos que se persiguen con la implementación de estos sistemas son:

- a) Asegurar el pago de las obligaciones tributarias del IGV.
- b) Proveer información de los agentes económicos e importes de las operaciones sujetas a estos sistemas.
- c) Reducir o eliminar la posibilidad que los contribuyentes que realizan operaciones afectas posteriormente se hagan no habidos y burlen el seguimiento y control de la Administración.
- d) Identificar a aquellos contribuyentes que realizan operaciones gravadas pero que permanecen en la informalidad.
- e) Reducir el incumplimiento en el IGV derivado del ocultamiento de las ventas afectas (ventas sin comprobante).

## **1. Régimen de Retenciones del IGV**

El régimen de retenciones del IGV, al igual que en otros países que han implementado este sistema, se explica en el concepto que el agente de retención, por ser deudor o por ejercer una función pública, una actividad u oficio o una profesión, se encuentra en contacto con una suma de dinero que, en principio, correspondería al contribuyente, pero que por mandato legal debe amputar (detracer) la parte de la misma que corresponde al fisco en concepto de tributo, ingresándola a la orden de ese acreedor.

En el régimen de retención del Impuesto al Valor Agregado peruano se aplica una tasa de retención que no es excesiva e, inclusive, resulta inferior a las tasas que se aplican en otros países vecinos.

Este Régimen, creado mediante la Resolución de Superintendencia N° 037-2002, empezó a operar con 1 202 agentes retenedores que efectuaron la retención a sus proveedores sobre las operaciones llevadas a cabo desde el 1° de junio del 2002. A partir del 1° de noviembre de dicho año, se amplió la lista de agentes retenedores gracias a la incorporación a dicho régimen de 243 unidades ejecutoras del Sector Público, las cuales manejan importantes volúmenes de compras.

- **Ámbito de aplicación**

El Régimen de Retenciones del IGV, es aplicable a los proveedores cuyas operaciones gravadas en la venta de bienes, primera venta de bienes inmuebles, prestación de servicios y contratos de construcción, sean realizadas a partir del 01 de junio del 2002 con contribuyentes designados como Agente de Retención.

El proveedor, que realice las operaciones mencionadas en el párrafo anterior, está obligado a aceptar la retención establecida por el Régimen de Retenciones.

El régimen se aplica exclusivamente en operaciones gravadas con el IGV; en este sentido, no es de aplicación en operaciones que estén exoneradas e inafectas.

- **Excepción de la obligación de retener**

Se exceptúa de la obligación de retener cuando el pago efectuado es igual o inferior a S/. 700,00 nuevos soles y la suma del importe de la operación de los comprobantes involucrados, ajustados por las notas de contabilidad que correspondan, no supere dicho importe.

La base de la retención corresponde al precio de venta del comprobante de pago, el mismo que incluye el IGV.

- **Designación y exclusión de Agentes de Retención – Oportunidad de la retención**

La designación de Agentes de Retención, así como la exclusión de alguno de ellos, se efectuará mediante Resolución de Superintendencia de la SUNAT, debiendo ser notificados de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 104º del Código Tributario. Los sujetos designados como Agentes de Retención

actuarán o dejarán de actuar como tales, según el caso, a partir del momento indicado en dicha resolución.

- **Tasa de la retención**

La tasa de la retención es el seis por ciento (6 %) del importe total de la operación gravada. Debe precisarse que el importe total de la operación gravada es la suma total que queda obligado a pagar el adquirente, usuario del servicio o quien encarga la construcción, incluidos los tributos que graven la operación, inclusive el IGV.

En el caso de pagos parciales de la operación gravada con el impuesto, la tasa de retención se aplicará sobre el importe de cada pago.

- **Requisitos mínimos de los Comprobantes de Retención**

Para efecto de la aplicación del régimen, el Agente de Retención designado deberá emitir un “Comprobante de Retención”, el cual sirve al proveedor de sustento de la retención efectuada. Los comprobantes de retención son controlados por la Administración mediante la autorización de impresión concedida.

- **Declaración y Pago por el Agente de Retención**

El Agente de Retención declarará el monto total de las retenciones practicadas durante el mes y efectuará el pago respectivo utilizando el PDT-Agentes de Retención, Formulario Virtual N° 626.

La declaración y el pago se efectúan conforme al cronograma aprobado por la SUNAT para el cumplimiento de las obligaciones tributarias regulares.

- **Declaración del Proveedor, deducción del monto retenido y devolución**

La Declaración del Proveedor será presentada al vencimiento de sus obligaciones tributarias regulares, de conformidad con el cronograma de pago que publica la Administración Tributaria.

El Proveedor utilizará el PDT IGV-Renta mensual, formulario virtual 621 y podrá deducir del impuesto que le corresponda pagar las retenciones que le hubieran efectuado hasta el último día del período al que corresponda la declaración. Si no existieran operaciones gravadas o si éstas resultaran insuficientes para absorber las retenciones que le hubieran practicado, el exceso se arrastrará a los períodos siguientes hasta agotarlo, no pudiendo ser materia de compensación con otra deuda tributaria.

- **Devolución del saldo de retención no aplicado**

Los proveedores podrán solicitar devolución por el saldo de retención no aplicado, esto es, la retención del periodo más las retenciones de meses anteriores, menos el impuesto a pagar.

## **2. Régimen de Percepciones del IGV**

El Régimen de Percepciones del IGV es un procedimiento administrativo de recaudación, aplicable a la venta interna de determinados bienes, la venta de combustible y la importación.

Tal como lo señala **DARÍO GONZÁLES**<sup>41</sup>, el Agente de Percepción es aquél que por ser acreedor o por su profesión, oficio o actividad, se halla en la situación de recibir del contribuyente una suma de dinero, a cuyo monto originario debe adicionársele el tributo que luego ingresará al fisco.

---

<sup>41</sup> GONZÁLES DARÍO, *Ob. Cit.* Pág. 47

Inicialmente el Régimen de Percepciones del IGV, se creó para la comercialización de combustibles, empezando a operar el 14 de octubre del 2002, en virtud de la Resolución de Superintendencia N° 128-2002/SUNAT, nombrándose como agentes de percepción a 19 principales empresas productoras y comercializadoras de combustibles, las que se encargan de cobrar el IGV, por adelantado, a los clientes que adquieran su producto (principalmente, grifos y empresas). Luego, en el año 2003 el régimen de percepciones se amplió a la importación mediante la Resolución de Superintendencia N° 203-2003/SUNAT.

Durante el año 2004, mediante Resolución de Superintendencia N° 189-2004/SUNAT, publicada el 22 de agosto del 2004, se amplió este régimen aplicándolo a la venta interna de algunos productos elegidos en función a los índices de evasión existentes en su cadena de distribución y comercialización. Estos productos son: harina de trigo, gas licuado, cerveza, gaseosas, agua y otras bebidas no alcohólicas, así como insumos relacionados a estos productos como son el dióxido de carbono, botellas, envases de vidrio y plástico, tapas, tapas roscas, entre otros. Esta ampliación de las percepciones debía entrar en vigencia a partir de noviembre 2004; sin embargo, se postergó la entrada en vigencia hasta el 1° de enero 2005 con tres tasas: 0,5%, 2% y 10% (mediante R.S. N° 299-2004/SUNAT, de diciembre 2004, se estableció transitoriamente el 2% como la tasa general).

- **Ámbito de aplicación.**

El Régimen de Percepciones del IGV constituye un régimen por el cual la SUNAT designa algunos contribuyentes como Agentes de Percepción, para que realicen el cobro por adelantado de una parte del Impuesto General a las Ventas que sus clientes van a generar luego, por sus operaciones de venta gravadas con este impuesto. Este régimen no es aplicable a las operaciones de venta de bienes exoneradas o inafectas del IGV.

- **Los Agentes de Percepción.**

Los Agentes de Percepción se encuentran en el Padrón de Agentes de Percepción. La designación de Agentes de Percepción, así como la exclusión de alguno de ellos, se efectúa mediante Resolución de Superintendencia de la SUNAT, los mismos que actuarán o dejarán de actuar como tales, según el caso, a partir del momento indicado en la Resolución de designación o exclusión.

La condición de Agentes de Percepción se acreditará mediante el "Certificado de Agente de Percepción" que para tal efecto entregará la SUNAT.

La validez del mencionado documento será en tanto el sujeto no aparezca excluido de la relación de agentes de percepción que difunda la SUNAT.

La percepción sólo podrá ser efectuada por aquellos sujetos que han sido designados por la SUNAT como Agentes de Percepción.

- **Bienes sujetos al Régimen**

a) La venta interna de los siguientes bienes:

**Nº REFERENCIA**

1 Harina de trigo o de morcajo (tranquillón).

2 Agua, incluida el agua mineral, natural o artificial y demás bebidas no alcohólicas.

3 Cerveza de malta.

4 Gas licuado de petróleo.

5 Dióxido de carbono.

6 Poli (tereftalato de etileno) sin adición de dióxido de titanio, en formas primarias.

7 Envase o preformas, de poli (tereftalato de etileno) (PET).

8 Tapones, tapas, cápsulas y demás dispositivos de cierre.

9 Bombonas, botellas, frascos. Bocales, tarros, envases tubulares, ampollas y demás recipientes para el transporte o envasado, de vidrio; tapones, tapas y demás dispositivos de cierre, de vidrio.

10 Tapones y tapas, cápsulas para botellas, tapones roscados, sobretapas, precintos y demás accesorios para envases, de metal común.

11 Trigo y morcajo (tranquillón). A pesar de que el IVA grava la mayor parte de las transacciones de bienes y servicios, solo se genera un ingreso fiscal neto cuando tales bienes y servicios son adquiridos por el consumidor final. De esta manera, puede entenderse como una primera aproximación a la base teórica el “consumo final” de las cuentas nacionales. El consumo final de los hogares se ajusta restándole el consumo que está exento, y sumándole el consumo intermedio gravado de los productos exentos (por ser transacciones con IVA que no puede ser deducido). Esta es la base teórica, a la que se aplica la tarifa; la evasión sería la brecha entre la recaudación teórica y la efectiva.

b) En las operaciones de adquisición de combustibles líquidos derivados del petróleo, gravados con el IGV, donde los sujetos que actúen en la comercialización de estos combustibles y que hayan sido designados por la SUNAT como Agentes de Percepción, cobran adicionalmente a sus Clientes, el importe resultante de aplicar un porcentaje señalado por la norma (1%) sobre el precio de venta de estos bienes.

c) En la importación. El Régimen de Percepciones se aplica a las operaciones de importación definitiva de bienes gravados con el IGV.

- **Monto de la percepción**

- a) En la venta interna de bienes**

El monto de la percepción es el que resulta de aplicar el 2% (régimen transitorio) sobre el precio de venta, incluido el IGV. Adicionalmente, cuando la

venta se realice entre agentes de percepción, se aplicará un porcentaje del 0.5%, siempre que:

- Se trate de ventas efectuadas con factura o ticket que otorgue derecho a crédito fiscal.
- El cliente figure en el "Listado de clientes que podrán estar sujetos al porcentaje del 0.5% de percepción del IGV".

#### **b) En la adquisición de combustible**

Los sujetos que actúen en la comercialización de combustibles y que hayan sido designados por la SUNAT como Agentes de Percepción, cobran adicionalmente a sus Clientes, el importe resultante de aplicar un porcentaje señalado por la norma, esto es, el 1% sobre el precio de venta de estos bienes (suma que incluye el valor de venta y los tributos que graven la operación).

#### **c) En la importación**

El monto de la percepción del IGV será determinado aplicando los siguientes porcentajes sobre el importe de la operación:

**10%**, cuando el importador se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:

- Tenga la condición de domicilio fiscal no habido de acuerdo con las normas vigentes.
- La SUNAT le hubiera comunicado o notificado la baja de su inscripción en el RUC y dicha condición figure en los registros de la Administración Tributaria.
- Hubiera suspendido temporalmente sus actividades y dicha condición figure en los registros de la Administración Tributaria.
- No cuente con número de RUC o teniéndolo no lo consigne en la DUA. (Declaración Única de Aduanas).
- Realice por primera vez una operación y/o régimen aduanero.
- Estando inscrito en el Registro Único de Contribuyentes no se encuentre afecto al IGV.

**5%**, cuando el importador nacionalice bienes usados.

**3.5%**, en todos los demás casos.

El importe de la operación está constituido por el valor en Aduanas más todos los tributos que gravan la importación y, de ser el caso, los derechos antidumping y compensatorios.

- **Momento en que se efectúa la Percepción**

- a) En la venta de bienes y adquisición de combustible**

El Agente de Percepción efectuará la percepción del impuesto en el momento que realice el cobro total o parcial, con prescindencia de la fecha en que se efectúe la operación gravada con el IGV, siempre que a la fecha de cobro mantenga la condición de tal.

- b) En la importación**

La SUNAT efectúa la percepción del IGV con anterioridad a la entrega de las mercancías a que se refiere al artículo 24º de la Ley General de Aduanas, con prescindencia de la fecha de nacimiento de la obligación tributaria en la importación.

Para efecto del cobro de la percepción, la SUNAT emitirá una Liquidación de Cobranza – Constancia de Percepción por el monto de la percepción que corresponda, expresada en moneda nacional, al momento de la numeración de la DUA. De realizarse modificaciones al valor en Aduanas, se emitirá una liquidación adicional.

Las liquidaciones deben ser canceladas con anterioridad a la entrega de las mercancías, en los bancos que han celebrado convenio de recaudación con la SUNAT para el pago de los tributos aduaneros.

El importador acreditará el pago de la percepción mediante la Liquidación de Cobranza –Constancia de Percepción emitida por la SUNAT, debidamente cancelada.

- **Operaciones excluidas de la percepción**

### **En la venta interna de bienes**

No se efectuará la percepción en:

- a) Las operaciones que cumplan, en forma concurrente, con los siguientes requisitos:
  - Se emita un comprobante de pago que otorgue derecho a crédito fiscal;
  - El pago total del precio de venta se efectúe a través de algún instrumento de pago y,
  - El cliente tenga la condición de agente de retención del IGV o figure en el "Listado de entidades que podrán ser exceptuadas de la percepción del IGV".
- b) Las ventas realizadas con clientes que tengan la condición de consumidores finales.
- c) Las ventas de combustible líquido derivado del petróleo y/o gas licuado de petróleo, despachado, en grifos.
- d) En el retiro de bienes considerado como venta.
- e) Las operaciones de venta efectuadas a través de la Bolsa de Productos de Lima.
- f) En las ventas en las cuales opere el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (Sistema de Deduciones).

### **En la importación**

No se aplicará en las operaciones de importación definitiva:

- a) Derivadas de regímenes de importación temporal para reexportación en el mismo estado o de admisión temporal para perfeccionamiento activo.
- b) De mercancías mediante Declaración Simplificada de Importación o al amparo del Reglamento de Equipaje y Menaje de Casa.

- c) Realizada por agentes de retención del IGV designados por la SUNAT.
- d) Efectuada por el Sector Público Nacional a que se refiere el inciso a) del artículo 18° del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 054-99-EF.
- e) Realizada al amparo de la Ley N° 27037 – Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
- f) De mercancías consideradas envíos de socorro, de acuerdo con el artículo 63° del Reglamento de la Ley General de Aduanas, aprobado por Decreto Supremo N° 121-96-EF y normas modificatorias.

- **Acreditación de la percepción efectuada**

A fin de acreditar la percepción, al momento de efectuarla el agente de percepción entregará a su cliente el “Comprobante de Percepción” el cual deberá contener requisitos mínimos para su emisión.

- **Declaración y el Pago en el Régimen de Percepciones**

#### **El agente de percepción**

Declara el monto total de las percepciones practicadas en el período y efectuará el pago respectivo utilizando el PDT- Agentes de Percepción, Formulario Virtual N° 633.

#### **El Cliente**

Deberá efectuar su declaración y pago mensual del IGV utilizando el PDT IGV Renta mensual, Formulario Virtual N° 621, donde consignará el impuesto que se hubiera percibido, a efecto de su deducción del tributo a pagar.

- **Aplicación de las percepciones**

El cliente, adquirente de combustible o el importador podrán deducir del impuesto a pagar, las percepciones que le hubieran efectuado hasta el último día del periodo al que corresponda la declaración.

Si no existieran operaciones gravadas o estas resultaran insuficientes para absorber las percepciones que le hubieran practicado, el exceso se arrastrara a los periodos siguientes hasta agotarlo, no pudiendo ser materia de compensación con otra deuda tributaria.

El cliente, adquirente de combustible o el importador podrán solicitar la devolución de las percepciones no aplicadas que consten en su declaración del IGV, siempre que hubiera mantenido un monto no aplicado por dicho concepto en un plazo no menor a seis (6) períodos consecutivos.

En caso que el cliente tenga a su vez la condición de proveedor, deducirá de su impuesto a pagar en primer lugar las percepciones y luego las retenciones que le hubieran efectuado. De contar con retenciones y percepciones declaradas y no aplicadas, podrá solicitar la devolución de las retenciones no aplicadas que consten en su declaración del IGV, siempre que hubiera mantenido un monto no aplicado por éste último concepto en un plazo no menor de dos (2) períodos consecutivos.

### **La devolución del saldo de percepción no aplicado**

El cliente, adquirente de combustible o el importador podrán solicitar devolución por el saldo de percepción no aplicado, esto es, la percepción del periodo más las percepciones de meses anteriores, menos el impuesto a pagar.

## **Requisitos**

1. Haber presentado todas las declaraciones (PDT621) por el periodo por el que solicita la devolución en su condición de cliente.
2. El contribuyente deberá tener un saldo de percepciones no aplicadas por un plazo no menor de 6 meses en forma consecutiva. A partir del 01 de abril del 2005, el plazo se reduce a 3 meses.
3. Solicitar la devolución del saldo no aplicado hasta por el monto acumulado que conste en la declaración correspondiente al último periodo tributario vencido a la fecha de presentación de la solicitud.
4. El cómputo del plazo para poder solicitar la devolución de las percepciones no aplicadas, se iniciará a partir del periodo siguiente a aquel consignado en la última solicitud de devolución presentada, de ser el caso, aún cuando en dicha solicitud no se hubiera incluido la totalidad del saldo acumulado a esa fecha.

## **Cuentas y registro de control**

### **El agente de percepción**

- Abrirá en su contabilidad una cuenta denominada "IGV – Percepciones por Pagar".

En dicha cuenta controlará mensualmente las percepciones efectuadas a los Clientes y se contabilizarán los pagos efectuados a SUNAT.

### **3. Sistema de Deduciones del IGV**

Consiste en la deducción o descuento que efectúa el Comprador o usuario de un bien o servicio comprendido en dicho sistema, aplicando un porcentaje fijado por la norma, sobre el Precio del Proveedor (Vendedor), para luego depositarlo en el Banco de la Nación, en una cuenta corriente que esta a nombre del Proveedor (Vendedor) o del quien presta el servicio con el fin de que los montos depositados en dicha cuenta solamente pueden ser destinados al pago de tributos del Proveedor (Vendedor).

- **Base Legal**

El Decreto Legislativo N° 917 publicado el 26/04/2001 y modificado por Ley N° 27877 del 14/12/2002 que establece un Sistema de pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central por el cual se deberá detraer del Precio del Proveedor, los bienes que están comprendidos en dicho sistema, aplicando un porcentaje que será fijado mediante Decreto Supremo.

Con la Resolución de Superintendencia N° 183-2004/SUNAT del 01 de julio del 2002, entró en vigencia el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT), con el Gobierno Central, también denominado como Sistema de Deduciones.

Las primeras actividades involucrados en esta red de alto incumplimiento durante los procesos de comercialización, son: El Azúcar, el Arroz Pilado, el Alcohol Etílico, la Pesca, el Maíz Amarillo, el Algodón, la Caña de Azúcar, la Madera, los Desechos Metálicos, la piedra y arena para la construcción y otros productos comprendidos en el inciso a) del Apéndice I de la Ley del IGV (en los casos de renuncia a la exoneración a dicho impuesto), como son la Leche Cruda Entera, el Café en Grano, los Espárragos, entre otros productos.

- **Fundamentos de la Dedución por el Legislador:**

Su aparición se debe a que luego de diversas auditorias, cruces de información y estudios de campo, la SUNAT ha establecido la existencia de un primer grupo de sectores en los que se generan altos niveles de incumplimiento e informalidad, a los que se ha aplicado de manera paulatina, y desde el 01 de Julio del 2002.

El principio de equidad, en el cual se inspira la SUNAT, y que se sustenta en la noción de todos los que generan riqueza paguen tributos, ha motivado la creación de sistemas para que, por ejemplo, importantes sectores productivos, comerciales e industriales, en donde existen altos niveles de informalidad y de incumplimiento tributario, paguen los tributos que les corresponden.

Su introducción en el sistema tributario esta básicamente en la ampliación de la base tributaria y en el incremento de la recaudación.

La finalidad de la Detracción es asegurar el destino del importe que corresponde al pago de una operación, destinándola exclusivamente a la cancelación de tributos.

Justamente, la Detracción obliga a los Proveedores (usualmente informales) a identificarse, inscribirse en el Registro Único del Contribuyente (RUC) y tener una cuenta en la que se le depositara parte de lo que les debió pagar el Comprador. Dicha cuenta corriente se convierte en una especie de fondo de garantía para que se paguen los Tributos a cargo de SUNAT a los que está obligado el Proveedor (Vendedor).

