



La Informalidad su relación con el microcrédito y la evasión tributaria

Informality and its relation to microcredit and tax evasion

A informalidade e a sua relação com o microcrédito e a evasão fiscal

ARTÍCULO GENERAL

John Hitler Mena Dávila

jmenad@pucp.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-3632-6550>

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima - Perú

José Martin Sotelo Asipali

martinjsotelo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5698-5764>

Universidad Nacional de Ucayali, Ucayali - Perú

Recibido 30 de Mayo 2022 | Arbitrado y aceptado 12 de Setiembre 2022 | Publicado el 18 de Febrero 2023

RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende demostrar la importancia de abordar el problema de la informalidad, a partir de la producción normativa idónea para reducir progresivamente los niveles de informalidad productiva y laboral en el Perú. Así como, reducir el impacto negativo en la real distribución de las cargas fiscales.

Palabras Claves: Informalidad, producción normativa, distribución de las cargas fiscales, informalidad productiva, informalidad laboral

ABSTRACT

This research work aims to demonstrate the importance of addressing the problem of informality, based on the ideal normative production to progressively reduce the levels of productive and labor informality in Peru. As well as, reduce the negative impact on the real distribution of tax burdens.

Keywords: Informality, normative production, distribution of tax burdens, productive informality, labor informality

RESUMO

Este trabalho de investigação visa demonstrar a importância de abordar o problema da informalidade, com base na produção de regulamentos adequados para reduzir progressivamente os níveis de informalidade produtiva e laboral no Peru. Para além de reduzir o impacto negativo na distribuição real da carga fiscal.

Palavras-chave: Informalidade, produção regulamentar, distribuição da carga fiscal, informalidade produtiva, informalidade laboral.

Introducción

La informalidad es un fenómeno social que paradójicamente lejos de irse reduciendo progresivamente como consecuencia de las políticas públicas implementadas en los países de América Latina, se ha ido incrementando debido a las severas restricciones gubernamentales implementadas por los países en el mundo, como respuesta a la pandemia del COVID -19.

De acuerdo con Hernando de Soto (1988), la informalidad se define como aquel sector económico que funciona al margen de las normas positivas que regulan el mercado; es decir, son aquellos agentes económicos que persiguen un fin lícito, sin embargo, para conseguir sus fines utilizan medios ilícitos.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2019) sostiene que la informalidad es un fenómeno con amplia incidencia en el continente y tiene un gran impacto en la dinámica económica de un país. Por lo tanto, resulta un imperativo categórico su estudio y análisis para que se tomen las decisiones políticas relevantes que permitan reducir progresivamente los niveles actuales de informalidad en el Perú.

Según INEI (2019), la economía informal tiene dos dimensiones disímiles y complementarias: el sector y el empleo informal, la primera alude a las unidades productivas no constituidas en sociedad y que no se encuentran registradas en la administración Tributaria. El segundo término, alude a los empleos que no generan los beneficios prescritos en la normativa laboral vigente, como, por ejemplo: vacaciones pagadas, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, descansos remunerados, etc.

De acuerdo con las cifras oficiales del INEI (2019), en el año 2018 el sector informal estaba representado por 7 millones 480 mil unidades productivas. Por otro lado, según INEI (2020) en el año 2019 el sector informal estaba representado por 7 millones 626 mil unidades productivas. La producción del sector informal representó el 18,6% del PBI en el año 2018 y 18,9% del PBI en el año 2019; y el empleo informal representó el 72,4% en el 2018 y 72,7% en el 2019.

De acuerdo con lo manifestado por el ex ministro de Economía Waldo Mendoza, la informalidad estructural del Perú que se ubicaba en el 70%, en el extremo del empleo

informal, después de la pandemia debe estar entre el 75% u 80%; es decir, la reducción de diez puntos porcentuales en la informalidad laboral, que se logró en más de diez años, se ubica hoy en los niveles del año 2007 como consecuencia de las medidas adoptadas durante la pandemia del COVID-19.

La pandemia del COVID-19 desnudó el gran déficit de infraestructura en salud y en educación en el Perú. También, la pandemia ha originado que los niveles de informalidad productiva y laboral en el Perú se incrementen de manera exponencial y se encuentre en la actualidad en los niveles del año 2007, con una alta probabilidad de superar dichos estándares, en caso de no adoptarse las políticas públicas idóneas y necesarias.

En ese orden de ideas, el presente trabajo de investigación pretende demostrar como la informalidad en sus dos dimensiones, afecta la recaudación tributaria y el principio de redistribución equitativa de las cargas fiscales, así mismo, a partir del análisis de la legislación comparada pretende ofrecer un cúmulo de recetas que pueden ser aplicadas en nuestra realidad, con el propósito de lograr el puente de la informalidad hacia la formalidad y de esa manera todos los agentes económicos contribuyan a las cargas fiscales de acuerdo con su real capacidad contributiva, percibiendo una serie de beneficios que la formalidad otorga en un estado de derecho.

