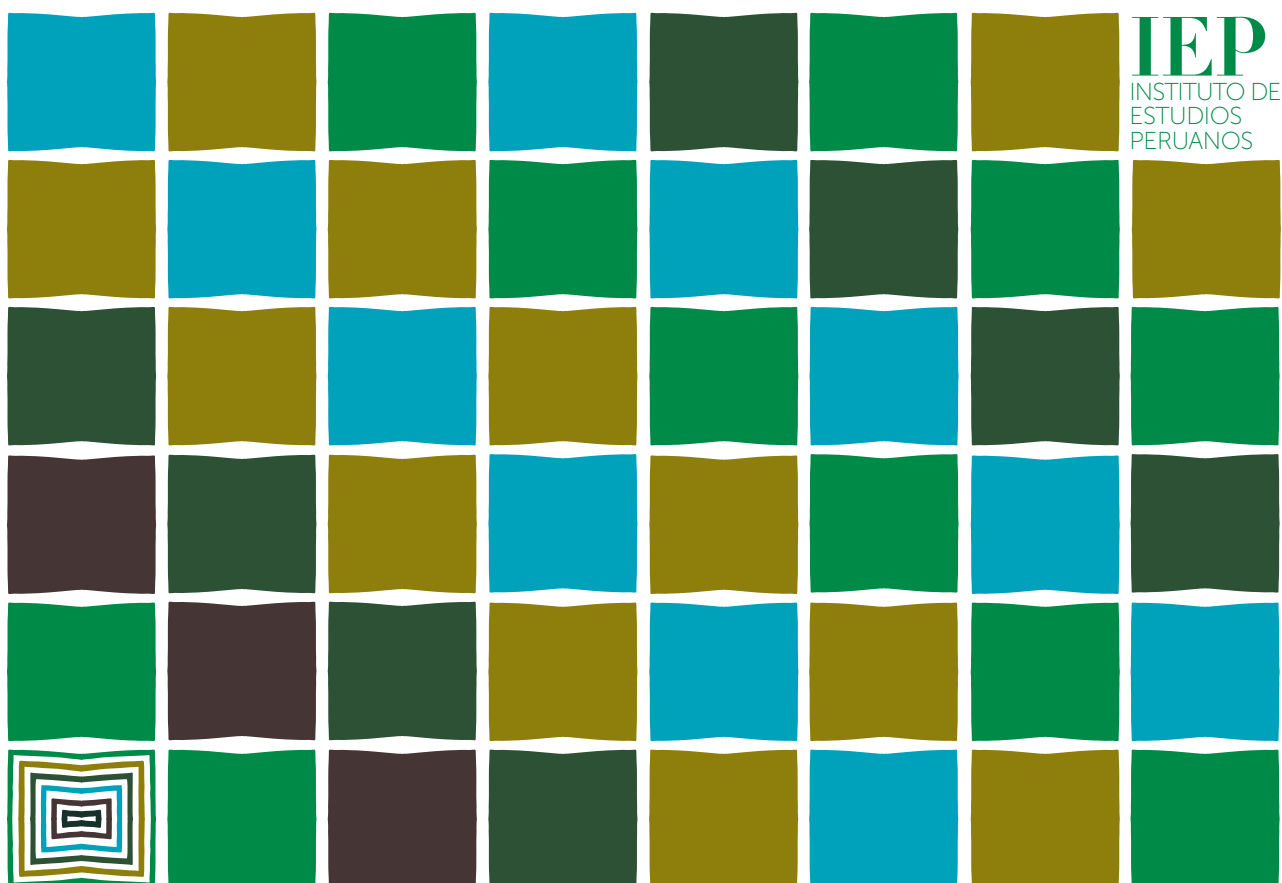


Programa Institucional

El PODER
en el PERÚ

Jorge Morel
Carolina Trivelli
Yerel Vásquez
José Antonio Mendoza

PODER Y TRIBUTACIÓN EN EL PERÚ: UN BALANCE BIBLIOGRÁFICO



Jorge Morel
Carolina Trivelli
Yerel Vásquez
José Antonio Mendoza

PODER Y TRIBUTACIÓN EN EL PERÚ: UN BALANCE BIBLIOGRÁFICO

Documento de Trabajo N.º 269



Este documento forma parte del proyecto "País de ingreso medio...sin impuestos: influencias, ciudadanía y prácticas de acatamiento y resistencia en la política tributaria (1993-2018)" desarrollado en el marco del Programa Institucional "Configuración y el ejercicio del poder en el Perú del siglo XXI" del Instituto de Estudios Peruanos, con financiamiento de la Fundación Ford.

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 15072
Central telefónica: (51-1) 200-8500
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN digital: 978-9972-51-997-0

Documento de Trabajo-269 (ISSN 1022-0356)
Serie Economía, 60

Primera edición digital: junio de 2020

Corrección: Diana Zapata
Diagramación: Diego Ferrer
Asistente de edición: Yisleny López
Coordinación editorial: Odín del Pozo

Poder y tributación en el Perú: un balance bibliográfico / Jorge Morel, Carolina Trivelli, Yerel Vásquez y José Antonio Mendoza. Lima, IEP, 2020. (Documento de Trabajo, 269. Serie Economía, 60)

1. TRIBUTACIÓN; 2. POLÍTICA TRIBUTARIA; 3. ASPECTOS SOCIALES; 4. PODER POLÍTICO;
5. ANÁLISIS ECONÓMICO; 6. PERÚ

WD/03.01.02/E/60



Resumen ejecutivo	5
1. Poder y tributación: una relación poco explorada desde las ciencias sociales	6
2. El origen del problema: un país con crecientes demandas y pocas capacidades.....	13
3. La reforma, los éxitos iniciales y la pérdida del impulso (1990-2000)	17
4. Inicios y auge del <i>boom</i> de los <i>commodities</i> (2000-2014)	36
5. El Perú actual: los retos de depender menos de la tributación minera (2014-2017).....	54
Cuarenta años de política tributaria en el Perú: reflexiones finales	62
Bibliografía	65



Resumen ejecutivo

Una de las aristas inesperadas de la crisis de la covid-19 en nuestro país ha aparecido a propósito de la problematización de cómo el Estado se financiará en el escenario de crisis económica. Las discusiones sobre posibles aumentos al impuesto a la renta personal (e, incluso, de un "impuesto a la riqueza") nos retrotrae a un problema conocido del Perú contemporáneo: la debilidad de su base y presión tributaria.

¿Por qué el Perú ha tenido, en promedio, 14% de recaudación tributaria de su PBI en los últimos cuarenta años? Comparado tanto con países de economía cerrada (Brasil o Argentina) como de economía abierta (Chile, Colombia o México), el Perú mantiene una recaudación baja para un país de ingreso medio.

Para responder a esta pregunta, y como preámbulo a la investigación principal, se presenta un balance de estudios sobre el sistema tributario peruano, con énfasis en el periodo 1980-2018. En este balance, se trabajan cuatro etapas de la política tributaria peruana. La primera, que va desde sus antecedentes (particularmente desde mediados del siglo XX hasta fines de 1980). La segunda, la que inaugura el cambio de modelo económico en los años noventa y se extiende hasta poco antes del fin del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). La tercera es la del Perú del *boom* de los *commodities*, que coincide con el fin de la presidencia de Toledo, toda la segunda presidencia de Alan García y los primeros tres años de la presidencia de Ollanta Humala. Finalmente, la del Perú pos *boom* de los *commodities*, que coincide con los últimos años de Humala y de la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski. Se concluye con algunas reflexiones sobre los vacíos de la literatura y la agenda de investigación que se desprende de este balance.



Poder y tributación: una relación poco explorada desde las ciencias sociales

En la investigación académica desde las ciencias sociales sobre el Perú contemporáneo, hay campos que han sido permanentemente estudiados para entender quiénes son “los dueños del Perú”.¹ Así, las relaciones de poder en las sociedades rurales han sido uno de esos campos de estudio favoritos, particularmente a mediados del siglo XX; y, con fuerza renovada, desde fines de los años noventa, cuando el poder económico extractivo y la concentración de la tierra hicieron sentir su presencia en el ámbito rural. Más recientemente, y con menor literatura a cuestas, el estudio de la política subnacional o de las élites locales ha puesto en la mira los arreglos institucionales “realmente existentes” a través de los cuales las autoridades electas se encuentran con grupos de interés que ayudan a “viabilizar” su agenda e implementación de políticas.² La corrupción, como producto de este escenario de “encuentro de poderes” entre autoridades y sector privado, ha sido generalizada.

Por supuesto, el enfoque sobre el poder también ha cambiado en este periodo. De una mirada basada en relaciones sociales donde el poder estaba concentrado en un grupo específico (heredero de la mirada marxista clásica), en los años setenta se volcó hacia un enfoque de poder que —en la línea del estructuralismo neomarxista— estudiaba la autonomía relativa del Estado y cómo el poder requería de liderazgos

1. Según el famoso libro de Malpica 1965. También véase: Bourricaud, Piel, Favre y Bravo Bresani 1969; Pease García 1980
2. Al respecto véase Muñoz, Monsalve, Guibert, Guadalupe y Torres 2016.

que —oponiéndose en el corto plazo al sistema— permitieran su supervivencia de largo plazo (Pease 1980). Más adelante, particularmente en los años noventa, se reconocería la fragmentación del poder y —antes que estudiar relaciones sociales inmutables— se empezó a analizar *decisiones* que revelaban la existencia del poder en ámbitos específicos: el financiero, el minero y el exportador, por citar tres (Gonzales de Olarte 1998). Este giro en el estudio del poder se encontró con las corrientes pluralistas (herederas del pensamiento de Robert Dahl) que, desde una óptica escéptica al poder como propio de una élite, postulaban más bien que la fragmentación del poder garantizaba la existencia de élites dinámicas y en constante cambio (Cotler 2000, Durand 2003).

Pero el poder no solamente puede abordarse desde la perspectiva de la toma de decisiones. Con menos literatura a cuesta en el caso de Perú, pero mucha evidencia anecdótica, se encuentra la atención sobre las “no-decisiones” (Lukes 2004), aquellas omisiones a través de las cuales el Estado evitaba tomar acciones sobre un tema por la influencia de partes interesadas (Durand 2003, Rivera 2013). Igualmente, y también como enfoque poco explorado, se encuentra al poder como “ideología”, según Lukes. Había temas que simplemente no estaban problematizados en la agenda pública, y esto era concebido por Lukes como otra forma de poder que permitía la continuidad del *statu quo*. Para Lindblom (1959) y Kingdon (2003), por el contrario, las no-decisiones y la no-problematización de un tema se explicaba por la “racionalidad limitada” con que se manejan los funcionarios, por la cual estos solo toman “cursos de acción” que consideren disponibles y validados por su experiencia previa.

Como se señala, varios trabajos en el Perú han sumado argumentos parciales para estos marcos de estudio del poder (decisiones, no-decisiones e ideológicos), nacidos de la experiencia de las democracias europeas y estadounidense. No obstante, el escenario peruano presentaba un elemento distorsionador carente en la experiencia de las democracias occidentales: el mercantilismo del modelo económico que imperó hasta fines de la década de 1980. Efectivamente, el modelo económico de economía cerrada premiaba a la industria nacional desde el mismo diseño normativo: una Constitución proteccionista (la de 1979), además de todo un marco legal que desarrollaba estas protecciones a modo de exoneraciones, diferenciaciones territoriales, etc. Como señalaba De Soto en su estudio clásico sobre el modelo económico peruano en los años ochenta: el mercantilismo peruano era

[...] el gobierno de un Estado reglamentarista dependiente de élites privadas que se sustentaban en el privilegio estatal [...] Esencialmente el mercantilismo significaba una economía políticamente administrada, cuyos agentes económicos estaban sometidos a una reglamentación específica y detallada. (De Soto, citado en Roldán 2000)

Siempre desde la perspectiva del poder, un área poco estudiada en las ciencias sociales ha sido la política tributaria. La ausencia de su problematización como fenómeno de poder se entiende por dos razones. La primera es la tradicionalmente reducida presión tributaria del Perú. Efectivamente, a fines de los años ochenta, cuando la economía peruana se contrajo notoriamente con la hiperinflación, la recaudación llegó a representar el 8% del PBI, incluso menos, según algunas

fuentes.³ En una economía pequeña, hiperregulada por el marco normativo, con profundas debilidades institucionales acentuadas por la crisis, y con esas cifras de recaudación es plausible pensar que quien pagaba impuestos probablemente no ejercía influencia (o poder) suficiente: los realmente poderosos podían acudir a influencias en el Ejecutivo o Legislativo para evitar ser gravados. Recordemos, al respecto, el complejo entramado de exoneraciones y beneficios que traía consigo el modelo económico intervencionista de los años ochenta y que ha sido bien descrito por los autores como mercantilista. Según Vegas, la política tributaria incluía

[...] demasiados tributos, cerca de un centenar, que hacían casi imposible su fiscalización, a lo que se añadía un complejo entramado de exoneraciones y regímenes de excepción, que contribuían a la disminución del nivel de recaudación; la evasión era un hecho aceptado. (Vegas Guerrero 2008: 78)

El poder, en ese sentido, debía descansar en otra parte.

Siempre desde la literatura de las ciencias sociales, una segunda razón para entender la irrelevancia del estudio de la política tributaria desde el poder ha sido el cambio del sistema económico en los años noventa y el énfasis puesto por la literatura del ajuste en las “condiciones beneficiosas” que supuso para el sector privado (Gonzales de Olarte 1998). Hasta los años ochenta, los industriales habían llevado el protagonismo del modelo: ellos eran beneficiarios de toda una serie de ventajas (acceso al dólar e importación de materias primas) para apalancar el empleo y el consumo nacional. Esto cambió en los años noventa: el industrialismo se replegó y ganaron superioridad las multinacionales y el sector financiero. Estos nuevos sectores —a diferencia de lo ocurrido en la década de 1980— sí fueron objeto de la fiscalización tributaria del Estado peruano, al constituirse en una nueva “élite” de principales contribuyentes (Pricos). Desde la literatura su influencia fue leída, esta vez, no porque *dejaran de pagar* sino porque *no pagaban lo suficiente*: a través de los Contratos de Estabilidad Jurídica y los posteriores Contratos de Estabilidad Tributaria que manejaban cláusulas que resultaban favorables para ellos, particularmente, respecto de la no creación de nuevos tributos, y permitían incrementar la credibilidad del país ante los inversionistas.

En ese sentido, la literatura de las ciencias sociales muestra hasta tres vacíos. Uno, primero, que suponía que la base tributaria —entendida como aquellos que pagan tributos— tenía poca relación con las élites del poder. Por ende, la política tributaria era de menor interés que —por decirlo así— la política industrial, donde sí efectivamente se requerían apuestas del Estado a favor de sectores específicos. En consecuencia, la política industrial peruana de los años ochenta sí ha sido objeto de estudio constante, a diferencia de la tributaria.

Un segundo vacío de la literatura, particularmente desde los años noventa, es el que tiende a subestimar los ingresos provenientes del sector formal de la economía. En tanto están sujetos a un régimen tributario beneficioso e incontestado por los distintos gobiernos peruanos, la política tributaria era accesoria respecto de

3. No obstante, se debe ser cuidadoso con el uso de cifras para el periodo de los años ochenta: en general, la calidad de los datos es poco confiable.

otros temas principales: en los años noventa, la inserción de empresas trasnacionales en una economía débil y en busca de ingresos rápidos a través del proceso de privatización; y en la década del 2000, la necesidad del fisco peruano de abrir paso a nuevas explotaciones en minería. Así, más que la política tributaria, el énfasis de los estudios ha estado en la aparición de las empresas trasnacionales en el Perú y, posteriormente, en la inserción de algunas de ellas en las sociedades locales. Esta mirada ha estado muy presente, por ejemplo, en la literatura crítica con la gran minería en el Perú.

Pero, quizás, el vacío más importante de la literatura es la no-problematización de la política tributaria como una esfera general de relacionamiento entre ciudadanos y Estado. En tanto concierne a una minoría beneficiada por el poder político o que no paga los suficientes impuestos, la problematización del 14% de presión tributaria nunca ha sido parte de una agenda ambiciosa de estudios sobre la relación del ciudadano con el Estado peruano. Más aún, las no-decisiones en política tributaria o el "marco ideológico" que la rigen han sido menos explorados.

A continuación, se presenta un balance de casi cuatro décadas de literatura sobre política tributaria en el Perú. Con ello, se busca situar el contexto de la pregunta que guía la investigación principal:⁴ ¿por qué el Perú se ha mantenido en un 14% de presión tributaria durante tantos años, con una base tributaria (de personas naturales y jurídicas) muy pequeña?

Para ello, se trabajaron cuatro etapas de la política tributaria peruana: la primera, que va desde sus antecedentes en el siglo XIX, pasando por mediados del siglo XX hasta la década de 1980. En esta etapa se encuentran los orígenes del sistema centralizado de recaudación de impuestos nacionales, que hoy tiene el Perú. La segunda etapa que trabajada es la que inaugura el cambio de modelo económico en los años noventa y se extiende hasta poco antes del fin del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). En esta etapa, el Perú creó un marco normativo tributario simplificado y una institucionalidad con énfasis en el *enforcement* del cobro de impuestos hacia varios tipos de contribuyentes. La tercera es la del Perú del *boom* de los *commodities*, que coincide con el fin de la presidencia de Toledo, toda la segunda presidencia de Alan García y los primeros tres años de la presidencia de Ollanta Humala. En esta tercera etapa, el Perú mejoró sus ingresos fiscales gracias al periodo de crecimiento económico extraordinario que duró casi una década. Finalmente, se aborda la etapa del Perú pos *boom* de los *commodities*, que coincide con los últimos años de Humala y la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski. En esta cuarta etapa, el Perú propuso una serie de medidas de ampliación de la base tributaria más allá de los Pricos, a través de mecanismos de incentivo al pago de impuestos y la implementación de herramientas electrónicas. Se cierra el documento con algunas conclusiones preliminares que deja esta revisión.

Para el presente trabajo se revisó un total de 100 documentos sobre el sistema tributario peruano entre artículos, documentos de trabajo y libros publicados entre 1984 y 2019. El grueso de documentos corresponde al periodo 2015-2019, con un

4. De próxima publicación por el Instituto de Estudios Peruanos.

total de 24 títulos; seguido por el periodo 2000-2004, con 22 publicaciones; y, en tercer lugar, el periodo 2010-2014, con 21 documentos. Es importante mencionar que se seleccionó un total de 38 publicaciones del universo de documentos consultados para realizar este documento de trabajo sobre los cambios del sistema tributario peruano entre 1980 y 2018.

Los temas de mayor interés en esta literatura fueron el desarrollo de la administración tributaria, los cambios en la estructura tributaria y la evaluación de política tributaria. En los últimos años hay un mayor interés por tópicos especializados, como la equidad en el sistema tributario, la tributación subnacional, la evasión y elusión tributaria y la evaluación del desempeño de tributos.

Finalmente, es importante notar que en los textos consultados se identificaron diferentes posiciones ideológicas sobre la política tributaria peruana. Destacan en número los trabajos de centros de investigación y organizaciones no gubernamentales que demandan un mayor cobro de impuestos a las empresas (minerías, principalmente). También hay varias evaluaciones de gestión por parte de exfuncionarios del sector público. Un vacío notable en toda esta literatura es la postura empresarial, un punto de vista que enriquecería el debate en torno al sistema tributario, en tanto históricamente la recaudación se ha sostenido en los grupos de mayor peso económico.

En ese sentido, esta revisión bibliográfica busca poner en contexto los debates y aportes de las ciencias sociales a la investigación sobre tributación en el Perú. En consecuencia, dada su finalidad y estructura, no constituye el marco teórico de la investigación principal, de próxima publicación.

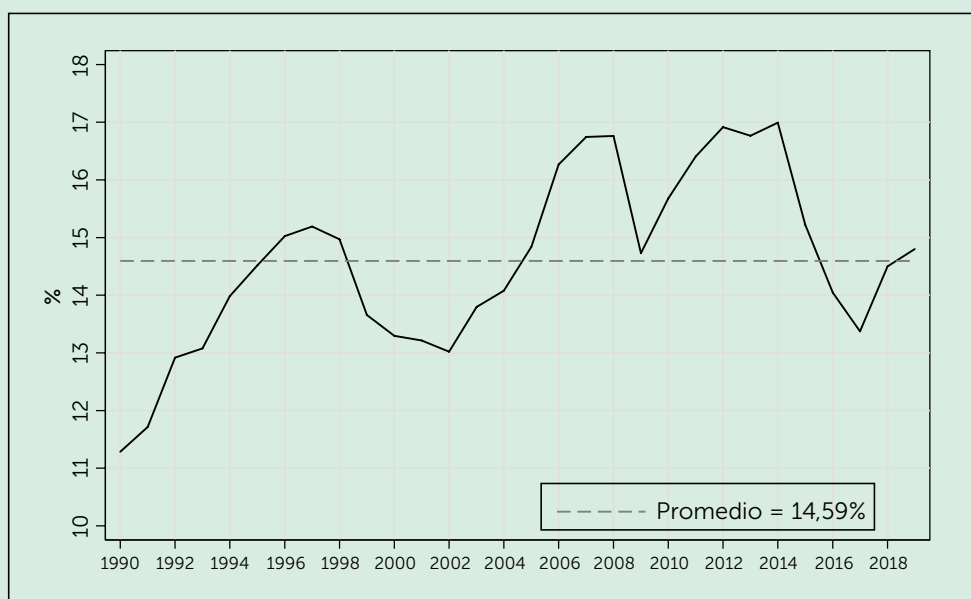
Recuadro 1

EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LA TRIBUTACIÓN

La escala del Ingreso Público con respecto a la actividad económica ha girado alrededor del 14% durante casi treinta años (1990-2019). A pesar de esta consistencia en el tiempo, la fluctuación durante periodos cortos permite explorar los momentos caracterizados por procesos particulares, como la estabilización económica de la primera mitad de los años noventa, así como el empuje económico del *boom* minero.

La ratio de Ingreso Público entre el PBI o la llamada *presión tributaria* permite narrar no solo una historia de estancamiento de largo plazo en la presión tributaria sino, también, permite desarrollar hipótesis acerca del manejo de la recaudación pública ante distintos contextos económicos. Como se presenta en el gráfico siguiente, hay periodos de fluctuación alrededor del promedio, motivados tanto por contextos de auge/crisis internacional como de decisiones económicas locales.

Gráfico 1
INGRESO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PBI



Fuente: Estadísticas BCRP.

Este proceso de largo plazo se compone de distintos momentos de aumentos y caídas. De 1990 hasta 1997 hubo un crecimiento constante en la presión tributaria, relacionado probablemente con la salida de las crisis previas. Posteriormente, en el primer periodo de caída, hay una concurrencia de crisis internacionales (crisis rusa, por ejemplo) así como crisis regionales, en Ecuador y Argentina, y crisis locales relacionadas con el regreso a la democracia.

Durante el periodo de *boom* minero, fuertemente influenciado por la mayor demanda de minerales desde China, se encuentra un sostenimiento de la presión tributaria por encima del 16%, con excepción de los años de la crisis internacional, en donde la actividad económica global se contrajo. A pesar de esta crisis global, la presión tributaria se mantuvo por encima del promedio en todo momento. El término del *boom* minero a partir de 2014 dejó al Estado con una fuente de ingresos menor y generó que la presión tributaria cayera a niveles comparables con los de veinte años atrás.