La tasa de detracción del IGV está establecida por tipo de bien o servicio, considerando su estructura de costos y los componentes de IGV que poseen en cada caso. Vale decir que un contribuyente que paga puntual y correctamente el IGV no deberá tener depósitos superiores al que le corresponde.

Cuadro N° 1



Fuente: SUNAT

### **Sujetos Designados**

En el Régimen de Retenciones y de Percepciones, se determina puntualmente quiénes son los sujetos designados como agentes de retención y percepción.

En el Sistema de Deduciones (SPOT); La SUNAT no designa Agentes de Dedución. En este sistema, se encuentran comprendidos de manera general todos los sujetos que adquieran bienes o servicios comprendidos en el sistema, independientemente del tipo de persona que se trate, pudiendo darse casos en los cuales sean personas naturales o jurídicas, del sector estatal o privado etc.

### **Diferencia entre los Agentes de Retención y de Percepción con el Sistema de Deduciones**

- En los Agentes de Retención son designados por SUNAT
- En el Sistema de Dedución grava a las actividades que se encuentran debidamente especificados en la Norma.

La Norma no regula supuestos de Proveedores o Prestadores del Servicio excluidos del SPOT. Así por ejemplo, se encuentran incluidos también los Buenos Contribuyentes.

Por ende, en principio todo aquel que venda bienes o preste servicios comprendidos en el Sistema de Deduciones debe ser sujeto de Dedución. Lo que la norma sí regula son supuestos en los cuales no opera la deducción.

El Sistema de Deduciones sólo resulta aplicable a las operaciones que se encuentran comprendidas en la Resolución N° 183-2004/SUNAT.

En suma las Empresas deben establecer qué actividades desarrollan y en función a ello analizar cuáles están comprendidas en el Sistema de Deduciones.

#### **Ámbito de Aplicación y Monto del Depósito:**

a) La venta de bienes muebles o inmuebles, prestación de servicios o contratos de construcción gravados con el IGV y/o ISC o cuyo ingreso constituya renta de 3ra Categoría para efecto del Impuesto a la Renta.

De las operaciones a que se refiere el inciso a), a la suma total que queda obligado a pagar el adquirente, y cualquier otro cargo vinculado a la operación que se consigne en el comprobante de pago que la sustente o en otro documento, incluidos los tributos que graven la operación.

Excepcionalmente, en la venta de bienes muebles, cuando el importe de la operación no sea fehaciente, el adquirente aplicara el porcentaje sobre el **Precio de Mercado**, es decir, se considera que el importe de la operación no es fehaciente cuando sea inferior al Precio de Mercado.

b) En el retiro de bienes gravados con el IGV a que se refiere el inciso a) del Artículo N° 3 de la Ley del IGV el monto del depósito se aplicara sobre el Precio de Mercado.

c) En el traslado de bienes fuera del centro de producción, así como desde cualquier zona geográfica que goce de beneficios tributarios hacia el resto del país, cuando dicho traslado no se origine en una operación de venta. Se encuentra comprendido en el presente inciso el traslado de bienes realizado por emisor itinerante de comprobantes de pago, el monto del depósito se aplicara sobre el Precio de Mercado.

### **Monto del Depósito:**

El monto del depósito resultara de aplicar los porcentajes que se indican para cada uno de los bienes sujetos al sistema señalados en e Anexo N° 01, 02 y 03 sobre el importe de la operación.

Cabe precisar, que la participación del Banco de la Nación en la aplicación del Sistema de Detracción es la de un recaudador y depositario de los montos detraídos.

### **Sujetos Obligados a Efectuar el Depósito**

a) El adquirente del bien mueble o inmueble, usuario del servicio o quien encarga la construcción, tratándose de operaciones a que se encuentran comprendidos dentro del inciso a) del artículo N° 03 Ámbito de Aplicación.

Cuando el Proveedor del bien, prestador de servicios o quien ejecuta el contrato de construcción reciba la totalidad del importe de la operación sin haberse acreditado el deposito, este quedara obligado a efectuarlo de acuerdo a lo establecido en la presente norma, hasta el 5to día hábil siguiente de haber recibido el importe, salvo en la venta de bienes en que el deposito deba efectuarse con anterioridad al traslado, en cuyo caso el proveedor realizara el deposito previo a dicho traslado, sin perjuicio de las sanciones que correspondan al adquirente del bien, usuario del servicio o quien encarga la construcción.

Excepcionalmente SUNAT establecerá los casos en que el Proveedor del bien, prestador del servicio o quien ejecuta el contrato de construcción, será el único sujeto obligado a efectuar el depósito.

## Cuadro N° 2

# Operaciones Sujetas al Sistema

ANEXO 01: BIENES A SER CONTROLADOS EN EL TRASLADO	ANEXO 02: BIENES A SER CONTROLADOS POR EL USO DEL CREDITO FISCAL	ANEXO 03: SERVICIOS CONTROLADOS POR EL USO DEL CREDITO FISCAL
1. Venta gravada con el IGV 2. Retiro considerado Venta 3. Traslado no originado en una operación de venta (Ver Nota)	1. Venta gravada con IGV 2. Retiro considerado Venta	Servicio Gravado con IGV

Fuente: SUNAT

### **Funcionamiento de la Detracción:**

El sistema consiste en que el comprador de arroz, azúcar, alcohol etílico y de los demás productos contemplados en los Anexos 01, 02 y 03 a los que se aplica la Detracción, o quien efectúe un retiro de estos productos de algún almacén, deben detraer, restar o descontar del precio.

### **2.2.3.2. Evasión del impuesto a la renta en el Perú**

Un reciente estudio elaborado para la CEPAL por Luis Alberto Arias, ex Jefe de la SUNAT, analiza la evasión tributaria del impuesto a la renta (IR) de las personas jurídicas (empresas) y las personas naturales (1).

**Cuadro N° 3**

<b>Perú 2006: evasión de impuesto a la renta (en S/. millones)</b>			
Concepto	IR Personas	IR Empresas	IR Total
1. Recaudación potencial	5,382	30,705	36,087
2. Recaudación efectiva	3,625	14,960	18,585
3. Evasión (1 - 2)	1,757	15,745	17,502
4. Tasa de evasión (3 / 1)	32.6%	51.3%	48.5%

ente Arias (2009), p. 62. LA REPUBLICA

El cálculo se realiza con la metodología del “enfoque de brechas”, que mide la evasión comparando la recaudación potencial con la recaudación efectiva. La tasa de evasión se mide dividiendo el monto evadido entre la recaudación potencial” (Arias 2009, p. 56).

Así, la evasión tributaria del IR de personas y empresas en el 2006 fue 32.6 y 51.3% (ver cuadro). No cabe duda de que estos altos niveles de evasión tributaria constituyen uno de los problemas centrales que debe encarar una verdadera reforma tributaria integral.

El estudio nos dice que existen limitaciones a la estimación, siendo uno de ellos el alto grado de informalidad. Agrega también, por ejemplo, que en el caso de las personas naturales, la tasa de evasión se da sobre todo en las rentas del trabajo (porque las rentas del capital no están gravadas o están exoneradas).

Además, las encuestas de hogares (ENAH) “tienden a incluir pocas observaciones en las que se reporta rentas del capital, aspecto que no está corregido completamente en el presente estudio”. En cristiano, los ricos no contestan las preguntas de la encuesta. En relación a las empresas, dice Arias, entre otras observaciones, que el sector informal “está incluido en algún grado en las Cuentas Nacionales, por lo que éstas ya estarían incluyendo parte de la evasión”.

Otro de los hallazgos es que, a pesar de la evasión tributaria, el IR creció en el periodo 1990-2007, llegando al 7.2% del PBI en el 2007. La mayor parte le corresponde a las empresas debido al crecimiento económico y al boom de precios de los minerales en los últimos años.

La cuestión es que este aumento del IR está íntimamente ligado a los ciclos de precios de las materias primas. Si éstos disminuyen, como fue el caso

con la crisis reciente, los ingresos por IR también lo hacen, como sucede en el 2009.

Otro tema importante es que las rentas del trabajo (4ta. y 5ta. Categoría) representan el 97.1% de la renta bruta total de las personas naturales, mientras que las rentas del capital solo representan el 2.8% restante (allí están las rentas de 1era. Categoría alquileres y las rentas de 2da. categoría ingresos de capitales). Queda claro que las rentas del capital casi no se gravan en el Perú debido, en gran medida, a las exoneraciones tributarias aún vigentes.

El estudio nos dice que, en el 2006, el 40.7% del IR de las personas jurídicas correspondió a 41 empresas, mientras que las 208 siguientes contribuyeron con 12.6%. Así, el 52% del total de IR de las personas jurídicas está concentrado en 49 empresas. Dice Arias que esta concentración en muy pocas empresas “es un indicador del poco éxito que se ha tenido en la ampliación de la base tributaria”.

Muchos otros temas no pueden ser abordados aquí, por ejemplo la equidad. Dice Arias que la relación entre impuestos directos e indirectos durante todo el período ha sido por lo general menor a 1, “lo que indicaría que el sistema tributario ha sido regresivo”. Este importante estudio de Arias es de lectura indispensable para lograr una reforma tributaria integral.

### **Formas de Evasión del impuesto a la renta**

En el caso de las personas naturales, la evasión se da mediante la no declaración de ingresos (ocultamiento de ingresos) y/ o la subdeclaración (se declara ingresos menores a lo percibidos).

En el caso de personas jurídicas la evasión se da a través de la deducción de gastos mayores a los legalmente permitidos. Además, la existencia de numerosos tratos preferenciales aumenta la posibilidad de evasión.

El grado de cumplimiento de las empresas está en función inversa de su tamaño de ahí que algunas empresas grandes ubicadas fuera de Lima se ven incentivadas a cambiar de domicilio fiscal a las grandes ciudades, reduciendo su posibilidad de ser fiscalizadas.

Otra forma importante de evasión que se ha encontrado es el uso indebido de regímenes especiales de tributación, tales como el uso del RUS y el RER así como el del tratamiento especial a empresas ubicadas en zonas francas y en regiones con exoneraciones como las de la selva.

### **Nuevo Régimen Único Simplificado (Nuevo RUS)**

#### **Requisitos:**

- El monto de las ventas no debe superar en cada año los S/ 360,000, ni tampoco el límite mensual de S/. 30, 000 en el transcurso del año.
- Las actividades deben realizarse en un solo local o sede productiva.
- El monto de las compras durante cada año no deben superar los S/ 360,000, ni tampoco el límite mensual de S/ 30,000 en el transcurso del año.
- El valor de tus activos fijos (maquinarias, muebles, instalaciones, etc.) no debe superar los S/ 70,000, sin considerar inmuebles ni vehículos.

#### **Los comprobantes de pago que se emiten**

En este régimen sólo se deben emitir:

- Boletas de venta y
- Tickets o cintas emitidas por máquinas registradoras.

En caso se requiera trasladar bienes de un lugar a otro se deberá emitir guía de remitente.

Para solicitar autorización de impresión de tickets o cintas emitidas por máquinas registradoras, se debe inscribir la máquina registradora con el formulario N° 809 de "Máquinas Registradoras" en los centros de Servicios al Contribuyente o dependencias de la SUNAT.

En este régimen está prohibida la emisión de facturas.

### **Libros de Contabilidad que se deben llevar:**

Ninguno: no están obligados a llevar libros contables

### **Régimen Especial de Renta (RER)**

Este es un régimen intermedio entre el Nuevo RUS y el Régimen General, que permite relacionarse en la compra-venta con otras empresas. Se puede emitir facturas y otros comprobantes de pago con el mismo efecto tributario.

Se puede acoger a este régimen en cualquier mes del año, pero:

- Si se inicia actividades en el transcurso del año, el acogimiento se realizará con la declaración y el pago oportuno (dentro de la fecha de vencimiento) de la cuota-del impuesto a la renta- que corresponda según la fecha de inicio en el Registro Único del Contribuyente-RUC.
- Si se proviene de otro Régimen Tributario (Régimen General del Impuesto a la Renta o del Nuevo Régimen Único Simplificado-Nuevo RUS) el acogimiento se realizará con la declaración y el pago oportuno (hasta la fecha de vencimiento) de la cuota del impuesto a la renta, que corresponda al mes en que se ha efectuado el cambio a este régimen.

### **Requisitos:**

Para estar en este régimen:

- Los ingresos netos en el transcurso del año no deben superar los S/ 525,000.
- El valor de los Activos Fijos afectados a la actividad no debe ser mayor a S/126,000. No se consideran vehículos ni inmuebles.
- El monto de las compras relacionadas a la actividad en el transcurso del año no deben superar los S/ 525,000.

- No pueden trabajar más de diez (10) personas, incluidos los servicios de intermediación laboral y tercerización.

### **Impuestos a pagar:**

- Impuesto a la Renta, 1.5% de sus ingresos netos mensuales.
- Con pagos 19% por el IGV (incluye el 2% por el IPM), pero si hiciste compras vinculadas a tu negocio, el IGV que pagaste como comprador se deduce del que tienes que pagar como vendedor.
- Además, se puede declarar “S/. 0” si no tuviste ingresos

### **Los comprobantes de pago que se emiten:**

En este régimen se pueden emitir:

- Facturas.
- Boletas de venta
- Liquidaciones de compra
- Tickets o cintas emitidas por máquinas registradoras
- Notas de crédito y notas de débito
- Guías de remisión (para sustentar el traslado de bienes como remitente).

### **Libros de Contabilidad que se deben llevar:**

Las operaciones económicas de tu empresa se registran en los siguientes libros:

- Registro de Compras y
- Registro de Ventas.

### **Las actividades excluidas del Régimen Especial de Renta:**

- Los que realicen actividades calificadas como contratos de construcción según las normas del Impuesto General a las Ventas, aun cuando no se encuentren gravadas con el referido Impuesto.

- Los que presten servicio de transporte de carga, con vehículos de capacidad mayor o igual a 2 TM (dos toneladas métricas), y/o el servicio de transporte terrestre de pasajeros.
- Los que organicen cualquier tipo de espectáculo público.
- Los notarios, martilleros, comisionistas y/o rematadores; agentes corredores de productos, de bolsa de valores y/u operadores especiales que realicen actividades en la Bolsa de Productos; agentes de aduana y los intermediarios de seguros.
- Titulares de negocios de casinos, tragamonedas y/u otros de naturaleza similar.
- Titulares de agencias de viaje, propaganda y/o publicidad.
- Actividades de comercialización de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos.
- Los que realicen venta de inmuebles.
- Servicios de depósitos aduaneros y terminales de almacenamiento.
- Actividades de médicos y odontólogos.
- Actividades veterinarias.
- Actividades jurídicas.
- Actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditoría, asesoramiento en materia de impuestos.
- Actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico.
- Actividades de informática y conexas.
- Actividades de asesoramiento empresarial y en materia de gestión

## **Cálculo de la evasión en el Impuesto a la renta de Personas Jurídicas**

Utilizando también el enfoque de brecha, se calcula la recaudación potencial de cada sector a partir de lo que figura como Excedente de Explotación (EE) en Cuentas Nacionales.

El cálculo se realiza de la siguiente manera:

### **Excedente de explotación**

- Excedente de explotación de actividades exentas o no afectas
  - Excedente de explotación de actividades con regímenes especiales
  - Pérdidas de ejercicios fiscales anteriores
  - Deducciones especiales
  - + Ajuste por corrección monetaria
- 

### **= Resultado tributario teórico**

- Pérdida tributaria del ejercicio
- 

### **= Base imponible teórica**

**Recaudación teórica** = Base imponible teórica \* Tasa impositiva

Recaudación teórica

- Créditos efectivos
- Pérdidas por tasas diferenciadas

### **= Recaudación potencial**

En el siguiente cuadro se presenta los principales agregados:

**Cuadro Nº 4**  
**ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA**  
**PARA PERSONAS JURÍDICAS, 2006**  
*(En millones de soles)*

Variable	Monto
Excedente de explotación (EE) <sup>a</sup>	187 698
Menos:	
EE actividades no afectas	37 806
EE contribuyentes de regímenes especiales	6 567
Pérdidas de ejercicios anteriores (b)	16 338
Deducciones especiales	7 647
Resultado tributario teórico	119 341
Menos: Pérdida tributaria del ejercicio <sup>c</sup>	7 842
Base imponible teórica	111 499
Tasa imponible (%)	30
Recaudación teórica	33 450
Menos: Pérdida fiscal por tasas diferenciadas	2 745
Recaudación potencial	30 705
Recaudación efectiva (d)	14 960
Evasión: Recaudación potencial menos Recaudación efectiva	15 745
Tasa de evasión (%)	51,3
Monto de evasión (% PIB)	5,2

Fuente: elaboración propia basado en datos de INEI, SUNAT y BCRP.  
A Cuentas Nacionales 2006 (INEI).  
B Pérdidas de las 100 empresas más perdedoras 2004 y 2005.  
C Pérdidas de las 100 empresas más perdedoras 2006.  
D SUNAT–Nota tributaria y BCRP.

## **Limitaciones de la estimación de la evasión de personas jurídicas**

- El sector informal de la economía está incluido en algún grado en las Cuentas Nacionales, éstas ya estarían incluyendo parte de la evasión.
- La estimación de la recaudación potencial es sensible al estimado de los ingresos de independientes.
- Los estimados de los excedentes de explotación de los regímenes especiales se realizan con base a los ingresos tributarios por lo que implícitamente se estaría suponiendo que no hay evasión ni en RUS ni RER.
- Los resultados son sensibles a los supuestos sobre las pérdidas de años anteriores. La legislación permite arrastrar las pérdidas de los últimos 4 años. En este caso se ha incluido las pérdidas de los años 2004 y 2005, asumiendo que las pérdidas de los años anteriores ya se habrían absorbido.

## **Estimado global de la evasión del Impuesto a la Renta en el Perú**

En Perú, los estudios que calculan la evasión en el impuesto a la renta son pocos, no habiéndose identificado un estudio que mida conjuntamente la evasión del impuesto a la renta de personas y empresas<sup>42</sup>. En el caso del impuesto a la renta de personas naturales sólo hay tres estudios para los años 1995, 2000 y 2005<sup>43</sup>, de acuerdo con los cuales el rango de evasión fluctúa entre 31% y 44%, aunque los dos estudios más recientes sugieren que está más cerca al 30%. La evasión en la renta societaria alcanza 51,3%, lo que equivale a 5,2% del PIB. El único estudio que puede servir de referencia calculaba una tasa de evasión de 79% en el año 2000, la cual se cree que estaría sobrestimada<sup>44</sup>.

En el cuadro siguiente se presenta resumidamente los estimados de evasión del impuesto a la renta para el año 2006. El cálculo global de la evasión asciende a 49%.

---

<sup>42</sup> Arias Minaya, L.A. (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. El caso de Perú", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 95, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>43</sup> SUNAT (1995) "Cálculo de evasión tributaria"; De la Roca y Hernández (2004) "Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo", y León (2006) "Análisis de la informalidad en el mercado laboral peruano".

<sup>44</sup> SUNAT (2002) "Análisis de Impuesto a la Renta en el Perú".

**Cuadro N° 5**  
**EVASIÓN IMPUESTO A LA RENTA (IR) TOTAL, 2006**  
*(En millones de soles y porcentajes)*

<b>Concepto</b>	<b>IR Empresas</b>
Recaudación potencial	30 705
Recaudación efectiva	14 960
Evasión	15 745
Tasa de evasión (%)	51,3%

Fuente: Arias Minaya, L.A. (2009)

### **1.3. FUNDAMENTOS SOCIOLOGICO.**

Tomas Hobbes (1588-1679) desarrolló una teoría del origen contractualista del Estado, según la cual el hombre primitivo que vivía en estado salvaje, pasó lentamente a la vida social mediante un pacto entre todos. Más aún, “el hombre es un lobo para el hombre”, o sea, que el hombre primitivo era un ser antisocial por definición, y vivía en guerra permanente con sus vecinos. El Estado vendría a ser, por tanto, la resultante inevitable de dicha situación, para imponer el orden y la organización en la vida social, a la manera de un Leviatán. El Estado, a medida que crece, presenta las dimensiones de un dinosaurio, amenazando la libertad de todos los individuos.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) desarrolló la teoría del contrato social: el Estado surge de un acuerdo de voluntades. Rousseau imagina una convivencia individualista, en la cual los hombres comparten cordial y pacíficamente, sin fricciones con sus semejantes. Sin embargo, si el hombre es por naturaleza bueno y afable, la vida en sociedad lo corrompe.

Karl Marx (1818-1883) y su socio Friedrich Engel (1820-1895) proponen una teoría del origen económico del Estado. El surgimiento del poder político y del Estado no es más que el fruto de la dominación económica del hombre por el hombre. El Estado se convierte en un orden coercitivo, impuesto por una clase social explotadora. En el Manifiesto comunista, afirman que la historia de

la humanidad fue siempre la historia de la lucha de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, nobles y siervos, maestros y artesanos, en una palabra, explotadores y explotados, siempre mantuvieron una lucha, a veces oculta, a veces patente. Marx sostiene que todos los fenómenos históricos son el producto de las relaciones económicas entre los hombres. El marxismo fue la primera ideología en preconizar el estudio de las leyes objetivas del desarrollo económico de la sociedad, en oposición a los ideales metafísicos.

El pago y la evasión de impuestos se desarrollan en un contexto social que incide fuertemente en las decisiones de los contribuyentes. Si bien es claro que pagar o evadir es un acto individual raramente compartido entre pares, los mecanismos a través de los cuales los individuos arriban a sus decisiones están fuertemente influidos por el marco social donde éstos operan.