El problema principal de investigación es ¿Cuál es el efecto de la informalidad en la real distribución de las cargas fiscales? Los problemas específicos de la investigación son: ¿Cómo se puede reducir los niveles de informalidad en el Perú? y ¿De qué manera las políticas fiscales pueden contribuir a reducir los niveles de informalidad? Así mismo, el objetivo principal de la investigación es determinar cuál es el efecto de la informalidad en la real distribución de las cargas fiscales, los objetivos específicos de la investigación investigar cómo se puede reducir los niveles de informalidad en el Perú y proponer de qué manera las políticas fiscales pueden contribuir a reducir los niveles de informalidad.

La hipótesis principal de investigación es la informalidad tiene un efecto negativo en la real distribución de las cargas fiscales, las hipótesis específicas son: la informalidad se puede reducir a partir del esfuerzo en conjunto de todas las entidades del Estado y la producción de beneficios concretos que sirvan de puente hacia la formalidad, las políticas fiscales pueden contribuir a reducir los niveles de informalidad a partir de la

simplificación del sistema tributario para las micro y pequeñas empresas, prefiriéndose la sustancia respecto de la forma.

El trabajo de investigación, en el primer apartado realiza un análisis de la evolución del concepto de informalidad, en el segundo apartado se realiza un análisis de la informalidad tributaria en el Perú y su conexión con los servicios financieros ofrecidos a los usuarios con una aparente nula capacidad contributiva, pero con capacidad económica para soportar cargas financieras con altas tasas de interés, debido al riesgo asociado con la operación crediticia, lográndose determinar la conexión existente entre la informalidad, los servicios financieros y la evasión fiscal en el Perú, así como la potencial pérdida de recaudación derivada de la evasión tributaria de las unidades de producción que se encuentran sumergidas en la informalidad y por lo tanto, no cumplen con sus obligaciones formales y sustanciales derivadas de su potencial relación jurídica tributaria, al estar exentas de facto del cumplimiento de las citadas cargas fiscales.

En el apartado tercero se realiza un análisis del secreto bancario, partiendo de su definición conceptual, las modificaciones legislativas introducidas a la ley del sistema financiero y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación a la necesidad que la administración tributaria acceda a la información financiera de los contribuyentes con el propósito de garantizar la eficacia de la lucha contra la evasión y el fraude fiscal, bajo la premisa que ningún derecho constitucional es absoluto y el Estado puede afectar a través de una ley el ejercicio de un derecho constitucional, con el propósito de garantizar la eficacia del ejercicio de un derecho constitucional de mayor relevancia social, como lo es la recaudación tributaria, teniendo como parámetros de afectación los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Por otro lado, en el apartado cuarto se realiza un análisis de los esfuerzos realizados por los países de América Latina para reducir la informalidad a través de la creación de regímenes tributarios especiales para los contribuyentes que ostenten la condición de sujetos con baja capacidad contributiva y esquemas productivos deficientes, con el propósito de crear un puente entre la informalidad y la formalidad, bajo la premisa que los agentes económicos reaccionan de manera positiva a los incentivos fiscales promovidos por el Estado, los sistemas tributarios simplificados y la conexión entre

tributación y contribuciones sociales en un pago único, teniendo como contraprestación prestaciones de salud y políticas previsionales de calidad.

Finalmente en el apartado quinto y sexto se esbozan las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo de investigación, estableciéndose que en la actualidad resulta un imperativo categórico garantizar el acceso constitucional y legal por parte de la Administración Tributaria al secreto bancario de los contribuyentes con indicios razonables de conductas fiscales de evasión tributaria y fraude fiscal, garantizándose no sólo la posibilidad jurídica del acceso al secreto bancario, sino la viabilidad procesal del acceso a la cita información en un plazo razonable y efectivo.

I. Evolución del concepto de informalidad

La informalidad emerge como definición a partir de la introducción del término sector informal por parte del antropólogo económico Keith Hart, para identificar el problema encontrado en el empleo urbano en Kenia y Ghana, donde las personas lograban sobrevivir mediante el desarrollo de oficios y tareas de pequeña escala, al margen del marco legal vigente, al no estar registradas en la autoridad laboral y, por lo tanto, exentas de protección gubernamental (Hart, como se citó en Espejo, 2022).