El ingreso tributario en sí describe distintos escenarios económicos, pero sus principales componentes también indican distintas etapas y diferentes estrategias de recaudación en el Estado. La tabla siguiente presenta los estadísticos descriptivos de los principales componentes del Ingreso Público como ratios del PBI: IGV, IR, ISC e Impuesto a las Importaciones. El componente del Ingreso Público con mayor importancia en el tiempo es el IGV (Impuesto General a las Ventas) seguido por el IR (Impuesto a la Renta), con 7,07% y 4,51% en promedio, respectivamente. En este mismo periodo, el ISC (Impuesto Selectivo al Consumo) y el Impuesto a las Importaciones se han mantenido en valores bajos.

Tabla 1

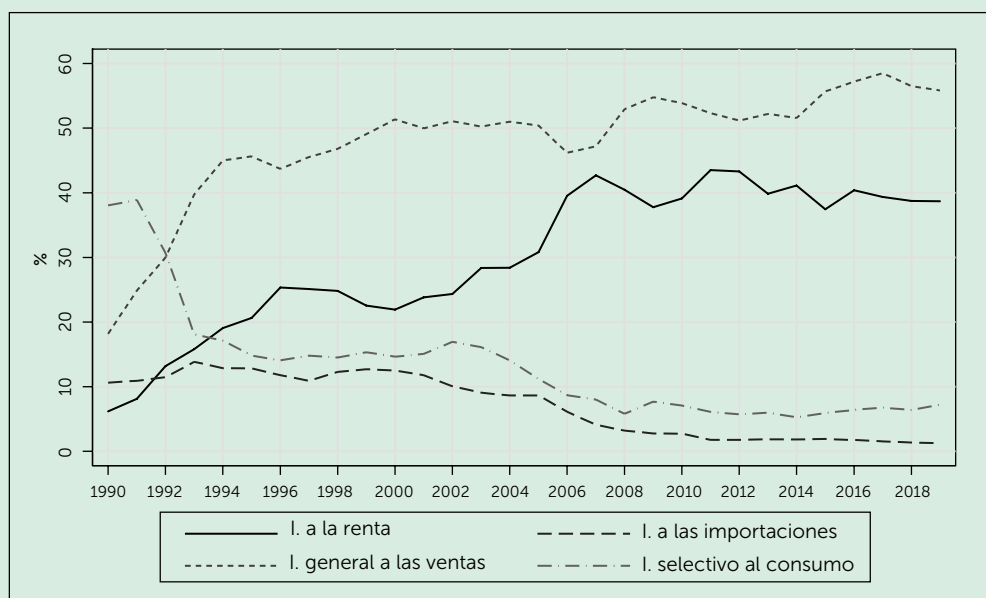
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL INGRESO PÚBLICO

Variable	Promedio	Des. Est.	Min.	Máx.
Ing. Públ./GDP	14,59	1,53	11,29	16,99
IGV/GDP	7,07	1,68	2,05	8,87
IR/GDP	4,51	1,93	0,70	7,32
ISC/GDP	1,83	1,00	0,89	4,56
Imports/GDP	1,00	0,63	0,19	1,86

Ello no significa que no exista variación en la importancia de cada componente. El gráfico 2 presenta el tamaño de estos cuatro componentes sobre el total del Ingreso Público, esto indica el nivel de dependencia de la recaudación a cada tipo de ingreso. Al igual que en la tabla anterior, el IGV y el Impuesto a la Renta tienen predominancia a lo largo del tiempo, principalmente luego de los procesos de estabilización económica. En contraste, el Impuesto Selectivo al Consumo pasó de significar casi 40% de la recaudación a ser menos del 10%, debido particularmente al mismo proceso de simplificación tributaria y privatización de distintos servicios. De igual manera, el Impuesto a las Importaciones se volvió menos importante debido al proceso de liberalización del comercio internacional. Así, este se convirtió en un instrumento de política comercial y no un instrumento de recaudación pública.

Gráfico 2

IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO PÚBLICO



Fuente: Estadísticas BCRP.



El origen del problema: un país con crecientes demandas y pocas capacidades

Los orígenes del sistema tributario peruano se remontan a los cobros de la Real Hacienda durante la Colonia. Salinas detalla cuatro periodos que conciernen a la política tributaria durante la República: la llamada política "mestiza" (1821-1854) por la cual tributaban no solo los indígenas (como había sido durante la Colonia), sino también los criollos; la dependiente de los ingresos guaneros (1855-1879); la descentralizada, por la cual los departamentos cobraban las contribuciones personales, entre otros tributos (1885-1895); y la "centralista oligárquica" (1896-1930), que es la precursora del sistema tributario que imperó durante el siglo XX (Salinas 2011: 303). El centralismo fiscal, con las facilidades que acarrea para la sistematización de información, llevó a tener la primera cifra de "presión tributaria" del país: 5,5% en 1913 (Salinas 2011: 316). El diplomático Víctor Maúrtua señalaba en 1915 que "el 'impuesto a las fortunas' o contribución sobre la renta solo aportaba el 5-6% de los ingresos generales, pues el restante 95% provenía de los impuestos al consumo, pagados por las clases medias y populares" (citado en Salinas 2011). El gobierno de Augusto Leguía (1919-1930) privatizó la recolección de impuestos a través de la reformulación de funciones de la Caja de Depósitos y Consignaciones, en la que todos los bancos de Lima tenían acciones. La Caja de Depósitos fue el ente recaudador nacional hasta 1963 (Ponce 2014: 352, 384).

Las instituciones del sistema tributario fueron reformuladas a mediados del siglo XX como respuesta a la creciente diversificación de funciones del Estado peruano, que daba los primeros pasos hacia una economía de tipo industrialista. Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde se creó la Superintendencia de Contribuciones, se promulgó el código tributario, se estableció el uso de la "libreta

tributaria” y se creó el Registro Nacional de Contribuyentes, entre otras medidas. Como resultado de estas, la presión tributaria creció, aunque también lo hizo el déficit fiscal, particularmente a fines del primer belandismo (Ponce 2014: 384). Asimismo, el 27 de enero de 1966, mediante Ley n.º 16000, se creó el Banco de la Nación como reemplazo de la Caja de Depósitos y Consignaciones. El nuevo banco fue creado como una entidad autónoma que gozaba de facultades coactivas (que incluían el cobro forzoso de las deudas derivadas de depósitos en almacenes de Aduana, tributos y deudas a favor de las municipalidades).

En lo que concierne a la estructura tributaria, hasta la década de 1960 las finanzas públicas aún dependían fuertemente de la inversión extranjera (Mateucci 1993: 68). Le seguía en importancia la fuerte dependencia al Impuesto General a las Ventas y al Impuesto Selectivo al Consumo como sustento interno de sus ingresos (Ponce 2014: 384).

Este escenario cambió radicalmente con el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980), el que inició un modelo de sustitución de importaciones, expulsión de las empresas extranjeras y control de la economía. Durante este periodo (1968-1980), el Estado priorizó la redistribución de la propiedad de las tierras y de los recursos naturales del país en un contexto donde las demandas ciudadanas se ampliaron, particularmente en la provisión de bienes y servicios públicos. Ya durante el gobierno militar, el 13 de junio de 1969, se emitió la Ley n.º 17703 que modificó la denominación del Ministerio de Hacienda por el de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y generó la reestructuración organizativa de dicha entidad: se creó la Dirección General de Contribuciones (DGC) y la Dirección General de Aduanas (DGA) como órganos dependientes funcional y presupuestariamente del nuevo MEF. El crecimiento del Estado fue notable en esta etapa: “el Estado se hizo responsable de las tres cuartas partes de las exportaciones, la mitad de las importaciones, más de la mitad de la inversión fija, dos terceras partes del crédito bancario y una tercera parte de todo el empleo en el sector empresarial” (Fitzgerald, citado en Ponce 2014: 385). Los déficits fiscales en que el gobierno incurriría para solventar su programa de industrialización lo llevaron a enfrentar severas crisis económicas y huelgas desde 1975 hasta el retorno a la democracia en 1980.

La década de 1980 nació bajo el nuevo régimen económico de la Constitución de 1979; la que —de la mano de partidos políticos que abogaban por un mayor intervencionismo estatal, como el APRA y las izquierdas— legitimó el modelo económico que desde finales de los años sesenta implementó el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. En relación con la política tributaria, se constitucionalizaron varias disposiciones ausentes en las cartas magnas anteriores. El artículo 139 de la Constitución de 1979 estableció que los tributos tendrían que ser creados o eliminados por ley expresa y que tanto los gobiernos regionales como los locales podían crear, modificar y suprimir tributos o exonerar de ellos.⁵ Asimismo,

5. La Constitución de 1933 —que antecedió a la de 1979— era muy sucinta sobre el marco tributario. Refería que era atribución del Congreso “imponer contribuciones y suprimir las establecidas” (artículo 123 inciso quinto). Además, otorgaba a los “Concejos Departamentales” un amplio abanico de impuestos y contribuciones: “las contribuciones prediales y mineras; las contribuciones de patentes, industrial y eclesiástica; la alcabala de enajenaciones y la de herencias; el impuesto de registro de las escrituras públicas; el impuesto progresivo sobre la renta; la contribución sobre la renta del capital movable; los derechos adicionales de importación destinados a saneamiento, y los demás adicionales de aplicación departamental; [...], los impuestos de carácter departamental o local que no pertenezcan a los Concejos Municipales, Sociedades Públicas de Beneficencia u otras corporaciones” (artículo 194º).

se constitucionalizaron exoneraciones dirigidas a los sectores populares, como la otorgada para abaratar la construcción de viviendas (artículo 18°), así como aquellas promovidas en beneficio de las universidades y los centros educativos y culturales (artículo 32°).⁶ El texto constitucional bregaba, en líneas generales, por una mayor equidad del sistema tributario.⁷

Como resultado de estos procesos, desde los años setenta se dio una importante expansión del aparato estatal que se encontró con la ausencia de planificación adecuada (Luque 1984: 17) y de transparencia de la gestión (Durand 2002: 17). En este contexto, la tributación padeció problemas como la superposición de funciones: por ejemplo, al trabajo de la Dirección General de Contribuciones (DGC), que se encargaba de recaudar y administrar impuestos, se unía el del Banco de la Nación, que también recaudaba impuestos que posteriormente eran transferidos a la DGC para su administración. Todo este procedimiento significaba una pérdida innecesaria de tiempo y recursos (Mateucci 1993: 69). Además, para mediados de los años ochenta, la administración de tributos contaba con 2358 empleados que, en su mayoría, no estaban debidamente capacitados (Luque 1984: 22, 28). Para 1990, y en medio de la crisis económica, la cantidad de personal ascendió a 3025 empleados (Durand 2002: 16-17). Esta situación se agravaba por la existencia de "mafias" dentro de la DGC y en el Banco de la Nación que se apropiaban del pago de impuestos (Durand 2002: 17).

Este crecimiento exponencial del tamaño del Estado no estuvo acompañado de una mejoría de la calidad del servidor público, ni mucho menos de una adecuada infraestructura o provisión de recursos para la operatividad de la oferta de bienes y servicios públicos. Más aún, redundó en una mayor precariedad en la administración pública.⁸ Al respecto, Morón señala que la DGC nunca tuvo una real capacidad de fiscalización tributaria, pues no contaba ni con personal adecuado para realizar ese tipo de tareas, ni con los medios necesarios de registro (Morón 2006: 23). Esta entidad tampoco tenía un financiamiento adecuado a pesar de que formalmente disponía del 1% de su recaudación (Luque 1984: 23). En la práctica, la dependencia hacia el MEF y la crisis económica se encargaron de que su autonomía financiera permaneciera en el papel, lo mismo que sucedería posteriormente con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) durante el primer gobierno aprista.

Como se señaló antes, a la precariedad de la infraestructura del Estado se le sumaba también la dispersión de funciones que imperaba. La administración tributaria en la década de 1980 estuvo conformada por tres entidades recaudadoras: la DGC (recaudación y administración de tributos), el Banco de la Nación (recaudación y coacción) y la Dirección General de Aduanas-DGA (recaudación y administración de derechos arancelarios). A ellas se les agregó en 1988 la Sunat como

6. Artículo 18°. "[...] El Estado apoya y estimula a las cooperativas, mutuales y en general a las instituciones de crédito hipotecario para vivienda y los programas de auto-construcción y alquiler venta. Concede aliciente y exoneraciones tributarias a fin de abaratar la construcción". [...] Artículo 32°. "Las universidades y los centros educativos y culturales están exonerados de todo tributo, creado o por crearse. La ley establece estímulos tributarios y de otra índole para favorecer las donaciones y aportes en favor de las universidades y centros educativos y culturales". Constitución Política del Perú de 1979.

7. Véase la sección "Principios generales" en la tabla 2 de este documento.

8. De acuerdo con Antonio Zapata (2006), la DGC en esta etapa no contaba con un equipo informático propio, sino que dependía del que pertenecía al MEF, el cual era compartido por diferentes unidades que debían turnarse su uso.

entidad administradora de tributos, con una autonomía presupuestal del 2% de su recaudación.⁹

Sin embargo, y a pesar de su carácter centralizador, la Sunat ocupó un rol menor dentro de este panorama de dispersión, al coexistir en la práctica con la DGC (Estela 1992: 254). De hecho, los problemas se incrementaron, pues en la realidad tanto la Sunat como la DGC coexistieron en las mismas instalaciones del Ministerio de Economía y Finanzas. La diferenciación que hubo entre ambas consistió en que la Sunat actuó en los niveles administrativos superiores (alta dirección); mientras que la DGC lo hizo en los niveles intermedios, superponiéndose en las mismas funciones (Estela 1992: 254).

Esta situación se complicó, según Durand, con la existencia de líderes institucionales "débiles" o poco preparados, la expansión de la corrupción en todo el aparato estatal, una alta rotación de los cargos de dirección en la administración tributaria, el rechazo de los contribuyentes por la mala imagen de las entidades recaudadoras, un diseño organizativo inadecuado, entre otros elementos (Durand 2002: 12-13).

La política tributaria, notoriamente la del primer gobierno de Alan García, tampoco ayudó a mejorar los niveles de recaudación. A una reducción inicial del IGV al 6% y la implementación de excepciones tributarias para una gran cantidad de sectores, desde 1987 el gobierno aprista empezó a ser más cauto en su política tributaria: las excepciones empezaron a ser dirigidas a sectores específicos, el IGV fue incrementado a 10,5% en marzo de 1988 y el ISC fue subido y bajado estratégicamente durante todo el periodo (Lago 1990: 274, 286, 288).

Esta suma de factores afectó seriamente a los ingresos tributarios durante los años ochenta. La caída en la recaudación¹⁰ no se pudo detener por más voluntarismo económico que pudiera mostrar el gobierno aprista (1985-1990) en su tramo final,¹¹ en medio de la hiperinflación, crisis social, violencia política, terrorismo y mucha ineficiencia estatal. En ese sentido, Perú se convirtió en un ejemplo paradigmático del fracaso del experimento heterodoxo (Lago 1990).

-
9. "La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria [...] contará para su presupuesto administrativo, hasta con el 2% de lo que recaude para el Tesoro Público". Artículo 2, Ley n.º 24829, 8 de junio de 1988.
 10. De acuerdo con algunos autores, sabemos que la presión tributaria descendió desde 15,6% (Estela 1992: 253) en 1980, hasta bordear el 4,5% (Barragán 1999: 79) o 4,9% (Baca 2000: 163) en 1990. Sin embargo, se comprende que las cifras de este periodo podrían verse distorsionadas por los efectos de la hiperinflación.
 11. El gobierno de Alan García atribuyó la hiperinflación a una inflación de los costos de producción en la economía peruana. Para ello se aplicó una política tributaria expansiva que se orientaba a otorgar medidas tributarias menos intrusivas mediante las que se otorgaba un complejo entramado de exoneraciones y regímenes de excepción, los que se sumaban a los 97 gravámenes existentes para componer la estructura tributaria de aquel entonces. Estas medidas buscaban generar mayor consumo entre la población, a la vez que se incrementaban las remuneraciones de los empleados públicos (gasto que, dicho sea de paso, se sustentaba en la emisión sin respaldo de la moneda nacional), ello con la finalidad de lograr la ansiada reactivación de la economía, que finalmente no sucedió. Entre los beneficios tributarios que se registran para este periodo, el gobierno de Alan García otorgó importantes amnistías tributarias hacia el final de su periodo para elevar los ingresos del gobierno; entre ellas figuran una excepción de la fiscalización de la deuda comprendida entre los ejercicios 1984 y 1988, así como una amnistía tributaria en diciembre que permitía pagos adelantados con la condonación del reajuste del tributo, ambas medidas aprobadas en el año 1989 (Seminario, Beltrán y Sueyoshi 1992: 45-46).



La reforma, los éxitos iniciales y la pérdida del impulso (1990-2000)

La herencia que recibió el Perú en los años noventa fue la crisis económica, social y política que se gestó en los años precedentes. En este contexto, la administración tributaria no tenía la capacidad para realizar tareas básicas como la identificación de contribuyentes, fiscalización y auditoría o, incluso, el archivamiento de documentos (Durand y Thorp 2000: 382). Estos factores hacían muy complicada la labor de incrementar la presión tributaria por parte de la Sunat, institución que además debía lidiar con un complejo entramado de tributos que se entremezclaban con exoneraciones y beneficios tributarios. La escasez de recursos financieros devino en la utilización constante de “gasolinazos” (incrementos de la tasa del Impuesto Selectivo al Consumo al combustible, el de más fácil recaudación) para poder sostener cierto margen de ingresos tributarios. En líneas generales, la situación encontrada por el nuevo gobierno de Alberto Fujimori se caracterizó por debilidad institucional, una estructura tributaria ineficiente y carencia de recursos.

Fujimori encabezaba una propuesta independiente de la clase política vinculada a los partidos tradicionales, lo que influyó en los cambios de postura que caracterizarían los primeros meses de su gobierno. Así, Fujimori decidió implementar una política económica ortodoxa para afrontar la hiperinflación, una medida a la que se había opuesto durante la campaña electoral de 1990 (Boloña 1993: 21-24). De la mano de Juan Carlos Hurtado Miller como nuevo ministro de Economía y Finanzas, se decidió ejecutar un Plan de Estabilización Económica enfocado básicamente en acabar con el déficit fiscal (Barragán 1998: 57, 58). En el campo tributario, esta primera etapa del gobierno fujimorista se caracterizó por una falta de claridad en su orientación: se crearon ciertos tributos, como el impuesto a las

exportaciones, y algunas contribuciones extraordinarias para aumentar los ingresos fiscales (Baca 2000: 167), mientras que también se derogaron exoneraciones tributarias. Sin embargo, hacia diciembre de 1990 se hizo patente que el gobierno no estaba obteniendo los resultados esperados, por lo que tuvo que enfrentar una inflación de 24% en diciembre y 18% en enero. Nuevamente, se vio forzado a recurrir a los famosos gasolinazos (Boloña 1993: 27). El precio de este combustible aumentó nada menos que 3000% (Pascó-Font y Saavedra 2001: 64).

Recuadro 2

ISC: UN IMPUESTO A DISPOSICIÓN DEL MEF

La Ley del Impuesto General a las Ventas de 1981¹² estipuló que el Ejecutivo, a través de Decreto Supremo¹³ refrendado por el Ministerio de Economía, pudiese incluir otros bienes a la lista de aquellos que estaban sujetos al Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) con una tasa impositiva prefijada no expuesta a modificaciones. Más adelante, en 1984, se permitió que dichos Decretos Supremos también pudieran modificar las tasas del ISC con ciertas restricciones.¹⁴ Este hecho le otorgó un margen de maniobra importante al gobierno al poder disponer de las modificaciones de tasa impositiva del ISC sin tener que discutir las con el Poder Legislativo. Esto influyó en la gestión de la estructura tributaria de los años ochenta, provocando que el principal tributo en términos de ingresos tributarios fuera el ISC, especialmente el que gravaba los combustibles (gasolina), debido a su facilidad de cobranza y administración (Durand 2002: 17-18).

Sin embargo, a inicios de la década de 1990, el nuevo gobierno tomó conciencia de que la recaudación tributaria no podía sostenerse en un tributo indirecto selectivo como el ISC. Por ese motivo, los promotores de la reforma tributaria determinaron que la nueva estructura de impuestos debía aún sostenerse en un impuesto indirecto por la facilidad de su cobranza pero que, a diferencia del ISC, gravara la venta de todos los bienes por igual; por ese motivo, se optó por el Impuesto General a las Ventas (Morón 2006: 23). Este hecho marcó como tendencia la creciente pérdida de importancia del ISC en los ingresos tributarios hasta la actualidad, reflejada en el gráfico 2.

12. Decreto Legislativo n.º 190 de fecha 15 de junio de 1981.

13. "Artículo 71º.- Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía, Finanzas y Comercio, se podrá incluir otros bienes en el Apéndice IV del presente Decreto Legislativo. Esta inclusión sólo procederá cuando se reajusten los derechos arancelarios a la importación de dichos bienes." Decreto Legislativo n.º 190 de fecha 15 de junio de 1981.

14. "Artículo 71º.- Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía, Finanzas y Comercio, se podrá incluir otros bienes o modificar la tasa en el Apéndice IV del presente Decreto Legislativo. Esta inclusión o modificación de la tasa sólo procederá: a) Cuando por motivo de un desdoblamiento de la partida arancelaria, el bien afecto resulte ubicado en una posición distinta y siempre que no constituya el establecimiento de tasas diferentes a las que se encuentren afectos los referidos bienes. b) Cuando por efecto de una modificación de los derechos aduaneros sea necesario mantener la misma incidencia tributaria". Decreto Legislativo n.º 297 de fecha 8 de agosto de 1984.

El marco normativo vigente mantiene la modificación de tasas del ISC por parte del Ejecutivo sin participación del Congreso.¹⁵ Recientemente, esta facultad fue utilizada por el gobierno del presidente Martín Vizcarra para incrementar la tasa impositiva del ISC a las bebidas azucaradas, alcohólicas, tabaco y combustibles al inicio de su mandato (Viale 2013: 321). Todas estas medidas causaron revuelo entre los consumidores de dichos bienes. En el caso de los combustibles, por ejemplo, se suscitaron diversas protestas por parte de los transportistas en Cusco, Puno, Tacna y Arequipa durante mayo de 2018, lo que forzó al gobierno a acordar la devolución de un porcentaje cobrado del ISC (lo que influyó en la posterior renuncia del entonces ministro de Economía y Finanzas, David Tuesta, principal promotor de dichas medidas).¹⁶

La falta de resultados provocó que, en febrero de 1991, se produjera un cambio importante en la cartera de Economía y Finanzas. Alberto Fujimori designó a Carlos Boloña como ministro en reemplazo de Hurtado Miller. Los objetivos que Boloña persiguió fueron la rápida implementación de reformas estructurales en materia económica para fomentar el dinamismo de la inversión privada (principalmente, de origen extranjero) y la reinserción del país en los mercados internacionales a través del pago de la deuda externa que se había incrementado en el gobierno anterior, lo que había colocado al Perú en la categoría de inelegible para préstamos internacionales (Boloña 1993: 91).