Las teorías clásicas sobre el cumplimiento de las normas destacaron el efecto fundamental de la socialización<sup>45</sup> (Parsons, 1977; Bourdieu, 1990; Merton, 1957). Sin embargo, estas teorías no han explicado cómo ocurre la socialización. Además, si la socialización es fundamental, no hay posibilidad de que las sociedades cambien, que un país con alta evasión pueda convertirse en algunos años en uno de baja evasión. Por otra parte, las teorías de la disuasión subrayaron el efecto de la capacidad de castigo que tienen las autoridades para inducir al cumplimiento general de la norma. Un Estado eficaz puede inducir a los contribuyentes a cumplir. Esta teoría, como se verá, también es limitada, ya que no explica cómo se forman las percepciones individuales de los contribuyentes. Por ejemplo, la autoridad tributaria argentina ha sido históricamente tan o más competente que la chilena, sin embargo, en Chile siempre se ha cumplido más con los impuestos. Habría que trascender las capacidades reales de la ejecución para explicar el cumplimiento. Por último, si bien hablar de cultura de la legalidad es pertinente, estas teorías pecan por ser estáticas, ya que raramente explican las variaciones de un

---

<sup>45</sup> Bourdieu, P. (1990), *Sociología y cultura*, México, Grijalbo

momento histórico a otro. Si bien en México y Argentina siempre se evadieron los impuestos, también la tasa de evasión fue altísima en Nueva York o en Suecia.

Desde el trabajo de Becker (1968) ha fluido una gran cantidad de literatura acerca de los determinantes individuales del cumplimiento con las normas generales y con las tributarias en particular. El paradigma básico del cumplimiento se forjó alrededor del principio de maximización de la utilidad personal del contribuyente<sup>46</sup>. Para éste, lo que importan son las percepciones de riesgo de ser aprehendido y sancionado en caso de incumplir con la norma. De manera muy resumida, un contribuyente cumplirá con sus impuestos si percibe que la probabilidad de ser detectado y castigado es lo suficientemente alta para disuadirlo de buscar una mayor utilidad individual.

Resulta claro que lo determinante no son las probabilidades objetivas de la detección y sanción, sino la percepción subjetiva acerca de las capacidades estatales de aprehensión y castigo. Los principios básicos de la teoría de la disuasión (Paternoster, 1987; Klepper y Nagin, 1989; Grasmick y Bursik, 1990) han desnudado las limitaciones de las teorías de la economía del delito y han permitido la evolución de nuevas teorías que incluyen elementos como las normas sociales (Alm *et al.*, 1995; Sour, 2004), la legitimidad del sistema y el consentimiento contingente (Levi, 1988, 1997), y los mecanismos de aprendizaje (Scholz y Pinney, 1995; Scholz y Lubell, 1998), entre otros.

La proliferación de teorías acerca del cumplimiento con las normas impositivas se ha centrado en identificar algunos aspectos que explican cómo los contribuyentes deciden entre cumplir o evadir. La ecuación de riesgo, los costos de oportunidad y las normas sociales han recibido considerable atención.

---

<sup>46</sup> *Crimen y castigo: un enfoque económico*", *Diario of Political Economy*, vol. 76, pp 169-217.

Sin embargo, la mayoría de los estudios no han podido explicar cómo los individuos llegan a decisiones racionales acerca del cumplimiento con las normas.

Aunque sepamos que las probabilidades subjetivas de ser castigados importan a la hora de pagar impuestos, poco sabemos acerca de cómo se forman tales probabilidades en cada individuo. Es decir, a pesar de que las probabilidades de ser detectado en evasión inciden en el contribuyente acerca de cumplir o no con la norma, la investigación se ha centrado en los parámetros de la disuasión, como por ejemplo en la administración tributaria, y no en cómo ésta es percibida por el contribuyente. Asimismo, si bien la legitimidad del sistema y la manera en que se utilizan los impuestos inciden en la voluntad individual de cumplir o incumplir, poco sabemos acerca de la manera en que los contribuyentes incorporan estos efectos en tales decisiones. Y esto no es de ningún modo trivial.

Para explicar la naturaleza autosustentable de los equilibrios de cumplimiento, o incumplimiento, es menester indagar cómo los contribuyentes adquieren información del medio y de qué manera incide tal información en sus decisiones individuales.

Las explicaciones tradicionales acerca del cumplimiento con los impuestos se basaron en un principio en el diseño del esquema impositivo y las tasas de impuestos (Musgrave y Peacock, 1967; Kaldor, 1962; Habberger, 1987). Si los impuestos gravan el consumo más que la renta, y con alícuotas generalizadas y bajas, la evasión tenderá a disminuir: un IVA de tasas bajas y general es la mejor receta para eliminar la evasión. Si bien esto es correcto a grandes rasgos, ha habido un gran número de estudios que demuestran que aun con tasas altas y estructuras tributarias que desalienten el cumplimiento, muchos países lograron tasas bajas de evasión<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Kaldor, N. (1962), "El papel de la fiscalidad en el desarrollo económico", *Fiscal Políticas para el Crecimiento Económico en América Latina*, Baltimore, MD, John Hopkins

Para responder a este enigma, a partir de la década de 1970 se comenzó a insistir en la administración tributaria como la clave para el cumplimiento. Sin embargo, países con administraciones relativamente débiles lograron buen desempeño (Holanda, Nueva Zelanda) y países con buenas administraciones no lograron reducir sustancialmente la evasión (Argentina). Más aún, los casos de Argentina y Chile son un buen ejemplo de comparación, ya que ambos poseen una estructura tributaria bastante similar, con tasas impositivas compatibles y una administración tributaria relativamente moderna<sup>48</sup>. Sin embargo, el cumplimiento de los impuestos en el IVA ha sido, en promedio, más de 25% superior en Chile para toda la década de 1990 (Bergman, 2003).

Si un país *A* con altas tasas de evasión tiene un esquema tributario similar al de un país *B* con bajas tasas de evasión, y ambos poseen sistemas de *ejecución* compatibles, el diferencial en la tasa de evasión debería explicarse por factores que exceden el diseño tributario o a la eficacia de la administración tributaria. Es decir, más allá de la virtud del diseño impositivo o la eficacia de la administración existen otros factores que dan cuenta de la evasión. Que la capacidad ejecutoria de las leyes sea irrelevante. Existen variables adicionales y muy importantes para explicar la disparidad en el cumplimiento. Estas variables están asociadas a los valores de la norma tributaria y, fundamentalmente, al modo como los contribuyentes perciben el medio en el que operan.

Ambos equilibrios suelen ser autosustentables: el del cumplimiento y el de la evasión. El primero requiere una administración tributaria moderadamente eficaz capaz de enviar señales a los contribuyentes de que los evasores tienen altas probabilidades de ser sancionados. Como en estos escenarios los evasores son relativamente pocos, su probabilidad de detección es mayor, y la autoridad es capaz de enviar una señal de que muchos transgresores son efectivamente castigados, reforzando así la norma social del cumplimiento. En el equilibrio inverso la gran mayoría evade, la autoridad tiene escaso margen

---

<sup>48</sup> Marcelo Bergman y Armando Nevarez. *Evadir o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales del cumplimiento*

de maniobra (no sabe a quién detener primero) y la probabilidad de ser castigado es sustancialmente menor. Por consiguiente, la gran mayoría de los contribuyentes conocen a muchos otros que evaden y que les va bien evadiendo, reduciendo aún más la probabilidad de conocer a muchos que evaden y son efectivamente castigados.

Así se refuerza la percepción de que sólo los tontos pagan todos sus impuestos y que, por tanto, conviene evadir.

Ambos son equilibrios autosustentables, ya que tienden a reforzarse y generan los incentivos en los jugadores para seguir comportándose de la manera en la que lo hacían previamente. Los incentivos para evadir en el país *A* son mucho más altos, el éxito de los evasores es mayor y la capacidad competitiva del cumplidor es considerablemente menor si paga todos sus impuestos; por consiguiente, se generan los incentivos para reforzar este círculo vicioso. En el país *B*, también hay evasores, y todos los contribuyentes buscan reducir su carga impositiva. Pero la toma de riesgo por fraudes fiscales es relativamente menor, la aversión al riesgo del contribuyente es mayor, los incentivos de éstos están sólo encaminados a tomar alguna deducción improcedente o reducir marginalmente la carga impositiva.

Más allá de la materia tributaria, de la estructura de impuestos, de la naturaleza de los sistemas de declaración y pago de tributos, y de la capacidad real de administrar la recaudación por parte de la autoridad, existen factores de orden extratributarios que inciden fuertemente en el pago o evasión de impuestos. De hecho, muchos de estos mecanismos pueden extrapolarse a otras conductas individuales donde los costos del cumplimiento de una norma (legal o social) exceden las utilidades materiales percibidas por el cumplimiento.

Partimos del principio de que los ciudadanos o contribuyentes son actores que poseen estrategias frente a decisiones que acarrearán costos, y que éstos procuran maximizar o satisfacer cierta utilidad. Sin embargo, cada agente maximiza o satisface de acuerdo con escalas normativas diferentes, con base

en estimaciones y percepciones subjetivas de riesgo y de utilidad. Por consiguiente, un análisis de las conductas individuales frente a la ley debe ser entendido en el contexto donde los agentes viven, ya que del medio en donde operan se informan, forman sus expectativas y adquieren valores o gustos. En otras palabras, si los contribuyentes evaden sus impuestos, seguramente lo harán porque quieren maximizar cierta utilidad. La pregunta relevante es cómo aprenden, cómo adquieren patrones estables de conducta y cómo afecta el mundo exterior en la formación de las percepciones que los llevan a tomar ciertas decisiones.

#### **1.4. FUNDAMENTO FILOSÓFICO**

Desde la Antigüedad, la administración ha recibido gran influencia de la filosofía. Haimann<sup>quote</sup>, como también Koontz y O<sup>quote</sup> Donnell<sup>quote</sup> se refieren al filósofo griego Sócrates (470 a.C.-399 a.C.) quien, en su discusión con Nicómaco, expone su punto de vista acerca de la administración como una habilidad personal separada del conocimiento técnico y de la experiencia:

Con respecto a cualquier cosa que él pueda presidir, un hombre será, si sabe lo que necesita y si es capaz, de proveerlo, un buen dirigente, ya sea que tenga la dirección de un coro, de una familia, de una ciudad o de un ejército. ¿No es también un trabajo castigar a los malos y honrar a los buenos? Por tanto, Nicómaco, no despreciéis a los hombres hábiles en administrar sus propios haberes, pues los quehaceres privados difieren de los públicos sólo en magnitud, en otros aspectos son similares; pero lo que más se debe observar es que ninguno de ellos puede ser dirigido sin hombres. Los quehaceres privados no son dirigidos por una especie de hombre y los públicos por otra: pues aquellos que conducen los negocios públicos no utilizan hombres de naturaleza diferente de aquellos empleados por quienes dirigen los negocios privados; y quienes saben emplearlos, conducen tanto los negocios públicos como los privados juiciosamente, mientras que aquellos que no saben se equivocan en la administración de ambos.

Platón (429 a.C.-347 a.C.), filósofo griego, discípulo de Sócrates, se preocupó profundamente por los problemas políticos y sociales inherentes al

desarrollo social y cultural del pueblo griego. En *La República* expone su punto de vista sobre el estilo democrático de gobierno y sobre la administración de los negocios públicos.

Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.), otro filósofo griego, discípulo de Platón, del cual discrepó bastante, dio enorme impulso a la filosofía, así como a la cosmología, a la gnoseología, a la metafísica, a las ciencias naturales, abriendo las perspectivas del conocimiento humano de su época. Fue el creador de la lógica. En su libro *Política*, estudia la organización del Estado y distingue tres formas de administración pública, a saber:

- monarquía o gobierno de una persona (que puede redundar en tiranía);
- aristocracia o gobierno de una élite (que puede degenerar en oligarquía);
- democracia o gobierno del pueblo (que puede convertirse en anarquía);

En el tiempo comprendido entre la Antigüedad y el inicio de la Edad Moderna, la filosofía se dirigió hacia una variedad de preocupaciones que nada tenían que ver con los problemas administrativos.

Sólo a partir de Francis Bacon (1561-1626), filósofo y estadista inglés, considerado el fundador de la lógica moderna, basada en el método experimental e inductivo, vamos a encontrar alguna preocupación práctica por separar, experimentalmente, lo esencial de lo accidental o accesorio. Bacon se anticipó al principio de la prevalencia de lo principal sobre lo accesorio.

No obstante, el mayor exponente de la época fue René Descartes (1596-1650), filósofo, matemático y físico francés, considerado el fundador de la filosofía moderna. Fue el creador de las famosas coordenadas cartesianas y le dio un impulso muy valioso a las matemáticas y a la geometría de la época. En filosofía se hizo célebre por su libro *El discurso del método*, donde describe los principales conceptos de su método filosófico, hoy denominado método

cartesiano, cuyos principios son:

**1. principio de la duda metódica o de la certeza:** consiste en no aceptar como verdadera cosa alguna, mientras no se sepa con certeza - o sea clara y nítidamente - aquello que es realmente verdadero. Con esta duda metódica se evita el prejuicio y la superficialidad, aceptándose sólo como cierto aquello que sea evidente;

**2. principio del análisis por descomposición:** consiste en dividir y descomponer cada dificultad o problema en tantas partes como sea posible y necesario para su mejor adecuación y solución y resolverlas cada una independientemente;

**3. principio de la síntesis por composición:** se fundamenta en el hecho de conducir ordenada- mente nuestros pensamientos y nuestro raciocinio, comenzando por los objetivos y asuntos más fáciles y simples de conocer, para encaminarnos gradualmente a los más difíciles;

**4. principio de la enumeración (revisión general) o de 1a verificación:** consiste en hacer, en todo, recuentos, verificaciones y revisiones tan generales, de manera que nos quede la seguridad de que nada se ha omitido o dejado de lado.

*Hesiodo* en 'Los trabajos y los días' señala la base imprescindible de igualdad que ha de existir para que pueda darse la competición entre rivales. "Sólo los que previamente se consideran hombres, semejantes, y luego más abstractamente seres, iguales, pueden rivalizar unos frente a otros en aspiración a la excelencia".

*Rousseau* "Por igualdad no debemos entender que los grados de poder y riqueza sean absolutamente idénticos para todo el mundo, sino que el poder nunca será lo suficientemente grande para ejercer violencia y siempre será ejercido en virtud del cargo público y de la ley; y que, en lo tocante a las riquezas, nadie será lo suficientemente rico como para comprar a otro ni nadie tan pobre como para verse obligado a venderse".

*Locke* “Lo que a todos nos iguala, en cambio, es el apego a nuestra libertad natural que no consiente en vernos sometidos al capricho arbitrario de otro hombre”.

Para *Helvetius*, todos los hombres están dotados de un vigor intelectual y de un poder de atención suficientes para poder llegar al nivel de los más ilustres. La causa de que los talentos sean tan desiguales es siempre “el efecto de la diferencia de situación en que la suerte les ha colocado”, es decir la diversidad de ambientes, recursos económicos, instrucción, etc.” ¿De dónde procede la extrema desigualdad del entendimiento? De que nadie percibe precisamente los mismos objetos, ni esté precisamente en la misma situación, ni ha recibido la misma educación; y de que la suerte, que preside nuestra instrucción, no conduce a todos los hombres a minas igualmente ricas y fecundas. Es por tanto a la educación, tomada en el más amplio sentido que podamos dar a este término, con inclusión en él de la idea de suerte, a la que debemos referir la desigualdad de entendimiento”.

*Helvetius* es el promotor de la doctrina utilitarista - ‘la moral privada y las instituciones públicas deben buscar siempre aquello que suponga la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos’.

El utilitarismo se caracteriza habitualmente por la frase ‘lo mejor para el mayor número, una meta que los economistas han interpretado por regla general como equivalente a maximizar la suma de utilidades individuales. Por lo tanto, “se desentiende por completo de la distribución interpersonal de dicha suma *John Rawls* en su ‘Teoría de la justicia’, atiende tanto a la igualdad en sus aspectos más genéricos, como a las correcciones compensatorias que deben subsanar permanentemente las siempre renovadas desigualdades que genera un proceso social de libertad. *John Rawls* - “Las desigualdades económicas y sociales se han de tratar de forma que (a) procuren el mayor beneficio posible al que se encuentre en mayor desventaja y se asignen a oficios y posiciones abiertas a todo el mundo en condiciones de justa igualdad de oportunidades”.

Para Le Grand debe entenderse como socialmente injusto que los individuos reciban menos que otros como consecuencia de factores que se encuentran fuera de su control. Los factores que se encuentran fuera del control de los individuos se pueden entender como restricciones y éstas limitan las posibilidades en el que los individuos pueden hacer sus elecciones.

Por medio del mito, ya aludido, del “velo de ignorancia”, contrato inicial imaginario según el cual se establecen las normas más universalizables sin perjuicio relevante para nadie al ignorar cada uno de los socios cuál ha de ser su condición de partida.

¿Cómo luchar contra los privilegios injustificables sin agobiar injustamente a quienes más pueden valer por si mismos? La diversidad de la vida es una riqueza compuesta de diferencias entre sexos, razas, preferencias y talentos. No quisiéramos prescindir de ella pero tampoco convertirla en origen de jerarquías que condenen a ciertos seres humanos a la miseria embrutecedora, la ignorancia o la ausencia de derechos civiles. El perpetuo debate entre el equilibrio de lo que tenemos en común y la desigualdad de lo que nos convierte en únicos e irrepetibles sigue abierto”.

La distribución es justa si es el resultado de la elección que los individuos informados hacen entre conjuntos de elecciones iguales. La gente merece soportar las consecuencias de sus propias elecciones, suponiendo que el abanico de elecciones que se abre ante ellos sea aproximadamente el mismo que el de los demás.

Según Sartori, “la progresión histórica de la igualdad (de las igualdades> puede agruparse en cuatro clases o tipos: a) igualdad jurídico - política; b) igualdad social; c) igualdad de oportunidades, y d) igualdad económica”. De la importancia que se atribuya a la consecución de cada una de estas clases de igualdad se derivan importantes diferencias en los proyectos políticos y en las propias concepciones filosóficas.

Con el surgimiento de la filosofía moderna, la administración deja de recibir contribuciones e influencias de tipo filosófico puesto que el objeto de estudio de la filosofía se aleja enormemente de los problemas organizacionales.

Éticamente, aceptada una escala de valores y un objetivo general de largo plazo, debe entenderse como inmoral la conducta libremente adoptada en violación a esa escala y con omisión de ese objetivo.

Dada la escala respectiva, dentro de la ética prudencial, la valoración moral procede con sujeción a la existencia de la libertad de elegir. No habiendo posibilidades de opción, desaparece el requisito moral del acto y la calificación se desplaza hacia aquel que pudiendo elegir, entre distintos patrones de comportamiento exige de otro una conducta imposible.

Luego, para calificar la conducta del contribuyente es fundamental que éste haya tenido, frente a la disyuntiva moral, libertad de hacer elecciones entre distintos comportamientos posibles. En no existiendo libertad de elegir, desaparecen las exigencias éticas en la actividad posterior.

Llegados a este punto, deducimos que es evasor quien teniendo capacidad contributiva para elegir un comportamiento ético predeterminado opta por una actitud egoísta, y elude ilícitamente el compromiso social de atender equitativamente el precio común del entorno indivisible.

Entendidas las pautas del marco filosófico que rodea el acto evasivo, está claro existe un cierto grado de imposición a partir del cual la evasión se hace inevitable. Y para las economías regionales, donde la opción es el empleo público o la informalidad, la cuestión del cuentapropismo debe ser definida. Combate o bloqueo.

Quien ha entrado en la informalidad cuentapropista porque sus condiciones personales no le permiten eludir el desempleo ni soportar los costos de formalidad y tributación, desde un punto de vista rigurosamente moral, no puede ser tenido como evasor. Y en el caso, pensando que el

derecho es sentido común hecho norma, la actitud moral correspondiente es revisar la norma y recuperar la racionalidad del ordenamiento tributario.

## **1.5. FUNDAMENTO ÉTICO**

En la agenda política de los países latinoamericanos está presente la lucha contra la evasión tributaria y el contrabando, debido a su elevado impacto en la estabilidad económica, en las estrategias de desarrollo y en la gobernabilidad en general. De allí que en la mayoría de ellos se formulen estrategias de control o fiscalización tributaria, las cuales son fundamentales en dicha lucha, resulta claro que el esfuerzo por controlar el cumplimiento tributario y generar un riesgo creíble ante el incumplimiento no basta por sí solo para vencer las prácticas de evasión.

Es por ello, que no puede pretenderse solo el enfoque hacia lo económico financiero y legal, sino que es necesario ir mucho más allá y profundizar la relación que debe existir entre el Estado y el ciudadano, para ello es necesario desarrollar una cultura tributaria, que permita a los ciudadanos concebir las obligaciones tributarias como un deber sustantivo, acorde con los valores democráticos. Un mayor nivel de conciencia cívica respecto al cumplimiento tributario, junto a una percepción de riesgo efectivo por el incumplimiento, permitirá a los países de la región disminuir los elevados índices de evasión y contrabando existentes.

Teniendo claro tal como lo expresa Velarde (2006) que desarrollar dicha cultura no es, sin embargo, una tarea fácil, pues requiere la convergencia de políticas de control con políticas de carácter educativo. Para este autor, el objetivo debe estar orientado a la implementación de un conjunto de estrategias educativas por parte de las administraciones tributarias (nacionales, subnacionales e incluso locales) con la finalidad de desarrollar una cultura tributaria sólida, potenciando además sus acciones de fiscalización.