El sector informal, no sólo incluye actividades económicas vinculadas a la sobrevivencia, sino que también se extiende para incluir empresas rentables y eficientes, que no cumplen a cabalidad con la normativa tributaria y laboral (Salazar Xirinachs y Chacaltana, como se citó en Espejo, 2022).

A partir de las definiciones esbozadas en los párrafos precedentes se puede inferir la premisa que la informalidad es la actividad económica producida por unidades productivas que tienen una finalidad socialmente válida, pero actúan al margen de las disposiciones normativas prescritas en el ordenamiento jurídico, ya sea por la complejidad del sistema tributario o la rigurosidad del ordenamiento jurídico laboral. La Informalidad tiene como dimensiones disímiles pero complementarias, el sector y el empleo informales.

El sector informal se constituye por el conjunto de unidades productivas que producen bienes y servicios que son ofrecidos en el mercado, pero no se encuentran inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC). Por lo tanto, esas actividades

productivas no contribuyen al sostenimiento de las cargas fiscales, a pesar de existir indicios razonables de capacidad contributiva.

El empleo informal se constituye por aquellas personas que trabajan bajo relación de dependencia con personas naturales o jurídicas que realizan actividad empresarial, pero no gozan de los beneficios laborales establecidos en la norma sustantiva que regula el ordenamiento jurídico – laboral.

En los países en vías de desarrollo, el problema del empleo tiene como núcleo no el desempleo, sino los trabajadores que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente ligado a oficios y actividades que se encuentran al margen de la normativa vigente, pero tenían la capacidad de dar empleo y generar autoocupación. En ese orden de ideas, la informalidad era la alternativa al desempleo de los sectores pobres (Infante y Martínez, como se citó en Espejo, 2022).

A finales de la década de los 80, en América Latina el concepto de sector informal fue utilizado con el propósito de explicar el crecimiento de ciertos sectores de la población que estuvieron imposibilitados de ser parte del proceso de modernización productiva a través de un mercado laboral formal (Maurizio y Monsalvo, como se citó en Espejo, 2022).

El sector informal fue definido por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), a partir de las características de la unidad de producción y la forma de realización de su proceso productivo, en ese concepto alude a diversas ocupaciones en actividades con escasa organización legal, sin diferenciación clara entre los factores de producción, con mano de obra poco calificada, baja productividad y la ausencia de tecnología (Tokman y Souza, como se citó en Espejo, 2022).

La baja producción de ingresos está vinculada con la hegemonía de los microemprendimientos familiares o unipersonales, que sólo están enfocados a la generación de ingresos de subsistencia, debido a la ausencia de oportunidades para acceder a puestos de trabajo con todos los beneficios laborales establecidos por ley (Gallart, como se citó en Espejo, 2022).

Para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el sector informal emerge como condición de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra

y el consiguiente funcionamiento imperfecto del sector formal, que es incapaz de emplear y capacitar adecuadamente a los trabajadores (Cimoli et. al, como se citó en Espejo, 2022). Es decir, las diferencias de la estructura económica se manifiestan en una situación de la diversidad en el empleo (PREALC, como se citó en Espejo, 2022).

En donde, la incapacidad dinámica del capitalismo periférico y la desigualdad en la perforación del progreso técnico, que conlleva a la heterogeneidad productiva, impide la incorporación de toda la PEA (Población económicamente activa) en los sectores modernos de elevada productividad, por lo que ciertos elementos se vinculan con trabajos en sectores al margen de la ley y actividades de baja productividad e ingresos (Chena, 2018).

En la década de los años ochenta, el debate respecto de la informalidad se extendió para incorporar los cambios que se producían en las economías capitalistas avanzadas causada por los efectos de la crisis económica y las transformaciones que comenzaron a producirse en el camino de la organización de los procesos productivos y del trabajo (Chen, como se citó en Espejo, 2022).

La crisis de la deuda en América Latina disminuyó sustancialmente la capacidad de los sectores formales de producir empleo, y la gran parte de los puestos de trabajo que se desarrollaron se concentraron en el sector informal. A mayor abundamiento, en esos años, el sector primario, sustentado en la agricultura, siguió reduciendo su participación en el empleo y el crecimiento del empleo en el sector secundario se paralizó. La expansión del sector terciario se consolidó y desde los años ochenta abarcó más de la mitad del empleo y atrajo gran parte del sector informal (Weller, como se citó en Espejo, 2022).

II. Informalidad Tributaria

La informalidad tributaria forma parte de la denominada economía oculta, sumergida, subterránea, negra, etc., que se la define como toda la producción legal de bienes y servicios orientada al mercado que son deliberadamente apartados del control gubernamental (Schneider 2010).

En ese sentido, se puede colegir que la economía oculta se encuentra exenta de facto de las cargas fiscales que soportan los sectores económicos que cumplen con la normativa

legal vigente, situación que conlleva a una desigualdad tributaria y distorsiones económicas que afectan la competitividad en el mercado.