Al mes siguiente de jurar en el cargo, el gobierno sumó una auténtica reforma de la administración tributaria como salida necesaria a la crisis financiera. En ese momento, Manuel Estela Benavides, exdirector de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), había dirigido un programa de reorganización exitoso en la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev) con miras a su modernización. De esta forma, Manuel Estela fue llamado a afrontar la reorganización de la Sunat, para lo que conformó un equipo técnico interdisciplinario con expertos provenientes principalmente del BCRP en el que, a pesar de no contar con especialistas en administración tributaria, sí se contaba con especialistas en política fiscal (Banco Mundial 2001: 1). A este equipo inicial, se sumaron otros expertos provenientes de los organismos internacionales: Banco Mundial

15. "Artículo 61°.- Modificación de Tasas y/o Montos Fijos

Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se podrán modificar las tasas y/o montos fijos, así como los bienes contenidos en los Apéndices III y/o IV.

A ese efecto, la modificación de los bienes del Apéndice III sólo podrá comprender combustibles fósiles y no fósiles, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas y ceras minerales. Por su parte, la modificación de los bienes del Apéndice IV sólo podrá comprender bebidas, líquidos alcohólicos, tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados, vehículos automóviles, tractores y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios. En ambos casos las tasas y/o montos fijos se podrán fijar por el sistema al valor, específico o al valor según precio de venta al público, debiendo encontrarse dentro de los rangos mínimos y máximos que se indican a continuación, los cuales serán aplicables aun cuando se modifique el sistema de aplicación del impuesto, por el equivalente de dichos rangos que resultare aplicable según el sistema adoptado; en caso el cambio fuera al sistema específico se tomará en cuenta la base imponible promedio de los productos afectos".

16. *El País* (2018). "Dimite el ministro de Economía peruano dos meses después de asumir el cargo". Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2018/06/05/america/1528168907_820133.html> (última consulta: 6 de marzo de 2020).

(BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Monetario Internacional (FMI) (Castro y Zavala 1995: 103).

De acuerdo con Castro y Zavala, la reforma integral del sistema tributario tuvo cuatro etapas. La primera consistió en modificar el Código Tributario para simplificar su estructura en cinco tributos: Impuesto a la Renta (IR), Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), Aranceles e Impuesto al Patrimonio Empresarial. La segunda se caracterizó por la creación del Registro Único de Contribuyentes (RUC), el Nuevo Reglamento de Comprobantes de Pago y Facturación, la definición de una nueva estructura de la Sunat, así como mejoras administrativas e informáticas para la Sunat. La tercera se centró en garantizar que el RUC se encontrara en estado operativo, nuevos sistemas de recaudación implementados y autorización para emisión de facturas. Finalmente, la cuarta se centró en mejorar el control de los contribuyentes, promover los anticipos y aplicar retenciones (Castro y Zavala 1995: 104-105).

Uno de los ejes centrales de la reforma fue la implementación de un plan de racionalización de recursos humanos que constó de dos etapas: la primera (que inició en abril de 1991) se caracterizó por la evaluación permanente de los trabajadores y un programa de renuncias voluntarias que arrojaron como resultado el cese del 75% del total del personal (Baca 2000: 189). Por su parte, la segunda (septiembre de 1991) estableció un régimen salarial privado para Sunat con el que se contrató nuevo personal, y se realizó un esfuerzo permanente para su profesionalización a través del llamado Instituto de Administración Tributaria-IAT (Zapata 2006: 130-131).

El éxito de la reforma fue reconocido internacionalmente. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Perú fue el primer país en transformar su administración tributaria con el objetivo de brindarle una mayor flexibilidad y una estructura organizativa que se apoyó en un novedoso financiamiento autónomo del 2% de sus ingresos recaudados, una característica poco común incluso en países europeos o de América del Norte (BID 2012: 22, 27). La implementación de la nueva Sunat peruana fue un ejemplo para las reformas tributarias en la región (Argentina, Bolivia y Guatemala).

Por otro lado, la simplificación de la estructura tributaria comenzó en 1990 con las medidas encabezadas por el ministro Hurtado Miller en noviembre de dicho año. En esa etapa, el gobierno decidió reducir la estructura tributaria a siete impuestos principales: IGV, IR, ISC, derechos *ad valorem* CIF,¹⁷ tributo especial al suministro eléctrico, impuesto extraordinario y contribución al Fondo Nacional de Vivienda-Fonavi (Pascó-Font y Saavedra 2001: 65). Posteriormente, Manuel Estela sostuvo que para el éxito de la reforma era crucial simplificar aun más la estructura tributaria, pues al mantenerse aún compleja, su costo administrativo era alto y

17. Sobre estos derechos: "el Arancel de Aduanas del Perú comprende en la actualidad a 7790 subpartidas nacionales a 10 dígitos, las que se encuentran contenidas en 21 Secciones y 97 Capítulos; el Capítulo 98 corresponde a mercancías con algún tipo de tratamiento especial. La estructura del Arancel de Aduanas incluye el código de subpartida nacional, la descripción de la mercancía y el derecho ad-valorem. Los derechos ad-valorem son expresados en porcentaje, los que se aplican sobre el valor CIF (Cost, Insurance and Freight, "Costo, Seguro y Flete") de importación." Disponible en: Ministerio de Economía y Finanzas <<https://www.mef.gob.pe/es/economia-internacional/politica-arancelaria/definiciones>>.

cedía terreno a la corrupción. De esta forma, propuso que se establecieran cinco impuestos claros y distintos (Cidef 2002: 21)

Dentro de este debate, la idea-fuerza en materia de simplificación recayó en el incremento de la importancia del Impuesto General a las Ventas (IGV) como elemento central de la estructura tributaria (al menos en una primera etapa). Ello, debido a su facilidad de recaudación. A finales de 1990 se introdujeron modificaciones a este impuesto, como la incorporación a su campo de aplicación a la actividad de la construcción, así como algunos bienes y servicios; además, el límite de inafectación del impuesto fue incrementado y se derogó su régimen simplificado (Baca 2000: 167). En el segundo semestre de 1991 se incorporaron al IGV los servicios generadores de renta de tercera categoría, se derogaron las exoneraciones de pago de IGV a los cereales, leche fresca, sal común, minerales no metálicos y otros. Sin embargo, se revirtieron algunas medidas tomadas a fines de 1990: se redujo el límite de inafectación al IGV, se reinstauró el régimen simplificado con una tasa de 5% y se permitió el uso del crédito fiscal (Baca 2000: 168). Además, la tasa impositiva de este tributo sufrió alteraciones, pues desde febrero de 1990 esta se encontraba en 18%; hacia agosto del mismo año fue disminuida a 14% hasta agosto de 1991, cuando se incrementó al 16% y, finalmente, en marzo de 1992, recuperó su valor de 18% (Baca 2000: 215).

No obstante, como medida de protección a los niveles socioeconómicos de mediano y bajo ingreso, se decidió establecer exoneraciones al IGV sobre ciertos productos de la canasta básica. Mediante Decreto Legislativo n.º 656, se estableció como bienes exonerados a las aves de corral vivas, carne de gallina, pescados, leche cruda entera, huevos de ave, legumbres y tubérculos, café, té, arroz, frutas, etc. Esta fue una medida orientada a abaratar el costo asumido por las personas con menores ingresos para que pudieran disponer de una mayor capacidad de consumo.

Por otra parte, es importante resaltar que la administración tributaria registró importantes mejoras en su capacidad de fiscalización hacia los contribuyentes. En ese sentido, se mejoró el sistema de sanciones con la introducción en el Código Penal de la pena de cárcel para quienes dolosamente decidieran evadir tributos (Castro y Zavala 1995: 107). En paralelo se produjeron acciones rápidas de fiscalización en zonas comerciales concurridas, denominadas "Operativos Primavera", para generar un mayor riesgo en el sector informal y recuperar el principio de autoridad de la Sunat (Baca 2000: 192-193). Estas acciones de fiscalización, control y sanción que adoptó la administración tributaria a partir de la reforma fueron complementadas con una estrategia de medios de comunicación en la que se llevó a cabo una campaña sistemática de información hacia el contribuyente en función de tres áreas importantes: la motivacional, la informativa y la coercitiva. Su finalidad era incrementar los índices de pago voluntario (Castro y Zavala 1995: 109).

Ahora bien, en la década de 1980, algunas de las tareas inherentes a la administración tributaria (recaudación, fraccionamiento, cobranza coactiva) eran realizadas por otras entidades, como el Banco de la Nación, o eran tercerizadas. Este problema trató de ser solucionado por la reforma a través de la instalación del Sistema de Recaudación de Principales Contribuyentes (Pricos) y el Sistema de Recaudación para Medianos y Pequeños Contribuyentes (Mepecos), sistemas informáticos

que distinguían entre la importancia recaudatoria de los contribuyentes; el primero de ellos era el que mayor velocidad registraba en el proceso de la información (Escalante 2013: 24).

Recuadro 3

ATRAER INVERSIÓN EN UN PAÍS INESTABLE: LA APARICIÓN DE LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA Y LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD TRIBUTARIA

El Perú de comienzos de los años noventa, en el primer fujimorismo, vivía un escenario incierto. Si bien las medidas iniciales de estabilización fiscal redujeron la hiperinflación, en otros ámbitos (principalmente el de la inseguridad pública ocasionada por Sendero Luminoso), el país distaba mucho de la normalidad y seguía siendo impredecible. En ese contexto, además de recaudar impuestos, era importante garantizar credibilidad ante los inversionistas, particularmente los extranjeros que se aventuraban (literalmente) a venir al Perú.

Para ese objetivo, en estos primeros años aparecieron los llamados “Convenios de Estabilidad Jurídica” (CEJ) y los “Contratos de Estabilidad Tributaria” (CET). Estos influyeron en el desempeño del sistema tributario al imponer condicionalidades en materia de cobranza de tributos a la gran inversión privada. Este tipo de contratos fueron firmados por el gobierno de Alberto Fujimori a través de los diferentes ministerios sin una comunicación formal con la Sunat (Zapata 2006: 133).

Los CEJ¹⁸ son convenios firmados entre el Estado y los inversionistas con calidad de contratos-ley (no pueden ser modificados sin el consentimiento de ambas partes) para otorgar estabilidad al régimen tributario referido a Impuesto a la Renta (empresas), estabilidad del régimen de libre disponibilidad de divisas, estabilidad del derecho a la no discriminación por un plazo de vigencia de diez años, etc. Por otra parte, los CET¹⁹ son contratos suscritos entre el Estado y las empresas mineras que realicen operaciones mayores a 350 t/día y hasta 5000 t/día o que presenten programas de inversión de dos millones de dólares en su equivalente en moneda nacional para el otorgamiento de estabilidad del régimen tributario vigente (no se les cobrarán tasas impositivas diferentes ni nuevos impuestos en la estructura tributaria), cuentan con libre disposición de divisas y libre comercialización de productos minerales. Según esta normativa original, las modificaciones deben realizarse de mutuo acuerdo entre las partes. La vigencia de estos contratos tiene una duración de diez años.

18. Aprobados con Decreto Legislativo n.º 662 de fecha 2 de septiembre de 1991 y modificados con Decreto Legislativo n.º 757 de fecha 13 de noviembre del mismo año.

19. Aprobados mediante el Decreto Supremo n.º 014-02-EM de fecha 4 de junio de 1992.

Después de dos años de estabilización progresiva de la economía en un contexto político de creciente tensión entre el gobierno y el Congreso, Alberto Fujimori dio un golpe de Estado en abril de 1992. Desprovisto de controles, el gobierno de Fujimori pudo profundizar las labores de simplificación del sistema tributario. En primer lugar, se creó el Registro Único de Contribuyentes (RUC)²⁰ en reemplazo de las libretas tributarias, que tenían por defecto la sobreestimación de la cantidad de contribuyentes registrados (llegó a haber alrededor de cinco millones de libretas tributarias, a todas luces más que todos los contribuyentes del Perú de esos años). El nuevo RUC permitió la identificación real del sujeto imponible, del tipo de actividad económica que realizaba y los tributos a los que está afecto, así como una continua actualización de los datos (Baca 2000: 190).

Por otro lado, en esta etapa, la creación de regímenes tributarios especiales fue muy importante para tender puentes con el sector informal. Así, se creó el Régimen Único Simplificado²¹ como una medida orientada al combate de la informalidad. Este se aplicaba sobre el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto a la Renta (IR) en un total de cinco tramos sobre el monto total de ventas o servicios mensuales, para pagar cuotas que iban desde 10 hasta 220 soles mensuales. Posteriormente, también se aprobó el Régimen Especial de la Renta²² para personas naturales o jurídicas que percibían por rentas de tercera categoría un máximo de 8400 soles mensuales, con la finalidad de que pagaran el 1% de sus ingresos brutos por venta de bienes y/o servicios mensuales por ese concepto.

A través de la nueva Constitución Política de 1993, el gobierno de Alberto Fujimori creó un régimen económico opuesto al de la Constitución de 1979, que elevó a rango constitucional algunas de las políticas del fujimorismo en sus primeros años. Entre las nuevas disposiciones constitucionales estaban:

- i) que la información personal del contribuyente debe ser protegida por la reserva tributaria salvo que su levantamiento sea requerido por un Juez, el Fiscal de la Nación o una comisión investigadora del Congreso;
- ii) la imposibilidad de ir a la prisión por deudas, entre las que cabe agrupar a las tributarias;²³
- iii) que los centros de educación están inafectos de todo impuesto sobre los bienes, actividades y servicios propios de sus funciones educativas y culturales; además, señala que las donaciones y becas con fines educativos deben contar con exoneración tributaria;²⁴

20. Decreto Ley n.º 25734 de fecha 21 de septiembre de 1992.

21. Decreto Legislativo n.º 777 de fecha 31 de diciembre de 1993.

22. Ley n.º 26415 del 29 de diciembre de 1994.

23. "Artículo 2º.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho: [...]

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: [...]

c. No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios". Constitución Política del Perú de 1993.

24. "Artículo 19º.- Régimen tributario de Centros de Educación

- Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes.

- Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley". Constitución Política del Perú de 1993.

- iv) que las normas de carácter tributario no se someten a consulta popular mediante referéndum y que la ratificación de tratados que creen, modifiquen o supriman tributos requieren aprobación previa del Congreso; y
- v) que la creación y modificación de tributos se realiza por ley o decreto legislativo cuando hay delegación de facultades. Asimismo, la regulación de aranceles y tasas debe realizarse a través de decretos supremos. Respecto de los gobiernos regionales y los locales, señala que estos pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas dentro de su jurisdicción y prohíbe la confiscatoriedad de los tributos.

Si se realiza una comparación entre las Constituciones de 1979 y 1993, se encontrará que la segunda blindó la aprobación de exoneraciones (requieren informe previo del MEF y mayoría calificada para el otorgamiento de tratamiento tributario especial a territorios específicos, el cual no puede ser permanente). Asimismo, limita las exoneraciones constitucionales al rubro educación. Además, le concede al presidente la facultad de crear, modificar o suprimir tributos por decreto legislativo a través de facultades legislativas sujetas a control político del Congreso. Igualmente, la Constitución de 1993 introduce como derecho fundamental la reserva tributaria. También se produce una reducción del poder de los gobiernos subnacionales al quitar la facultad de crear tributos a los gobiernos regionales y reducir el número de impuestos municipales.

Tabla 2

COMPARATIVO DE LAS CONSTITUCIONES DE 1979 Y 1993 EN MATERIA TRIBUTARIA

	Constitución de 1979	Constitución de 1993
Sobre los principios de los tributos	<p>Artículo 139°. “[...] La tributación se rige por los principios de legalidad, uniformidad, justicia, publicidad, obligatoriedad, certeza y economía en la recaudación. No hay impuesto confiscatorio ni privilegio personal en materia tributaria. [...]”</p> <p>Artículo 187°. “[...] Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, laboral o tributaria, cuando es más favorable al reo, trabajador o contribuyente, respectivamente”.</p> <p>Artículo 142°. “La tributación, el gasto y el endeudamiento público guardan proporción con el producto bruto interno, de acuerdo a ley”.</p>	<p>Artículo 74°. - “[...] El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio”.</p>
Sobre derechos y deberes	<p>Artículo 77°. “Todos tienen el deber de pagar los tributos que les corresponden y de soportar equitativamente las cargas establecidas por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos”.</p>	<p>Artículo 2°, inciso 5.- “Toda persona tiene derecho: [...] El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado”.</p> <p>Artículo 97°. - “[...] Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones [del Congreso] pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. [...]”</p>
Sobre los procedimientos de los tributos	<p>Artículo 139°. “Solo por ley expresa se crean, modifican o suprimen tributos y se conceden exoneraciones y otros beneficios tributarios [...]”.</p> <p>Artículo 199°. - “[...] Las Leyes de carácter tributario que sean necesarias para procurar ingresos al Estado, deben votarse independientemente y antes de la Ley de Presupuesto [...]”.</p>	<p>Artículo 74°. - “Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo [...]”.</p> <p>Artículo 74°. - “[...] Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria [...]”.</p> <p>Artículo 32°. - “[...] No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor”.</p> <p>Artículo 56°. - “[...] También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos [...]”</p>
Temporalidad de la norma	<p>Artículo 195°. “[...] Las leyes que se refieren a tributos de periodicidad anual rigen desde el primer día del siguiente año calendario”.</p>	<p>Artículo 74°. - “[...] Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo”.</p>

<p>Sobre exoneraciones</p>	<p>Artículo 18°: “[...] (El Estado) concede aliciente y exoneraciones tributarias a fin de abaratar la construcción”.</p> <p>Artículo 19°. “La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. Las entidades que sin fines de lucro prestan los servicios previstos en este régimen, así como quienes tienen incapacitados a su cargo, no tributan sobre la renta que aplican a los gastos correspondientes. Tampoco tributan las donaciones dedicadas a los mismos fines”.</p> <p>Artículo 32°. “Las universidades y los centros educativos y culturales están exonerados de todo tributo, creado o por crearse. La ley establece estímulos tributarios y de otra índole para favorecer las donaciones y aportes en favor de las universidades y centros educativos y culturales”.</p>	<p>Artículo 79°.- “[...] El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país”.</p> <p>Artículo 19°.- “Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes. Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley. La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios. Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta.”</p>
<p>Sobre la tributación subnacional</p>	<p>Artículo 139°.- “[...] Los gobiernos regionales pueden crear, modificar y suprimir tributos o exonerar de ellos con arreglo a las facultades que se les delegan por ley. Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones, arbitrios y derechos o exonerar de ellas, conforme a ley”.</p> <p>Artículo 257°. “Son bienes y rentas de las municipalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los tributos que gravan el valor de los predios urbanos y rústicos de su circunscripción. 2. Las licencias y patentes que gravan el ejercicio de las actividades lucrativas y profesionales. 3. El impuesto de rodaje. [...] 5. La contribución por peaje, pontazgo y mejoras de las obras que ejecutan. 6. El impuesto de extracción de materiales de construcción. 7. El impuesto sobre terrenos sin construir. 8. Los tributos que gravan la propaganda comercial y los espectáculos públicos. [...] 10. Los arbitrios, derechos, contribuciones y multas [...].” <p>Artículo 262°. “Son recursos de las regiones: [...]</p> <p>5.- Los impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado y los tributos creados para ellas [...]”.</p>	<p>Artículo 74°.- “[...] Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley [...]”.</p> <p>Artículo 196°.- “Son bienes y rentas de las municipalidades: [...]</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Los tributos creados por ley a su favor. 3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley [...]” <p>Artículo 193°.- “Son bienes y rentas de los gobiernos regionales: [...]</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Los tributos creados por ley a su favor”.

En ese sentido, la Constitución de 1993 materializó el carácter centralizador y liberalizador del gobierno de Alberto Fujimori. Así, la simplificación de impuestos se dio a través de la Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos,²⁵ que redujo la estructura tributaria a Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo, Derechos Arancelarios y Tasas por la Prestación de Servicios, eliminándose todos los demás impuestos. Por otro lado, se emitió la Ley de Tributación Municipal²⁶ que, además de determinar la estructura tributaria municipal, también creó un método de financiamiento de los gobiernos locales por transferencias desde el gobierno central a través del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) cuya recaudación se realiza, entre otros recursos, a través del Impuesto de Promoción Municipal,²⁷ que grava todas las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas.

Sin embargo, el impulso de la reforma se desaceleró desde 1993, en tanto el Ministerio de Economía y Finanzas buscó un mayor control sobre Sunat. En agosto de 1991 se dio una primera pugna entre la Sunat y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que fue producto de discrepancias sobre la política tributaria (Cidef 2002: 5-6). Esta no sería la única tensión entre ambas entidades, puesto que la reforma colocó a la Sunat al mismo nivel que el MEF en la determinación de esta política, lo que fue una fuente de conflictos en los siguientes años (Durand 2002: 19).

Con la salida de Manuel Estela de la Superintendencia en diciembre de 1992 y la entrada de Sandro Fuentes, se garantizó la continuidad de la reforma (Cidef 2002: 6). Sin embargo, los desencuentros se profundizaron con la designación de Jorge Camet como ministro de Economía y Finanzas en enero de 1993 pues, de acuerdo con Durand, aisló a la Sunat de las decisiones de política tributaria (Durand 2002: 29). En mayo de 1994, se designó a Adrián Revilla como superintendente de la Sunat y, durante su gestión, se inició un periodo de reducción de la proactividad de la Sunat que se materializó en la reducción de la recaudación tributaria, que alcanzó niveles similares a los del inicio de la reforma (12% del PBI) y el incremento de la evasión tributaria (Cidef 2002: 7-8).

Ya para 1994, el principal impuesto del sistema tributario peruano era el Impuesto General a las Ventas (IGV). Este sufrió modificaciones en dicho año a través de una reforma que eliminó su régimen simplificado, prorrogó la vigencia de sus exoneraciones, eliminó las exoneraciones a los espectáculos públicos no deportivos y a los servicios de producción y fabricación de bienes cuya venta o importación ya estuviera exonerada de este impuesto, eliminó exoneraciones a los contratos de construcción financiados con recursos del Tesoro Público, eliminó la inafectación a las ventas de oro, eliminó el monto mínimo no afecto al IGV y mantuvo los beneficios tributarios sobre el IGV en la región de selva y frontera (Baca 2000: 176-177). Es importante mencionar que, desde 1994, a manera de respuesta a algunos movimientos sociales y protestas previas a las Elecciones Generales de 1995, se

25. Decreto Ley n.º 25988 de fecha 21 de diciembre de 1992.

26. Decreto Legislativo n.º 776 de fecha 30 de diciembre de 1993.

27. "Artículo 76º.- El Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige por sus mismas normas". Decreto Legislativo n.º 776 de fecha 30 de diciembre de 1993.

exoneró del IGV a los productos perecibles del agro y la Sunat dejó de fiscalizar a los informales (Durand 2002: 34).

Por otro lado, y debido a la importancia que empezó a tener el Impuesto General a las Ventas (IGV), en esta etapa se decidió que debía contarse con un Sistema de Comprobantes de Pago moderno. Este fue aprobado mediante Decreto Ley n.º 25632, Ley Marco de Comprobantes de Pago, que sirvió para eliminar la existencia de comprobantes falsos o con información incompleta. Se creó también un registro de 7000 imprentas autorizadas para su emisión y se digitalizó el control sobre estas emisiones (Durand 2002: 25).