En este sentido, si la cultura es el conjunto de conocimientos, valoraciones y actitudes de un determinado grupo social, la cultura tributaria se refiere al conjunto de conocimientos, valoraciones y actitudes referidas a los tributos, así como al nivel de conciencia respecto de los deberes y derechos que derivan para los sujetos activos y pasivos de esa relación tributaria.

Lo anteriormente expuesto lleva a señalar igualmente que la existencia de una cultura tributaria, entre otros aspectos, facilita el cumplimiento de los deberes formales de los contribuyentes, por ello es necesario y conveniente su formación y desarrollo en el ámbito nacional y organizacional, lo cual constituye un factor de alto valor para lograr de manera voluntaria el aporte de los ciudadanos (as) a los ingresos ordinarios por concepto de tributos.

El fraude fiscal, que constituye una modalidad de la evasión fiscal, con la característica específica de implicar una voluntad precisa o dolo de transgredir la ley, es contrario tanto al ordenamiento positivo de cada Estado como a las reglas éticas.

La ética, en efecto, se traduce en un comportamiento de los individuos que tiene relevancia externa, también en sus relaciones con los otros.

Moral es siempre la exigencia de involucrar también a tus semejantes, señala Karl Friedrich Von Weizsacher, científico atómico alemán. El estudio de la ética y de la moral en un contexto democrático, tal y como es el en que nos encontramos, ha desviado la atención del análisis de la persona en cuanto *yo* individual hacia la del sujeto perteneciente a un contexto social y, por tanto, como agente moral que se comporta según principios éticos.

Los derechos y deberes fiscales se comprenden no sólo en las relaciones y en los efectos relacionados con las instituciones fiscales sino también en relación con el resto de la ciudadanía.

La premisa antropológica señala que tanto la fiscalidad como la economía son, por definición, un hecho no individual sino siempre colectivo.

Desde siempre, esta relación ha sido subrayada en la ética religiosa, comenzando por de la cita evangélica *“Dad al Cesar lo que es del Cesar y a Dios lo que es de Dios”*, *“Mateo 22, 15- 21*, que en su primer significado establece la supremacía de la ley sobrenatural sobre la humana pero que, al mismo tiempo, asevera que la ley del Cesar ha de obedecerse en tanto en cuanto no se opone a la de Dios.

Y las leyes de la justicia son por definición leyes de Dios. Y en la ética religiosa, una ley fiscal manifiestamente injusta puede justificar su violación. Basta pensar en las leyes fiscales de la época fascista contra los judíos o aquellas que resultaban manifiestamente confiscatorias.

Era tan fuerte y arraigada esta regla de la observancia fiscal que la acusación dada por los fariseos a Pilatos para condenar a Jesús es: *“hemos encontrado a éste prohibiendo pagar tributos al Cesar”*, *Lucas 23, 2*.

San Pablo afirma que *“el pago de los tributos es una obligación de conciencia”* y San Agustín condenó formalmente la evasión, incluso si se llevaba a cabo para realizar una donación a la Iglesia.

El deber de contribuir desde la perspectiva religiosa, y no sólo en la cristiana sino también en la islámica y oriental, es un fin a alcanzar a través de la propiedad privada, el beneficio o de la riqueza (*lo superfluo*). Éstos cumplen una función instrumental para la vida del individuo pero no sólo para el que los posee sino también para el prójimo y la colectividad (el *“bien comun”*). La fiscalidad es, en consecuencia, el instrumento para alcanzar estos objetivos y estos fines.

Actualmente, tanto en la ética religiosa como en la laica, quien defrauda viola el séptimo mandamiento: *“no robarás”* porque defraudar equivale a robar a la colectividad. Defraudar no es un robo al Estado sino a la comunidad. En el Catecismo social de la Iglesia se dice que la *“evasión fiscal cuando alcanza ciertas proporciones es un pecado mortal”*.

Es inmoral el fraude fiscal porque viola las reglas del mercado y como dice el papa Benedicto XVI en la Encíclica *Caritas in Veritate* “no hay mercado sin ética”.

El deber de pagar impuestos no se fundamenta en la obtención de los bienes y servicios recibidos sino en la solidaridad que implica una serie de deberes respecto de la comunidad en la que se habita, entre los cuales se encuentra el de contribuir a los gastos comunes, tal y como se afirma en la mayoría de las Constituciones modernas.

En todas las teorizaciones sobre la materia, la dialéctica entre ética y fisco se asienta en dos deberes fundamentales: 1.- *Todos debemos pagar los tributos a las instituciones públicas* 2.- *El deber de las instituciones públicas de diseñar un sistema tributario justo.*

Para que, en efecto, una ley fiscal pueda y deba ser observada, debe ser justa. Con ello se subraya que el deber o la obligación se dirigen en modo simétrico al contribuyente y a la ley.

Un tributo es justo y su evasión es éticamente condenable cuando es impuesta por una autoridad legítima por una causa justa y es atribuida de un modo igualitario.

En efecto, con el pago de los tributos los individuos, en virtud del fundamento de la solidaridad, sacrifican parte de sus rentas a favor de la colectividad y si esto no sucede de modo igualitario y generalizado, los defraudadores se benefician de los bienes y servicios financiados por los otros. Es por ello por lo que se habla de justicia social.

En la primera Encíclica social, la famosa *Rerum novarum* escrita por Leon XIII, se señala:

*“Como el derecho a la propiedad privada deriva no de una ley humana sino de la natural, el Estado no puede anularlo sino sólo atemperar su uso y armonizarlo con el bien común. Es injusto e inhumano exigir de los particulares más de lo debido bajo el pretexto de la tributación”; en otras palabras “la propiedad privada no debe ser oprimida por una tributación excesiva”.*

Las leyes no éticas son también aquellas excesivamente favorables para algunos contribuyentes, como sucede con las leyes de condonación o con los llamados “escudos fiscales”, o con las leyes con costes de cumplimiento tan complejos que conducen inevitablemente a la violación de la ley y a la sanción de su incumplimiento. Problemáticas, pero también éticamente reprobables, son las leyes fiscales cuyo fin es financiar un gasto no ético como pueda ser una guerra injusta.

Y en esta línea podríamos considerar también inmorales aquellas leyes que se aprueban sin el consentimiento del pueblo, prevaleciendo de una mayoría manipulada o corrupta.

No es por casualidad que hoy se tienda a ubicar el sistema de los derechos individuales en su relación con las instituciones entre los derechos humanos.

Justamente se ha afirmado que “la buena política depende de la moral o la moral depende de las leyes y de la buena política”. O expresado de otro modo: sobre el factor fiscal se mide la legitimidad del poder.

Esta conciencia del deber de pagar tributos y no defraudar ha devenido patrimonio de la cultura laica y civil desde hace algún tiempo. También en la ética laica los comportamientos de fraude y de evasión son condenados por tratarse de una violación de la norma fiscal, que tiene como efecto un daño en el bien común: la alteración de un proyecto de vida colectiva en el cual cada hombre está necesariamente encuadrado, y por el cual esta moralmente obligado a colaborar. La medida de tal desvalor viene dada por el hecho que existe un consenso universal sobre la necesidad de sancionar tales transgresiones en cuanto delito y, por tanto, con sanciones penales que conllevan la limitación del máximo valor: la libertad personal, a *violar* la *privacy* por razones fiscales. En otros términos, la medida del desvalor del fraude fiscal se percibe incluso frente a los valores con los que se confronta y sobre los que prevalece jerárquicamente para obtener reconocimiento.

Pero el fraude fiscal no es ético porque se traduce en una violación de las reglas de la leal competición sobre las cuales está fundado el mercado. Según Montesquieu:

*“el impuesto es..... una porción de los bienes que cada ciudadano entrega para tener a cambio la seguridad de los otros bienes”.*

El fraude fiscal es condenable porque son nefastas las recaídas negativas de la evasión. No sólo conduce a la distorsión de las reglas del mercado y de la competencia bajo la forma de ocultar subvenciones, llevanza de doble contabilidad, la pérdida de efectividad de las medidas de política económica, el fracaso de la política redistributiva, sino que lo más negativo de todo es el efecto emulador que puede tener respecto de los otros miembros de la colectividad que se pone de manifiesto también en la hipótesis de una reacción blanda del ordenamiento respecto de la evasión, sobre todo, la relativa los personajes notables y famosos. Con la evasión a nivel del individuo singular, se rompe la relación de lealtad y solidaridad entre el Estado y el contribuyente, pero más, incluso, entre ciudadano y ciudadana y comunidad política porque conduce a la desconfianza en el Estado como garante de la legalidad.

La evasión fundamenta la justificación de los otros a hacer lo mismo como autodefensa. Correctamente subraya el Cardenal Martini que

*“.. evasión y elusión – cualquiera que sea el pretexto, el presupuesto, o tal vez la razón que los motive - reflejan siempre el hecho que en la conciencia de los ciudadanos es mayor la tentación de la ética individualista que no la conciencia del sistema fiscal como bien publico”.*

Pero la ética se reconduce siempre a la responsabilidad individual. La moral enseña que es responsable de un robo no sólo quien roba sino también quien colabora, quien lo aprueba y no lo impide o denuncia. Según el teólogo Padre Muraro:

*“es justo saber quien evade los impuestos porque es justo defenderse de quien te perjudica (legítima defensa).”*

La estrategia adoptada en el Estado de California es que quien no paga los tributos entra en una lista negra denominada “*delinquent list*”.

Hoy el tema de la relación entre la evasión y la ética se ha convertido en un tema crucial en tanto en cuanto la evasión fiscal es un fenómeno que interesa a todos los Estados. Una – como ha sido afirmado – de las grandes injusticias en las que está todavía envuelta nuestra época.

La evasión en efecto se asocia a menudo con la corrupción en el sentido que la provoca, o bien que esta es el fruto de la evasión.

La ética es la regla en la cual se expresa no sólo los enunciados o parámetros de valor puramente teórico o de valores ideales comunes. La historia reciente ha demostrado y enseña también que las reglas éticas son los criterios a los que hay que acogerse necesariamente para asegurar la permanencia de la convivencia humana para el buen funcionamiento de la colectividad. Su transgresión nos conducirá a la ruina. Es por ello que no se trata de prescripciones abstractas sino de reglas de supervivencia.

## **1.6. FUNDAMENTO EPISTEMOLÓGICO**

El ser humano desde su inicio se ha enfrentado al dilema de explicarse el origen del conocimiento, de esa cuenta es que es conveniente exponer en forma concreta las corrientes epistemológicas, a efecto de ubicar desde sus orígenes tanto al método cuantitativo como al cualitativo.

Dentro de las corrientes que sobresalen desde un inicio de los anales de la historia, el escepticismo es uno de ellos: en la filosofía occidental, constituye una doctrina que niega la posibilidad de alcanzar el conocimiento de la realidad, como es en sí misma, fuera de la percepción humana. Por extensión gradual de su significado, la palabra escepticismo significa también duda de lo que es generalmente aceptado como verdad.

El racionalismo, en filosofía, constituye un sistema de pensamiento que acentúa el papel de la razón en la adquisición del conocimiento, en contraste

con el empirismo, que resalta el papel de la experiencia, sobre todo el sentido de la percepción. Para los seguidores del racionalismo (entre los que sobresalieron el francés René Descartes, el holandés Baruch Spinoza y el alemán Gottfried Wilhelm Leibniz) la principal fuente y prueba final del conocimiento era el razonamiento deductivo basado en principios evidentes o axiomas.

Así mismo se tiene el empirismo, doctrina que afirma que todo conocimiento se basa en la experiencia, mientras que niega la posibilidad de ideas espontáneas o del pensamiento a priori.

Es importante resaltar que dentro de las corrientes filosóficas de la ciencia, surge el positivismo, doctrina basada en la experiencia y en el conocimiento empírico de los fenómenos naturales. En virtud de lo anterior, el positivismo considera a la metafísica y a la teología como sistemas de conocimientos imperfectos e inadecuados. Destaca dentro de esta corriente epistemológica, la hipótesis, la teoría, la observación y experimentación.

Sin embargo, también surge el positivismo lógico, que resalta la importancia de la comprobación científica y del empleo de la lógica formal. Los positivistas buscan los hechos o causas de los fenómenos sociales con independencia de los estudios subjetivos de los individuos, a tal extremo que se afirma que el científico social debe considerar los hechos o fenómenos sociales como “cosas” que ejercen una influencia externa sobre las personas.

Otra de las corrientes filosóficas la constituye la fenomenología, doctrina que se encamina a clarificar la relación entre el acto de conocer y el objeto conocido. Por medio del método fenomenológico se puede distinguir cómo son las cosas a partir de cómo uno piensa que son en realidad, alcanzando así una comprensión más precisa de las bases conceptuales del conocimiento. El fenomenólogo, según Taylor y Bogdan (1987) quiere entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del actor. Examina el modo en que se experimenta el mundo. La realidad que importa es lo que las personas perciben como importante.

Adicionalmente, aparece el pragmatismo. La escuela estadounidense del pragmatismo, fundada por los filósofos Charles Sanders Peirce, William James y John Dewey a principios del siglo XX, llevó el empirismo aún más lejos al mantener que el conocimiento es un instrumento de acción y que todas las creencias tenían que ser juzgadas por su utilidad como reglas para predecir las experiencias.

Dentro del Siglo XX surge la falsabilidad, concepto acuñado por el filósofo Karl Raimund Popper, que designa la posibilidad que tiene una teoría de ser desmentida, falseada o 'falsada' por un hecho determinado o por algún enunciado que pueda deducirse de esa teoría y no pueda ser verificable empleando dicha teoría. Según Popper, uno de los rasgos de toda verdadera teoría científica estriba en su falsabilidad; si una teoría logra no ser falseada, puede mantener sus pretensiones de validez. Con este planteamiento, Popper pretendía resolver los problemas de la teoría de la inducción clásica del neopositivismo, así como introducir un mayor nivel de confrontación en el análisis de las pretensiones de verdad y validez de una teoría científica. Así, en lugar de verificar inductivamente una teoría, lo que se intenta es mantenerla a salvo de las posibilidades que esta teoría tiene de ser falseada.

Así mismo, y con base en Pérez Tamayo (2000), es interesante mencionar la posición de Lakatos, quién propone que el punto de comparación no deben ser teorías aisladas sino más bien conjunto de teorías, generados por modificaciones sucesivas de sus precesores, que de todos modos se conservan. A estos conjuntos de teorías afines Lakatos los denomina "Programas científicos de investigación". Así mismo, Lakatos expone que hoy en día se ha abandonado la esperanza de contar con una metodología que proporcione a los científicos un libro de recetas mecánicas para resolver problemas. Las metodologías modernas o lógicas del descubrimiento consisten simplemente en un grupo de reglas para la apreciación de teorías ya establecidas y articuladas.

Además, es interesante apreciar que Feyerabend negaba la posibilidad de elaborar un método "que contenga principios firmes, inmutables y absolutamente vinculantes como guía de la actividad científica" sometiendo a

crítica las más influyentes teorías de la epistemología contemporánea, desde el neopositivismo de Rudolf Carnap hasta el racionalismo crítico de Popper, pasando por la metodología de los programas de investigación científica de Imre Lakatos. Para Feyerabend, la ciencia es una actividad esencialmente anárquica: escapa a cualquier teoría del conocimiento que pretenda recoger en un único modelo de racionalidad el rico material de su propia historia, dado que las revoluciones científicas (por ejemplo, el paso del sistema tolemaico al sistema copernicano) acontecen cuando los grandes científicos (como Galileo) sostienen teorías y puntos de vista incompatibles con aquellos principios considerados evidentes, violando así los criterios de racionalidad aceptados por la mayor parte de los estudiosos.

De lo expuesto se sostiene que el método cuantitativo tiene un fundamento epistemológico positivo lógico, mientras que el cualitativo su marco es fenomenológico.

## **1.7. FUNDAMENTO JURÍDICO**

El Estado haciendo uso de su poder de imperium, y más concretamente de su poder tributario, tiene la facultad de detraer parte de la riqueza de los individuos de la colectividad para proveerse de los recursos necesarios para solventar el financiamiento de los gastos públicos.

Antiguamente este poder del Estado era irrestricto, y en muchos casos arbitrarios, y este absolutismo del poder tributario fue la causa principal de muchos conflictos sociales, sobre todo en la Edad Media.

El autor nacional Flores Polo acota al respecto:

*“Antiguamente el ejercicio del poder tributario era omnímodo. El Estado imponía los tributos de modo irrestricto y violento; sin garantías específicas para los contribuyentes.”*

Esto dio lugar a que surgieran mecanismos que frenaran estos ilimitados atributos, apareciendo así, por ejemplo, la Carta Magna en el Reino Unido, como una manera de establecer contrapesos a este ilimitado poder del Estado.

Vemos así que los principios tributarios surgen como una necesidad de poner coto a la arbitrariedad de que hacía gala el Estado al momento de ejercer su potestad tributaria. Y entre los diversos limitantes al poder de imposición del Estado encontramos en el Principio de la Capacidad Contributiva a uno de los más importantes, ya que podemos afirmar, a la larga, que permite distinguir cuando un impuesto es justo o cuando no lo es.

### **1.7.1 CAPACIDAD CONTRIBUTIVA**

El principio de la capacidad contributiva nace de la necesidad de contribuir al gasto público y del principio de la igualdad de las cargas públicas. Es deber de todo ciudadano el contribuir en la medida de sus posibilidades al financiamiento de los gastos en que incurre el Estado, ya que éste necesita de esos recursos para satisfacer las necesidades públicas, lo cual es su razón de ser primordial y principal motivo de existencia. Existe, pues, el deber de solidaridad de contribuir al gasto público, sin embargo, no todos estamos obligados de sacrificarnos de igual manera, porque existe el principio de la igualdad de las cargas públicas, que no alude a una igualdad material, cuantitativa, sino que es personal, cualitativa; se toma en cuenta la situación económica de cada quién.

La capacidad contributiva es la potencialidad de contribuir a los gastos públicos que poseen los individuos sometidos al poder tributario del Estado. Este concepto está íntimamente ligado al concepto de sacrificio y a la posibilidad de que un ciudadano renuncie a un goce directo y soporte tal renuncia; en otras palabras, constituye la medida con que él puede contribuir a los gastos públicos.

Se advierte así que la capacidad contributiva es la aptitud económica personal para soportar las cargas públicas en mayor o menor grado. Se deben tener en cuenta, pues, las condiciones particulares de cada uno de los individuos. Lo que se busca con este principio es que los ciudadanos de un Estado contribuyan a su sostenimiento en la cantidad más aproximadamente posible a

la proporción de sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos y rentas de que respectivamente disfrutan. Como dice el tributarista Raúl Barrios Orbegoso:

*“Capacidad contributiva es la capacidad económica de poder contribuir a los gastos públicos, que originan los servicios generales proporcionados por el Estado y que benefician a la colectividad.”*

A su vez, Andrade Perilla citando a Moschetti afirma:

*“Definimos la capacidad contributiva como la parte del potencial económico del contribuyente que por ser superior al mínimo exento, es susceptible de soportar cargas impositivas de acuerdo con el sistema tributario.”*

Este concepto de la Capacidad Contributiva tiene en Adam Smith a uno de sus más remotos antecedentes, ya que éste en su libro “La Riqueza de las Naciones” escrito en 1917, señala como primerísima regla tributaria la de Capacidad o Justicia, estableciendo que los súbditos de un Estado deben contribuir a su sostenimiento según sus respectivas capacidades.

Así visto el concepto de Capacidad Contributiva, podemos sostener en concordancia con el tratadista Montero Trabel, que éste es imposible de cuantificar y que la forma en que se puede investigar es a través de otros principios como el de Justicia e Igualdad tributaria.

*“En efecto, tratándose evidentemente de juicios subjetivos, que en última instancia buscan determinar una tributación justa y puesto que la justicia tributaria es parte esencial del Derecho Homónimo la determinación de la capacidad contributiva debe estar regida por principios jurídicos.”*

Y es el legislador quien debe atribuir al sujeto particular esta potencialidad de contribuir a los gastos públicos, tomando en cuenta la riqueza en posesión de una persona o un movimiento, y atribuyéndolo a ésta la magnitud de la capacidad contributiva y graduar así la obligación tributaria. La aptitud económica, pues, reposa en el patrimonio o riqueza propia del contribuyente.

Dino Jarach afirma que el concepto de capacidad contributiva es un concepto a priori para el Derecho, lo que hace que se dude de la posibilidad de introducir en la dogmática jurídica, un concepto apriorístico. Y es que es problema de la política financiera, (en base a sus presupuestos teóricos) elaborar el concepto de capacidad contributiva, con lo cual el legislador contaría con los elementos necesarios para discernir cuáles situaciones de hecho deben ser elegidos como síntoma de capacidad contributiva.

Podemos concluir, que aún siendo un concepto tan complejo, que involucra tanto a la Ciencia de las Finanzas como al Derecho Tributario en particular, hay una relativa coincidencia en la doctrina en sostener que, básicamente, se puede entender a la capacidad contributiva como la aptitud económica de los miembros de la comunidad para contribuir a la cobertura de los gastos públicos.

#### **1.7.1.1 Naturaleza Jurídica**

Visto el concepto de la Capacidad Contributiva, analizamos su naturaleza jurídica, esto es, desentrañar desde una perspectiva jurídica si este principio es simplemente una recomendación, un ideal de política tributaria al que debe tender todo el sistema impositivo; o si por el contrario debe ser tenida en cuenta por aquél, en el momento de elaborar las normas tributarias.