De acuerdo con Gonzales (2020), la informalidad tributaria se produce con la intención de evitar de manera ilegal las cargas fiscales y las contribuciones a la seguridad social, así como los controles y registros de las entidades gubernamentales competentes. Así mismo, el citado autor menciona en su artículo que la informalidad tributaria puede estar sustentada por una decisión aparentemente racional individual o ser la consecuencia de la falta de presencia del Estado y la consecuente exclusión del sistema. Desde el punto de vista de la decisión existen dos factores esenciales como causa de este fenómeno: a) el costo beneficio de acción y b) La percepción de riesgo originada en el control de la administración Tributaria.

En ese sentido, se puede colegir que la decisión de los sectores económicos de mantenerse dentro de la informalidad es el costo de la formalidad y la ausencia de beneficios del Estado para la migración progresiva del sector informal hacia la formalidad.

Una carga fiscal adecuada y la simplificación del sistema tributario podría contribuir a priori a la formalización; sin embargo, la efectividad del control de la administración tributaria, la institucionalidad, las conductas sociales y el nivel cívico o ético, son mandatos imperativos que en definitiva contribuirán a la reducción de los niveles vigentes de informalidad en el Perú.

A mayor abundamiento, el control de la Administración Tributaria no se debe traducir en actos administrativos que sólo busquen sancionar las conductas de los contribuyentes por la aparente violación a las normas tributarias vigentes, sino, acciones que busquen en un primer momento reducir las obligaciones formales que en el contexto de la economía digital pueden ser trasladadas del contribuyente a la propia administración, en especial, a los contribuyentes que tengan la condición de micro o pequeña empresa.

En un segundo momento, buscar difundir a través del Instituto aduanero y tributario, la correcta aplicación de las normas tributarias, teniendo en cuenta las reglas establecidas por las normas procesales y sustanciales en materia tributaria y los criterios

jurisprudenciales vinculantes del Tribunal Fiscal, la Corte Suprema de la República y el Tribunal Constitucional.

En un tercer momento, inducir a los contribuyentes al cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales, otorgándose un tiempo razonable para la subsanación voluntaria de las inconsistencias detectadas, con una gradualidad del 100% de rebaja de la potencial sanción, para las microempresas, 70% para la mediana empresa y el 50% para los contribuyentes que no tengan la categoría de micro o pequeña empresa.

Finalmente, aquellos contribuyentes que a pesar de las facilidades y beneficios otorgados no se ponen a derecho, la administración debe proceder a la determinación de la deuda tributaria a través del procedimiento de fiscalización, respetando las garantías constitucionales del debido procedimiento y motivando de manera racional y adecuada sus decisiones, con la finalidad de generar el riesgo adecuado y suficiente que permita influir en la decisión de los agentes económicos de migrar hacia la formalidad.

Para lo cual resulta necesario combinar la generación de riesgo derivado del control efectivo de la administración tributaria y los beneficios del cumplimiento tributario; es decir, influir en la decisión racional individual de que se obtiene más ventajas estando dentro del sistema, que si se mantienen fuera del mismo.

La informalidad implica sustancialmente el no acogimiento a las reglas formales y sustanciales del sistema tributario creado por el ordenamiento jurídico de un Estado y el no someterse al control de la su administración tributaria, siendo la más grave de las conductas tributarias, pero paradójicamente es la que menos acciones gubernamentales ha tenido para abordar el problema de su solución.

De acuerdo con González (2020), un error sustancial es considerar que el sector informal sólo incluye a personas de la economía de subsistencia, sin tener en cuenta que dichos contribuyentes se abastecen de mayoristas que conforman las cadenas de la informalidad. Así mismo, en el mercado informal se desarrolla la comercialización de productos de contrabando, situación que afecta la competitividad en el mercado e incentiva el accionar delictivo.

La informalidad tributaria, de acuerdo con el autor citado precedente, se clasifica en total y parcial. En la informalidad tributaria total, el contribuyente realiza actividades

económicas sin estar registrado ante la administración tributaria. En la informalidad tributaria parcial, el contribuyente realiza actividades económicas estando registrado ante la administración tributaria, pero no se encuentra afecto a todos los tributos que gravan la totalidad de actividades económicas realizadas.

Según Lahura (2016), una unidad productiva se considera informal si no se encuentra registrada en la administración tributaria, pero una unidad productiva que opera al margen de la ley puede ser sujeto de crédito en el Perú. Así, a diciembre de 2018 había aproximadamente 1,8 millones de informales, aproximadamente 19% del total de deudores del sistema financiero, tenían un crédito con alguna entidad bancaria, situación que permite inferir que existe un margen importante para la ampliación de la base tributaria en el Perú.