Recuadro 4

SUNAT Y LA OPINIÓN PÚBLICA

El equipo reformador inicial demostró una especial preocupación por la imagen institucional que la Sunat iba proyectando a la sociedad con la reforma. Esto se plasmó en la elaboración de encuestas de opinión en el año 1993 que fueron desarrolladas por Apoyo S. A. a solicitud de Sunat para evaluar el conocimiento, percepciones, actitudes y expectativas de la población respecto del nuevo sistema tributario. Los resultados mostraron un alto desconocimiento de los impuestos y del código tributario, evasión provocada por elevadas tasas tributarias, escaso control de la administración tributaria y la costumbre de evitar el pago de tributos por parte del ciudadano. Sobre la Sunat, se identificó un alto conocimiento sobre sus funciones (89% de los encuestados las conocía) y más de la mitad de los encuestados la consideró como eficiente o muy eficiente (Solórzano 2011: 80-83). En ese mismo año, el Instituto de Administración Tributaria realizó un estudio de opinión en diez ciudades cuyo resultado fue que el 73,8% de los contribuyentes creía que la Sunat estaba mejorando, mientras que el 8,1% pensaba lo contrario (Durand y Thorp 2000: 396). A partir de 1994, sin embargo, esta situación empezó a cambiar cuando la Sunat adoptó una imagen intimidante hacia los contribuyentes mediante la creación de la Unidad Especial de Investigación Tributaria (UEIT), medida promovida por el superintendente Revilla (Cidef 2002: 9), pues este hecho asoció a la Sunat con arbitrariedades y abusos de poder (Durand 2002: 30).

El sistema tributario en el segundo mandato de Alberto Fujimori (1995-2000) se caracterizó por ser dirigido en "piloto automático". Este hecho se sostuvo en la pérdida de interés del gobierno por profundizar la reforma de la Sunat y la estructura tributaria (Durand 2002: 28). En aquellos años, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) relegó a la Sunat de la formulación de la política tributaria (Banco Mundial 2001: 3), lo que se reflejó a su vez en la continua aprobación, por parte del Congreso, de exoneraciones y beneficios tributarios promovidos desde las oficinas del MEF (Durand 2002: 33). Esto se sumó a la cooptación política del aparato recaudatorio nacional y a las sucesivas crisis políticas y económicas que experimentó el país entre 1995 y 2000. Dados esos factores, la administración tributaria perdió autonomía y relevancia en la palestra pública.

Los continuos conflictos entre el MEF y la Sunat desaparecieron gradualmente a partir de la gestión de Jorge Camet, quien encabezó el MEF hasta mediados de 1998. La Sunat, aún dirigida por Adrián Revilla, perdió la batalla sobre las decisiones de política tributaria mientras que el aparato comandado por Vladimiro Montesinos ganó terreno en su interior, utilizando las prerrogativas de esta entidad para la persecución política y el amedrentamiento (Durand 2002: 14). Este, precisamente, fue el rumbo que tomó la Unidad Especial de Investigación Tributaria (UEIT) y también, posteriormente, el que tomó la creación de la Intendencia Nacional de Operaciones (INO) para utilizar las auditorías tributarias arbitrariamente (Durand 2002: 30). Podemos decir que, al producirse la salida de Revilla en 1997, el SIN ya ejercía libremente su poder dentro del organismo recaudador²⁸ (Zapata 2006: 136). Sin embargo, la captación política de la Sunat no significó el fracaso o retroceso en los objetivos de la reforma tributaria implementada en los años precedentes. Los avances en cuanto a los recursos humanos, tecnología y gestión administrativa derivados de la reforma serían retomados posteriormente.

De esta manera, Jorge Baca fue designado como superintendente en reemplazo de Revilla en medio de aquel contexto de cooptación política de la administración tributaria. A dos meses de asumir el cargo, se publicó en la prensa la exorbitante cantidad de ingresos anuales que percibía el asesor Vladimiro Montesinos (alrededor de dos millones de dólares), quien no pudo sustentar de dónde provenía su riqueza (Zapata 2006: 135). En ese contexto, la Sunat intervino por pedido del propio Montesinos para esclarecer el asunto, pero su actuación se limitó a defenderlo ante la opinión pública y despedir a los trabajadores que estuvieron vinculados a la filtración de información (Cidef 2002: 12). Estos hechos motivaron la aparición del llamado "RUC Sensible" como una medida interna de la Sunat para proteger la información tributaria de personas con notoria presencia pública y cercanía al fujimorismo.²⁹ Al año siguiente, el gobierno designó a Jaime Iberico³⁰ como superintendente de la Sunat en reemplazo de Jorge Baca, quien fue nombrado ministro de Economía y Finanzas.

El año 2000 fue el último tramo del gobierno de Alberto Fujimori y se caracterizó por una completa inestabilidad en la dirección de la Sunat. Entre agosto y diciembre se produjeron tres cambios de superintendentes; de todos ellos, el más significativo quizás sea el de Enrique Díaz, quien renunció a los 45 días de asumir el cargo ante la imposibilidad de ejercer su autoridad de manera autónoma (Cidef 2002: 18).

28. Objetivos de Montesinos en la Sunat

"¿Cuál fue la relación de Montesinos con la Sunat? De la información que se dispone fluye que Montesinos penetró la institución por tres razones: primero, le permitió favorecer a algunos empresarios con quienes le interesaba hacer negocios políticos, como el caso de Eugenio Bertini del Banco Wiese. Segundo, usó la Sunat para hostilizar a empresarios y profesionales con inspecciones y abusos como el caso del empresario de radio Ricardo Palma. Tercero, la Sunat le sirvió para encubrirse y proteger a sus favorecidos: el RUC sensible era un escudo contra la prensa y las investigaciones sobre los ingresos y la historia tributaria de funcionarios y amigos, como las empresas de Matilde Pinchi Pinchi" (Zapata 2006: 136).

29. Entre ellos se incluyó, por ejemplo, a Matilde Pinchi Pinchi (por entonces desconocida ante la opinión pública) y sus empresas, a la esposa de Víctor Joy Way y a los hijos del ministro Camet (Zapata 2006: 135).

30. En 2002, Jaime Iberico fue sentenciado por la Sala Anticorrupción a arresto domiciliario por beneficiar a Vladimiro Montesinos con el RUC Sensible (*La República* 2002).

Tabla 3
SUPERINTENDENTES DE SUNAT (1988-2020)

N.º	SUPERINTENDENTE SUNAT	DESIGNACIÓN	SEXO	PROFESIÓN	PROCEDENCIA	NOMBRAMIENTO	INICIO	FIN	DÍAS TOTALES
1	ALFREDO JAILILIE A.	ALAN GARCÍA (1)	MASCULINO	ECONOMISTA	-	R. S. n.º 103-88-EF/43/40	17/8/1988	1/6/1989	288
2	JORGE TRELLES A.	ALAN GARCÍA (1)	MASCULINO	GENERAL EP	-	R. S. n.º 068-69-EF/43/40	1/6/1989	14/2/1990	258
3	LUIS ALBERTO LATINEZ C.	ALAN GARCÍA (1)	MASCULINO	CONTADOR	-	R. S. n.º 018-90-EF/43/40	14/2/1990	20/8/1990	187
4	HUMBERTO RIVAS G.	ALBERTO FUJIMORI	MASCULINO	GENERAL EP	-	R. S. n.º 089-90-EF/43/40	20/8/1990	21/2/1991	185
5	MANUEL ESTELA BENAVIDES	ALBERTO FUJIMORI	MASCULINO	ECONOMISTA	BCRP	R. S. n.º 033-91-EF/43/40	21/2/1991	7/12/1992	655
6	SANDRO FUENTES A.	ALBERTO FUJIMORI	MASCULINO	ABOGADO	ESTUDIO PRIVADO	R. S. n.º 128-92	7/12/1992	25/5/1994	534
7	ADRIÁN REVILLA V.	ALBERTO FUJIMORI	MASCULINO	ABOGADO	BCRP	R. S. n.º 326-94-PCM	25/5/1994	2/2/1997	984
8	JORGE BACA CAMPODÓNICO	ALBERTO FUJIMORI	MASCULINO	ECONOMISTA	-	R. S. n.º 040-97-PCM	2/2/1997	6/6/1998	489
9	JAIME IBERICO I.	ALBERTO FUJIMORI	MASCULINO	CONTADOR	-	R. S. n.º 310-98-PCM	6/6/1998	26/8/2000	812
10	ENRIQUE DÍAZ O.	ALBERTO FUJIMORI	MASCULINO	ECONOMISTA	BCRP	R. S. n.º 250-2000-EF	26/8/2000	10/10/2000	45
11	ROSARIO ALMENARA D.	ALBERTO FUJIMORI	FEMENINO	ECONOMISTA	BCRP	R. S. n.º 295-2000-EF	10/10/2000	2/12/2000	53
12	LUIS ALBERTO ARIAS MINAYA	VALENTÍN PANIAGUA	MASCULINO	ECONOMISTA	BCRP	R. S. n.º 317-2000-EF	2/12/2000	29/7/2001	239
13	BEATRIZ MERINO LUCERO	ALEJANDRO TOLEDO	FEMENINO	ABOGADO	ESTUDIO PRIVADO	R. S. n.º 405-2001-EF	29/7/2001	30/6/2003	701
14	NAHIL LILIANA HIRSH CARRILLO	ALEJANDRO TOLEDO	FEMENINO	ECONOMISTA	-	R. S. n.º 137-2003-EF	30/6/2003	9/1/2007	1289
15	LAURA BERTA CALDERÓN REGJO	ALAN GARCÍA (2)	FEMENINO	ECONOMISTA	-	R. S. n.º 001-2007-EF	9/1/2007	28/8/2008	597
16	ROSA MARÍA GRACIELA ORTIZ ORIGGI	ALAN GARCÍA (2)	FEMENINO	ECONOMISTA	INDECOPI	R. S. n.º 070-2008-EF	28/8/2008	24/1/2009	149

17	CARLOS ESTEBAN POSADA UGAZ	ALAN GARCÍA (2)	MASCULINO	ABOGADO	MINCETUR	R. S. n.° 012-2009-EF	24/1/2009	4/2/2009	11
18	MANUEL FERNANDO VELARDE DELLEPIANE	ALAN GARCÍA (2)	MASCULINO	ABOGADO	CONASEV	R. S. n.° 017-2009-EF	4/2/2009	23/12/2009	322
19	ANGEL ENRIQUE SÁNCHEZ CAMPOS	ALAN GARCÍA (2)	MASCULINO	ECONOMISTA	SUNAT	R. S. n.° 132-2009-EF	23/12/2009	8/1/2010	16
20	NAHIL LILIANA HIRSH CARRILLO	ALAN GARCÍA (2)	FEMENINO	ECONOMISTA	CONASEV	R. S. n.° 002-2010-EF	8/1/2010	14/8/2011	583
21	TANIA LOURDES QUISPE MANSILLA	OLLANTA HUMALA	FEMENINO	ECONOMISTA	CONSULTORA DELOITTE	R. S. n.° 054-2011-EF	14/8/2011	10/8/2015	1457
22	VÍCTOR MARTÍN RAMOS CHÁVEZ	OLLANTA HUMALA	MASCULINO	CONTADOR	SUNAT	R. S. n.° 039-2015-EF	10/8/2015	16/9/2016	403
23	VÍCTOR SHIGUIYAMA KOBASHIGAWA	PEDRO PABLO KUCZYNSKI	MASCULINO	ING. INDUSTRIAL	CONSULTOR PRIVADO	R. S. n.° 028-2016-EF	16/9/2016	31/10/2018	775
24	CLAUDIA SUÁREZ GUTIERREZ (E)	MARTÍN VIZCARRA	FEMENINO	ABOGADO	ESTUDIO PRIVADO	R. S. n.° 029-2018-EF	31/10/2018	28/12/2018	58
25	CLAUDIA SUÁREZ GUTIERREZ	MARTÍN VIZCARRA	FEMENINO	ABOGADO	ESTUDIO PRIVADO	R. S. n.° 032-2018-EF	28/12/2018	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la modernización de los sistemas tributarios también tocó a las administraciones locales. La creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de Lima Metropolitana, en el año 1996, significó un paso importante para este objetivo. Este proceso fue posible gracias al éxito de la reforma de la Sunat en su primera etapa. La Municipalidad Metropolitana de Lima decidió plasmar el mismo diseño organizacional de la Sunat en la nueva entidad recaudadora con el objetivo de obtener un organismo descentralizado con autonomía financiera, administrativa y operativa que esté regido por la meritocracia (Arias 2018: 45). Un elemento importante que confluía con la creación del SAT fue la predisposición a retornar a Lima de aquellos funcionarios de la Sunat que, por los propios objetivos de la reforma, habían sido designados a diferentes partes del país. Este personal estaba altamente capacitado y contaba con experiencia en administración tributaria, lo que sirvió significativamente para elevar la calidad institucional del nuevo SAT (Arias 2018: 45).

La primera etapa de la reforma tributaria se caracterizó por la simplificación de la estructura tributaria y la eliminación de beneficios y exoneraciones tributarias. Sin embargo, a partir del segundo gobierno de Alberto Fujimori, hubo una tendencia creciente al otorgamiento de exoneraciones que complejizaban el sistema tributario y afectaban la recaudación de impuestos. Entre ellos, cabe anotar los beneficios tributarios al sector agrario,³¹ que permitían a los productores agrarios exonerarse del pago del Impuesto a la Renta (IR) y del Impuesto General a las Ventas (IGV); y al sector turismo,³² que se vio beneficiado por la depreciación acelerada para efectos del IR. Además, se crearon los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (Ceticos) de Ilo, Matarani, Tacna,³³ Paita³⁴ y Loreto³⁵ como zonas territoriales con regímenes tributarios especiales para alentar el comercio.³⁶

Entre todas estas medidas, una de las que más destacó fue la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía,³⁷ que tenía una vigencia de cincuenta años (hasta 2048) y que otorgaba a las regiones amazónicas exoneraciones del Impuesto Selectivo al Consumo al combustible y a las operaciones gravadas con IGV; además, establecía un crédito fiscal especial y una tasa de IR reducida a 5% o 10%.

31. Ley n.º 26564 de fecha 30 de diciembre de 1995, Decreto Legislativo n.º 885 de fecha 9 de noviembre de 1996 y Decreto de Urgencia n.º 089-97 de fecha 18 de septiembre de 1997.

32. Decreto Legislativo n.º 820 de fecha 22 de abril de 1996, Decreto Legislativo n.º 883 de fecha 9 de noviembre de 1996 y Ley n.º 26962 de fecha 3 de julio de 1998.

33. Decreto Legislativo n.º 842 de fecha 30 de agosto de 1996.

34. Decreto Legislativo n.º 864 de fecha 27 de octubre de 1996.

35. Ley n.º 26953 de fecha 22 de mayo de 1998.

36. Un balance de los Ceticos indica que, hacia finales de la década de 1990, recibieron un total de 13 beneficios tributarios (MEF 2003: 23). Esto contribuyó a la reducción de la presión tributaria entre los años 1996 y 2001 (García y Valderrama 2006: 114). Asimismo, su vigencia en este periodo se tradujo, por ejemplo, en la preponderancia de las exoneraciones a vehículos usados y reacondicionados en el gasto tributario del Impuesto Selectivo al Consumo (Zavala 2003: 180).

37. Ley n.º 27037 de fecha 30 de diciembre de 1998.

Recuadro 5.

¿CUÁNTOS SON MUCHOS? EL DEBATE SOBRE EL PERSONAL ADECUADO PARA SUNAT

Con la reforma, la Sunat obtuvo una nueva estructura remunerativa con base en el régimen salarial privado y una mínima cantidad de trabajadores, en su mayoría jóvenes profesionales, debido al programa de reducción de personal cuyo costo ascendió a 1,4 millones de dólares (Guerra 1999: 99). Sin embargo, en los años posteriores, el número del personal de la Sunat se incrementó sostenidamente desde 899 en 1991 hasta 3356 trabajadores en 1995 (Durand 2002: 23), lo que significó un crecimiento del 273% sobre la cantidad inicial en un lapso de cinco años. De acuerdo con Jorge Baca, este sobredimensionamiento de los recursos humanos provocó una pérdida de eficacia y eficiencia en las labores de la administración tributaria y canalizó una gran parte de los recursos recaudados autónomamente (2% de la recaudación tributaria) al pago de las planillas (Baca 2000: 194-195). En este contexto, con Baca como superintendente de la Sunat, se llevó a cabo una nueva reducción de personal, en la que se despidió un aproximado de 800 trabajadores. No obstante, según Durand, este proceso de reducción, a diferencia del ocurrido al inicio de la reforma, no contó con criterios técnicos específicos sino que consideró la lealtad como uno de los factores determinantes de la permanencia de los empleados y fue dirigido por una comisión especial cuyo comportamiento fue "arbitrario" (Durand 2002: 31-32). Hacia 2001, el personal del organismo recaudador había aumentado nuevamente, y se registró un total de 3310 trabajadores (Durand 2002: 32).

A finales de su segundo periodo presidencial, Alberto Fujimori aprobó una ley muy importante para la política fiscal y tributaria del país: la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.³⁸ Esta ley se configuró como la principal herramienta de manejo macroeconómico de mediano plazo, al promover en las finanzas públicas una cultura de equilibrio y superávits fiscales en periodos favorables, que permitiera déficits fiscales únicamente en periodos de menor crecimiento siempre y cuando estos fueran moderados y no recurrentes (Kapsoli, Mendoza y Rabanal 2006: 38).

El objetivo era claro: establecer ciertas restricciones presupuestarias y adoptar procedimientos transparentes para reducir la incertidumbre fiscal y, con ello, promover un mayor dinamismo de las inversiones. Para lograr una mayor transparencia y predictibilidad, esta ley exige la creación del Marco Macroeconómico Multianual (MMM), un documento técnico que contiene las proyecciones macroeconómicas del gobierno en un lapso de tres años, y que a su vez apoya la formulación de la Ley de Presupuesto con dichas proyecciones, promoviendo que los ingresos respondan a los gastos (Morón 2006: 24). Por otro lado, con ella también se creó el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) para proveer de una función contracíclica a la política fiscal (Kapsoli, Mendoza y Rabanal 2006: 38).

38. Ley n.º 27246 de fecha 28 de diciembre de 1999.

Otra ley importante durante el último año del fujimorismo fue la Ley n.º 27360, que aprobó las Normas de Promoción del Sector Agrario.³⁹ Emitida en los meses previos a la renuncia de Alberto Fujimori, extendió los beneficios tributarios para el sector agroindustrial contenidos en el Decreto Legislativo n.º 885 de 1996, Ley de Promoción del Sector Agrario. La nueva ley, en primera instancia, tuvo una vigencia de diez años hasta 2010. Otorgó exoneraciones a los productores agrícolas, como una tasa del IR reducida al 15%, depreciación de 20% en inversiones de obras de infraestructura hidráulica y obras de riego, deducción de la renta neta por reinversiones destinadas a habilitar tierras eriazas, y exoneración de contribuciones de Fonavi/Impuesto Especial de Solidaridad (IES) para los empleadores. El promotor de esta norma fue José Chlimper, entonces ministro de Agricultura y presidente del directorio de la Sociedad Agrícola Drokasa, actualmente Agrokasa. Esta ley —y sus posteriores ampliaciones— han sido criticadas por algunos sectores por supuestamente atentar contra los beneficios laborales de los agricultores, reflejados en recortes de vacaciones, CTS y gratificaciones (Salazar 2016).

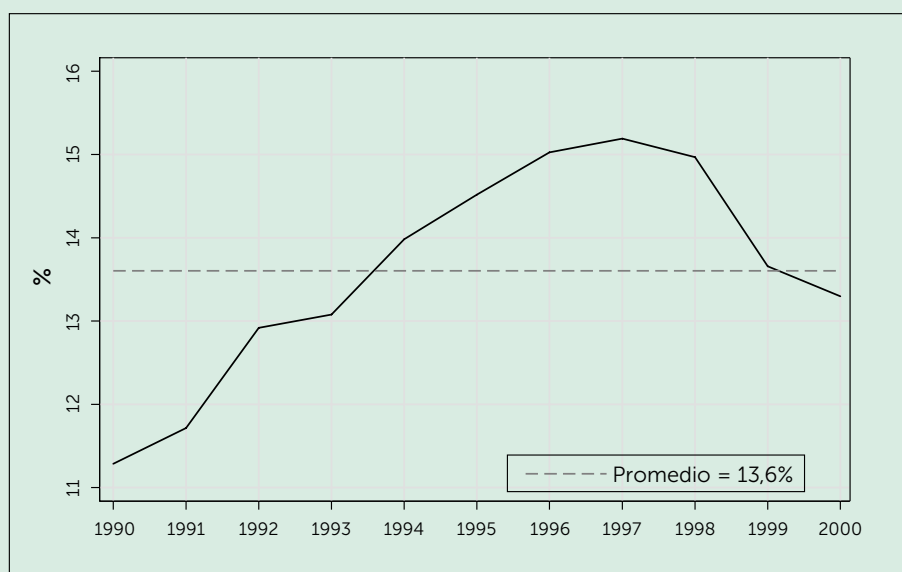
Recuadro 6

LA RECAUDACIÓN DURANTE EL PERIODO DE REFORMAS

El éxito inicial de las reformas significó un empuje importante en la presión fiscal del país. Entre 1990 y 1997 se pasó de 11,2% a 15,1% del PBI. La reforma tributaria en el Estado y la estabilización de la economía en la sociedad permitieron tener aumentos en la presión tributaria comparables a los impulsados por el *boom* de minerales en años posteriores.

Gráfico 3

INGRESO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PBI 1990-2000



Fuente: Estadísticas BCRP.

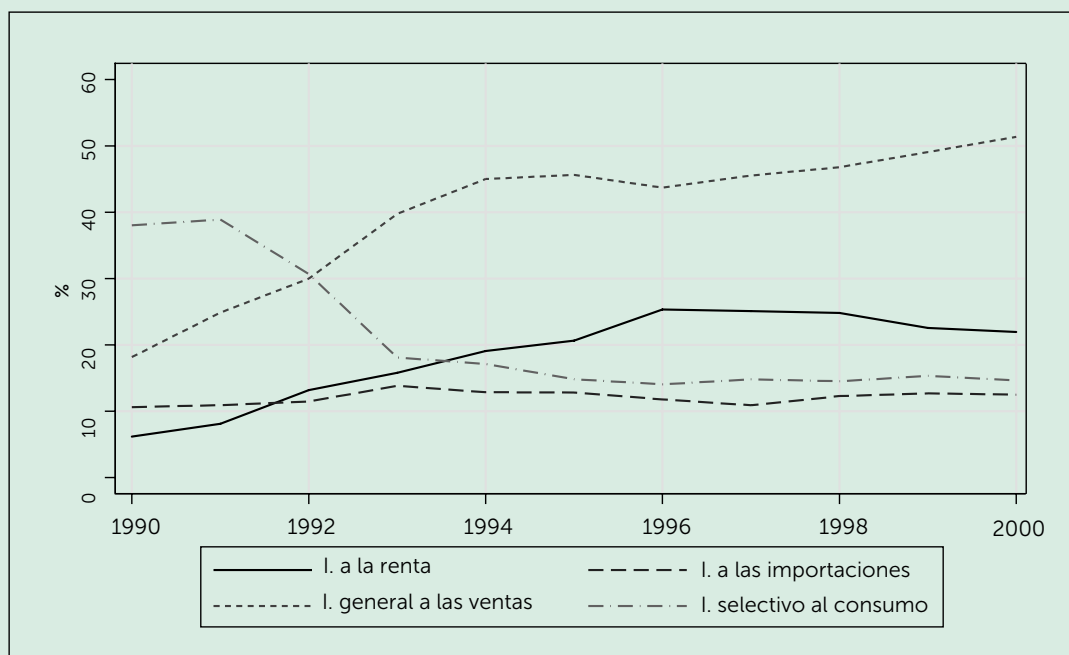
39. Ley n.º 27360 de fecha 30 de octubre de 2000.