Al respecto, el maestro argentino Giulliani Fonrouge al comentar sobre el principio de la Capacidad Contributiva afirma:

*“Responde a un encomiable propósito de justicia tributaria a ser tenido en cuenta por el legislador, según su libre apreciación pero que no puede ser erigido en condición de dogma jurídico.”*

A pesar de la autoridad del jurista antes mencionado, no concordamos con su pensamiento y sostenemos, por el contrario, que el principio de capacidad contributiva no puede ser visto como una simple recomendación para el legislador sino que éste al elegir las situaciones de hecho que serán

consideradas como hechos imponibles que den nacimiento a las obligaciones tributarias, deben elegir necesariamente a aquellas que manifiesten directa o indirectamente, índices de capacidad contributiva en el sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria.

El maestro Giannini afirma que el juicio sobre la idoneidad de un determinado hecho para que sirva de índice de capacidad contributiva está reservado al legislador, y por lo tanto, aún cuando esa idea sea colocada como base de un tributo, constituye un concepto para jurídico que interesa al economista y no al jurista. No estamos de acuerdo con el autor italiano, puesto que, aunque este concepto es básicamente económico, al incorporarse a la legislación positiva de los Estados, adquiere su carácter jurídico y, por lo tanto, no puede ser ignorado al momento que éste elabora las normas tributarias.

Tanto el maestro italiano Giannini como el jurista argentino Giulliani Fonrouge coinciden en sostener que este es un concepto muy discutido, controvertido, confuso, y que no existe al respecto un criterio objetivo siendo además “difícilmente determinable”

Como hemos dicho, esta posición ha sido cuestionada por igualmente renombrados autores, con quienes coincidimos en afirmar que el principio de capacidad contributiva al estar consagrada, ya sea explícita o implícitamente en las Cartas Políticas de los Estados, adquiere relevancia jurídica y constituye el límite material en cuanto al contenido de la norma tributaria. No podemos negar el carácter económico que envuelve a este principio, sin embargo, no por ello podemos sostener que sea un concepto meta-jurídico.

Al haber sido “positivizado”, las leyes tributarias no pueden dejar de tomarlo en cuenta. Sainz de Bujanda afirma al respecto que no es posible negar relevancia jurídica a la idea de capacidad contributiva, como hacen, con notorio error, las tesis que proclaman la naturaleza sustancialmente económica de este concepto.

La norma constitucional al consagrar el principio de la capacidad

contributiva hace que este deje de ser una idea de justicia que vive ajena al ordenamiento positivo, para convertirse en un principio jurídico de imposición, positivizado, es más, constitucionalizado, y por lo tanto, el legislador no puede elegir arbitrariamente los presupuestos de hecho que son la base para la imposición, sino que se debe guiar por la capacidad contributiva. No es pues, un simple principio orientador, sino una auténtica norma obligatoria que el legislador no puede dejar de tomar en cuenta.

En el Perú, la doctrina nacional es unánime al afirmar que la Constitución Política de la Nación consagra en su artículo 74° de manera implícita el principio de capacidad contributiva al recoger los principios de igualdad y no confiscatoriedad. El autor Jorge Bravo Cucci señala al respecto:

*“No encuentra este principio, un fundamento positivo en el ordenamiento jurídico peruano. No obstante ello, apreciamos que el se encuentra ínsito en el ordenamiento jurídico fundamentalmente en lo que respecta a la especie tributaria “impuesto” en tanto se le reconoce y respeta al diseñar las normas impositivas que integran el Sistema Tributario Peruano y preponderantemente por encontrarse íntimamente relacionado con el principio de igualdad, siendo una especie de dobles del mismo...”*

Asimismo, el jurista Cesar Landa agrega sobre el tema que por el principio de generalidad que se deriva del principio de igualdad, todos los ciudadanos están obligados a concurrir en el sostenimiento de las cargas públicas, pero que ello no supone que todos deben, efectivamente, pagar tributos, sino que deben hacerlo todos aquellos que, a la luz de los principios constitucionales y de las leyes que los desarrollan, tengan la necesaria capacidad contributiva puesta de manifiesto en los hechos tipificados por la ley, es decir, que no se puede eximir a nadie de contribuir por razones que no sean la carencia de capacidad contributiva.

Por último, el profesor Julio Fernández Cartagena señala sobre este punto lo siguiente:

*“Como adelantamos, consideramos como premisa del presente artículo que la capacidad contributiva es un principio implícito en la Constitución peruana. Ello sobre la base de dos consideraciones fundamentales: (i) la capacidad contributiva es un*

*principio basado en la dignidad del hombre y el Estado Democrático de Derecho, y como tal se integra a la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3 de dicho cuerpo normativo; y, (ii) es el principio tributario por antonomasia, base de la cual derivan los demás principios consagrados por nuestra constitución.”*

Nosotros coincidimos con los autores antes citados ya que no cabe duda que el principio de capacidad contributiva esta implícito en la constitución política del país al recoger este los principios de igualdad y no confiscatoriedad.

### **1.7.1.2 Características**

Al analizar las características del principio de capacidad contributiva, lo que queremos desentrañar es, valga la redundancia, lo que lo caracteriza y lo hacen ser uno de los principios más importantes del derecho tributario. Aunque este principio goza de muchísimas características muy particulares, podemos sostener que las más importantes y principales son, primero, el ser el límite material del poder tributario y segundo, el ser la causa jurídica del impuesto.

### **1.7.1.3 Límite del Poder Tributario.**

La constitución consagra principios tributarios que limitan el ejercicio de este poder estatal, y entre ellos encontramos al de legalidad, igualdad, no confiscatoriedad, y del principio de capacidad contributiva hemos sostenido que está implícitamente consagrado en nuestra constitución y por ello es límite del poder tributario del Estado.

Así es, la principal característica del principio de capacidad contributiva es la de ser el límite material del poder tributario. El poder tributario tiene dos grandes limitaciones. En primer lugar una limitación formal por la cual solamente el órgano normativo pueda ser quien cree los tributos y que conocemos como principio de legalidad. En segundo lugar, una limitación que podemos llamar de fondo o material que restringe de manera inequívoca al poder del Estado de detraer parte de la riqueza de los contribuyentes y que es el principio de la capacidad contributiva.

Es casi unánime la doctrina en considerar a la capacidad contributiva como límite al poder tributario y es así que en esta línea encontramos a autores de la talla de Héctor Villegas, Pérez de Ayala, Sergio de la Garza, Matías Cortés y otros.

Sin embargo, autores tan renombrados como Giulliani Fonrouge y Giannini le niegan esta característica. Por ejemplo, el jurista argentino dice:

*“Con el propósito, loable por cierto de evitar la discrecionalidad en el ejercicio del poder tributario, una parte de la doctrina pretende condicionar su legitimidad a la existencia en el sujeto pasivo, de idoneidad o capacidad económica. La racionalidad de la tributación dependerá, según aquélla, de la capacidad contributiva de las personas...”*<sup>49</sup>

Sostiene el citado autor que dicha interpretación introduciría un elemento extraño a la juridicidad de la tributación y, por lo demás, de difícil determinación. Según él, en el orden de los conceptos jurídicos, el poder tributario no conoce otros limitantes que los inherentes a la soberanía o poder de imposición del Estado.

Vemos que aún siendo la capacidad contributiva esencial para la configuración del ideal de justicia dentro del Sistema Tributario, y por tanto, esencia y parte importante del derecho tributario, ha suscitado dudas a tal punto que autores reconocidos del derecho tributario estiman que la idea de capacidad contributiva no es idónea por su vaguedad e indeterminación, para constituirse en precepto jurídico.

A pesar de estos argumentos, como hemos sostenido, consideramos a la capacidad contributiva como uno de los principios limitativos del poder de imposición más importante que se ha consagrado constitucionalmente en la

---

<sup>49</sup> *Giuliani Fonrouge, Carlos M. Dereche Financiero, Ediciones Depalma: Buenos Aires Argentina, 6ª edición, 1997.*

mayoría de los ordenamientos jurídicos de los países democráticos, ya sea directa o indirectamente.

Así tenemos, que en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, en América Latina, así como en Inglaterra, España, Italia, Grecia, Portugal y los Países Bajos en Europa Occidental consagran en su legislación positiva al principio de capacidad contributiva.

Héctor Villegas ha dicho sobre la capacidad contributiva:

*“... las constituciones incorporan también el principio de capacidad contributiva que constituye el límite material en cuanto al contenido de la norma tributaria (así como el principio de legalidad o reserva es el límite formal respecto al sistema de producción de esa norma). Ambos principios constituyen el estatuto básico del contribuyente que la constitución ampara<sup>50</sup>.”*

Así, el tributo debe estructurarse de forma tal que grave a cada uno según su capacidad contributiva, lo cual significa, en otras palabras, que el hecho imponible que seleccione el legislador debe tener idoneidad abstracta como índice o indicio de capacidad contributiva.

El jurista español Sainz de Bujanda acota al respecto que el principio de capacidad contributiva actúa, sobre todo, dentro de la tributación como sistema, de tal suerte que la adecuación de los hechos imponibles a la capacidad contributiva se produce, primordialmente, a través de la conexión de unos hechos con otros y de la carga total que generan para los sujetos que lo realizan. El fundamento por el cual el legislador toma un hecho de la vida como presupuesto de una obligación tributaria es la existencia de una capacidad contributiva de la cual dicho hecho puede considerarse como índice sintomático. La ciencia tributaria al elegir un hecho imponible trata de gravar en él un objeto económico de imposición que se traduce directa o indirectamente en índice de capacidad contributiva<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Villegas Hector. *Curso de Finanzas y derecho Financiero Tributario* Sava. Edición Buenos Aires,

<sup>51</sup> Fernando Sainz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 1962. P.190

Podemos concluir que el principio de capacidad contributiva es pues, un límite esencial al poder tributario del Estado primordialmente porque, al estar consagrado, sea explícita o implícitamente en las constituciones de los Estados, éste sólo puede imponer tributos a sus súbditos en proporción a sus riquezas, en otras palabras, gravar según la capacidad contributiva, lo cual significa que el legislador tienen la tarea ineludible de decidir cuáles hechos reflejan dicha capacidad, es decir; cómo, cuándo y en qué medida los contribuyentes presentan capacidad contributiva. Como bien apunta el maestro argentino Villegas:

*“La aptitud económica de cada uno para tributar no se puede medir materialmente ya que tiene muchos inconvenientes. Para superarlos se pase de la base de considerar los acontecimientos o situaciones fácticas generadoras de la obligación de tributar, ... es decir, circunstancias fácticas que habitual y razonablemente significan capacidad contributiva, y a estas circunstancias el legislador trata de aprehender y convertir en hechos imponibles.”*<sup>52</sup>

Al haber sostenido que los principios tributarios son de obligatorio cumplimiento por parte del legislador, todas las normas de rango inferior deberán respetar este principio.

Es por ello que si los principios constitucionales no fueran respetados por quienes tienen la obligación de legislar en materia tributaria, entrarían a tallar los dos mecanismos que la propia constitución establece para garantizar la vigencia de las normas constitucionales que son la no aplicación de la norma inconstitucional y las acciones de inconstitucionalidad de las leyes, acción popular y acción de amparo.

---

<sup>52</sup>Rafael Rojima Villegas. *Compendio de Derecho Civil*. Editorial Porrúa. México 1978. P. 164

#### 1.7.1.4 Causa del Impuesto

Así como afirmamos que una de las más importantes características del principio de capacidad contributiva es la de ser primerísimo limitante al poder tributario del Estado, asimismo la capacidad contributiva es considerada por un gran sector de la doctrina como causa jurídica del impuesto.

Así por ejemplo, Pérez de Ayala y González opinan que la capacidad contributiva es “causa necesaria e insoslayable para la existencia del tributo”<sup>53</sup>.

Debemos recalcar la situación de que la simple creación de la norma tributaria no hace nacer a favor del fisco un derecho de crédito. Será sólo con la verificación o realización del hecho imponible previsto normativamente que surgirá la obligación por parte del sujeto pasivo de realizar el pago de la deuda tributaria para satisfacer de ese modo el derecho que ha surgido a favor del fisco. Y estos hechos imponibles o presupuestos de hecho tienen un contenido económico, es decir, significan un índice de capacidad contributiva o de contribuir a los gastos públicos, y ésta se manifiesta principalmente de tres formas: capacidad de adquirir riqueza (renta), posesión de la riqueza (patrimonio) y consumo de riqueza (gasto).

La Capacidad Contributiva como causa económica jurídica de la tributación se manifiesta principalmente en estos signos crediticios de la riqueza y de la renta de los sujetos, y esto es lo que realmente interesa a la tributación, ya que no todos los hechos humanos pueden estar sujetas a ésta, sino sólo aquellos que tengan un contenido económico porque ese contenido se traduce en capacidad contributiva y en ello encontramos a la causa jurídica del impuesto.

---

<sup>53</sup> Pérez de Ayala, José L. y González García, Eusebio, "Derecho Tributario" cit., p. 167

Dino Jarach en su obra “El hecho imponible”, sostiene al respecto:

*“En la relación impositiva el criterio justificativo, la razón última por la cual la ley toma un hecho de la vida como presupuesto de una obligación tributaria es la capacidad contributiva. Esta, en efecto, es la única razón que explica la existencia como presupuestos de obligaciones tributarias de hechos aparentemente diferentes, pero con la común naturaleza económica, es la única razón que explica la graduación del impuesto según la magnitud económica del presupuesto de hecho, es el único presupuesto que representa un puente entre la ley y el hecho imponible. Por esto nos parece que se puede identificar el concepto de la capacidad contributiva con el de causa jurídica del impuesto.”<sup>54</sup>*

El planteamiento sobre el concepto de causa fue hecho por el profesor Grizzioti<sup>55</sup>, el cual se modificó por la intervención del doctor Dino Jarach, introduciéndose el concepto de capacidad contributiva y la causa jurídica del impuesto quedó definida como la capacidad contributiva, en cuanto síntoma de participación del contribuyente en las ventajas generales y particulares derivadas de la actividad y de la existencia del Estado.

*Se diferenciaba pues, una causa indirecta o mediata (las ventajas que el contribuyente goza de la existencia y actividad del Estado), y la causa última o inmediata (la capacidad contributiva)<sup>56</sup>.*

Tampoco podemos encontrar a la causa jurídica del tributo en la mera verificación del presupuesto de hecho previsto por la ley, y decir así que se paga determinado tributo porque la ley así lo manda, siendo esta atribución del Estado en base a su soberanía fiscal que lo faculta a procurarse de los medios pecuniarios para satisfacer sus necesidades. Y es que, como apunta el profesor español Tulio Rosembuj, para la configuración del tributo no basta la sola mención de la coacción.

---

<sup>54</sup> Jarac, Dino. “El hecho imponible. Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo. Segunda Edición Editorial Abelardo Perrod: Buenos Aires 1971. P 70-74

<sup>55</sup> Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda, de Griozziotti, citado por Ernesto Flores Zavala en sus Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, tomo I, p. 142

<sup>56</sup> Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Editorial Cangallo: Buenos Aire Argentina, 1996.

*“Todo cuanto el elemento de la coacción no esclarece, se aclara apenas se piensa que el tributo es instrumento de la autoridad política para gravar manifestaciones de capacidad contributiva<sup>57</sup>.”*

Es por ello que debemos identificar el concepto de causa jurídica del tributo con el de capacidad contributiva. El tributo no puede ser impuesto como una medida arbitraria, ni puede ser una manifestación desordenada de la facultad de imperium del Estado ni de su potestad tributaria, simplemente debemos encontrar una justificación superior, fundamentalmente ético-jurídica, esto es la causa por la cual el Estado exige el pago de tributos, y ésta la encontramos en la capacidad contributiva.

Como bien apunta el profesor Dino Jarach:

*“Hemos sostenido en otras ocasiones, y lo repetimos, que la capacidad contributiva constituye lo que, con la extensión de un concepto ya elaborado y usado en el derecho privado, aunque todavía materia de discusiones y divergencias, se podría titular causa jurídica del impuesto.<sup>58</sup>”*

A su vez, el maestro Matías Cortéz Domínguez ha sostenido que lo que distingue al tributo de cualquier otra institución jurídica es su fundamento jurídico: La Capacidad Contributiva<sup>59</sup>.

Entre los autores nacionales, el tributarista Luis Duran Rojo ha sostenido que de acuerdo a lo establecido en reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional, todo tributo que establezca el legislador debe sustentarse en una manifestación de capacidad contributiva<sup>60</sup>, lo que en buena cuenta quiere es confirmar que la relación entre la capacidad económica y tributo constituye el marco que, en términos generales, legitima la existencia del tributo, lo que en esa perspectiva significa ligar al deber de contribuir al principio de capacidad

---

<sup>57</sup> Tulio Rosembuj, *Elementos de Derecho Tributario, II*, Barcelona, 1989, p.29.

<sup>58</sup> Jarach, Dino, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, Abeledo Perrot, Tercera Edición, Buenos Aires, 1999, pág. 221

<sup>59</sup> MATÍAS CORTÉS DOMÍNGUEZ.- *Ordenamiento Tributario Español, T.!*, pp.18

<sup>60</sup> Duran Rojo, Luis. “alcances del deber de contribuir en el Perú”. en: revista análisis tributario nro.211, agosto 2005. AELE. p.

contributiva, de modo que este se constituye base a partir de la cual aquel se operativiza.

Todas estas disertaciones nos llevan a concluir que, además de ser un principio tributario de máxima importancia, la capacidad contributiva es la causa misma de la existencia de un tributo. A decir del ilustre tributarista argentino Manuel de Juano:

*“La causa de la obligación tributaria, como enseñara Pugliese y con él la doctrina moderna financiera es, a nuestro juicio, la capacidad contributiva, o sea la capacidad económica de quien posee bienes o riqueza para el tributo, vale decir, la aptitud o potenciabilidad económica del individuo sometido a la soberanía de un Estado para contribuir al pago de los gastos públicos.”<sup>61</sup>*

Además agrega

*“pero ya podemos adelantar que es la capacidad contributiva donde debe verse la causa jurídica del hecho imponible, y no en el goce que los individuos obtengan de los servicios públicos que presta el Estado ni en la armonía o bienestar general de la colectividad, que sólo son la causa mediata de la tributación en cuanto ésta allega al erario los medios para satisfacer los gastos públicos que la actividad financiera del Estado originen.*

---

<sup>61</sup> Herrera Gerardo Nova. “ Principio de la Capacidad Contributiva ” Revista Derecho y Sociedad.

## **2.8 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS**

### **1. Administración Tributaria**

Organismo encargado de recepcionar las declaraciones de los contribuyentes y decide que cantidad controla y determina quien debe pagar impuestos y aplica las sanciones a quienes sean evasores.

### **2. Ambulante**

Agrupaciones comerciales que ejercen el comercio de productos generalizados en la vía pública o terrenos ya sea o no propiedad y que carecen de las más indispensable infraestructura para su funcionamiento adecuado.

### **3. Auditor tributario**

Funcionarios de la entidad recaudadora encargados de controlar las declaraciones tributarias, detectando a los evasores presentado un informe a la autoridad recaudadora respecto a su condición de correcta o no de cada una de ellas.

### **4. Contribuyentes.**

Individuos o empresas que deben presentar declaraciones a la administración tributaria y que deben determinar el impuesto que deben pagar,

### **5. Delito tributario.**

Constituye delito o contravención la violación de la relación jurídica tributaria para la cual se establezca una pena prevista por el código penal.

### **6. Economía informal.**

También denominada economía subterránea y corresponde a las actividades que no quedan registradas en las cuentas oficiales y pueden ser legales o ilegales y corresponder a transacciones de mercado o fuera de mercado. No todas estas actividades involucran evasión fiscal.

## **7. Evasión Tributaria**

El incumplimiento deliberado de las normas impositivas, entendiéndose por ello la omisión de declarar a la administración tributaria los hechos que originaron la obligación tributaria, o la utilización del fraude para ocultar la existencia de hechos gravados o generar la obtención indebida de beneficios impositivos

## **8. Impuestos.**

Tributo exigido en correspondencia a una prestación que se concreta de modo individual por parte de la administración pública y cuyo objeto de gravamen está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición de rentas o ingresos.

## **9. Impuesto General a las Ventas**

Son los ingresos provenientes de gravar la venta de bienes muebles, la prestación o utilización de servicios en el país, los contratos de construcción y otros que señale la ley.

## **10. Impuesto a la Renta**

Recurso que se obtiene de gravar las rentas de capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores que provengan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos, así como de las ganancias y de los beneficios obtenidos por los sujetos señalados por la Ley.

## **11. Sector Comercio**

El comercio no estructurado o informal incluye a las personas que laboran en micro negocios comerciales asociados a los hogares y los trabajadores vinculados a micro negocios registrados que operan sin un local, es decir, en vía pública, o en pequeños talleres o locales. Existen diversos tipos de comerciantes y vendedores, destacando los ambulantes.

## **12.Sector Industrial**

También llamado sector secundario de la economía. Se divide en dos subsectores: industria extractiva e industria de transformación.

## **13.Sector Informal**

Son los negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnología obsoleta o artesanal. Estas unidades económicas, en general se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos. Las actividades del sector informal son legales en sí mismas, sin embargo, pueden y en general es así, llevarse a cabo sin cumplir todos los requerimientos legales: licencias y registros por falta de conocimiento, o por imposibilidad de satisfacer todos los requerimientos que las leyes o regulaciones exigen.