A partir de la información extraída de la investigación de la autora citada en el párrafo precedente, se puede esbozar la idea de la necesidad de integrar la información tributaria y la información financiera. Partiendo de la premisa que las entidades financieras flexibilizan sus procesos de verificación de la capacidad económica de sus clientes informales, también se podría presumir que esa flexibilización se extiende incluso a los contribuyentes con informalidad parcial.

Por lo tanto, resulta un imperativo categórico que se pueda verificar si los créditos otorgados por las entidades financieras se sustentan en la información contable declarada ante la administración por parte de las unidades de producción o en su defecto, se sustentan en una contabilidad paralela que registra los reales ingresos del contribuyente, en menoscabo de los intereses del Estado. Lahura (2016) sostiene que la evasión tributaria de los clientes informales del sistema financiero habría sido aproximadamente 0,7 % del PBI en el año 2014.

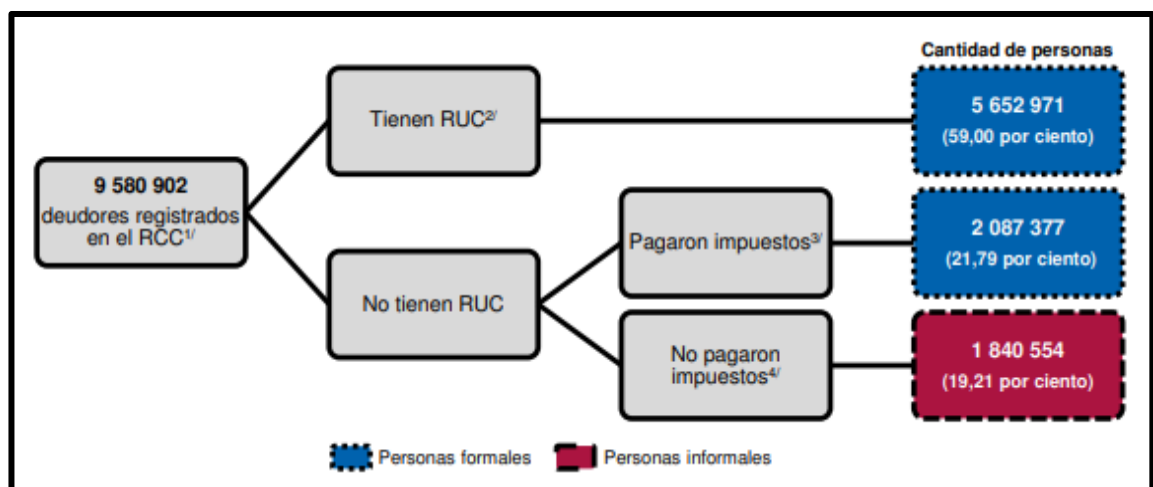
2.1 Identificación de los informales en el sistema financiero

Según el INEI (2019), una unidad productiva se denomina informal si no está registrada en la administración tributaria. Por lo tanto, un informal no cuenta con RUC en los registros de la administración o, si es un trabajador dependiente, no ha sido declarado en el PLAME y, por lo tanto, no goza de los beneficios laborales establecidos en la normativa sustantiva en materia laboral.

Sin embargo, la informalidad per se no es una restricción para el acceso al crédito, en la medida que pueda demostrar ante la entidad financiera flujos de ingresos que permitan el pago de la obligación. El problema surge a partir de ¿Cuáles serían los medios de prueba que acrediten el flujo de efectivo idóneo para acreditar el cumplimiento de la obligación?, esos flujos deberían estar respaldados por libros contables para los contribuyentes formales y los mismos tienen que guardar coherencia absoluta con la información declarada ante la administración, situación que conlleva a establecer canales de intercambio de información entre la administración tributaria y las entidades bancarias, los mismos que se tienen que prescribir a través de una norma con rango de ley. En la figura 1 se puede apreciar la cantidad de unidades de producción informales que obtuvieron un crédito del sistema financiero.

Figura 1

Identificación de personas formales e informales empleando información del RCC y de las bases de datos de la SUNAT



Nota. Imagen extraída de Lahura (2014).

De acuerdo con la figura precedente, el 19,21% de los sujetos que en el 2014 obtuvieron un crédito de una entidad del sistema financiero eran informales, el 21,79% tampoco tenían RUC; Sin embargo, al no tener la obligación legal de inscribirse en los registros de la administración tributaria no tiene la condición de informal, dentro de los cuales se encuentran los perceptores de rentas de quinta categoría.