Los cambios institucionales en el manejo de la Sunat tuvieron un correlato con la caída en la presión tributaria de finales de década. En este escenario de cooptación del Estado, concurren un conjunto de choques tanto del lado real de la economía, como el fenómeno El Niño del 1997-1998, como del lado financiero, la crisis rusa o la argentina en la región. De esta manera, esta etapa constituye el fin de lo avanzado en los años previos en cuestión de presión tributaria. Para el año 2000, se regresó a niveles similares a los obtenidos siete años atrás.

En términos de la composición del Ingreso Público, el éxito inicial significó un impulso a la capacidad de recaudación mediante el IGV a lo largo de todo el periodo. La pérdida del impulso encontrada en la presión tributaria se relaciona con una ligera caída en la importancia del Impuesto a la Renta a partir de 1996-1997. Así, la desaceleración se refleja en el componente de Impuesto a la Renta a favor de una mayor importancia al IGV. Para el caso peruano, el crecimiento económico se correlaciona de manera positiva con un aumento de la importancia del Impuesto a la Renta, mientras que episodios de desaceleración incrementan la participación del IGV.

Gráfico 4

IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO PÚBLICO 1990-2000



Fuente: Estadísticas BCRP.



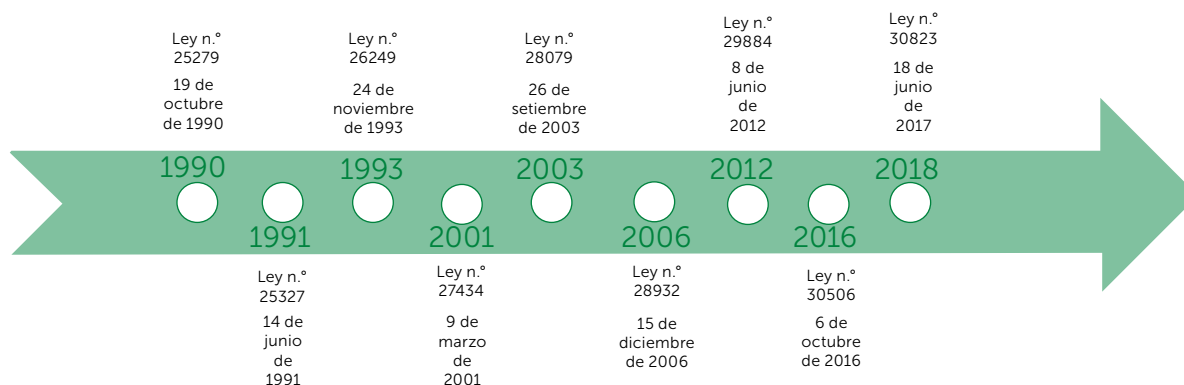
Inicios y auge del *boom* de los *commodities* (2000-2014)

Con la caída del gobierno fujimorista en noviembre del año 2000 se cerró un periodo de injerencia política en el sistema tributario, cuyo resultado más importante fue la degradación institucional de la Sunat. El breve gobierno de transición de Valentín Paniagua trató de revertir esta situación. A través del nombramiento de Luis Alberto Arias Minaya (una de las piezas clave de la reforma de 1991) como superintendente de la Sunat, el gobierno de transición promovió el restablecimiento de la meritocracia, el control interno, el reordenamiento institucional y el replanteamiento de la relación con los contribuyentes (Cidef 2002, Durand 2002).

Por otro lado, la transición democrática promovió que los poderes Ejecutivo y Legislativo reestablecieran relaciones equilibradas en la determinación de la política tributaria. Esto se manifestó en el reinicio de las delegaciones de facultades legislativas producidas a partir del año 2001.

Gráfico 5

LEYES QUE DELEGAN FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA 1990-2018



Fuente: Elaboración propia.

En 2001, Alejandro Toledo asumió la presidencia de la República acompañado por un grupo de profesionales de orientación económica liberal y enfoque tecnocrático de la política, cuya cabeza más visible era Pedro Pablo Kuczynski, entonces ministro de Economía y Finanzas. Este equipo, para mejorar la recaudación tributaria ante el incesante déficit fiscal que se prolongaba desde fines de los años noventa, optó por el incremento de las tasas impositivas de los principales tributos, al mismo tiempo que descartaba la introducción desproporcionada de nuevos impuestos. De esta forma, se decidió elevar la tasa del Impuesto a la Renta (IR) de 27% a 30%⁴⁰ en 2002. Asimismo, se elevó la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV) de 18% a 19%⁴¹ en el año 2003. Y al año siguiente, se creó el Impuesto a las Transferencias Financieras (ITF) como una medida de lucha contra la evasión tributaria (Kapsoli, Mendoza y Rabanal 2006: 39-41).

Recuadro 7

LAS CINCO CATEGORÍAS DEL IMPUESTO A LA RENTA

La Ley del Impuesto a la Renta más antigua a la que se ha tenido acceso se trata del Decreto Legislativo n.º 200, de fecha 15 de junio de 1981. En esta ley aparecen las cinco categorías del Impuesto a la Renta conocidas hasta nuestros días. En la actualidad, el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta⁴² vigente, determina en su artículo 22º la existencia de las mismas categorías en un mayor detalle:

40. Ley n.º 27895 de fecha 30 de diciembre de 2002.

41. Ley n.º 28033 de fecha 18 de julio de 2003.

42. Decreto Supremo n.º 179-2004-EF de fecha 8 de diciembre de 2004.

Primera categoría: rentas producidas por el arrendamiento de predios, subarrendamiento de predios, cesión de muebles, cesión gratuita de predios, mejoras.

Segunda categoría: rentas del capital no comprendidas en la primera categoría como los dividendos, acciones y ganancias de capital.

Tercera categoría: rentas del comercio, la industria y otras expresamente consideradas por la ley.

Cuarta categoría: rentas del trabajo independiente por el desarrollo de una profesión, arte, ciencia u oficio cuyo cobro se realiza sin tener relación de dependencia y por el desempeño de funciones específicas como directores de empresas, síndicos, mandatarios, gestores de negocios, albaceas y actividades similares.

Quinta categoría: rentas del trabajo en relación de dependencia hacia un empleador, y otras rentas del trabajo independiente expresamente señaladas por la ley, como los ingresos obtenidos por el trabajo prestado en forma independiente cuando median contratos de prestación de servicios normados por la legislación civil que implican la realización de labores en un lugar y horario designado por el empleador y este le proporcione los elementos de trabajo y asuma los gastos que la prestación del servicio demanda.

Es importante mencionar que, en 2003, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal pasó a denominarse Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.⁴³ Incluyó cambios importantes: se permitió un gasto no financiero de hasta el 3% y se establecieron reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales. No obstante, el cumplimiento de las reglas fiscales fue parcial. Es decir, durante el gobierno de Toledo se sobrepasó el límite de déficit fiscal en el periodo de menor crecimiento (2000-2002) y se incrementó el gasto por encima del límite permitido en el periodo de mayor crecimiento (2003-2005) (Montoro y Moreno 2007: 68).

En paralelo a las medidas de restablecimiento de los equilibrios fiscales, el gobierno de Toledo también tuvo que iniciar el proceso de descentralización, una de sus promesas de campaña electoral. En este contexto, la descentralización respondió tanto al impulso democratizador y participativo de la transición (Vergara 2009) como a la necesidad del MEF por garantizar la disciplina fiscal de las nuevas entidades a ser creadas (Contraloría 2014: 43). En consecuencia, debido a la creación de las regiones, la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización⁴⁴ creó dos tipos de ingresos: los corrientes (asociados a la participación de los gobiernos regionales en las transferencias del gobierno central) y los ingresos extraordinarios, basados en el canon (Carranza y Tuesta 2004: 7). Estos recursos

43. Ley n.º 27958 de fecha 7 de mayo de 2003.

44. Ley n.º 27680 de fecha 6 de marzo de 2002.

fueron acompañados de una serie de condiciones para garantizar su buen uso. Por ejemplo, la Ley de Bases de la Descentralización⁴⁵ estableció lineamientos para que los gobiernos subnacionales se ciñeran a reglas fiscales establecidas en el ámbito de endeudamiento público, y creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), encargado de la dirección y conducción del proceso de descentralización fiscal, así como del monitoreo del buen uso de los recursos transferidos.

Por otro lado, también se crearon fondos especiales para solventar las necesidades de los gobiernos subnacionales. Estos pueden definirse como aquellas reglas específicas de redistribución de recursos públicos que aparecieron en el país a partir de la década de 1990 para restringir la discrecionalidad del gasto público (Barrantes 2009: 63). Dentro de los que tocaban a las regiones, podemos identificar el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) que administra el Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo con el objetivo de promover la inversión pública en el ámbito municipal. Además, también se creó el Fondo de Compensación Regional (Foncor), constituido por los recursos de todos los proyectos de inversión en el ámbito regional, de los que provienen de los procesos de privatización y concesiones, y de los que defina la Ley de Presupuesto del Sector Público para promover la inversión pública en el ámbito regional. Finalmente, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) fue constituido con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones para promover el financiamiento de proyectos de desarrollo compartido entre distintos niveles de gobierno. Estos dos últimos fondos fueron creados en 2002 mediante la Ley de Bases de la Descentralización.⁴⁶

Adicionalmente, en 2004, se aprobó el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Tributación Municipal,⁴⁷ que actualizó denominaciones y condicionalidades agregadas desde 1993. Sin embargo, no significó grandes modificaciones a la normativa. Al año siguiente se eliminaron exoneraciones e incentivos tributarios para la región San Martín,⁴⁸ como el derecho al reintegro del IGV en la región de la selva, el crédito fiscal especial del IGV y las exoneraciones al IGV por importación de bienes. A cambio, se estableció una transferencia de al menos 45 millones de soles al año para financiar proyectos de inversión y la creación de un fideicomiso con el saldo.

45. Ley n.º 27783 de fecha 20 de julio de 2002.

46. Ley n.º 27783 de fecha 18 de julio de 2002.

47. Decreto Supremo n.º 156-2004-EF de fecha 11 de noviembre de 2004.

48. Ley n.º 28575 de fecha 5 de julio de 2005.

Recuadro 8

EXONERACIONES Y GASTOS TRIBUTARIOS: PRIMERAS PROBLEMATIZACIONES EN EL GOBIERNO DE TOLEDO

Desde el gobierno de Fujimori, las exoneraciones tributarias fueron pensadas como beneficios a sectores específicos, bien fuera por tradiciones históricas o populistas.⁴⁹ El gobierno de transición y el de Alejandro Toledo hicieron poco para cambiar este panorama, incluso para introducir un criterio de promoción de la competitividad en la dación de exoneraciones. Así, en 2003, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) identificó la existencia de aproximadamente 193 gastos tributarios (MEF 2003). El MEF determinó que todos los impuestos vigentes hasta esa fecha tenían beneficios tributarios, los cuales eran de varios tipos y discriminaban entre sectores y territorios. Adicionalmente, los impuestos que registraron más gastos tributarios fueron el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto a la Renta (IR) de Empresas. Las modalidades de gasto tributario más utilizadas fueron las exoneraciones de pago, reducciones de tasas, créditos tributarios, devoluciones, diferimiento del pago y la depreciación acelerada (Zavalla 2003: 159). Este hecho es resultado del incremento de los beneficios tributarios en este periodo, los cuales se destinaron principalmente a minería,⁵⁰ a la Amazonía,⁵¹ agricultura,⁵² hidrocarburos⁵³ y Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ).⁵⁴

La segunda mitad del gobierno de Alejandro Toledo coincidió con el inicio de ciclo del *boom* de precios de los minerales y, en consecuencia, un nuevo interés de los actores políticos por cuestionar el *statu quo* tributario de las grandes operaciones mineras en el país. La creación de las regalías mineras⁵⁵ en 2004 causó un gran revuelo entre las empresas de este rubro. Por tal motivo, en 2005, el Tribunal Constitucional (TC) recibió una demanda contra el Congreso de la República por la

49. De acuerdo con Elmer Cuba, las exoneraciones tributarias pueden clasificarse en históricas, populistas y técnicas. Las exoneraciones históricas corresponden a aquellas actividades económicas que "siempre" fueron exoneradas; mientras que las exoneraciones populistas, son aquellas que se otorgan sin mayor justificación técnica y que responden implícitamente a las presiones de *lobbies* privados y grupos de poder. Finalmente, las exoneraciones técnicas son aquellas que, efectivamente, cuentan con un fundamento económico que sustenta la necesidad de la exoneración (Cuba 2006: 81).

50. "Por último, el costo de otorgar beneficios tributarios al sector minero es de S/50 millones en el 2003, de los cuales S/44 millones corresponden al diferimiento del impuesto a la renta por el mecanismo de depreciación acelerada. Habría que preguntarse, por qué las compañías mineras, varias de las cuales están explotando yacimientos altamente rentables, también se benefician de menores pagos sobre sus utilidades netas" (Zavalla 2003: 164).

51. Ley n.º 27392 de fecha 29 de diciembre de 2000 y Ley n.º 27620 de fecha 7 de enero de 2002.

52. Ley n.º 27400 de fecha 18 de enero de 2001, Ley n.º 27445 de fecha 21 de abril de 2001, Ley n.º 27956 de fecha 26 de abril de 2003 y Ley n.º 28810 de fecha 21 de julio de 2006, esta última amplía el plazo de la Ley n.º 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, cuatro años antes de que venza su vigencia y por quince años más, hasta el año 2021.

53. Ley n.º 26221 de fecha 17 de octubre de 2002, que regula la depreciación acelerada para el sector hidrocarburos.

54. Ley n.º 27514 de fecha 27 de agosto de 2001, que elimina los dos puntos adicionales al Impuesto a la Renta para las empresas beneficiarias.

55. Ley n.º 28258 de fecha 23 de junio de 2004.

supuesta inconstitucionalidad de la Ley de Regalías. Ante ello, el TC determinó que las regalías no constituían tributos, sino un mecanismo de compensación económica al Estado por el aprovechamiento de los recursos minerales y que, por ende, debían ser cobradas (Tribunal Constitucional 2005: 5-6).

Sin embargo, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) interpretó las regalías como pagos administrativos, una figura que estaba prevista en los Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ), por lo que las empresas beneficiadas pudieron evadir su cancelación. Por ende, solo se recaudaron regalías de las empresas que no contaban con CEJ, con lo que se recaudaron aproximadamente 500.000 millones de soles por año (Grupo Propuesta Ciudadana 2012: 8).

La tributación de las empresas mineras se convertiría en un tema muy controversial en la campaña electoral de 2006. Tanto el candidato Ollanta Humala como el candidato del Apra, Alan García, apoyaron explícitamente la creación de un impuesto especial a las sobreganancias mineras (Grupo Propuesta Ciudadana 2012: 8).

Por otro lado, durante el gobierno de Alejandro Toledo, la Sunat viró su atención hacia la mejora de la comunicación y atención a los contribuyentes, promoviendo el pago voluntario de tributos. En ese sentido, se creó el Régimen de Buenos Contribuyentes,⁵⁶ con la finalidad de que los contribuyentes responsables que pagaran sus obligaciones puntualmente pudieran obtener beneficios administrativos, como una fecha de vencimiento especial, anulación de las retenciones del IGV y atención preferente.⁵⁷ Sunat continuó con sus campañas de "cultura tributaria"⁵⁸ y dio pasos a la digitalización de algunos de sus procedimientos.

Otro capítulo importante en el desarrollo institucional de la Sunat fue su fusión por absorción con la Superintendencia Nacional de Aduanas (Sunad) en el año 2002.⁵⁹ Con ello, se culminó el proceso de centralización de la administración tributaria iniciado con la reforma de 1991, y se convirtió en 2006 en la entidad recaudadora del 97,2% de los ingresos tributarios nacionales (BID 2012: 17). No obstante, la importancia de los aranceles de aduanas fue reduciéndose a lo largo del periodo de bonanza económica de la exportación de minerales. Esto se manifestó en la progresiva reducción de la tasa de derechos arancelarios⁶⁰ y en el creciente

56. Decreto Legislativo n.º 912 de fecha 9 de abril de 2001.

57. Decreto Supremo n.º 105-2003-EF de fecha 24 de julio de 2003.

58. Entre 2002 y 2003, se desarrollaron programas educativos en los colegios y universidades con la finalidad de difundir conocimiento tributario entre los estudiantes y docentes. Estas actividades educativas se retomaron a partir de 2005. El 21 de julio de 2006, la Sunat suscribió un Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Ministerio de Educación para institucionalizar las actividades de fortalecimiento de la cultura tributaria escolar y universitaria mediante el Programa de Cultura Tributaria de Sunat. La introducción de temas tributarios en el Diseño Curricular Nacional fue uno de los logros destacados (Solórzano 2011: 67-74).

59. Decreto Supremo n.º 061-2002-PCM de fecha 11 de julio de 2002.

60. "En la primera mitad de 2002 se redujeron más de 1500 partidas (básicamente bienes de capital) de 12 por ciento a 7 por ciento y 4 por ciento, al tiempo que se aumentó la sobretasa a algunos productos agrícolas, con lo que el arancel promedio se redujo de 11,8 por ciento de 10,7 por ciento. [...] Entre diciembre de 2003 y febrero de 2004 se redujeron los aranceles de más de 1.100 partidas, de manera que el arancel promedio bajó a 10,2 por ciento. [...] En noviembre de 2005 se introdujeron nuevas modificaciones arancelarias: se redujo el arancel de unas doscientas partidas, especialmente de bienes de capital, se eliminó la sobretasa a otras partidas (aunque se la compensó con un aumento de su tasa arancelaria) y se redujo el arancel promedio a alrededor de 10 por ciento" (García y Valderrama 2006: 135).

interés por la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC),⁶¹ especialmente el firmado con Estados Unidos, que promovía la anulación de aranceles para facilitar el comercio entre los países firmantes.

Alan García ostentó la Presidencia de la República en medio de los debates sobre cuál era la dimensión real de los ingresos que debía recaudarse a partir de la actividad minera. En aquel momento, García tuvo como propuesta de campaña la necesidad de contar con el llamado "Impuesto a las Sobreganancias Mineras", puesto que el esquema de las regalías mineras de 2004 —según él— presentaba deficiencias (Grupo Propuesta Ciudadana 2012: 8). Esta idea incluso fue reafirmada en su primer discurso presidencial de 2006.⁶² Sin embargo, a los pocos meses de su juramentación, el gobierno aprista decidió virar su propuesta hacia un esquema de contribuciones voluntarias. De esta forma, se creó el llamado "Óbolo Minero",⁶³ un sistema de aportes voluntarios muy criticado por los sectores más críticos del modelo económico. Según Cooperación, este mecanismo demostró ser ineficiente durante el pico más alto de la bonanza extractiva.⁶⁴

Como parte de su "giro a la derecha", el gobierno de García abrazó el librecambismo económico. Un hecho importante para las finanzas públicas nacionales y la competitividad internacional del Perú fue la obtención del Grado de Inversión por parte de las tres principales calificadoras de riesgo,⁶⁵ en un contexto en el que solo Chile gozaba de dicha clasificación financiera en la región. A partir de este hecho, el Perú contó con mayores posibilidades de atraer inversión extranjera por el abaratamiento de los créditos de inversión (lo que redundó, en general, en un mayor dinamismo de la economía, la generación de empleo y una mayor capacidad de consumo).

La suscripción de acuerdos de libre comercio, negociados durante los años de Toledo, aumentó las exportaciones del país. Este periodo de crecimiento de las exportaciones fue acompañado por beneficios tributarios al sector exportador,

61. El TLC con Tailandia se firmó el 19 de noviembre de 2015; mientras que, el TLC con Estados Unidos, el 12 de abril de 2006.

62. "Una vez electo, el presidente Alan García, en su discurso de asunción de mando, el 28 julio del 2006, mencionó que "[...] en los últimos años los precios de los minerales han aumentado mucho y esto no lo podían anticipar ni el Estado peruano ni las empresas, que no esperaban una ganancia tan grande. Entonces, si las empresas ganan más por esta situación que no depende de su propia tecnología y competitividad, es justo que esta ganancia deba beneficiar más al país" (Grupo Propuesta Ciudadana 2012: 8).

63. "CONSIDERANDO: Que, las empresas mineras se han comprometido con el Estado Peruano a destinar un porcentaje de sus utilidades disponibles a partir del año 2007 y hasta por cuatro años consecutivos adicionales, como aporte voluntario, extraordinario y temporal, sujeto a que los precios internacionales de los metales se mantengan por encima de los niveles de referencia para el efecto establecido por el Estado y las Empresas, recursos que se acreditarán en Fondos Privados". Decreto Supremo n.º 071-2006-EM, Aprueban formato del Convenio para el aporte económico voluntario, extraordinario y temporal denominado "Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo" que celebrará el Estado y las empresas mineras, de fecha 20 de diciembre de 2006.

64. Según Torres (2018): "Al mismo tiempo, el Gobierno de García rechazaba la aplicación de un instrumento fiscal como el windfall tax, impuesto que grava las ganancias extraordinarias. En su lugar, optó por negociar con las mineras un 'aporte voluntario' durante 2007-2011, decisión que no fue la mejor en términos de ingresos fiscales: 1) el 80,7% de los depósitos globales del referido 'aporte voluntario' fue efectuado por siete empresas que contaban con CET y por ende no pagaban regalías. 2) Los US\$ 626 millones que éstas depositaron, representaron solo el 51,9% de los US\$ 1.205 millones que estas mismas empresas habrían dejado de pagar por concepto de regalías (Mendoza y De Echave 2016)".

65. Fitch le otorgó Grado de Inversión al Perú el 2 de abril de 2008; S&P, el 14 de julio de 2008; y Moody's, el 16 de diciembre de 2009.

como el incremento de la tasa de devolución de derechos arancelarios conocidos como *drawback*. Esta tasa había permanecido en 5% desde 1995; sin embargo, en enero de 2009 se incrementó a 8%,⁶⁶ la tasa más elevada que haya alcanzado hasta la actualidad. Posteriormente, entre julio y diciembre de 2010, la tasa pasó a ser 6,5%,⁶⁷ para volver a su 5%⁶⁸ original en enero de 2011 (Oyarse 2016). Este hecho coexistió con la continua reducción de las tasas arancelarias,⁶⁹ una práctica que estableció el gobierno anterior, y —por supuesto— la suscripción y negociación de varios Tratados de Libre Comercio (TLC).⁷⁰

Respecto de las exoneraciones, el gobierno aprista también promulgó la llamada “Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas”. Esta buscó otorgar exoneraciones al Impuesto a la Renta de tercera categoría, así como a las tasas arancelarias y al Impuesto General a las Ventas, a las importaciones de bienes de capital dirigidas a aquellas empresas que operaran en zonas geográficas andinas ubicadas a partir de los 2500 metros de altitud, así como a las empresas que se instalaran a 3200 msnm⁷¹ para dedicarse a actividades como la piscicultura, acuicultura, ganadería, textiles, etc. Sin embargo, Javier Escobal y Carmen Armas, en una evaluación realizada en 2018 de esta política pública,⁷² determinaron que las exoneraciones comprendidas en esta Ley no produjeron un impacto positivo sobre las zonas de intervención.