## **14.Sistema Tributario**

Conjunto ordenado, racional y coherente de principios, normas legales e instituciones que establecen los tributos de un país que están destinadas a proveer los recursos necesarios para que el Estado cumpla con sus funciones.

## **15.Sujeto activo de la evasión tributaria.**

Se trata de aquel contribuyente a quien la ley impone el cumplimiento de la obligación de tributar.

## **16.Sujeto activo de la imposición.**

Representado por el ente público facultado para aplicar el tributo.

## **17.Sujeto pasivo de la imposición.**

Es aquel a quien corresponde el deber jurídico de cumplir la obligación tributaria.

**18. Sujeto pasivo de la evasión tributaria.**

Es el Estado o uno de sus entes públicos menores, facultados por delegación a aplicar los tributos.

**19. Objeto jurídico de la evasión tributaria.**

Desde el punto de vista patrimonial, se trata del monto de tributo no pagado al fisco, al cual se le restan ingresos.

**20. Potestad Tributaria**

Facultad que tiene el Estado de crear, modificar o suprimir unilateralmente los tributos.

**21. Tributo.**

El objeto del tributo es una prestación en términos de dinero en efectivo a que está obligado el contribuyente o ciudadano sujeto a su pago, pero con carácter excepcional, en algunas normas se encuentra reconocida la prestación en especie. Se reconocen tres tipos de tributos: los impuestos, las tasas y la contribución especial.

**22. Ilícito tributario.**

El ilícito tributario se entiende como la violación de las leyes financieras, de las cuales surja para el transgresor únicamente la obligación de pagar una cantidad de dinero a favor del Estado o de otro ente público. Para su represión se aplica la norma sancionatoria civil de contenido económico y moral.

## **CAPITULO III**

### **HIPÓTESIS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACION**

#### **3.1 HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **3.1.1 HIPÓTESIS GENERAL**

Existe una incidencia directa entre el sector informal y la evasión tributaria que impide un financiamiento sostenido de bienes públicos y de protección social.

##### **3.1.2 HIPÓTESIS SECUNDARIOS**

1. El comercio informal afecta significativamente al Sistema Tributario y reduce el nivel de recaudación del Impuesto General a las Ventas en el Perú.
  
2. La industria informal es uno de los sectores que no registra oficialmente sus ingresos y afecta significativamente la recaudación del Impuesto a la Renta en el Perú.

## **3.2 VARIABLE**

### **3.2.1. VARIABLE INDEPENDIENTE**

Incidencia del Sector Informal

### **3.2.2 VARIABLE DEPENDIENTE**

Evasión Tributaria

## **3.3. INDICADORES DE LA INVESTIGACIÓN**

- **Hipótesis General**

- **Variable Independiente**    **X=** Incidencia Sector Informal

**Indicadores:**

**X1** Comercio informal

**X2** Industria informal

- **Variable Dependiente**    **Y=** Evasión Tributaria

**Indicadores:**

**Y1** Recaudación del Impuesto General a las ventas

**Y2** Recaudación del Impuesto a la renta

- **Hipótesis Derivadas**

**Primera Hipótesis**

- **Variable Independiente** **X=** Comercio informal

**Indicadores:**

**X1** Intensidad de la regulación tributaria

**X2** Provisión ineficiente de bienes y servicios públicos

- **Variable Dependiente** Y= Evasión del Impuesto a las Ventas

**Indicadores:**

Y1 Costos de cumplimiento tributario

Y2 Percepción de los ciudadanos

**Segunda Hipótesis**

- **Variable Independiente** X= Industria Informal

**Indicadores:**

X1 Capacidad de fiscalización del Estado

X2 Deficiente educación

- **Variable Dependiente** Y= Evasión del impuesto a la renta

**Indicadores:**

Y1 Riesgo de ser detectado

Y2 Capacidad Productiva

## **CAPITULO IV**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **4.1 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

El presente estudio por la naturaleza de las variables materia de la investigación, responde a una investigación por objetivos.

##### **4.1.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN**

El presente estudio reúne las condiciones necesarias para ser denominado como “INVESTIGACIÓN DESCRIPTIVA”, porque los alcances de esta investigación no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre las variables observadas: sector informal y evasión tributaria, las cuales se enumeran, clasifican e informa aspectos relacionados a la realidad problemática.

##### **4.1.2 NIVEL DE INVESTIGACIÓN**

Es una investigación de nivel DESCRIPTIVO Y EXPLICATIVO.

#### **a) Descriptivo**

Por cuanto se describe el fenómeno de la evasión fiscal, sus características, se definen los elementos o factores que intervienen en este tipo de evasión y los métodos de medición del sector informal y evasión tributaria.

#### **b) Explicativo**

Este nivel está dirigido a responder a las causas que nos permitirán explicar por qué se suceden un hecho y en qué condiciones se dio, en relación a las preguntas que nos planteamos respecto al sector informal y la evasión tributaria.

### **4.1.3 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN**

Los principales métodos que se utilizaron en la investigación son:

#### **a) Descriptivo**

Por cuanto se especificará todo el marco teórico del sector informal y evasión tributaria; así como la forma de alcanzar la gestión eficaz en el marco de una economía social de mercado. El enfoque se hace sobre conclusiones dominantes o sobre cómo una persona, grupo o cosa se conduce o funciona en el presente.

#### **b) Analítico**

Este método ha permitido examinar la incidencia del nivel de informalidad tributaria frente al incremento de la evasión tributaria.

En el proceso de desarrollo de este trabajo de investigación, además de estos métodos se han aplicado otros, pero en menor incidencia, de modo que su adecuada complementación ha servido para obtener los resultados esperados en este trabajo. En todo caso, la utilización de métodos o cualquier procedimiento o técnica de trabajo no ha sido limitativa en el desarrollo de la investigación.

En síntesis esta investigación se ha desarrollado de la siguiente forma:

- Formulación del problema de investigación.
- Determinación de si el problema es adecuado para la investigación descriptiva.
- Selección del tipo adecuado de enfoque.
- Determinación de los objetivos del enfoque y traducción a variables del criterio.
- Determinación de las variables identificadas para las que: a) existen Técnicas adecuadas de recogida de datos, b) se pueden elaborar a tiempo técnicas adecuadas, c) las técnicas adecuadas no existen ni se pueden elaborar a tiempo.
- Determinación provisional del éxito potencial del enfoque propuesto.
- Identificación de la población necesaria de situaciones o sujetos de investigación.
- Determinación inicial sobre la disponibilidad de una muestra representativa.
- Decisión de los aspectos del enfoque para los que se puede obtener una muestra representativa.
- Evaluación final del éxito potencial del enfoque a la vista de los instrumentos adecuados de recogida de datos y de la muestra necesaria y de todos los resultados potenciales.
- Diseño de la recogida de datos
- .Recogida de datos.
- Análisis de datos.
- Preparación del informe final:
- Fase descriptiva,
- Fase comparativa o evaluativo;

- Conclusiones.

## 4.2 POBLACIÓN Y MUESTRA DE LA INVESTIGACIÓN.

### 4.2.1 Población.

Constituida por 2350,000 Micro y Pequeños Empresarios del Perú.

### 4.2.2 Muestra

Constituida por todos 400 Micros y Pequeños Empresarios de los distritos de San Martín, los Olivos e Independencia, donde se ubican aproximadamente el 40% de las micro empresas formales e informales y el 18% de las pequeñas empresas formales e informales existentes, de acuerdo a los datos de la ENAHO 2006. Además, Lima también concentra la mayor parte de la MYPE formal.

### 4.2.3 Descripción de la Muestra.

Se empleó la técnica del muestreo aleatorio simple, aplicando la siguiente fórmula:

$$n = \left\{ \frac{N \times z_{\alpha}^2 \times p \times q}{[d^2 \times (N - 1)] + [z_{\alpha}^2 \times p \times q]} \right\} / (1 - T)$$

Donde:

- N = Total de Micro y Pequeños Empresarios del Perú.
- $z_{\alpha}^2$  = (Valor de tabla normal según el nivel de confianza)<sup>2</sup>
- p = Proporción de Micro y Pequeños Empresarios
- q = 1 – p
- d = Nivel de precisión o margen de error establecido por el investigador
- T=Tasa de no respuesta establecida por el investigador

En este caso se ha procedido a hallar un tamaño muestral máximo, es decir, la proporción de Micro y Pequeños Empresarios ha sido establecida como el 50%.

Además se han determinado dos tipos de escenarios para el cálculo de la muestra. El escenario 1 considera un 95% de nivel de confianza y un margen de error del 5%, reemplazando los valores en la fórmula anterior se obtiene:

**Cuadro Nº 6**

<b>Escenario 1: 95% de Confianza y 5% de margen de Error</b>	
Total de población (N) :	2350000
Z :	1.96
Margen de error (d) :	0.05
Proporción de Micro y pequeños empresarios (q) :	0.5
q=1-p:	0.5
<b>n:</b>	<b>384</b>

En el escenario 2 se ha aumentado el nivel de confianza al 95.5% y se ha mantenido el margen de error del 5%, obteniendo:

**Cuadro Nº 7**

<b>Escenario 2: 97% de Confianza y 5% de margen de Error</b>	
Total de población (N) :	2350,000
Z :	2
Margen de error (d) :	0.05
Proporción de Micro y pequeños empresarios (q) :	0.5
q=1-p:	0.5
<b>n:</b>	<b>400</b>

Se observa que al aumentar el nivel de confianza también aumenta el tamaño muestral, ahora, tomando en cuenta el presupuesto de la investigación podríamos trabajar bajo el escenario 2.

Nuestro tamaño muestral al 95.5% de confianza, con un margen de error del 5% e incluyendo una tasa de no respuesta del 6%, es aproximadamente de 500 elementos.

### **4.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.**

#### **4.3.1 Descripción de las Técnicas de Investigación.**

- **Revisión documental**

Se ha utilizado esta técnica para obtener datos de las normas, libros, tesis, manuales, reglamentos, directivas, guías y proyectos relacionados con el sector informal y evasión tributaria.

- **Entrevistas**

Esta técnica se ha aplicado para obtener datos de parte de los Funcionarios de la Administración Tributaria SUNAT.

- **Encuestas**

Se ha utilizado un cuestionario de preguntas 14 con el fin de obtener datos para nuestro trabajo de investigación.

#### **Descripción de los Instrumentos de Investigación.**

- **Ficha bibliográfica.**

Instrumento que se utilizó para recopilar datos de las normas legales, administrativas, libros, revistas, periódicos, trabajos de investigación e Internet, relacionados con el sector informal y la evasión tributaria.

- **Ficha de observación**

Que nos permitió el acopio de datos mediante la lista de cotejo y anotar todas las características encontradas y halladas en la investigación.

- **Guía de Entrevista**

Instrumento que se ha utilizado para llevar a cabo las entrevistas con directivos y funcionarios de empresas e instituciones públicas.

- **Ficha de encuesta**

Este instrumento consta de 14 preguntas divididas en tres secciones: Sector informal y Evasión Tributaria; previamente validado por juicio de expertos de la especialidad en Pedagogía y Psicología, que nos permitió amoldar la estructura final de las preguntas para obtener resultados razonables.

## **4.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA RECOLECCIÓN DE DATOS**

### **4.3.1 TÉCNICAS**

- Procesamiento y análisis de datos recolectados.
- Utilización del procesador sistematizado Computarizado Word y Excel.
- Prueba de estadística: Descriptiva e Inferencia

### **4.3.2 INSTRUMENTOS**

Cuestionario y Encuestas

## **CAPÍTULO V**

### **PRUEBA DE HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **5.1. ESTRATEGIA DE ANÁLISIS**

##### **5.1.1 Diseño del Trabajo Operacional Estadístico y Análisis de la Encuesta**

Se aplicó encuestas a 400 micro y pequeños empresarios; en los distritos de San Martín de Porres, los Olivos e Independencia

Debe resaltarse que los instrumentos aplicados en el presente trabajo de investigación, se estructuraron de acuerdo al problema general planteado, los objetivos trazados, las hipótesis y sus respectivas variables.

##### **5.1.2 Estrategia para la Prueba de Hipótesis**

Se utilizan gráficos y tablas de resumen para describir a la población bajo estudio. Por la naturaleza de la investigación las hipótesis se apoyan en los resultados exploratorios muestrales así como en las entrevistas siempre dentro del marco teórico y conocimiento empírico del tema.

Luego se determinaron hipótesis de investigación que permitieron alcanzar las preposiciones señaladas:

### **Hipótesis general**

Las actividades informales reducen la base impositiva y constituye una de las causas de mayor impacto de la evasión tributaria que impiden un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social.

### **Hipótesis Derivadas:**

- H<sub>1</sub>.** El comercio informal afecta significativamente al Sistema Tributario y reduce el nivel de recaudación del Impuesto General a las Ventas en el Perú.
  
- H<sub>2</sub>.** La industria informal es uno de los sectores que no registra oficialmente sus ingresos y afecta la recaudación del Impuesto a la Renta en el Perú.

Estos datos se comprueban luego de haber realizado el análisis correspondiente de los cuadros presentados en el análisis de las encuestas.

### 5.1.3 Operacionalización de Hipótesis y Variables

#### Hipótesis general

Las actividades informales reducen la base impositiva y constituye una de las causas de mayor impacto de la evasión tributaria que impiden un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social.

Variable	Indicadores	Definición Operacional
<b>SECTOR INFORMAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comercio informal</li> <li>Industria Informal</li> </ul>	<p>El sector informal se define como el conjunto de unidades económicas que no cumplen con todas las regulaciones e impuestos. Más aun, las actividades informales emplean medios ilegales para satisfacer objetivos esencialmente legales. No son informales los individuos sino sus actividades, al punto que un agente económico puede participar de manera formal en un mercado pero de modo informal en otro. En la mayoría de los casos las unidades económicas desobedecen disposiciones legales precisas.</p> <p>Para lo cual se utilizó un cuestionario de 14 preguntas.</p>

#### Hipótesis Derivada 1:

El comercio informal afecta significativamente al Sistema Tributario y reduce el nivel de recaudación del Impuesto General a las Ventas en el Perú.

Variable	Indicadores	Definición Operacional
<b>COMERCIO INFORMAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intensidad de la regulación tributaria.</li> <li>Provisión ineficiente de bienes y servicios públicos.</li> </ul>	<p>El comercio es la rama de actividad informal que más trabajadores ocupa, es considerado a su vez como una actividad refugio, donde llegan los trabajadores de otras ramas. En este sector se encuentran numerosos comercios abiertos contiguos a otras viviendas en los barrios populares, dedicados a las ventas de alimentos, bazares, prendas de vestir, comidas.</p> <p>Para lo cual se utilizaron las preguntas:2,3,4,6 y 13.</p>

## Hipótesis Derivada 2:

La industria informal es uno de los sectores que no registra oficialmente sus ingresos y afecta la recaudación del Impuesto a la Renta en el Perú.

Variable	Indicadores	Definición Operacional
<b>INDUSTRIA INFORMAL</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacidad de fiscalización del Estado</li><li>• Deficiente educación</li></ul>	<p>La industria informal se caracteriza por la precariedad tecnológica con que opera esta rama de actividad, solo puede acceder a la producción de aquellos bienes que requieren procesos de producción simples e intensivos en trabajo, son esencialmente actividades como: confeccionistas de prendas de vestir, carpinteros, preparación de alimentos, talleres de pequeñas imprentas, zapateros, joyeros, talleres de productos metálicos.</p> <p>Para lo cual se utilizaron las preguntas: 7,8,9,10,11 y 14.</p>

### 5.1.4 Contrastación de las Hipótesis

#### 5.1.4.1 Matriz de datos

Población	Muestra
Micro y Pequeños empresarios en el Perú  = 2350,000	Micro y Pequeños empresarios ubicados en los distritos de Los Olivos, San Martín de Porras e Independencia Departamento de Lima  = 400

#### 5.1.4.2 Análisis de los resultados

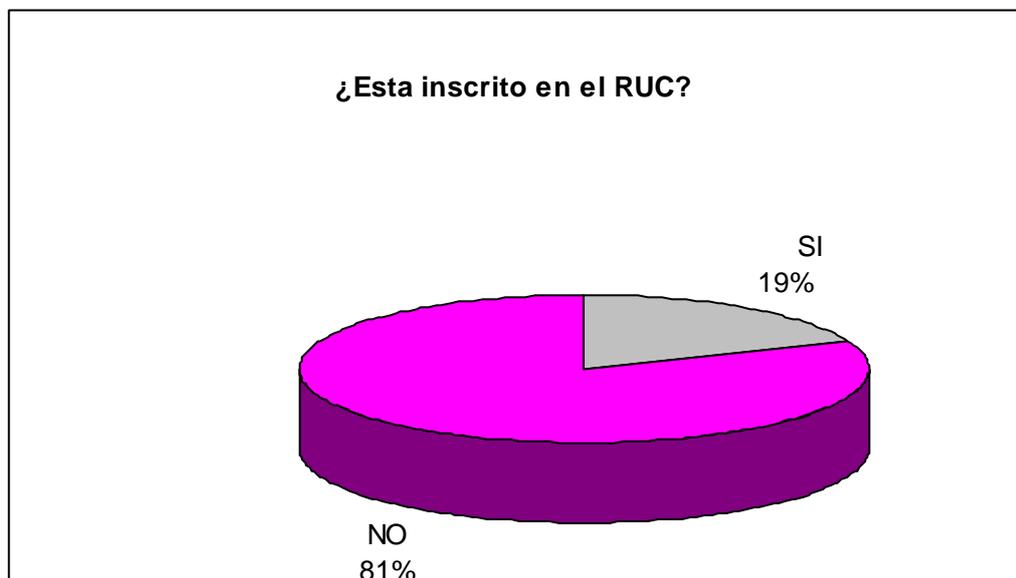
La encuesta dividida en dos partes: Sector Informal y Evasión Tributaria, fue tomada a 400 micro y pequeños contribuyentes, ubicados en los distritos los Olivos, San Martín de Porras e Independencia, de las cuales presentó el siguiente resultado:

#### SECTOR INFORMAL

##### 1. ¿Está inscrito en el RUC?

Cuadro Nº 8

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
SI	76	19
NO	324	81
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>



#### ANÁLISIS

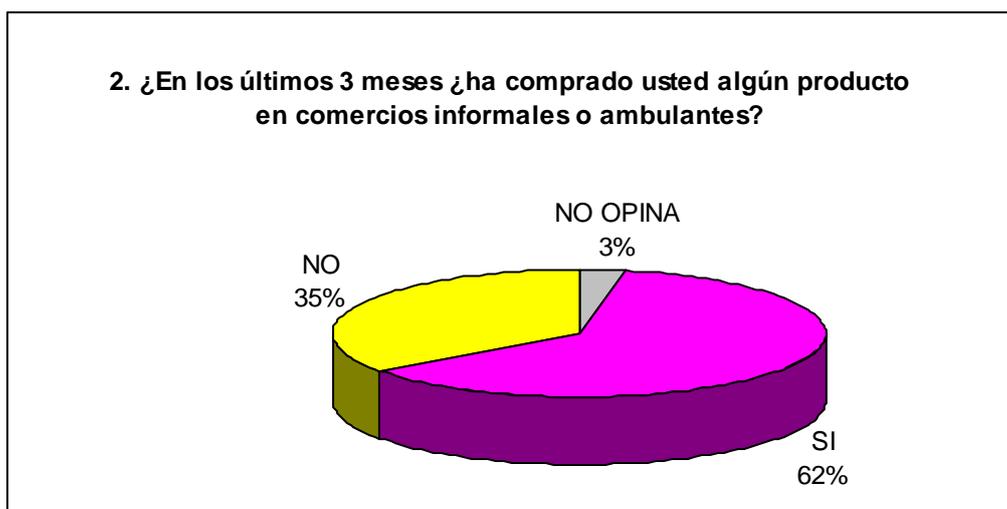
El 81 % contestó no encontrarse inscrito en el RUC y el 19% estar inscrito.

2. ¿En los últimos 3 meses ¿ha comprado usted algún producto en comercios informales o ambulantes?