Elementos fácticos que conllevan a determinar la necesidad de construir puentes de colaboración entre la administración tributaria y las entidades del sistema financiero, con el propósito de intercambiar información en línea, y la administración tributaria pueda realizar las acciones de fiscalización necesarias que permitan determinar la situación tributaria de los contribuyentes con capacidad tributaria, pero que se encuentra de facto exentos de las cargas fiscales. Así mismo, las entidades del sistema financiero podrán contrastar la información contable declarada a la empresa, con la información presentada para el otorgamiento de un crédito, en el caso de las unidades de producción que cuentan con RUC.

2.2 Importancia de la informalidad en el sistema financiero

De acuerdo con Lahura (2016), las entidades con mayores porcentajes de clientes informales a diciembre de 2014 fueron las cajas rurales (36%), las Edpymes (32,2%), las empresas afianzadoras y de garantía (29,6%), las financieras (25,9%) y las cajas municipales (24,2%). Por lo que se evidencia la necesidad que la administración tributaria realice alianzas estratégicas de intercambio de información, para lo cual se podría impulsar una modificación a la ley del sistema financiero, en el extremo que se permita el intercambio de información con el propósito que la administración cuenta con la información idónea y suficiente, para poder realizar acciones de control con dichas unidades de producción y darle en un primer momento la orientación suficiente y necesaria para que puedan inscribirse en los registros de la administración tributaria y declarar sus rentas de acuerdo con la fuente y cuantía de la misma. En la Tabla 1 se puede apreciar el número y porcentaje de sujetos de crédito informales, según entidad crediticia.

Tabla 1

Número de clientes formales e informales del sistema financiero: por entidad financiera

Entidad Financiera	Informales		Formales		Total	Tasa de Informalidad
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
Caja Rural	38 716	2,1%	68 890	0,9%	107 606	36,0%
Edpyme	106 512	5,8%	222 750	2,9%	329 262	32,3%
Empresa Afianzadora	3 080	0,2%	7 330	0,1%	10 410	29,6%

y de Garantía						
Financiera	846 315	46,0%	2 416 938	31,2%	3 263 253	25,9%
Caja Municipal	356 889	19,4%	1 117 903	14,4%	1 474 792	24,2%
Empresa en liquidación	16 632	0,9%	62 171	0,8%	78 803	21,1%
Venta de cartera	60 986	3,3%	352 283	4,6%	413 269	14,8%
Banco	873 411	47,5%	7 812 723	100,9%	8 686 134	10,1%
Empresa de Arrendamie nto		0,0%	862	0,0%	862	0,0%
Financiero						
Empresa Administrad ora	6	0,0%	2 424	0,0%	2 430	0,2%
Hipotecaria Cooperativa de Ahorro y Crédito	3	0,0%	1 020	0,0%	1 023	0,3%
Empresa de Factoring		0,0%	94	0,0%	94	0,0%
Derrama		0,0%	8	0,0%	8	0,0%
Total	1 840 554	100,0%	7 740 348	100,0%	9 580 902	19,2%

Nota. Información extraída de Lahura (2016).

De la información contenida en la tabla precedente se puede colegir que los bancos son las entidades financieras que concentraron en el ejercicio 2014 la mayor cantidad de clientes informales (47,5%), le siguen las financieras (46%), las cajas municipales (19,4%) y las Edpymes (5,8%).

Tabla 2

Número de clientes formales e informales del sistema financiero: por tipo de crédito

Tipo de crédito	Informales		Formales		Total	Tasa de Informalidad
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
Micro y pequeña empresa (Mype)	1 098 133	59,7%	2 550 948	33,0%	3 649 081	30,1%
Consumo	551 385	30,0%	3 123 626	40,4%	3 675 011	15,0%
Tarjeta de crédito	361 346	19,6%	4 218 229	54,5%	4 579 575	7,9%
Vehicular	2 707	0,1%	89 855	1,2%	92 562	2,9%
Hipotecario	6 387	0,3%	225 762	2,9%	232 149	2,8%
Mediana y gran empresa	143	0,0%	73 724	1,0%	73 867	0,2%
Corporativos		0,0%	957	0,0%	957	0,0%
Saldos castigados	282 449	15,3%	1 782 295	23,0%	2 064 744	13,7%
Total	1 840 554	100,0%	7 740 348	100,0%	9 580 902	19,2%

Nota. Información extraída de Lahura (2016).