En cuanto a la mejora de la administración tributaria, continuó la modernización del sistema de comprobantes de pago, al introducirse el concepto de comprobantes y recibos por honorarios electrónicos en 2008 y de libros electrónicos en 2011. Dichos elementos se destinaron a facilitar la declaración del Impuesto General a las Ventas (Solórzano 2011: 93-94). Esto constituiría un paso importante hacia la digitalización de la Sunat, que ocurriría en los años subsiguientes.

66. Decreto Supremo n.º 018-2009-EF de fecha 29 de enero 2009.

67. Decreto Supremo n.º 288-2009-EF de fecha 7 de diciembre de 2009.

68. *Ibid.*

69. “Lo errático de las decisiones que se adoptaron en materia de política arancelaria, hizo evidente la capacidad de presión que tienen los gremios empresariales cuando alguna decisión fiscal atenta contra ‘derechos’ que ellos consideran ya adquiridos. El 18 de noviembre de ese mismo año, se modificó lo dispuesto el 6 de noviembre y se redujeron de 1870 a 1085 las subpartidas con arancel cero; las 785 subpartidas restantes volvieron a ser gravadas con un arancel de 6% a partir del 10 de diciembre de 2014. Con esta decisión, los exportadores no se quedaban sin el beneficio del *drawback*” (Mendoza y De Echave 2016: 62).

70. TLC con Chile se firmó el 22 de agosto de 2006, TLC con Canadá se firmó el 29 de mayo de 2008, TLC con Singapur se firmó el 29 de mayo de 2008, TLC con China se firmó el 28 de abril de 2009, TLC con los estados de la European Free Trade Association (EFTA) se firmó el 24 de junio de 2010, TLC con Corea del Sur se firmó el 21 de marzo de 2011, TLC con México se firmó el 6 de abril de 2011, TLC con Panamá se firmó el 25 de mayo de 2011, TLC con Costa Rica se firmó el 26 de mayo de 2011 y el TLC con Japón se firmó el 31 de mayo de 2011.

71. “Artículo 2º.- Alcances

Están comprendidas en los alcances de la presente Ley las personas naturales, micro y pequeñas empresas, cooperativas, empresas comunales y multicomunales que tengan su domicilio fiscal, centro de operaciones y centro de producción en las zonas geográficas andinas ubicadas a partir de los 2500 metros sobre el nivel del mar y las empresas en general que, cumpliendo con los requisitos de localización antes señalados, se instalen a partir de los 3200 metros sobre el nivel del mar y se dediquen a alguna de las siguientes actividades: piscicultura, acuicultura, procesamiento de carnes en general, plantaciones forestales con fines comerciales o industriales, producción láctea, crianza y explotación de fibra de camélidos sudamericanos y lana de bovinos, agroindustria, artesanía y textiles. Están excluidas de los alcances de esta Ley las capitales de departamento”. Ley n.º 29482 de fecha 19 de diciembre de 2009.

72. “Tal como se ha evidenciado, los resultados de la investigación apuntan a que las exoneraciones altoandinas no han tenido un impacto positivo sobre la actividad económica en las zonas de intervención. Es más: en el ámbito de los hogares, tampoco se encuentran impactos positivos sobre los ingresos o gastos de consumo ni sobre las tasas de pobreza y pobreza extrema en las zonas altoandinas” (Escobal y Armas 2018: 4).

En el ámbito subnacional, durante el segundo periodo de Alan García, destacó la creación del mecanismo denominado Obras por Impuestos (OxI)⁷³ en el año 2008, como una medida para fomentar el intercambio del pago del Impuesto a la Renta de tercera categoría por la inversión privada en ejecución de obras de infraestructura de uso público. Una de las regiones que mayor uso hizo de este mecanismo fue Arequipa: obras como el puente Chilina, financiado por el consorcio Southern-Interbank-Backus por aproximadamente 250 millones de soles; o la provisión de agua y alcantarillado en la ciudad de Majes, con una inversión aproximada de 44 millones de soles, financiada por el Banco de Crédito del Perú (Proinversión s.f.).

En el ámbito municipal, en 2010, se implementó el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal,⁷⁴ para fomentar que los gobiernos locales, entre otros objetivos, incrementaran su recaudación tributaria del impuesto predial. Además, se aprobó el Programa de Modernización Municipal 2010-2013⁷⁵ para el crecimiento sostenido de la economía local y la lucha contra la desnutrición crónica infantil, con un financiamiento de 600 millones de soles. Para la asignación de estos recursos se tomaba en consideración el "cumplimiento de requisitos relacionados a resultados de recaudación de impuestos municipales" (artículo 1.4°).

Recuadro 9

TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

A fines del siglo XIX, el Perú abandonó la fórmula que descentralizaba la recolección de impuestos a los departamentos. Desde entonces, la tributación municipal fue el único ingreso autogenerado por las municipalidades, aunque sus montos eran muy menores respecto de las transferencias que llegaban del gobierno central. Dentro de estas últimas, destaca el Impuesto de Promoción Municipal —cobrado a través del IGV—, que se ha mantenido en 2% desde 1990 y que es parte del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun). En 2002, se agregó la disposición que señala que los municipios no pueden recibir menos de 25.000 soles y que las contribuciones del Foncomun no podrán ser menores a 8 UIT.

Según el TUO de la ley de tributación municipal de 2004, los impuestos municipales son:

73. Ley n.º 29230 de fecha 19 de mayo de 2008.

74. Ley n.º 29332 de fecha 20 de marzo de 2009.

75. Ley n.º 29465 de fecha 7 de diciembre de 2009.

Tabla 4
IMPUESTOS MUNICIPALES

	Municipalidad que recauda	Municipalidad que se recibe los recursos	Alícuotas/porcentajes
Predial	Distrital	Distrital	Según valor del predio: <ul style="list-style-type: none"> • 0,2% (Hasta 15 UIT) • 0,6% (Más de 15 UIT y hasta 60 UIT) • 1% (Más de 60 UIT)
Alcabala	Distrital (salvo donde haya fondo de inversión)	Distrital (salvo donde haya fondo de inversión, que recibe el 50%)	<ul style="list-style-type: none"> • 3% (a cargo exclusivo del comprador, sin admitir pacto en contrario)
Patrimonio vehicular	Provincial	Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • 1% (en ningún caso, el monto a pagar será inferior al 1,5% de la UIT vigente)
Apuestas	Provincial	Provincial: 60% Distrital donde ocurre el evento: 40%	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa porcentual de impuestos a las apuestas es de 20% • Tasa porcentual del impuesto a las apuestas hípcas es de 12%
Juegos	Provincial: loterías y otros juegos de azar Distrital: bingos, rifas, sorteos y similares, así como para el juego de pimball, juegos de video y demás juegos electrónicos.	Provincial: loterías y otros juegos de azar Distrital: bingos, rifas, sorteos y similares, así como para el juego de pimball, juegos de video y demás juegos electrónicos.	<ul style="list-style-type: none"> • 10% (bingos, rifas y sorteos) • 10% (pimball, juegos de video y demás juegos electrónicos) • 10% (loterías y otros juegos de azar)
Espectáculos públicos no deportivos	Distrital	Distrital	<ul style="list-style-type: none"> • 10% y 5% (espectáculos taurinos) • 15% (carreras de caballos) • 10% (espectáculos cinematográficos) • 0% (conciertos de música en general)

La atención de la literatura sobre tributación municipal en el Perú ha estado centrada principalmente en el Impuesto Predial (Carpio 2014). No obstante, hay varias dificultades asociadas a su cobro: su naturaleza autodeclarada, la ausencia o deficiencias de los catastros municipales, la subvaluación sistemática de los predios, el hecho de que los municipios descansen en las transferencias nacionales y el poco riesgo de no pagar por parte de los contribuyentes (Arias Minaya 2018: 42-46).

La estructura de impuestos en el gobierno aprista no sufrió mayores modificaciones. Sin embargo, un cambio tributario importante fue la reducción de la tasa del Impuesto General a las Ventas de 19% a 18%⁷⁶ en 2011. Esta medida se otorgó a cuatro meses de culminar el mandato de García, lo que tuvo efectos en la disminución de los ingresos del gobierno de su sucesor, Ollanta Humala.⁷⁷

En general, el panorama de la política tributaria del segundo gobierno aprista recuerda mucho al “piloto automático” del segundo gobierno de Alberto Fujimori. Es decir, demuestra una falta de proactividad para obtener mayores recursos en un contexto de bonanza económica fácil. La inestabilidad de dirección al interior de la Sunat es un dato revelador de ello: hubo siete superintendentes durante el segundo mandato de García.⁷⁸

En una disputada elección general en 2011, Ollanta Humala fue elegido presidente de la República, con base en una agenda política de izquierda, que promovía —entre otras medidas— una política tributaria más fiscalizadora de las grandes empresas. En esa medida, la implementación de una norma antielusiva fue crucial en los inicios de su gobierno. A pesar de que esta no fuera inédita en el sistema tributario peruano,⁷⁹ era una respuesta al debate, nuevamente abierto, sobre la evasión tributaria en el Perú.

De esta forma, en el año 2012, el gobierno incluyó la Norma XVI “Calificación, elusión de normas tributarias y simulación” en una modificación del Código Tributario.⁸⁰ Con esta disposición, la Sunat estaría facultada para investigar los actos, situaciones y relaciones económicas que efectivamente realicen los deudores tributarios con el objetivo de determinar la verdadera naturaleza de los hechos imposables. En caso se comprobare la elusión tributaria, Sunat podría exigir la deuda o disminuir todo saldo a favor pasado o futuro que pudiera tener el deudor. La elusión es entendida por esta norma como toda acción artificiosa o impropia que modifica el hecho imponible, la base imponible o los saldos y créditos a favor del deudor tributario, provocando efectos jurídicos o económicos diferentes al ahorro o ventaja tributaria permitida por el marco normativo vigente.⁸¹

76. Ley n.º 29666 de fecha 19 de febrero de 2011.

77. Véase la crítica del Instituto Peruano de Economía a la medida: <<https://www.ipe.org.pe/portal/comentario-diario-09-2-2011-igv-inflacion-o-sustitucion-del-gasto-publico-por-privado/>>.

78. 1. Nahil Liliana Hirsh Carrillo, cuya vigencia fue desde el 30/06/2003 hasta el 09/01/2007; 2. Laura Berta Calderón Regjo, cuya vigencia fue desde el 09/01/2007 hasta el 28/08/2008; 3. Rosa María Graciela Ortiz Origg, cuya vigencia fue desde el 28/08/2008 hasta el 24/01/2009; 4. Carlos Esteban Posada Ugaz, cuya vigencia fue desde el 24/01/2009 hasta el 04/02/2009; 5. Manuel Fernando Velarde Dellepiane, cuya vigencia fue desde el 04/02/2009 hasta el 23/12/2009; 6. Ángel Enrique Sánchez Campos, cuya vigencia fue desde el 23/12/2009 hasta el 08/01/2010; y 7. Nahil Liliana Hirsh Carrillo, cuya vigencia fue desde el 08/01/2010 hasta el 14/08/2011.

79. “En 1996 la Sunat logró contar con una norma antielusiva (Norma VIII del Código Tributario), pero desde el momento que fue emitida desató fuertes presiones empresariales y de expertos tributarios (que los asesoraban o eran sus clientes) y fue derogada cinco meses después” (Durand 2017: 25).

80. Decreto Legislativo n.º 1121 de fecha 18 de julio de 2012.

81. “En caso que se detecten supuestos de elusión de normas tributarias, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria-Sunat se encuentra facultada para exigir la deuda tributaria o disminuir el importe de los saldos o créditos a favor, pérdidas tributarias, créditos por tributos o eliminar la ventaja tributaria, sin perjuicio de la restitución de los montos que hubieran sido devueltos indebidamente. Cuando se evite total o parcialmente la realización del

La promulgación de la norma antielusiva provocó reacciones entre los actores políticos. Estas se materializaron en la presión pública de líderes y gremios empresariales a través de expertos legales y tributarios. La advertencia era sencilla: la norma antielusiva representaría un peligro para la inversión privada (Durand 2017: 26). Un año después, Tania Quispe, entonces superintendente de la Sunat, señaló que la norma antielusiva no se aplicaría hasta tener reglas claras para su implementación (Viale 2013: 205). Hacia mayo de 2014, Quispe anunció la aprobación del reglamento de la norma antielusiva previa coordinación con los principales gremios empresariales. Sin embargo, un mes después, el presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) señaló que su gremio esperaba la eliminación de dicha norma (Mendoza y De Echave 2016: 48). En julio, Luis Iberico, congresista que posteriormente asumiría la presidencia del Poder Legislativo, solicitó la suspensión de la norma antielusiva hasta que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estableciera los parámetros para su aplicación. Así, la norma antielusiva quedó suspendida ese mismo mes,⁸² y pasó desapercibida entre la opinión pública (Durand 2017: 26).

En campaña electoral, Ollanta Humala prometió establecer un nuevo esquema tributario aplicable a las empresas mineras para que el Estado obtuviera mayores ingresos ante lo que consideraba la ineficiencia de las regalías mineras hasta aquel momento, así como las deficiencias que presentaba el esquema de aportes voluntarios. Dos meses después de haber asumido la Presidencia, y luego de negociar con las empresas mineras acerca de este nuevo esquema, Ollanta Humala anunció que aplicaría medidas para obtener aproximadamente S/3000 millones por año (Grupo Propuesta Ciudadana 2012: 7). Lo que buscaba este conjunto de políticas era la redistribución de las ganancias extraordinarias del sector minero. Sin embargo, resultó en una mayor participación del gobierno central en la renta minera en desmedro de los niveles subnacionales (Mendoza y De Echave 2016: 42).

El nuevo esquema estuvo conformado por tres medidas importantes. En primer lugar, se reconfiguraron las Nuevas Regalías Mineras (NRM)⁸³ al establecerse un régimen de pago trimestral sobre la utilidad operativa de las empresas, con un rango de tasas impositivas que van desde el 1% hasta el 12% (Ganiko y Merino 2018: 15). En segundo lugar, se introdujo el Impuesto Especial Minero (IEM),⁸⁴ que tam-

hecho imponible o se reduzca la base imponible o la deuda tributaria, o se obtengan saldos o créditos a favor, pérdidas tributarias o créditos por tributos mediante actos respecto de los que se presenten en forma concurrente las siguientes circunstancias, sustentadas por la Sunat: a) Que individualmente o de forma conjunta sean artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido. b) Que de su utilización resulten efectos jurídicos o económicos, distintos del ahorro o ventaja tributarios, que sean iguales o similares a los que se hubieran obtenido con los actos usuales o propios". Artículo 3° del Decreto Legislativo n.° 1121 de fecha 18 de julio de 2012.

82. "Artículo 8°. Suspensión de la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo 133-2013-EF y norma modificatoria. Suspéndase la facultad de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria-Sunat para aplicar la Norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario, con excepción de lo dispuesto en su primer y último párrafos, a los actos, hechos y situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1121. Asimismo, para los actos, hechos y situaciones producidas desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1121, suspéndase la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario, con excepción de lo dispuesto en su primer y último párrafos, hasta que el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, establezca los parámetros de fondo y forma que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la norma XVI del Título Preliminar del Código Tributario". Ley n.° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, de fecha 12 de julio de 2014.

83. Ley n.° 29788 de fecha 28 de septiembre de 2011.

84. Ley n.° 29789 de fecha 11 de septiembre de 2011.

bién se aplica sobre las utilidades operativas de las empresas con una periodicidad trimestral, pero que está dirigido a las empresas que no cuentan con contratos de estabilidad jurídica (Ganiko y Merino 2018: 15); asimismo, su recaudación pertenece al Tesoro Público (Escalante 2013: 73). Finalmente, se creó el Gravamen Especial Minero (GEM)⁸⁵ en reemplazo de los aportes voluntarios que, al no constituirse como tributo, estuvo dirigido a aquellas empresas que contaban con Contratos de Estabilidad Jurídica (Ganiko y Merino 2018: 15).

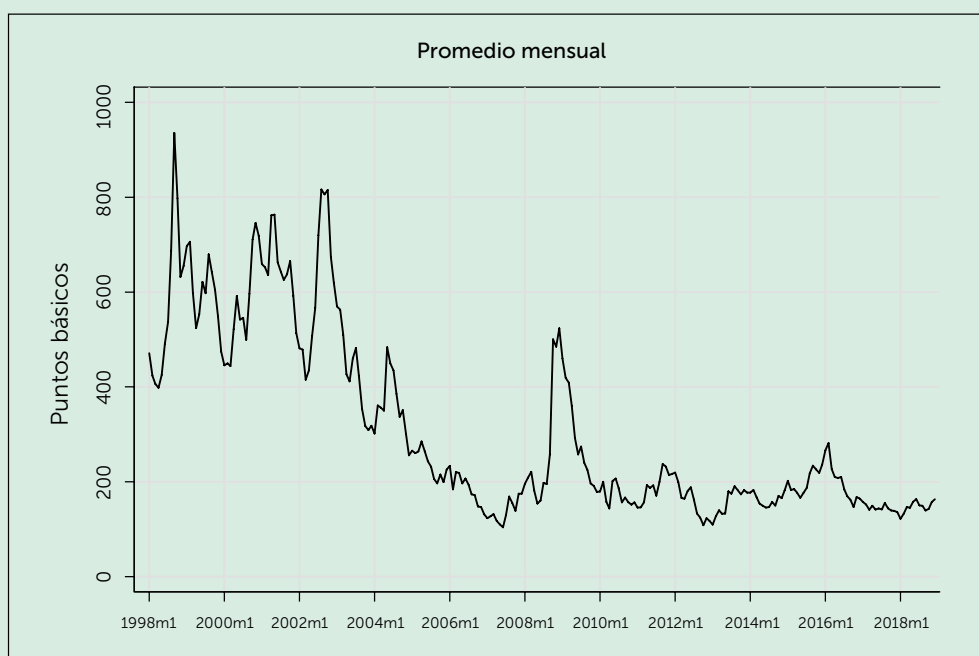
Recuadro 10

LA RECAUDACIÓN DURANTE EL BOOM MINERO

El inicio de la expansión global en la demanda de *commodities* coincidió con cambios sociales, como el regreso a la democracia, y con cambios institucionales, como la introducción de nuevos instrumentos de política fiscal, entre ellas las reglas fiscales en 2001, y de política monetaria, como las metas de inflación en 2002. Estos cimientos institucionales permitieron que la confianza en la inversión peruana aumentase de manera significativa. El gráfico siguiente muestra la serie del *Emerging Markets Bond Index Global* (EMBIG) para Perú: este indicador captura el riesgo del país. A partir de 2002, el EMBIG cayó y se estabilizó durante todo el horizonte con excepción del periodo de la crisis financiera.

Gráfico 6

EMERGING MARKETS BOND INDEX GLOBAL (EMBIG) PARA PERÚ



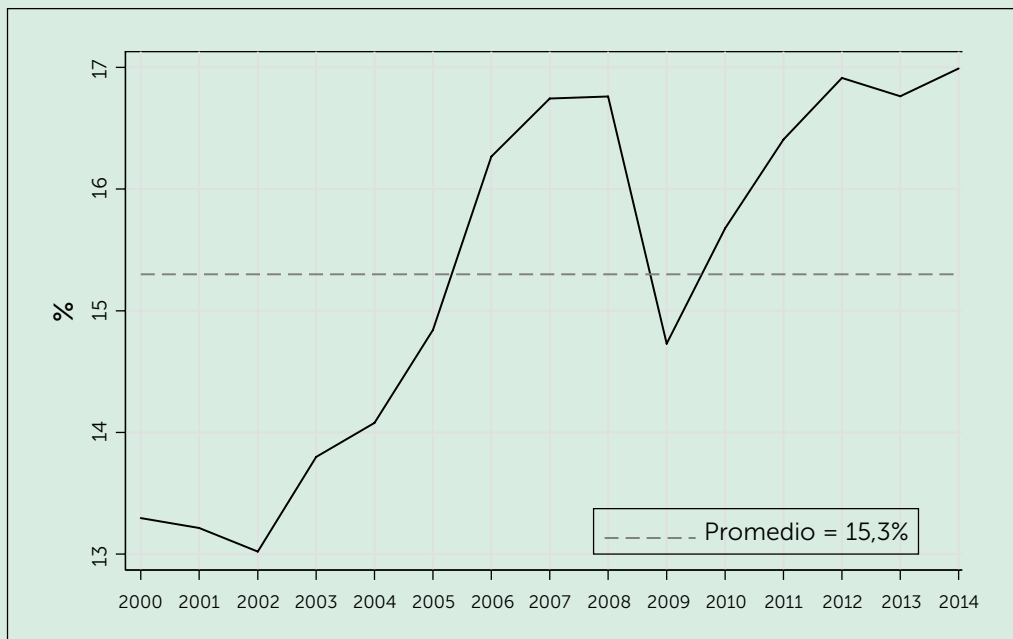
Fuente: Estadísticas BCRP.

85. Ley n.º 29790 de fecha 28 de septiembre de 2011.

En este contexto, la presión tributaria llegó a su pico histórico hasta ese momento: 16,7% del PBI entre 2007 y 2008. Dadas las características de la economía nacional, la crisis financiera no generó un retroceso grande en los avances de la presión fiscal. El punto más bajo llegó a ser 14,7%, algunos puntos por encima del promedio general. La recuperación de la presión fiscal se dio inmediatamente después de la crisis a partir de 2010, y llegó a superar el pico máximo previo en 2012 y, luego, en 2014.

Gráfico 7

INGRESO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PBI 2000-2014

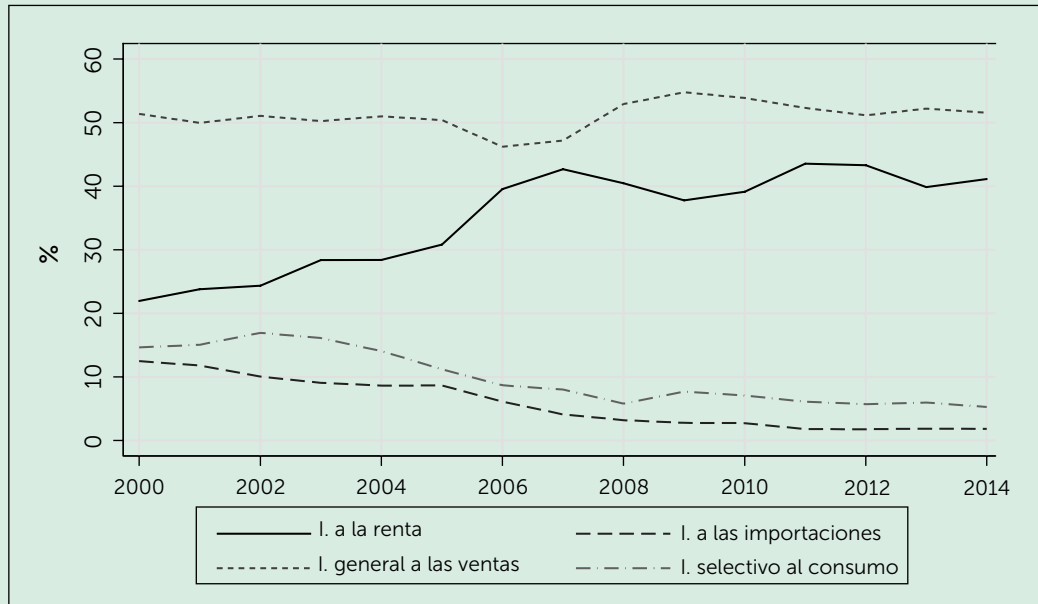


Fuente: Estadísticas BCRP.