Cuadro Nº 9

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
SI	248	62
NO	140	35
NO OPINA	12	3
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico Nº 2



### ANÁLISIS

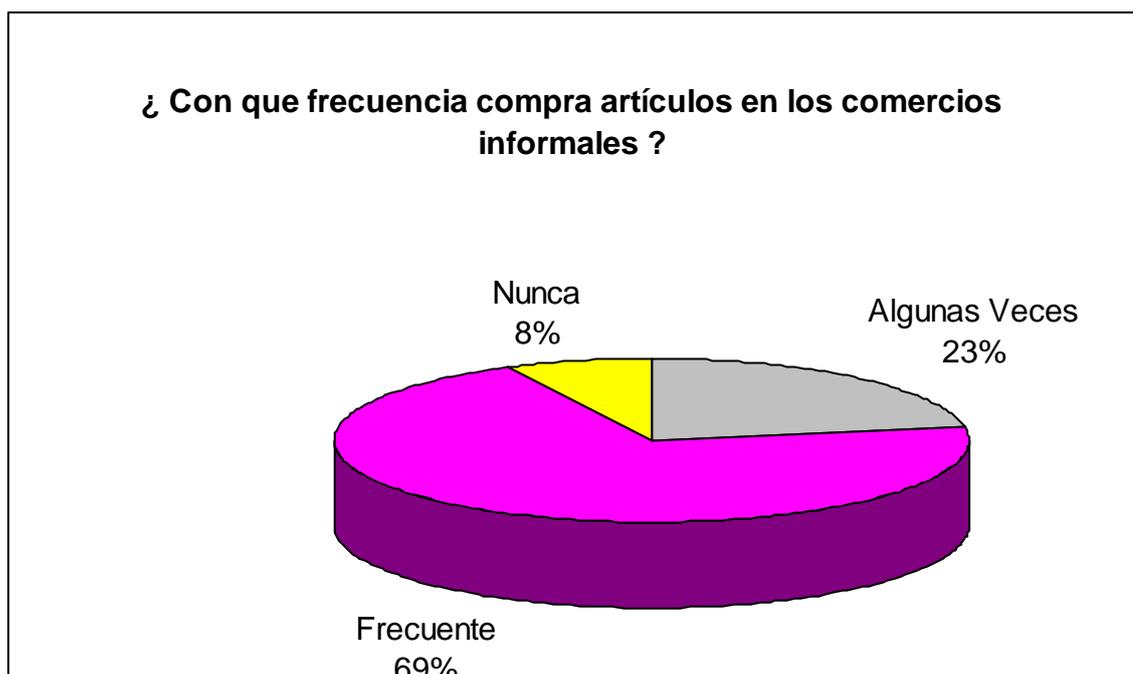
Los que consumen artículos expedidos en el comercio informal suman 62% ya sea que lo hagan de manera frecuente o de forma esporádica, un 35% contestó que no ha comprado algún producto en comercios informales o ambulantes mientras que un 3% no opina.

3. ¿Con que frecuencia compra artículos en los comercios informales?

Cuadro N° 10

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Frecuentemente	280	69
Algunas Veces	90	23
Nunca	30	8
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico N° 3



### ANÁLISIS

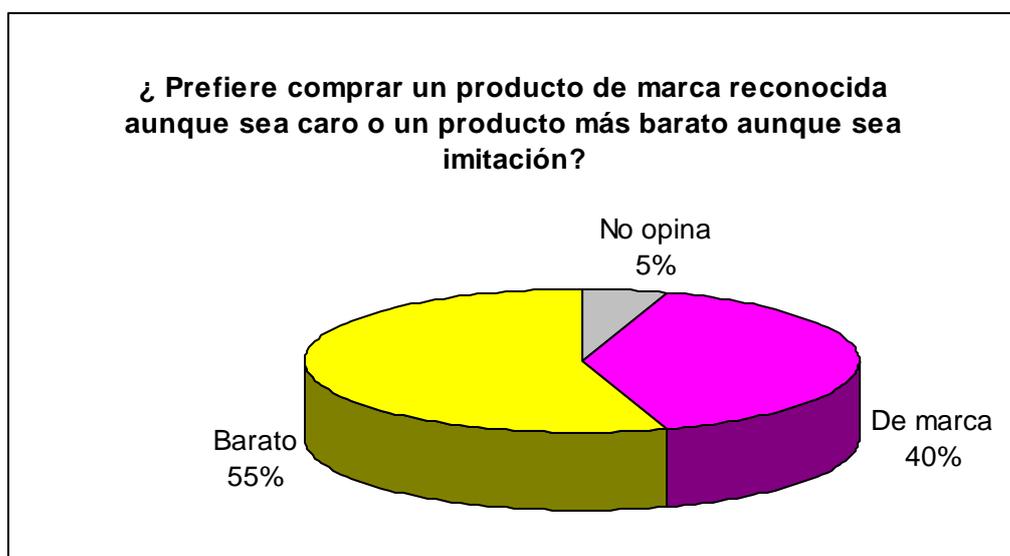
El 69% contestó que compra con frecuencia y el 23 % algunas veces artículos de los comercios informales acertó y el 8% que nunca compra.

4. ¿Prefiere comprar un producto de marca reconocida aunque sea caro o un producto más barato aunque sea imitación?

Cuadro N° 11

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
De marca	160	40
Barato	220	55
No opina	20	5
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico N° 4



## ANÁLISIS

Ante la disyuntiva de adquirir vs productos piratas el 55% de los encuestados prefieren productos de imitación a cambio de pagar menos, mientras el 40% declara optar por la marca reconocida aunque deba pagar más por él.

5. ¿Qué tan informado se considera Ud. en relación con el tema del pago y el cobro de los impuestos?

Cuadro Nº 12

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
totalmente	44	11
Poco	180	45
Nada	176	44
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico Nº 5



### ANÁLISIS

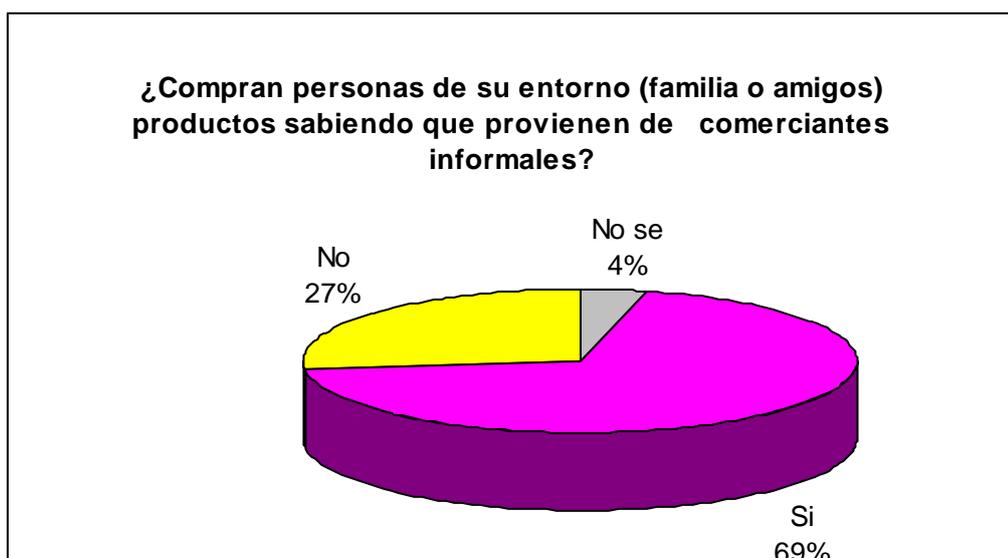
El 45% contestó estar poco informado, el 44 % señala no estar informado y un mínimo porcentaje del 11% responde estar totalmente informado en relación con el tema del pago y el cobro de los impuestos.

6. ¿Compran personas de su entorno (familia o amigos) productos sabiendo que provienen de comerciantes informales?

Cuadro Nº 13

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Si	276	69
No	108	27
No se	16	4
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico Nº 6



### ANÁLISIS

El 69% contestó afirmativamente respecto a que sus familiares compran productos que provienen de comerciantes informales, en tanto un 27% no adquiere productos de informales y el 4% no sabe.

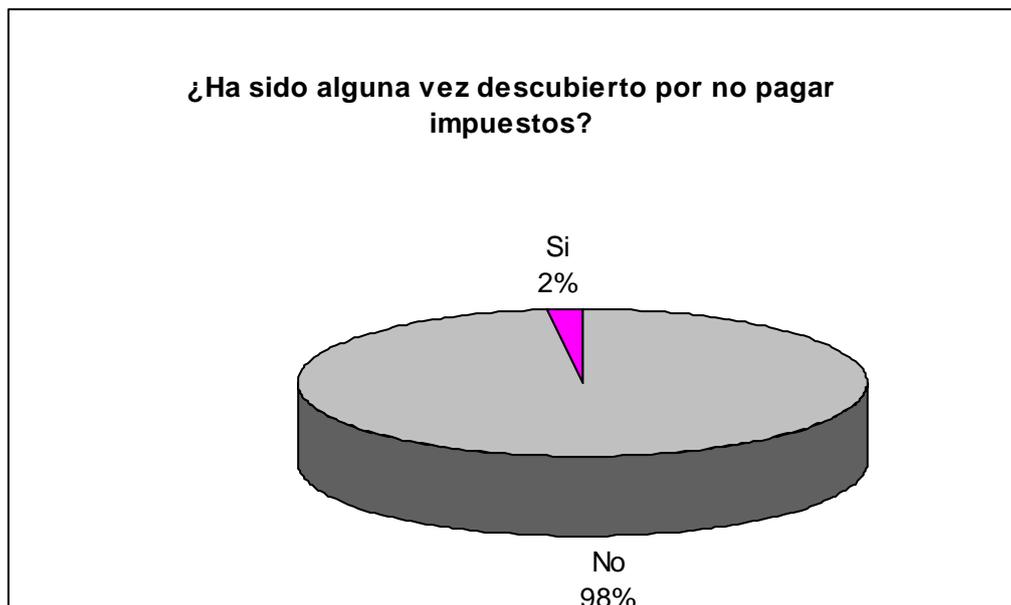
## EVASIÓN TRIBUTARIA

7. ¿Ha sido alguna vez descubierto por no pagar impuestos?

Cuadro Nº 13

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Si	8	2
No	392	98
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico Nº 7



### ANÁLISIS

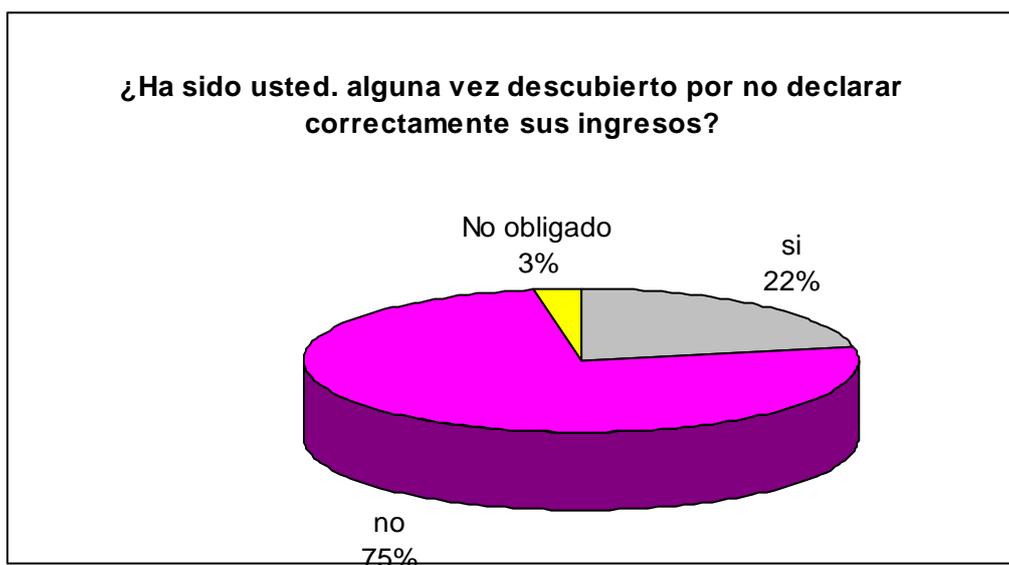
El 98% manifiesta no haber sido descubierto por no pagar impuestos y solamente el 2% ha sido descubierto por no pagar.

8. ¿Ha sido usted alguna vez descubierto por no declarar correctamente sus ingresos?

Cuadro N° 14

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Si	110	22
No	375	75
No estoy obligado	15	3
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>

Gráfico N° 8



### ANÁLISIS

El 75% contestó que ninguna vez fue descubierto por no declarar correctamente sus ingresos, el 22% señala si fue detectado y un 3% manifiesta no estar obligado a declarar.

9. ¿Considera que la SUNAT es efectiva en descubrir a los evasores?

Cuadro Nº 15

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Si	24	6
No	288	72
Algunas Veces	88	22
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico Nº 9



**ANÁLISIS**

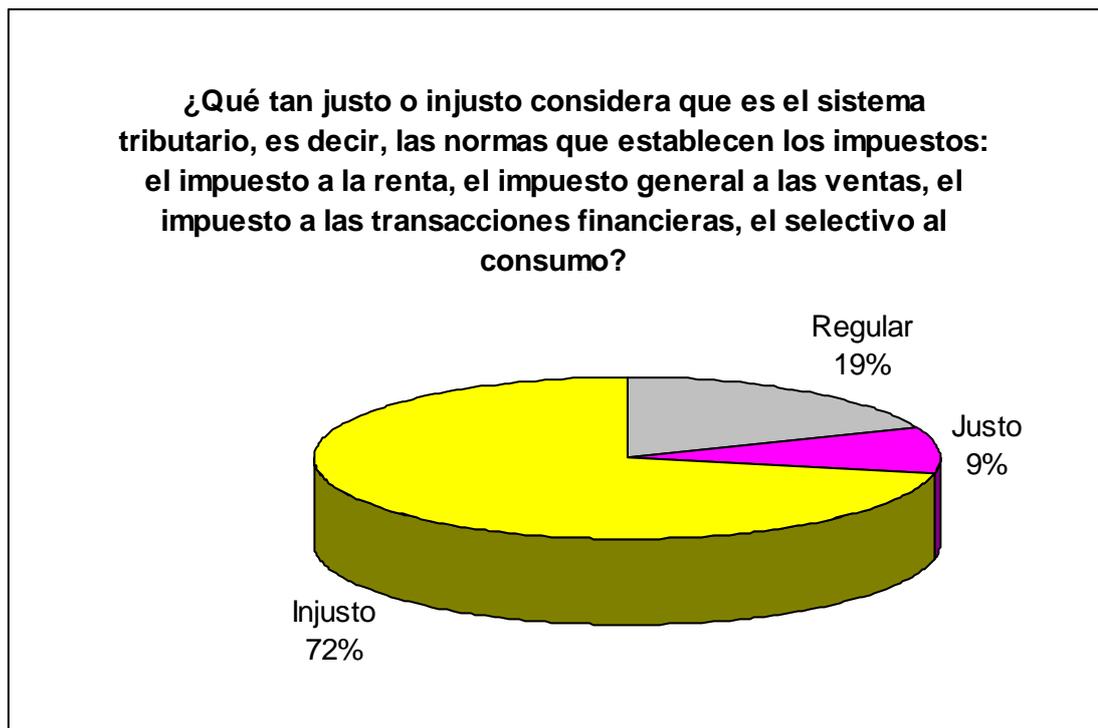
El mayor porcentaje 72% considera que SUNAT no es efectiva en descubrir a los evasores el 6% si es efectiva y el 22% considera que algunas veces.

10. ¿Qué tan justo o injusto considera que es el sistema tributario, es decir, las normas que establecen los impuestos: el impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas, el impuesto a las transacciones financieras, el selectivo al consumo?

Cuadro N° 16

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Injusto	288	72
Regular	76	19
justo	36	9
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico N° 10



### ANÁLISIS

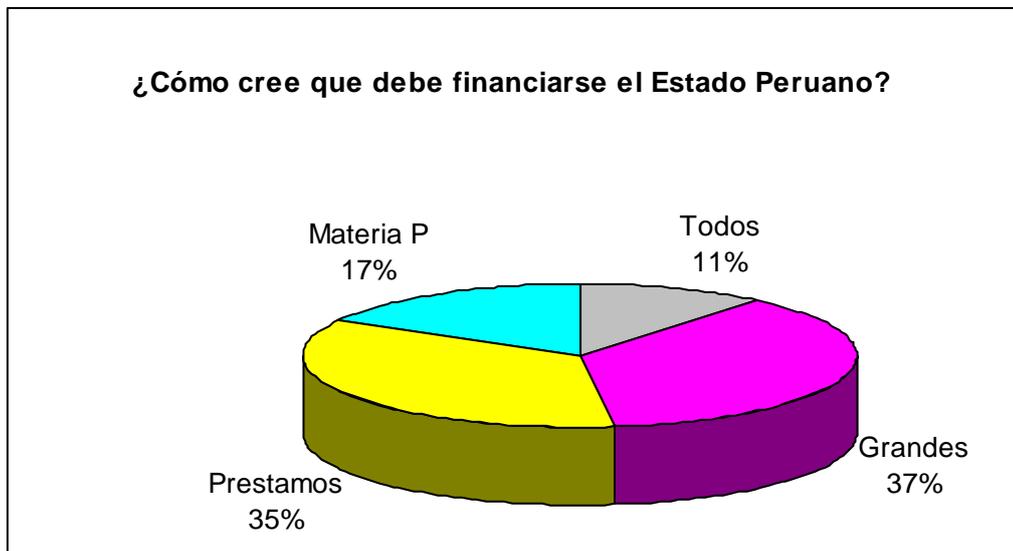
El 72% considera que el sistema fiscal actual es injusto, en tanto un 19% señala que el sistema es regularmente justo y el mínimo porcentaje 9% responde que el sistema es justo.

## 11. ¿Cómo cree que debe financiarse el Estado Peruano?

Cuadro Nº 17

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Grandes empresas	148	37
Todos	44	11
Prestamos	140	35
Materias Primas	68	17
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico Nº 11



### ANÁLISIS

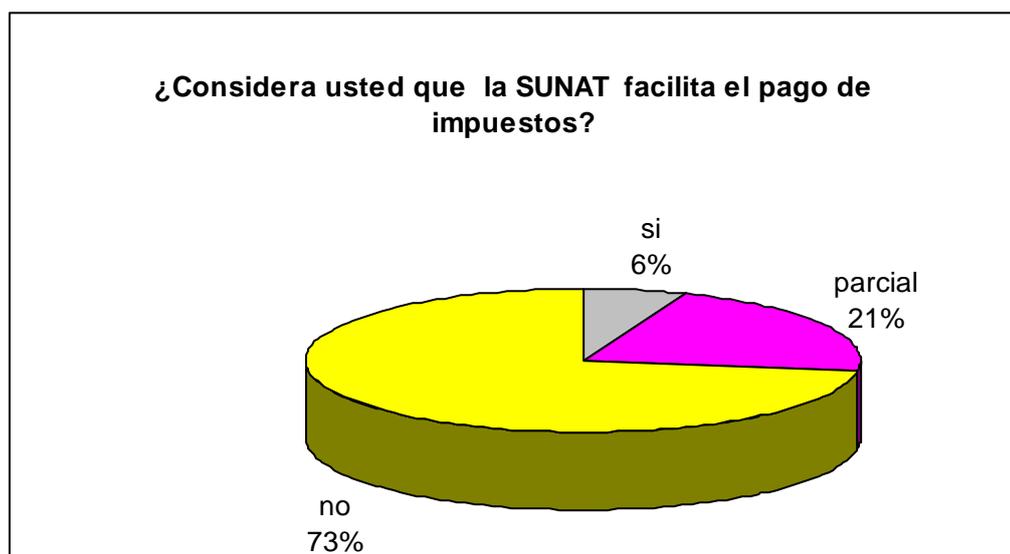
El 37% contestó que el Estado Peruano debe financiarse con los impuestos que pagan las grandes empresas, 35% con préstamos que se obtienen del extranjero, 17% con materia prima solamente el 11% considera que todos debemos contribuir con el financiamiento del Estado Peruano.

12 ¿Considera usted que la SUNAT facilita el pago de impuestos?

Cuadro Nº 18

Categorías	Frecuencia simple	Frecuencia relativa
Si	24	6
Parcialmente	84	21
No	292	73
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico Nº 12



**ANÁLISIS**

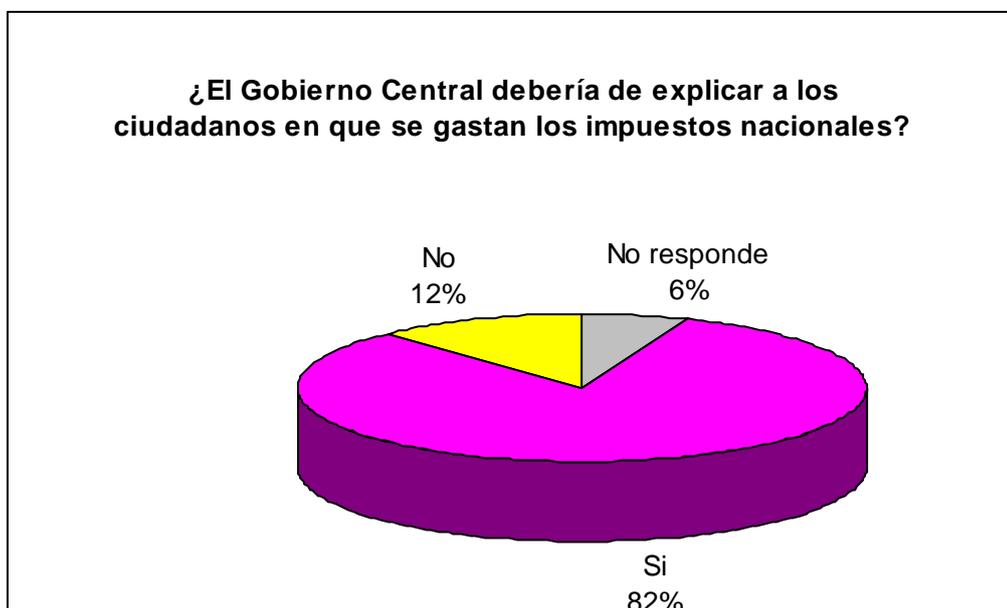
El 73% considera que la SUNAT no facilita el pago de impuestos, mientras que un 21% contestó parcialmente y un mínimo porcentaje 6% contestó que sí facilita.

13. ¿El Gobierno Central debería de explicar a los ciudadanos en que se gastan los impuestos nacionales?