Como se puede apreciar la mayor tasa de informalidad corresponde a los créditos de micro y pequeña empresa (30,1%), consumo (15%) y tarjeta de crédito (7.9%). Así mismo, la mayor cantidad de sujetos informales se concentra en los créditos de micro y pequeña empresa. Por lo tanto, las acciones de control de la administración tributaria se podrían concentrar en los créditos para las micro y pequeñas empresas cuyos sujetos no se encuentran inscritos ante la administración tributaria y también para contrastar la información que sustenta el crédito otorgado a los sujetos formales, con la información declarada ante la administración, la administración tendría toda la competencia para requerir la información presentada por las microempresas para sustentar

Tabla 3

Número de clientes formales e informales del sistema financiero: por entidad financiera y tipo de crédito

Entidad Financiera	Tipo de crédito							Saldos Castigados	Total
	Micro y pequeña empresa	Mediana y gran empresa	Corporativa	Consumo	Tarjeta de Crédito	Hipotecario	Vehicular		
Financiera	476 493	13		216 952	73 859	112	127	78 759	846 315
Banco	151 518	106		239 977	287 487	4 616	856	188 851	873 411
Caja Municipal	295 281	13		53 911		1 179	1 653	4 852	356 889
Edpyme	69 063	1		33 844		30	47	3 527	106 512
Venta de cartera	50 599	6		4 346		51	22	5 962	60 986
Caja rural	37 991	1		669			2	53	38 716
Empresa en liquidación	14 108	3		1 683		393		445	16 632
Empresa Afianzadora y de Garantía	3 080								3 080
Empresa Administradora Hipotecaria						6			6
Cooperativa de Ahorro y Crédito				3					3
Derrama									
Empresa de Arrendamiento Financiero									
Empresa de Factoring									
Total	1 098 133	143		551 385	361 346	6 387	2 707	282 449	1 840 554

Nota. Información extraída de Lahura (2016).

A diciembre de 2014 la mayoría de los informales fueron clientes de financieras con créditos Mype, clientes de cajas municipales, clientes de bancos con tarjetas de crédito y crédito de consumo, clientes de financieras con créditos de consumo y clientes de bancos con créditos Mype. Por lo tanto, se evidencia que existe la necesidad que la administración pueda realizar un cruce de información con las entidades que otorgan

microcréditos a los contribuyentes, con el propósito de conocer cuales son los potenciales flujos de efectivo que motivaron el otorgamiento del crédito.

Así mismo, en relación con los contribuyentes que tienen la condición de informalidad tributaria parcial, resulta un imperativo categórico que la administración pueda cruzar información con las entidades financieras que otorgan microcréditos, para conocer si la información contable que sustentó el crédito tributario se condice con la información declarada ante la administración tributaria. Es pertinente precisar, que las operaciones activas realizadas por los contribuyentes no se encuentran protegidas constitucionalmente por el secreto bancario, siendo que la citada protección sólo alcanza a las operaciones pasivas de los contribuyentes; es decir, a los ahorros o depósitos realizados en las cuentas bancarias.

2.3 Otras dimensiones de la informalidad en el sistema financiero

De acuerdo con Lahura (2016), la informalidad en el sistema financiero según el sexo en el año 2014 se muestra de la siguiente manera, en el caso de los hombres 701,979 fueron informales, lo que representa una tasa de informalidad de 13,7%; en el caso de las mujeres, 1,091,958 son clientes informales, lo que equivale a una tasa de informalidad del 26%. En la tabla 4 se puede apreciar la informalidad en el sistema financiero por sexo

Tabla 4

Informalidad en el sistema financiero según género

	Informales	Formales	Total	Informalidad (%)
Hombre	70,1979	4,404,223	5,106,202	13,7
Mujer	1,091,958	3,100,458	4,192,416	26,0
Sin información	46,617	235,667	282,284	
Total	1,840,554	7,740,348	9,580,902	19,2

Nota. Información extraída de Lahura (2016).

2.4 Informalidad y evasión tributaria en el sistema financiero

En el trabajo de investigación realizado por Lahura (2016) en el que se utilizaron tres metodologías, se determinó que la evasión tributaria de los clientes informales del sistema financiero en el 2014 se ubicó dentro del rango de S/ 2,000 millones (0,3% del

PBI) y S/ 7,346 millones (1,3% del PBI) aproximadamente. Situación que permite inferir la necesidad de propiciar un intercambio de información fluido entre las entidades financieras y la administración tributaria, respecto de la información que no se encuentra protegida con el secreto bancario y sirve de sustento para el otorgamiento de un crédito a los sujetos informales y a los formales que no declaran la totalidad de sus ingresos tributarios. En la tabla 5 se puede apreciar la estimación de la evasión tributaria en millones de soles.