En términos de la composición del Ingreso Público, las tendencias del periodo previo se mantienen. Tanto el IGV como el IR incrementan su importancia general, mientras que el Impuesto a las Importaciones y el ISC caen.

Gráfico 8

IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO PÚBLICO 2000-2014



Fuente: Estadísticas BCRP.

La prociclicidad de la participación del IR en el Ingreso Público es visible en las tendencias presentadas. Durante la crisis financiera cayó ligeramente, mientras que el periodo de recuperación aumentó su importancia de manera contraria al movimiento del IGV.

Recuadro 11

INGRESO PÚBLICO Y MINERÍA

El sector minero es una de las principales fuentes de financiamiento para la actividad pública. El gráfico 9 presenta las series de presión tributaria y participación de la actividad minera en el PBI entre 2005 y 2017. El co-movimiento entre ambas series es patente. Debido a esto, es importante ahondar en las características del sector externo minero y en sus posibles relaciones con la recaudación fiscal.

Gráfico 9

INGRESO PÚBLICO Y PBI MINERO COMO PORCENTAJES DEL PBI 2005-2017



Para ello, es necesario construir un índice de precios de permita identificar la trayectoria de la demanda de los principales productos mineros que se exportan. A partir de las estadísticas del BCRP, se construye una canasta de productos mineros compuesto por: hierro, zinc, plomo, estaño, cobre, plata, oro y molibdeno. El índice de precios de minerales se construye como un índice de Frisher, de manera que se toma un promedio geométrico de los índices de Lasperys y Paasche:

$$I_{Frisher} = \sqrt{I_{Lasperys} \times I_{Paasche}}$$

$$I_{Frisher} = \sqrt{\frac{\sum_{m=1}^8 (p_{mt} q_{mt})}{\sum_{m=1}^8 (p_{m0} q_{mt})} \times \frac{\sum_{m=1}^8 (p_{mt} q_{m0})}{\sum_{m=1}^8 (p_{m0} q_{m0})}}$$

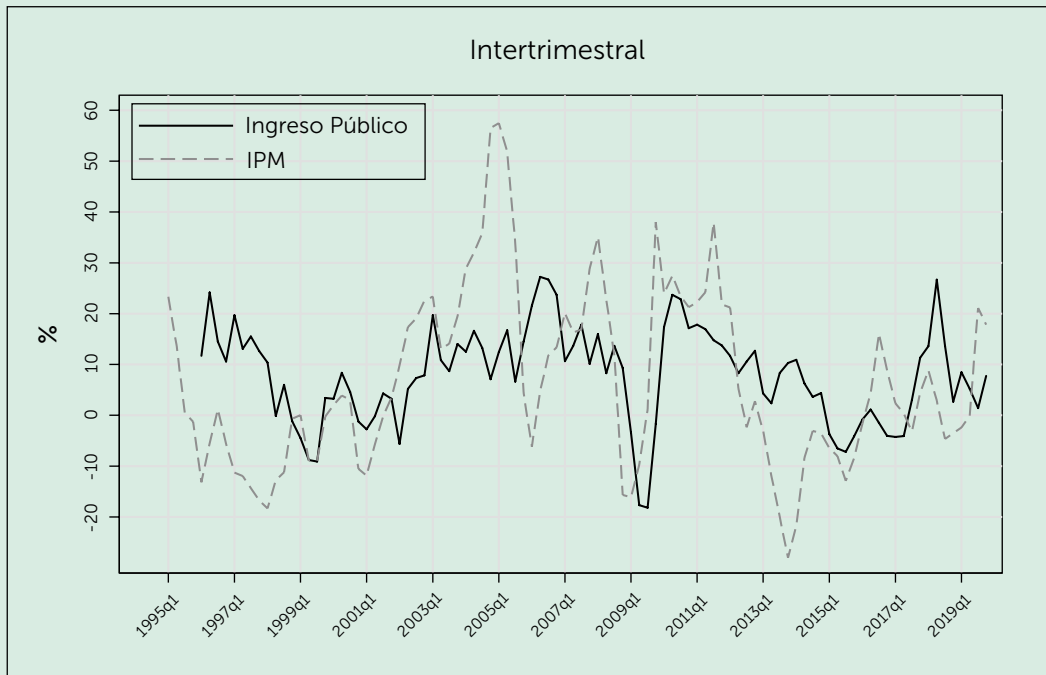
En donde p_{mt} indica el precio del mineral m en el periodo t y q_{mt} es el ponderador del indicador para el mineral m en el periodo t . Se considera el volumen de exportación de cada mineral como el ponderador que se introduce en el índice. El gráfico 10 presenta la serie final del índice de precio de los minerales, IPM. El incremento en el IPM se da desde 2002/2003 a lo largo de más de una década hacia 2013/2014.

Gráfico 10
ÍNDICE DE PRECIOS DE LOS MINERALES-IPM



Luego de obtener los promedios trimestrales de esta serie se calculan las tasas de crecimiento intertrimestral. A partir de esta nueva serie, es posible ver la existencia de una correlación entre los cambios en la presión tributaria y el IPM. El gráfico 11 presenta las tasas de crecimiento de ambas series. La correlación entre ambas series es bastante evidente, aunque es más sólida en periodos como el inicio del *boom* minero, en donde ambas series presentan tasas de crecimiento similares; o durante la crisis financiera, cuando hay un estancamiento y resurgimiento. En contraste, hay episodios donde la correlación es menos evidente, como alrededor de 2004 y, luego, alrededor de 2014. En ambos escenarios, el IPM crece y cae de manera desproporcional respectivamente en comparación al cambio del Ingreso Público.

Gráfico 11
CRECIMIENTO DEL INGRESO PÚBLICO E IPM





El Perú actual: los retos de depender menos de la tributación minera (2014-2017)

A partir del segundo semestre de 2014, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en un primer momento con la dirección de Luis Castilla como ministro y Alonso Segura como jefe de Gabinete de Asesores, impulsó una diversidad de medidas tributarias con el objetivo de reimpulsar la economía nacional en un contexto de desaceleración económica internacional y caída de los precios de los *commodities*, los llamados “paquetes tributarios”. El primer paquete que se aprobó estuvo contenido en la Ley n.º 30230,⁸⁶ la misma que se discutió en una sola sesión en el pleno del Congreso y fue aprobada por 11 congresistas de los 21 presentes.⁸⁷ Esta ley incluía una actualización excepcional de las deudas tributarias, como amnistía de intereses moratorios, así como mejoras a los contratos de estabilidad tributaria en minería, con el objetivo de destrabar la inversión privada. Adicionalmente, suspendió la Norma Antielusiva (Durand 2017: 31).

86. De fecha 12 de julio de 2014.

87. “Votación nominal.

—El RELATOR pasa lista, a la que contestan los señores congresistas expresando el sentido de su voto.

—Efectuada la votación nominal, se aprueba, en primera votación, por once votos a favor, tres en contra y siete abstenciones, el texto sustitutorio del proyecto de Ley que establecen medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

[...]

Señores congresistas que votaron a favor: Omonte Durand, Zamudio Briceño, Gamarra Saldívar, Gutiérrez Córdor, Solórzano Flores, Espinoza Cruz, León Rivera, Capuñay Quispe, Canches Guzmán, Huayama Neira y Otárola Peñaranda. Señores congresistas que votaron en contra: Mavila León, Beingolea Delgado y Lescano Ancieta.

Señores congresistas que se abstuvieron: Schaefer Cuculiza, Chacón De Vettori, Aguinaga Recuenco, Becerril Rodríguez, López Córdova, Neyra Olaychea y Iberico Núñez”. Diario de los Debates del Congreso de la República, periodo legislativo 2013-2014, Comisión Permanente, 11º sesión de fecha 3 de julio de 2014. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257D0B00141742/\\$FILE/PER-2013-11A.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257D0B00141742/$FILE/PER-2013-11A.pdf)> (última consulta: 19 de febrero de 2020).

El segundo paquete tributario se produjo en noviembre del mismo año, ahora con Alonso Segura como ministro, a través de la Ley n.º 30264.⁸⁸ Esta norma subió la tasa anual de depreciación de edificios y construcciones de 5% a 20% a partir del ejercicio 2015 para efectos del Impuesto a la Renta, otorgó inafectaciones sobre el Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN), eliminó costos y gastos en procedimientos realizados ante la Sunat, flexibilizó las infracciones y sanciones tributarias, y también amplió el mecanismo de Obras por Impuestos (OxI) para que el gobierno nacional pudiera hacer uso de dicho mecanismo de financiamiento (Mendoza y De Echave 2016: 57).

Un tercer paquete tributario se aprobó en diciembre de 2014, con la Ley n.º 30296.⁸⁹ Este conjunto de políticas incluyó un régimen excepcional de recuperación anticipada del Impuesto General a las Ventas (IGV) para los ejercicios 2015-2017, así como modificaciones al Código Tributario para la flexibilización de la tabla de infracciones y sanciones tributarias (Mendoza y De Echave 2016: 58). Sin embargo, una de las medidas más importantes de esta norma fue la reducción progresiva del Impuesto a la Renta (IR) para las Empresas en un lapso de cinco años, con lo que se redujo esta tasa de 30% a 28% para los años 2015-2016, para luego ser reducida a una tasa de 27% para los años 2017-2018 y, finalmente, alcanzar una tasa de 26% para el año 2019 en adelante.

Tabla 5

CAMBIOS EN LAS TASAS IMPOSITIVAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES (1986-2018)

D. L. n.º 399 de fecha 30 de diciembre de 1986	D. L. n.º 618 de fecha 30 de noviembre de 1990	Ley n.º 25381 de fecha 28 de diciembre de 1991	D. L. n.º 774 de fecha 31 de diciembre de 1993	Ley n.º 27394 de fecha 30 de diciembre de 2000	Ley n.º 27513 de fecha 28 de agosto de 2001	Ley n.º 27895 de fecha 29 de diciembre de 2002	Ley n.º 30296 de fecha 30 de diciembre de 2014
1987-1990	1991	1992-1993	1994-2000	2001	2002	2003-2014	2015-2020
Hasta 15 UIT (8%)	Hasta 15 UIT (8%)	Hasta 5,5 UIT (6%)	Hasta 54 UIT (15%)	Hasta 54 UIT (15%)	Hasta 27UIT (15%)	Hasta 27UIT (15%)	Hasta 5 UIT (8%)
Hasta 20 UIT (10%)	Hasta 20 UIT (10%)	Hasta 15 UIT (10%)	Sobre 54 UIT (30%)	Sobre 54 UIT (20%)	Hasta 54 UIT (21%)	Hasta 54 UIT (21%)	Hasta 20 UIT (14%)
Hasta 25 UIT (12%)	Hasta 25 UIT (12%)	Hasta 25 UIT (20%)			Sobre 54 UIT (27%)	Sobre 54 UIT (30%)	Hasta 35 UIT (17%)
Hasta 33 UIT (16%)	Hasta 33 UIT (16%)	Hasta 35 UIT (30%)					Hasta 45 UIT (20%)
Hasta 41 UIT (20%)	Hasta 41 UIT (20%)	Sobre 35 UIT (37%)					Sobre 45 UIT (30%)
Hasta 50 UIT (25%)	Hasta 50 UIT (25%)						
Hasta 60 UIT (31%)	Hasta 60 UIT (31%)						
Hasta 72 UIT (38%)	Sobre 60 UIT (37%)						
Sobre 72 UIT (45%)							

88. De fecha 15 de noviembre de 2014.

89. De fecha 30 de diciembre de 2014.

Tabla 6
CAMBIOS EN LAS TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS JURÍDICAS (1986-2018)

D. L. n.º 399 de fecha 30 de diciembre de 1986	D. L. n.º 618 de fecha 30 de noviembre de 1990	Ley n.º 27394 de fecha 30 de diciembre de 2000	Ley n.º 27513 de fecha 28 de agosto de 2001	D. L. n.º 945 de fecha 23 de diciembre de 2003	Ley n.º 30296 de fecha 31 de diciembre de 2014	D. L. n.º 1261 de fecha 10 de diciembre de 2016
1987-1990	1991-2000	2001	2002-2003	2004-2014	2015-2016	2017-2020
35%	30%	20%	27%	30%	28%	29,5%

Como se mencionó anteriormente, el resultado esperado por el gobierno con estas medidas tributarias era el reimpulso de la economía peruana en un contexto de desaceleración internacional. Sin embargo, la realidad fue diferente. Una evaluación de los paquetes tributarios de 2014 señala que estos impactaron negativamente en la presión tributaria, que se redujo progresivamente en 2% del PBI entre los años 2013 y 2014, en 1,82% del PBI hacia el año 2015, y en 1,79% del PBI para el año 2016 (Arias Minaya 2018: 37). Asimismo, la reducción del IR Empresarial en su primer año afectó a las regiones que reciben canon, pues estos ingresos dependen de la tasa impositiva del IR. Las transferencias a los gobiernos regionales tuvieron que reducirse en 700 millones de nuevos soles para el año 2015 (Durand 2017: 45). Todo ello explicado también por el contexto de caída del precio internacional de los minerales, que afectó necesariamente el volumen de exportaciones y, por ende, también la cantidad de ingresos tributarios recaudados.

A partir del año 2013, el gobierno otorgó una importancia especial al proceso de digitalización de los comprobantes de pago, y dejó atrás el uso de papel. En consecuencia, requirió a las empresas el uso del sistema de comprobantes electrónicos, y les permitió utilizar papel únicamente en circunstancias excepcionales. La Sunat determinó que esta política buscaría incrementar la competitividad de las empresas nacionales a través de su transformación digital, fortalecería el control y monitoreo para reducir la brecha de declaración del IGV, así como el incremento del mismo IGV con la ampliación del sector formal. En esta primera etapa se produjeron cuatro fases en la implementación de los comprobantes electrónicos, en las que participaron empresas que representaban el 54% del total del IGV recaudado, así como el 27% de la fuerza laboral empleada (Bellon et ál. 2019: 6-8).

La primera fase se produjo en 2014 e incluyó a 238 grandes empresas de los sectores manufactura, minería y finanzas a las cuales se les fijó octubre de aquel año como fecha límite para la implementación del sistema de comprobantes de pago electrónico: más tarde, fue extendida hasta abril y agosto de 2015. La segunda fase incluyó 4959 empresas que habían sido identificadas como partícipes de transacciones fraudulentas o ficticias durante auditorías tributarias; a estas empresas se les requirió implementar los comprobantes electrónicos hacia enero de 2015. La tercera fase, que se produjo en los dos años siguientes, continuó enfocada en las grandes empresas; se enfocó en 778 corporaciones cuyas ventas ascendieron a los 50 millones de dólares, y se requirió su digitalización hacia julio de 2015, posteriormente extendido a enero de 2016. Finalmente, la cuarta fase incluyó un total de 520 grandes empresas cuyas ventas ascendieron a 30 millones de dólares y se

requirió su digitalización para julio de 2016, la cual fue postergada hasta julio de 2017 (Bellon et ál. 2019: 7-8).

Un hito en el desarrollo de la política tributaria en los últimos años fue la creación del Consejo Fiscal (CF)⁹⁰ en el año 2013 como una comisión autónoma, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y conformada por expertos en política fiscal que provienen de la sociedad civil. Los integrantes son elegidos por su trabajo en el área fiscal, así como por su intachable reputación. Esta forma de trabajo tiende puentes entre el Estado y la sociedad civil para un mayor entendimiento del fenómeno fiscal (Center for Economic and Social Rights 2017: 17). Sin embargo, las recomendaciones de política que realizan, si bien son de carácter independiente, no son vinculantes. Los informes emitidos por esta comisión giran en torno a la modificación y el cumplimiento de las reglas fiscales, las proyecciones fiscales contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual, la evolución de corto y mediano plazo de las finanzas públicas y la metodología para el cálculo de las cuentas estructurales y del PBI potencial y los precios de exportación de mediano plazo.

En resumen, el gobierno de Ollanta Humala se caracterizó por presentar dos momentos muy marcados en cuanto a política tributaria. El primero, entre 2011 y 2012, se centró en la fiscalización de las grandes empresas y el cobro de las sobreganancias mineras, aun en un contexto de bonanza económica. El segundo, entre 2013 y 2016, se encargó de enfrentar un contexto de desaceleración económica internacional con beneficios tributarios para el reimpulso de la economía nacional. Al mando de Luis Castilla y Alonso Segura, las medidas tributarias que se impulsaron en 2014 trataron de distanciarse de lo que Elmer Cuba llamaba "exoneraciones de tradición populista", que beneficiara a sectores específicos por presiones políticas. Los paquetes tributarios más bien tuvieron como objetivo sacar a flote la economía peruana, que se veía amenazada por la caída de los ingresos del sector minero. Sin embargo, a pesar de buscar una orientación técnica de los beneficios promulgados aquel año, la evaluación posterior indica que no lograron el objetivo deseado.

Pedro Pablo Kuczynski asumió la presidencia del Perú en 2016 con un discurso que disputaba las soluciones que se propusieron durante el último tramo del gobierno de Ollanta Humala para afrontar la desaceleración económica que empezó en 2014. Notoriamente, el gobierno de Kuczynski aumentó el Impuesto a la Renta de las empresas a 29,5% (frente a la rebaja aprobada por Humala).

Kuczynski inició su gobierno con una serie de medidas de amnistía que incluyeron la aprobación del "Fraccionamiento Especial de Deudas Tributarias y otros Ingresos Administrados por Sunat" (Fraes). Según Viale, el Fraes

[...] permitía que las personas naturales o jurídicas que tuvieran deudas con la Sunat de entre enero del 2012 y agosto del 2016 por pago de IR, IGV, ISC, aranceles y del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), pudieran acceder a descuentos sobre los intereses de la deuda. Las deudas tenían que estar en reclamación, apelación, demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial o en cobranza coactiva [...] Esta medida fue temporal y solo se podía solicitar acogerse a ella hasta el 31 de julio

90. Ley n.º 30099 de fecha 30 de octubre de 2011.

del 2017. Casi al final del periodo que estuvo vigente, se habían acogido 5287 contribuyentes, lo que representaba un monto de 227 millones de soles de fraccionamiento. (Viale 2018: 309)

El gobierno de Kuczynski también creó el régimen de deducciones adicionales al Impuesto a la Renta de las Personas Naturales hasta por 3 UIT, con el requisito de contar con las boletas electrónicas de sustento; así como un régimen temporal de Impuesto a la Renta Reducido para la repatriación de capitales no declarados. Kuczynski también planteó la reducción del IGV al 17%, medida que finalmente no fue implementada al no haber alcanzado los índices de recaudación del IGV esperados (según lo estipulaba el Decreto Legislativo de su creación).⁹¹ Asimismo, desde el Congreso se aprobó la ley del llamado "IGV Justo", que permitía a las pequeñas empresas postergar el pago del IGV hasta por tres meses.

Los resultados de la breve presidencia de Kuczynski fueron una pérdida de ingresos importantes, causado tanto por estas medidas de relajación del sistema tributario como por el lento crecimiento económico durante 2017 (Viale 2018).

Recuadro 12

EL RETO DE ATRAER A LAS MYPES A LA FORMALIDAD

El rol formalizador de la política tributaria es reconocido por la literatura como clave (IMF 2017: 57). Las empresas informales son también empresas poco productivas que logran mantenerse en el mercado evitando la supervisión del Estado, en particular los costos tributarios. La política tributaria debe apoyar el crecimiento de las pequeñas empresas y la mejora de la productividad de nuevas empresas, a la vez que evitar caer en la "trampa de la empresa pequeña": el otorgamiento de regímenes especiales que invita a los pequeños empresarios a limitar su crecimiento (IMF 2017: xi).

En el Perú, a fines de 1998, el RUS comprendía un total de 600.000 contribuyentes y el RER unos 140.000 contribuyentes. A pesar de que el RUS representaba un mayor número de beneficiados, no significó montos considerables de recaudación tributaria, y llegó incluso a generar mayores costos de administración que los ingresos obtenidos a través de dicho beneficio (Escalante 2013).

En el año 2003, se modificó el RUS mediante el D. L. n.º 937, con la creación del Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) como régimen especial que reemplazaba al Impuesto a la Renta y al IGV, y comprendía a las personas naturales y sucesiones indivisas domiciliadas en el país. En la actualidad, con la modificación del año 2016 mediante D. L. n.º 1270, este régimen especial categorizaba a los contribuyentes en dos grupos de acuerdo con sus ingresos brutos mensuales o sus

91. "El presente Decreto Legislativo entra en vigencia el 01 de julio de 2017 siempre que la recaudación anualizada, al 31 de mayo de 2017, del Impuesto General a las Ventas total neto de sus devoluciones internas alcance el 7,2% del PBI". Decreto Legislativo n.º 1347 de fecha 7 de enero de 2017.

adquisiciones mensuales en: i) hasta 5000 soles mensuales y ii) hasta 8000 soles mensuales; a la primera categoría correspondía el pago de una cuota mensual de 20 soles y, a la segunda, una cuota mensual de 50 soles.

En este esquema (Régimen General, RER y NRUS) se realizaron algunas observaciones importantes, como que los regímenes especiales se basaban en normas cortoplacistas con el único objetivo de recaudar más de forma coyuntural (Valencia 2009) y, además, que promovían la atomización de las empresas y la evasión (Solórzano 2011). Esto se suma a las propias limitaciones del Régimen General, que alientan el traspase de contribuyentes a los regímenes especiales al no ofrecerles, en comparación con estos últimos, mejores condiciones para tributar, lo que provoca que las empresas mantengan un perfil bajo ante las autoridades para reducir sus costos tributarios, así como el fenómeno conocido como enanismo empresarial (Verona 2019), un problema que hasta la actualidad no tiene una solución técnica.

En 2016, con la premisa de brindar mayores beneficios tributarios para lograr la reactivación de la economía, el gobierno de PPK promulgó el Régimen Mype Tributario (D. L. n.º 1269), para que las Mypes que registraran ingresos netos en el año anterior de hasta 1700 UIT pudieran acceder a una tasa especial de 10% de IR para las "primeras utilidades" (hasta 15 UIT de las ganancias netas del año, los remanentes que sobrepasen los 15 UIT pagan la tasa normal de IR de 29,5%).

Esta medida, básicamente, buscó combatir la informalidad en las Mypes; sin embargo, de acuerdo con datos de junio de 2018, únicamente 4% de los contribuyentes acogidos a este nuevo régimen eran nuevos contribuyentes y el 96% restante provenía de otros regímenes, como el régimen general (Viale 2018). Se estima que más de 400.000 empresas se trasladaron. Esto se convierte en un problema cuando se constata que con la creación del RMYPE, el 89% de empresas pertenece a algún régimen simplificado (Arias 2018), lo que va en contra de la característica inherente de estos regímenes: ser especiales (como oposición a lo general).