Cuadro Nº 19

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Si	328	82
No	48	12
No responde	24	6
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Gráfico Nº 13



### ANÁLISIS

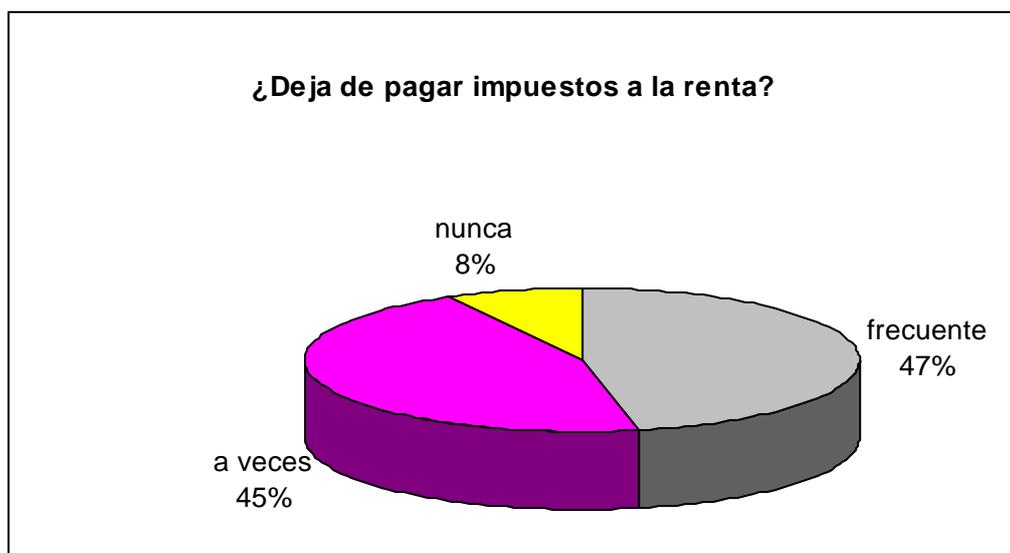
El 82% considera que el Gobierno Central debería explicar a los ciudadanos en que se gastan los impuestos el 12% no lo considera necesario mientras el 6% no responde.

14. ¿Deja de pagar impuestos a la renta?

Cuadro Nº 20

<b>Categorías</b>	<b>Frecuencia simple</b>	<b>Frecuencia relativa</b>
Con frecuencia	188	47
A veces	180	45
Nunca	32	8
<b>TOTAL</b>	<b>400</b>	<b>100%</b>

Grafico Nº 14



**ANÁLISIS**

El 47% confiesa frecuentemente deja de pagar el impuesto a la renta y un 45% señala a veces, el mínimo porcentaje de 8% señala que nunca deja de pagar el impuesto a la renta.

### **5.3.1 Contraste entre las variables independientes con las dependientes**

Las variables independientes guardan estrecha relación con las variables dependientes, como se ha podido observar al analizar los resultados de la encuesta aplicada a l micro y pequeños empresarios.

De esta manera, para la Hipótesis derivada 1: “El comercio informal afecta significativamente al Sistema Tributario y reduce el nivel de recaudación del Impuesto General a las Ventas en el Perú.” Observamos que se hace necesario establecer un marco legal que permita impulsar un programa de formalización de espacios públicos al alcanzar un porcentaje mayoritario del 69% de los encuestados quienes manifiestan que adquieren frecuentemente bienes del comercio informal, y un porcentaje del 23% quienes adquieren algunas veces, confirmándose esta respuesta con los resultados de un 69 % contestó afirmativamente respecto a que sus familiares compran productos que provienen de comerciantes informales.

En cuanto a la Hipótesis derivada 2: “La industria informal es uno de los sectores que no registra oficialmente sus ingresos y afecta la recaudación del Impuesto a la Renta en el Perú”, se observa que el 47% frecuentemente deja de pagar impuesto a la renta, un 45% señala a veces, el mínimo porcentaje de 8% señala que nunca deja de pagar el impuesto a la renta.

## CONCLUSIONES

1. El sector informal, asociado al comercio ambulatorio y actividades de producción no registradas oficialmente, origina implicancias negativas para el crecimiento económico de un país, siendo causa de la reducción de la base impositiva y evasión tributaria e impidiendo un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social.
2. Los resultados de las encuestas confirma que existe informalidad y evasión tributaria, ante la pregunta a los encuestados si están inscritos en el RUC, el 81 % contestó no encontrarse inscrito en el RUC y el 19% estar inscrito
3. El comercio informal, comprendido por comerciantes que no están registrados ante la Superintendencia de la Administración Tributaria (SUNAT), afecta al Sistema Tributario a consecuencia de la evasión del impuesto general a las ventas, que se produce en el momento en que los comerciantes del sector informal realizan transacciones mercantiles, y perciben el monto de los impuestos contenidos en el valor de las mercaderías, pero no trasladan a las cajas de la Administración Tributaria, porque no son sujetos de la obligación formal.
4. El resultado de las encuestas respecto al impuesto general a las ventas, confirman en un 72% que el impuesto la tasa que se aplica es injusta, en tanto sólo un 19% señala lo contrario.
5. La industria informal, comprendida principalmente por el industrial que se dedican de una manera completamente ilegal al desarrollo de alguna actividad manufacturera y no registra oficialmente sus ingresos ni los declara, afecta la recaudación del impuesto a la renta en nuestro país, porque no traslada a la caja fiscal de la Administración Tributaria por no estar identificados como sujetos de obligación formal.

6. El resultado de las encuestas señalan que existe evasión del impuesto a la renta, al responder los encuestados en un 47% que deja de pagar el impuesto a la renta y un 45% señala a veces, el mínimo porcentaje de 8% señala que nunca deja de pagar el impuesto a la renta

## RECOMENDACIONES

1. El Estado debe implementar un sistema impositivo más sencillo, como por ejemplo el Monotributo, a efecto que el micro y pequeño comerciante e industrial que aún se encuentra en la informalidad pase a ser formal, esto sumado a una adecuada política de comunicación y asistencia, permitirá mejorar el cumplimiento de las obligaciones y generar mayores recursos fiscales para la creación de infraestructura y mejoramiento de los servicios públicos.
2. La Administración tributaria debe realizar campañas de capacitación y sensibilización ciudadana, principalmente fomentando la inscripción en el RUC.
3. La Administración Tributaria debe contemplar un sistema impositivo que reduzca la tasa del impuesto general a las ventas, con la finalidad de reducir los altos índices de evasión en el comercio informal, esto a su vez, puede incluso generar mayores recursos fiscales para la creación de infraestructura y mejorar el servicio social.
4. Los comerciantes informales, deben tomar conciencia que el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, tratándose del impuesto general a las ventas, significa contribuir con el desarrollo de nuestro país.
5. La Administración Tributaria debe contemplar un sistema de declaración de ingresos que no perjudique la economía del micro y pequeño industrial, creando una tasa de impuesto a la renta más justa y que responda al cumplimiento voluntario del industrial informal.
6. Los industriales que no declaran sus ingresos y no pagan sus impuestos, deben tomar conciencia que la evasión tributaria perjudica el desarrollo de un país y nos afecta a todos los peruanos.

## PROPUESTA

Reducción de costos de cumplimiento de los contribuyentes mediante la simplificación del sistema tributario.

La alta tasa del IGV promueve la informalidad y la evasión tributaria. A su vez, es probable que empresas informales tengan trabajadores informales, por lo que la alta tasa del IGV incentiva la informalidad laboral reduciendo recursos a la seguridad social.

Reducir gradualmente de la tasa del IGV y del IPM, de 18% a 16%.

Realizar y publicar estudios anuales de evasión del impuesto a la renta y del impuesto general a las Ventas.

Rediseño del Nuevo Régimen Único Simplificado, disminuir el límite máximo de ingresos anuales de 360,000 hasta 216,000.

Racionalización de los sistemas de retenciones, percepciones y detracciones. Realizar una evaluación de estos regímenes con el objetivo de establecer los beneficios cuantitativos sobre la reducción de la evasión en cada uno de los sectores y productos aplicados.

Con base en esta evaluación, se debe proponer la exclusión de los sectores productos en los que el beneficio es poco significativo, y la reducción de la tasa de retención, percepción y detracción en los casos en que las devoluciones prueben que las tasas aprobadas han sido elevadas.

## FUENTES DE INFORMACION

ADAM, Susana (1995). "La utilización competente y Transferencia en la producción del sector no estructurado y Oficinas Servicio de Ibadán Nigeria", LIT, Hamburgo.

AQUINO, Miguel A La evasión tributaria. UNNE. 1998.

ARIAS Minaya, L.A. (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. El caso de Perú", Serie Macroeconomía del Desarrollo 95, CEPAL, Santiago de Chile.

ARTINA Daniel y López Murphy Ricardo. "Un Sistema Tributario para el Crecimiento", Buenos Aires, ADEBA, 1993.

BENÍTEZ Vera, Marlene. El contrabando en el Perú 2002-2005 y las Acciones de la SUNAT para combatirlo-IATA 2006.

BERGMAN Marcelo y Armando Nevarez. Evadir o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales del cumplimiento.

BORDIÚ, P. (1990), Sociología y cultura, México, Grijalbo.

CASTAÑOLA, Horacio, "La Aplicación de Regímenes de Retención y Substitución en el IVA.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA- CIAT  
Conferencia Concepto de elusión y de evasión tributaria y sus efectos.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.- CIAT. La Función de Fiscalización de la Administración Tributaria y el Control de la Evasión, 35 Asamblea General, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (1997). "El impacto de la crisis en estratos populares de los sectores formal e informal: implicancias para la medición y el análisis del subempleo", documento preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, subsede en México.

CONFERENCIA DEL CIAT Concepto de elusión y de evasión tributaria y sus efectos sobre la aplicación del Sistema Tributario" Venecia.

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT, Venecia, 1993, publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994.

CORTÉS Domínguez Matías.- Ordenamiento Tributario Español, T.!

Crimen y castigo: un enfoque económico", Diario of Política Economía, vol. 76

DE LA ROCA Jorge y Hernández Manuel "Evasión Tributaria e Informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del Enfoque de Discrepancias en el Consumo" Proyecto de Investigación Breve- CIES, Informe Final.

DE SOTO Hernando. "La economía informal futuro del tercer mundo", Revista Alternativas Económicas N° 122 Diciembre 1994, Paris.

DE SOTO Hernando. El otro sendero. La revolución informal en el tercer mundo. Ediciones La Découverte, 1994, Paris.

DE SOTO, Hernando. "El Otro Sendero", Lima, Ed. El Barranco, Lima, 1986.

DREYDEN A. y W. College (1996). "Vencer la batalla contra el sistema", en la exploración de Economía subterránea, estudios de la actividad ilegal y no declarada, Instituto de Investigaciones sobre el Empleo de Kalamazoo.

DURAN Rojo, Luis. "alcances del deber de contribuir en el Perú". en: revista análisis tributario nro.211, agosto 2005. AELE.

DURKHEIM Emile, Lecciones de Sociología, Física de las Costumbres y el Derecho , Buenos Aires 1974

VELARDE Estela ., Manuel (2002). El Perú y la tributación. SUNAT, Lima.

FENOCHIETTO, Ricardo (1999). "Métodos de estimación de la evasión impositiva y de la economía informal". En: Revista de la AFIP, No. 18. Buenos Aires, enero.

FEIGE La Nueva Economía Institucional Enfoque ", mimeo, Universidad de Wisconsin.

SAINZ DE BUJANDA Fernando, Hacienda y Derecho, Instituto de Derecho Público, Madrid, 1962.

FLEMING, M., J. y G. Romano Farell (2000). "La economía subterránea", Diario de Asuntos Internacionales, 53, N ° 2.

GAONA Escalante, "La Educación Tributaria como medida para incrementar la recaudación Fiscal en Ecuador", Escuela Superior Politécnica del litoral Guayaquil-Ecuador 2009.

GIULIANI Fonrouge, Carlos M. Dereche Financiero, Ediciones Depalma:Buenos Aires Argentina, 6ª edición, 1997.

GONZALES, Darío, "La Administración de Contribuyentes de Difícil Control". Hernandez Emile-Michel. El empresario informal en África y la legalidad, Humanismo y Empresa n°. 218, agosto, 1996.

HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar (2000). "Metodología de la Investigación", segunda edición, México D.F, McGraw Hill.

HERRERA Gerardo Nova. "Principio de la Capacidad Contributiva" Revista Derecho y Sociedad Instituto Libertad y Democracia (1989). Estimación de la magnitud de la actividad económica informal en el Perú, Serie Cuadernos Técnicos. Lima.

JARACH, Dino, "Finanzas Públicas y Derecho Tributario", Abeledo Perrot, Tercera Edición, Buenos Aires, 1999.

JARACH, Dino. "El hecho imponible. Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo. Segunda Edición Editorial Abelardo Perrod : Buenos Aires 1971.

JORRATT, Michael (2003). "Los instrumentos para la medición de la evasión tributaria". Mimeo, I Curso Internacional sobre Estimaciones Tributarias. Argentina, Septiembre.

KALDOR, N. (1962), "El papel de la fiscalidad en el desarrollo económico", Fiscal Políticas para el Crecimiento Económico en América Latina, Baltimore, MD, John Hopkins.

LAMAGRANDE Alfredo. Recomendaciones propuestas para reducir la evasión fiscal.

LOAYZA, Norman. (1996). "La economía del sector informal: un modelo sencillo y Algunas evidencias empíricas de América Latina", del Banco Mundial de Investigaciones sobre Políticas de Trabajo Libro 1727.

MIRUS, R. y R. Smith (1997). "Economía sumergida Canadá: Medición y Implicaciones ", en O. Lippert y Walker M. (eds.), La economía subterránea: Global La evidencia de su tamaño e impacto.

OIT (1991). "El Dilema del Sector Informal", trabajo presentado en la Conferencia Internacional del Trabajo en el año de 1991.

PÉREZ de Ayala, José L. y González García, Eusebio, "Derecho Tributario. Pinto, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", El trimestre económico, vol. 37(1), núm. 145, México, D.F. Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.

PITA, Claudino, "Los Sistemas Tributarios Latinoamericanos y la adecuación a la imposición de la renta a un contexto de globalización".

PORTES, Alejandro (1995). En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada, México: Miguel Ángel Porrúa.

PREBISCH, Raúl (1981). Capitalismo periférico. Crisis y transformación, México FCE.

ROJIMA Rafael Villegas. Compendio de Derecho Civil. Editorial Porrúa. México 1978.

ROUBAUD F. La economía informal en México, de la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica, Karthala,

SANABRIA Ortiz, Rubén; Código Tributario y los Ilícitos Tributarios. Ed. San Marcos. 3ra edición Lima 1997.

SANABRIA Ortiz, Rubén; Derecho Tributario e Ilícitos Tributarios. Editorial Gráfica Horizonte. Lima. 2001.

SCHNEIDER y Enste (2000). La economía Subterránea causas tamaño y consecuencia, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII.

SOUZA, P. R. y V. E. Tokman (1976). "El sector informal urbano", en Souza P. R. y V. E. Tokman (coords.), El empleo en América Latina, México: Siglo XXI

SUNAT (1995) "Cálculo de evasión tributaria";

SUNAT (2002) "Análisis de Impuesto a la Renta en el Perú.

TACCHI, Carlos Miguel: Evasión Tributaria. Ponencia presentada a la Conferencia Técnica del CIAT, Venecia, 1993, publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994.

TOKMAN, Víctor (2002), "Las políticas de empleo en la nueva era económica",

TOKMAN, Víctor. "Las Relaciones entre los Sectores Formal e Informal", en Revista de la CEPAL, N° 5, Santiago, 1978. ftn7

VILLEGAS Hector. Curso de Finanzas y derecho Financiero Tributario 8ava. Edición Buenos Aires.

VILLEGAS, Hector B. (2002) Derecho Penal Tributario. Buenos Aires. Ediciones Desalma.

# **ANEXOS**

## MATRIZ DE CONSISTENCIA

### TITULO DE TESIS: EL SECTOR INFORMAL Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA EN EL PERÚ

**RESPONSABLE: Mg. MARTHA LEONOR CHOY ZEVALLOS**

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES E INDICADORES	MARCO TEORICO	METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN
<p><b>A. PROBLEMA PRINCIPAL</b></p> <p>¿Cómo el sector informal incide en la evasión tributaria en el Perú?</p> <p><b>B. PROBLEMAS SECUNDARIOS</b></p> <p>1¿Cómo el comercio informal incide en el Sistema Tributario y reduce el nivel de recaudación del Impuesto General a las Ventas en el Perú?</p> <p>2¿Cómo la industria informal es uno de los sectores que no registra oficialmente sus ingresos y afecta la recaudación del impuesto a la Renta en el Perú?</p>	<p><b>OBJETIVO PRINCIPAL</b></p> <p>Señalar cómo el sector informal fomenta la reducción de la base impositiva y evasión tributaria, impidiendo un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social</p> <p><b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b></p> <p>1. Determinar cómo el comercio informal afecta al Sistema Tributario y la recaudación del Impuesto General a las Ventas en el Perú.</p> <p>2. Establecer por qué la industria informal no registra oficialmente sus ingresos y afecta la recaudación del Impuesto a la Renta en el Perú.</p>	<p><b>HIPÓTESIS GENERAL</b></p> <p>Existe una incidencia directa entre el sector informal y la evasión tributaria que impiden un financiamiento sostenible de bienes públicos y de protección social</p> <p><b>HIPÓTESIS DERIVADAS</b></p> <p>1. El comercio informal afecta significativamente al Sistema Tributario y reduce el nivel de recaudación del Impuesto General a las Ventas en el Perú.</p> <p>2. La industria informal es uno de los sectores que no registra oficialmente sus ingresos y afecta significativamente la recaudación del Impuesto a la Renta en el Perú</p>	<p><b>VARIABLE INDEPENDIENTE</b></p> <p>- (x) Incidencia Sector Informal</p> <p><b>VARIABLE DEPENDIENTE</b></p> <p>- (y) Evasión Tributaria</p> <p><b>SUB VARIABLES</b></p> <p>-Comercio informal</p> <p>-Industria Informal</p>	<p><b>Antecedentes de la Investigación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Internacional</li> <li>- Nacional</li> <li>- Local</li> </ul> <p><b>Bases Teóricas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. El caso de Perú (Arias Minaya)</li> <li>- Economía Informal (Hernando De Soto)</li> <li>- Criterios para estimar la evasión (Fenochietto (1999) y a Rojas (2004)</li> </ul>	<p><b>Tipo de Investigación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descriptivo y Analítico</li> <li>- Diseño de investigación No Experimental Correlacional</li> </ul> <p>- <b>Población:</b> 2350,000 Micro y pequeños empresarios del Perú.</p> <p>- <b>Muestra:</b> 400 Micro y pequeños empresarios de los distritos de San Martin, Los olivos e Independencia</p> <p>- <b>Técnicas de recolección de información:</b> Documentos Cuestionario</p> <p>- <b>Instrumentos</b> Encuesta</p> <p>- <b>Fuentes Bibliográficas</b> Directas e Indirectas.</p>

## ENCUESTA

**1 ¿Está inscrito en el RUC?**

Si [ ]      No [ ]      No opina [ ]

**2 ¿En los últimos 3 meses ¿ha comprado usted algún producto en comercios informales o ambulantes?**

Si [ ]      No [ ]      No opina [ ]

**3 ¿Con que frecuencia compra artículos en los comercios informales?**

Con frecuencia [ ]      Nunca [ ]  
A veces [ ]  
Esporádicamente [ ]

**4 ¿Prefiere comprar un producto de marca reconocida aunque sea caro o un producto más barato aunque sea imitación?**

De marca aunque sea caro [ ]  
Barato aunque sea de imitación [ ]  
Ns/Nc [ ]

**5 ¿Qué tan informado se considera Ud. en relación con el tema del pago y el cobro de los impuestos?**

Mucho [ ]      Poco [ ]  
Bastante [ ]      Nada [ ]  
Algo [ ]

**6. ¿Sabe si personas de su entorno (familia o amigos), compran productos del comercio informal?**

Siempre [ ]      Nunca [ ]  
Casi siempre [ ]      [ ]  
A veces [ ]

**7. ¿Ha sido alguna vez descubierto por no pagar impuestos?**

Si [ ]      No [ ]

**8. ¿Ha sido usted alguna vez descubierto por no declarar correctamente sus ingresos?**

Si [ ]      No [ ]      No opina [ ]

**9. ¿Considera que la SUNAT es efectiva en descubrir a los evasores?**

Siempre [ ]      Nunca [ ]  
A veces [ ]

**10. ¿Ha sido Ud. alguna vez sancionado por no pagar impuestos?**

Si [ ]      No [ ]      No opina [ ]

**11. ¿Qué tan justo o injusto considera que es el sistema tributario, es decir, las normas que establecen los impuestos: el impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas, el impuesto a las transacciones financieras, el selectivo al consumo?**

Muy Justo [ ]      Injusto [ ]  
Justo [ ]      Muy Injusto [ ]  
Regular [ ]      No opina [ ]

**12. ¿El Gobierno Central debería de explicar a los ciudadanos en que se gastan los impuestos nacionales?**

Si [ ]      No [ ]      No opina [ ]

**13. ¿Con qué cree que debe financiarse el Estado Peruano?**

Impuestos que pagan las grandes empresas [ ]	Venta de Materia Prima y propiedades del Estado [ ]
Impuestos que pagamos Todos [ ]	Préstamos y Donaciones [ ]

**14. ¿Deja de pagar impuestos a la renta?**

Siempre [ ]      Nunca [ ]  
A veces [ ]