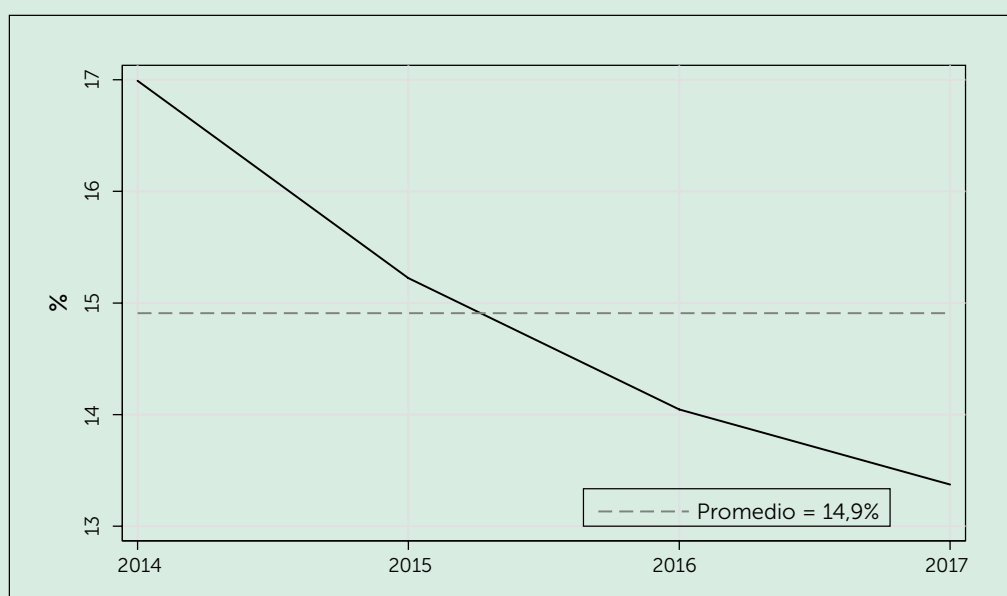
Recuadro 13

LA RECAUDACIÓN POST *BOOM* MINERO

En el periodo posterior al *boom* minero, la presión tributaria cayó hasta llegar a 13,3 % del PBI en 2017, nivel similar al alcanzado durante inicios del siglo. Incluso con los paquetes tributarios impulsados por el gobierno, la recaudación no logró recuperarse. La relevancia del sector externo, particularmente de las exportaciones mineras, significó un freno importante a los ajustes institucionales propuestos.

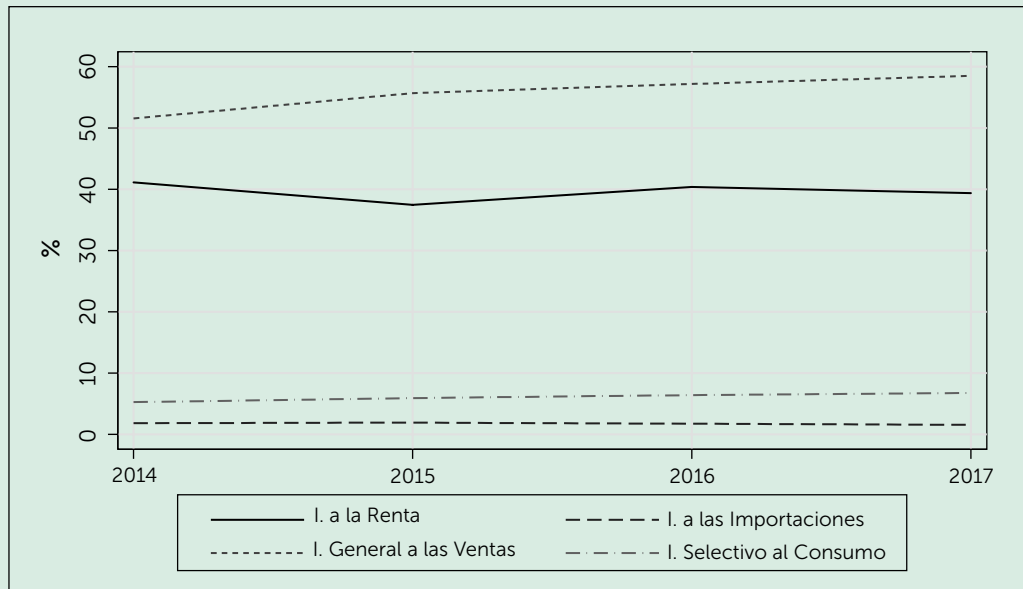
Gráfico 12

INGRESO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PBI 2014-2017



Al comparar las tendencias de los principales componentes del Ingreso Público se encuentra una cierta estabilidad, las principales herramientas de recaudación siguen siendo el IGV y el IR, de manera secundaria.

Gráfico 13
IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO PÚBLICO 2014-2017





Cuarenta años de política tributaria en el Perú: reflexiones finales

¿Qué dice esta revisión bibliográfica de los cambios de la política tributaria del Perú? En líneas generales, en esto cuarenta años se ha pasado por toda una serie de ensayos para aumentar la presión tributaria: desde potenciar las capacidades coactivas de la Sunat hasta incentivar a los ciudadanos al uso de comprobantes trazables por parte de la autoridad tributaria. Para ello, no cabe duda de que el Estado peruano ha dado pasos gigantescos para potenciar sus instituciones tributarias, sus recursos humanos y sus capacidades administrativas. Sin embargo, la debilidad persiste y los distintos gobiernos han seguido introduciendo distorsiones de carácter político en el funcionamiento del sistema tributario, principalmente excepciones al régimen general que benefician a sectores específicos, con los subsecuentes costos que representan esas distorsiones en términos de pérdida de recaudación tributaria.

En ese contexto, ¿qué muestra la literatura sobre política tributaria en estos cuarenta años? Un primer punto que destaca de la narrativa es la ausencia del ciudadano como actor interesado en la política tributaria, y cómo el “poder ideológico” —derivado de considerar al Perú una economía de difícil inserción en la formalidad— ha llevado a no problematizar esta relación. Efectivamente, y salvo el levantamiento de información que hacen desde los años noventa la Sunat y algunos expertos a través de encuestas de opinión, los tributos no aparecen en el corazón de las campañas electorales o las discusiones en los medios de comunicación. Si bien los ciudadanos reclaman continuamente el aumento de las políticas de gasto, parecen rehuir al debate sobre su financiamiento como corresponsabilidad (salvo en el caso de la tributación minera, que sí parece haber movilizó electores en

campañas anteriores). Entre las causas que pueden explicar esta distancia están las percepciones sobre sus niveles de ingreso (“soy trabajador y por eso no debo pagar impuestos”). Existe poca discusión sobre cómo las crecientes clases medias pueden aportar recursos al Tesoro, a la vez que exigir políticas públicas de calidad. La redistribución sigue siendo pensada bajo una lógica donde “el rico” —como sea que sea definido— es el único naturalmente llamado a tributar. A finales de abril de 2020, la crisis de la covid-19 en el país llevó al Gobierno peruano a plantear un aumento de la tributación de parte de quienes reciben los ingresos más altos. El debate fue inmediato: ¿qué constituye un ingreso alto en el Perú de ingreso medio?

Atado a ello, una segunda conclusión de esta revisión es que las políticas redistributivas y de ahorro del Estado peruano han sido planteadas casi exclusivamente desde la matriz tradicional de financiamiento del Perú: los ingresos por las exportaciones de materias primas. Bien sea en los años sesenta o en la década del 2000, el fisco peruano se ha alimentado de unos pocos grandes contribuyentes: personas jurídicas en sectores clave como la minería, los hidrocarburos, el financiero y otros sectores muy formalizados. Este escenario no va a cambiar en el mediano plazo: el país seguirá dependiendo —bien sea para sus políticas anticíclicas o para su gasto— de las altas rentas provenientes de las actividades estratégicas, en donde tiene ventajas comparativas. Los esfuerzos por aumentar los ingresos de la renta personal, en ese sentido, no comparten la racionalidad de la renta de los Pricos: la promoción de aquellos debe responder a una lógica distinta, más basada en los beneficios que el ciudadano puede obtener (en la forma de servicios públicos) del pago de sus impuestos.

Un tercer punto que aparece en la revisión, particularmente en los años noventa, es la cuestión de cómo darle “garras” a la administración tributaria. Por primera vez para la administración tributaria peruana, la generación de riesgo empezó a ser parte de una política proactiva de incentivo al pago. Bien sea a través de operativos en las zonas comerciales emblemáticas de la capital o, más recientemente, con la norma antielusiva, el riesgo complementa una estructura tributaria que exceptúa a muchas personas naturales y jurídicas del pago de impuestos (a través de regímenes simplificados como el RUS, rangos de ingresos sobre los que no se cobran tributos, etc.). No obstante, este aumento en la generación de riesgo también ha petardeado (*backfired*) a la Sunat, haciéndola blanco de críticas de gremios empresariales y políticos.

Así, y como cuarto punto de esta revisión, los gastos tributarios (principalmente las exoneraciones) siguen siendo una parte importante de la estructura. Su permanencia en el tiempo obedece a muchas razones. Particularmente desde la década del 2000, los gobiernos han intentado reinterpretar su vigencia bajo consideraciones técnicas desde una óptica comprometida con la neutralidad fiscal; sin embargo, lo cierto es que las consideraciones políticas todavía juegan un rol importante en su mantenimiento. Otro tipo de gastos viene de las amnistías tributarias, comunes en el Perú en el ámbito municipal, pero también en el nacional. Otros mecanismos como el Fraes, planteado durante la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski, han reducido los ingresos del Estado peruano y cuestionado hasta qué punto el problema del Perú es precisamente el establecimiento de regímenes que apoyan al moroso, antes que a quien cumple sus obligaciones.

Finalmente, la tributación subnacional es uno de los mayores retos que mantiene el Estado peruano. Si bien el Perú no tiene una tradición histórica arraigada en este aspecto (el experimento de tributación departamental apenas duró una década en el siglo XIX), sorprende lo poco relevante que resulta la tributación municipal para la gran mayoría de municipios del Perú. Ello se explica en su dependencia de las transferencias del gobierno central (Foncomun y canon), así como la falta de capacidades en las mismas municipalidades para echar a andar una maquinaria de recaudación (por falta de profesionales, planificación, etc.). Ello, a su vez, lleva a que se pierdan oportunidades de financiamiento autónomo muy importantes, a la vez que legitimidad hacia los servicios que prestan. Finalmente, en varias municipalidades, existe la subordinación de la recaudación tributaria a fines políticos (amnistías, condonaciones a sectores locales específicos y microclientelismo, asociado a la corrupción). En ese sentido, la poca relación que los ciudadanos establecen entre recibir servicios públicos de calidad y pago de impuestos, a la par que falta de *enforcement* por parte de las autoridades locales, explica a su vez los pocos avances en materia de descentralización fiscal en el país.



Arias Minaya, Luis Alberto

- 2018 *El Perú hacia la OCDE: la agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021*. Lima: Grupo de Justicia Fiscal Perú.

Baca, Jorge

- 2000 "El ancla fiscal: la reforma tributaria". En Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama, *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: Universidad del Pacífico. Disponible en: <<http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/138>>.

Banco Interamericano de Desarrollo-BID

- 2012 *Estado de la administración tributaria en América Latina: 2006-2010*. Banco Interamericano de Desarrollo Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estado-de-la-administraci%C3%B3n-tributaria-en-Am%C3%A9rica-Latina-2006-2010.pdf>>.

Banco Mundial

- 2001 *Strengthening Peru's tax agency*. Banco Mundial. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/216901468288064403/Strengthening-Perus-tax-agency>>.

Barragán, Paulino

- 1998 "La reforma estructural de la administración tributaria en el Perú: 1991-1997". *Gestión en el Tercer Milenio*, 1(1): 57-64.
- 1999 "Reseña histórica de la administración tributaria en el Perú". *Gestión en el Tercer Milenio*, 2(3): 73-80.

Barrantes, Roxana

- 2008 *Fondos especiales: La manera económica de hacer política redistributiva en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; JSTOR. Disponible en: <<https://doi.org/10.2307/j.ctt9qdvzp>>.

Bellon, Matthieu, Jillie Chang, Era Dabla-Norris, Salma Khalid, Frederico Lima, Enrique Rojas y Pilar Villena

- 2019 *Digitalization to Improve Tax Compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

Boloña Behr, Carlos

- 1993 *Cambio de rumbo: el programa económico para los '90*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.

Bourricaud, Fracois, Jean Piel, Henri Favre y Jorge Bravo Bresani

- 1969 *La oligarquía en el Perú: 3 ensayos y una polémica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/662>>.

Bustamante, José

- 1984 *La administración tributaria en el Perú*. Disponible en: <https://www.ipdt.org/uploads/docs/03_Rev08_JLB.pdf>.

Carpio, Lucía del

- 2014 *¿Están evadiendo mis vecinos? Un experimento de campo sobre el rol de las normas sociales en el pago del impuesto predial en el Perú*. Lima: Grade.

Carranza, Luis y David Tuesta

- 2004 "Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana". *Revista Estudios Económicos*, 12. Disponible en: <<https://econpapers.repec.org/article/rbpesteco/ree-12-03.htm>>.

Castro, Carlos y Verónica Zavala

- 1995 "Reforma de la administración tributaria". En Gabriel Ortiz de Zevallos y Augusto Alvarez Rodrich, *Implementación de políticas públicas en el Perú*. Lima: Editorial Apoyo.

Center for Economic and Social Rights-CESR

- 2017 *Política fiscal para la igualdad y los derechos*. Center for Economic and Social Rights. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Politica_Fiscal_Igualdad_Derechos.pdf>.

Comisión de Investigación de Delitos Económicos y Financieros-CIDEF

- 2002 *Informe general. Análisis de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria Sunat a lo largo de los años noventa*. Lima: Congreso de la República. Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/InformeSunat.pdf>>.

Contraloría General de la República

- 2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Disponible en: <<http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>>.

Cotler, Julio

- 2000 "Los empresarios y las reformas económicas en el Perú". *Estudios Sociológicos*, 18(53): 291-328. JSTOR.

Cuba, Elmer

- 2006 "Los desafíos de la política fiscal 2006-2011". En Javier Portocarrero y Elmer Cuba, *Desafíos de la política fiscal en el Perú*. Lima: CIES, Consorcio de Investigación Económica y Social.

Durand, Francisco

- 2002 *Desarrollo institucional de Sunat: factores de éxito y fracaso*. Lima. Fundación Friedrich Ebert.
- 2003 *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <<http://books.google.com/books?id=rGO8AAAAIAAJ>>.
- 2017 *Juegos de poder: política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Lima: Oxfam.

Durand, Francisco y Rosemary Thorp

- 2000 "La reforma tributaria. Análisis del experimento Sunat". En John Crabtree y James Thomas, *El Peru de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Escalante, Andrés A.

- 2013 *Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de ingresos: el caso del Perú*. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5370>>.

Escobal, Javier y Carmen Armas

- 2018 "Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas". *Análisis & Propuestas*, 39. Lima: GRADE. Disponible en: <<http://www.grade.org.pe/publicaciones/inclusion-economica-y-tributacion-territorial-el-caso-de-las-exoneraciones-altonandinas/>>.

Estela, Manuel

- 1993 "Cambios en la organización". En *La tributación frente a las tendencias en la economía mundial* (pp. 253-264). Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1396248>>.

Fairfield, Tasha

- 2019 "Taxing Latin America's Economic Elites". En Gustavo Flores-Macias, ed., *The Political Economy of Taxation in Latin America* (pp. 172-192). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <<https://doi.org/10.1017/9781108655934.007>>.

Fondo Monetario Internacional-FMI

- 2017 *Achieving more with less*. Fondo Monetario Internacional.

Ganiko, Gustavo y Christian Merino

- 2018 "Ingresos públicos y reformas tributarias en los países de la Alianza del Pacífico". *Nota de discusión del Consejo Fiscal*, 2.

García, V. y José Valderrama

- 2006 "Hacia una política tributaria más eficiente". En Vicente Fretes-Cibils y John L. Newman, *Perú, la oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable*. Lima: Banco Mundial.

Gonzales de Olarte, Efraín

- 1998 *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Grupo de Propuesta Ciudadana

- 2012 *Análisis de los ingresos generados por las nuevas medidas tributarias al sector minero*. Lima: Grupo de Propuesta Ciudadana. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C170D08E374C23B205257C23005B1EFE/\\$FILE/reporte_gravamen_minero.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C170D08E374C23B205257C23005B1EFE/$FILE/reporte_gravamen_minero.pdf)>.

Guerra García, Gustavo

- 1999 *La reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Agenda Perú. Disponible en: <<https://agendaperu.franciscosagasti.com/descargas/publicaciones/pub-08.pdf>>.

Kapsoli, Javier, Waldo Mendoza y Jean Paul Rabanal

- 2006 "La política fiscal 2001-2006 y los retos para el futuro". En Javier Portocarrero y Elmer Cuba, *Desafíos de la política fiscal en el Perú*. Lima: CIES Consorcio de Investigación Económica y Social.

Kingdon, John W.

- 2003 *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Longman.

La República

- 2002 "Sala ordena arresto de ex jefe de Sunat Jaime Iberico". *La República*. Disponible en: <<https://larepublica.pe/politica/342407-sala-ordena-arresto-de-ex-jefe-de-Sunat-jaime-iberico/>>.

Lago, Ricardo

- 1991 "The illusion of pursuing redistribution through macropolicy: Peru's heterodox experience, 1985-1990". En *The macroeconomics of populism in Latin America* (pp. 263-330). Chicago: University of Chicago Press.

Lindblom, Charles Edward

- 1959 "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*, 19(2): 79-88. JSTOR. Disponible en: <<https://doi.org/10.2307/973677>>.

Lukes, Steven

- 2004 *Power: A radical view*. 2da ed. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Luque, Javier

- 1984 "La administración tributaria en el Perú". Disponible en: <https://www.ipdt.org/uploads/docs/03_Rev08_JLB.pdf>.

Malpica, Carlos M. S.

- 1965 *Los dueños del Perú*. Lima: Fondo de Cultura Popular. Disponible en: <<https://books.google.com.pe/books?id=nTtyswEACAAJ>>.

Matteucci, Mario Alva

- 1993 "El tránsito de la D.G.C. a la Sunat". *Derecho & Sociedad*, 7: 67-72.

Melgarejo, Leoncio Javier

- 2000 "Órganos de la administración tributaria peruana". *Quipukamayoc*, 7(13): 115-119. Disponible en: <<https://doi.org/10.15381/quipu.v7i13.5872>>.

Mendoza, Armando y José de Echave

- 2016 *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: Oxfam y Cooperación.

Ministerio de Economía y Finanzas-MEF

- 2003 *Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación*. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D6A37B725698329E05257A22007ABA8A/\\$FILE/Anali_incent_exoner_tribut_2.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D6A37B725698329E05257A22007ABA8A/$FILE/Anali_incent_exoner_tribut_2.pdf)>.

Montoro, Carlos y Eduardo Moreno

- 2008 "Reglas fiscales y la volatilidad del producto". *Revista Estudios Económicos*, 15: 65-92.

Morón, Eduardo

- 2006 "Política fiscal 1980-2000: de la precariedad a la crisis y viceversa". En Javier Portocarrero y Elmer Cuba, *Desafíos de la política fiscal en el Perú*. Lima: CIES Consorcio de Investigación Económica y Social.

Muñoz, Paula, Martín Monsalve, Yamilé Guibert, César Guadalupe, Javier Torres

- 2016 *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Disponible en: <<http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1420>>.

Oyarse, Javier

- 2016 *Las tasas del drawback en el tiempo*. Disponible en: <<http://www.parthenon.pe/columnistas/javier-oyarse-cruz/las-tasas-del-drawback-en-el-tiempo/>>.

Pascó-Font, Alberto y Jaime Chanduvi

- 2001 *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Disponible en: <[/paper/Reformas-estructurales-y-bienestar-%3A-una-mirada-al-Pasc%C3%B3-Font-Chanduv%C3%AD/dea417a85106101ef5976e58d32207c254bc3ca9](http://paper.Reformas-estructurales-y-bienestar-%3A-una-mirada-al-Pasc%C3%B3-Font-Chanduv%C3%AD/dea417a85106101ef5976e58d32207c254bc3ca9)>.

Pease García, Henry

- 1980 *El ocaso del poder oligárquico: lucha política en la escena oficial, 1968-1975*. Lima: Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Ponce, Luis

- 2014 "Política fiscal del Perú, 1920-1980". En Carlos Contreras, ed., *Compendio de historia económica del Perú* (pp. 345-413). Lima: Banco Central de Reserva del Perú; Instituto de Estudios Peruanos.

Proinversión

- s. f. *¿Qué oportunidades y desafíos hay en Obras por Impuestos?* Disponible en: <<http://www.proinversion.gob.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=6714>>.

Rivera Rúa, Carlos

- 2013 La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización: El caso de la inacción en las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (Perú, 2007-2011). Tesis Para optar el título de Magister en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4979>>.

Roldán, Julio

- 2000 *Vargas Llosa, entre el mito y la realidad. Posibilidad y límites de un escritor latinoamericano comprometido* (pp. 269-270). Marburg: Tectum Verlag.

Salazar, Elizabeth

- 2016 *Privilegios fiscales: los millonarios impuestos que no cobra el Estado*. Lima: Ojo Público. Disponible en: <<https://ojo-publico.com/320/los-millonarios-impuestos-que-no-cobra-el-estado>>.

Salinas, Alejandro

- 2011 "Las finanzas públicas entre 1821 y 1930". En Carlos Contreras, ed., *Compendio de historia económica del Perú* (303-419). Lima: Banco Central de Reserva del Perú; Instituto de Estudios Peruanos.

Seminario, Bruno, Arlette Beltrán y Ana S. Nakaganeku

- 1992 *La política fiscal en el Perú: 1970-1989*. Lima: Universidad del Pacífico.

Solórzano, Dulio

- 2011 *La cultura tributaria, un instrumento para combatir la evasión tributaria en el Perú*. Disponible en: <https://www.academia.edu/33709492/La_cultura_tributaria_un_instrumento_para_combatir_la_evasi%C3%B3n_tributaria_en_el_Per%C3%BA>.

Távora, José

- 2010 "Política industrial y desarrollo en el Perú". En *Capítulos de Libros PUCP* (pp. 15-44). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <<https://ideas.repec.org/h/pcp/pucchp/lde-2010-04-02.html>>.

Torres, Víctor

- 2018 *Boom minero, política fiscal y corrupción*. Lima: Cooperación. Disponible en: <<http://cooperacion.org.pe/boom-minero-politica-fiscal-y-corrupcion/>>.

Tribunal Constitucional

- 2005 *Sentencia 0048-2004-PI/TC del 1 de abril de 2005*. Disponible en: <<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>> (última consulta: 12 de febrero de 2020).

Valencia Gutiérrez, Adolfo

- 2009 "Hacia la eliminación de inequidades en el sistema tributario: Propuestas para una reforma tributaria integral con equidad". *Quipukamayoc*, 16(31): 171-188. Disponible en: <<https://doi.org/10.15381/quipu.v16i31.5224>>.

Vegas Guerrero, Carmen

- 2008 "Proceso de aplicación de la Nueva Gestión Pública en la Administración Tributaria del Perú 1991-2005". *Espacios Públicos*, 11(21): 64-95. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/pdf/676/67602105.pdf>>.

Vergara, Alberto

- 2009 *El choque de los ideales: Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Verona, J.

- 2019 *Enanismo empresarial vs emprendimiento*. Disponible en: <<https://grupoverona.pe/enanismo-empresarial-vs-emprendimiento/>>.

Viale, Claudia

- 2013 *Evasión y elusión tributaria en el Perú*. Lima: Desco Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Zapata, Antonio

- 2006 *Instituciones de control del Estado peruano: historia y políticas en la GCR, SBS y Sunat*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <<https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/instituciones-de-control-del-estado-peruano-2006.pdf>>.

Zavalla, Cynthia

- 2003 "Impuestos y equidad. A propósito de las últimas medidas tributarias". En Eduardo Toche, *Perú hoy: La economía bajo presión de la democracia*. Lima: Desco Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