Tabla 5

Estimación de la evasión tributaria en millones de soles en el 2014

	Método 1	Método 2	Método 3	
RENTAS	Primera categoría	41	17	63
	Segunda categoría	63	28	105
	Tercera categoría	723	390	1432
	Cuarta categoría	123	50	183
	Quinta categoría	981	488	1794
	No domiciliados	72	31	114
	Regularización de personas naturales	54	28	103
	Regularización de personas jurídicas	125	60	219
	Régimen Especial	28	11	42
	Otras rentas	7	3	12
	Producción y consumo	Impuesto general a las ventas	1220	725
Impuesto selectivo al consumo		27	11	41
Otros		13	4	14
Otros	Régimen Único Simplificado	22	7	26
	Otros	172	89	326
Total	3790	2000	7346	

Nota. Información extraída de Lahura (2016).

En cualquiera de los métodos utilizados por la investigadora se puede apreciar una alta evasión tributaria vinculada con los clientes informales del sistema financiero, información que complementada con los clientes formales que declaran una información diferente a las entidades bancarias con el propósito de incrementar sus líneas de crédito, genera la convicción en relación al mandato imperativo para la administración tributaria en relación a verificar la información presentada por parte de los contribuyentes ante las

entidades financieras, sea en su condición de informales o en la condición de formales, con el propósito de identificar el origen de las fuentes de ingreso y la real capacidad contributiva de los sujetos pasivos de la obligación tributaria.

Tabla 6

Comparación entre la economía y la informalidad en el 2014.

	Economía	Informales	Proporción
Impuesto general a las ventas (IGV)	17,579	1,220	6,94%
Impuesto a la renta de tercera categoría	39,000	723	1,85%
Impuesto a la renta de cuarta y quinta categoría	3,322	1,105	33,2%

Nota. Información extraída de Lahura (2016).

Es importante resaltar que la evasión tributaria proyectada de los sujetos informales que son clientes del sistema financiero es sustancial tanto, en el impuesto general a las ventas, el impuesto a la renta de tercera categoría y los impuestos a las rentas de trabajo. Por lo tanto, se tiene que realizar acciones de fiscalización orientadas a determinar la fuente de ingresos que producen la capacidad de soportar cargas financieras, estando exentos de facto de las cargas fiscales.

Para lo cual, resaltando que el secreto bancario de acuerdo con lo prescrito en el artículo 140° de la Ley General del sistema financiero, sólo protege las operaciones pasivas de los clientes del sistema financiero, quedando exento de la citada protección constitucional y legal, las operaciones activas. En ese sentido, la administración tributaria tiene la facultad legal y constitucional de poder requerir a las empresas del sistema financiero y los contribuyentes, la información contable y financiera que sirvió de sustento para que la entidad bancaria le otorgue a una persona natural o jurídica un crédito financiero.

A partir de dicha información, la Administración Tributaria podrá verificar si existe armonía entre la información declarada y la información proporcionada a las entidades financieras, de existir diferencias sustanciales en un primer momento se puede realizar una esquila de citación para inducir al contribuyente a la subsanación voluntaria,

caso contrario programar una fiscalización parcial o una fiscalización definitiva, dependiendo del interés fiscal.

Así mismo, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE la regla es que las administraciones tributarias tengan acceso a la información financiera de los contribuyentes, con el propósito de luchar con el fenómeno de la evasión tributaria y el fraude fiscal, para lo cual no sólo se debe establecer la posibilidad jurídica del acceso al secreto bancario a través de una solicitud ante el órgano jurisdiccional; sino, la viabilidad procesal que se atienda el requerimiento de la administración en el plazo legal.

III. Secreto Bancario

3.1 Definición de Secreto Bancario

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial del supremo intérprete de la Constitución, en relación al secreto bancario ha sostenido lo siguiente:

El constituyente se ha referido al secreto bancario en dos disposiciones constitucionales, en el último párrafo del artículo 2 inciso 5, que reconoce el derecho fundamental al acceso a la información pública, y el artículo 97, sobre las atribuciones de las comisiones investigadoras del Congreso de la República (STC, 2021, fundamento 12).

En ese sentido, existe un marco de protección constitucional para garantizar la reserva de cierta información establecida de manera precisa y clara en las citadas disposiciones constitucionales. Sin embargo, como todo derecho constitucional, no son derechos absolutos y pueden ser restringidos por el legislador con el propósito de garantizar la vigencia de otros derechos de mayor relevancia constitucional y el levantamiento del secreto bancario tengan fundamento en la Constitución y en las normas del bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, en la Constitución se ha establecido cuales son las autoridades que se encuentran habilitadas constitucionalmente para solicitar el levantamiento del secreto bancario, dichas autoridades son: a) el juez, b) el fiscal de la nación y c) Una comisión investigadora del Congreso.

A mayor abundamiento, el artículo 97° de la Constitución ha prescrito que, para el cumplimiento de sus fines, las comisiones investigadoras del Congreso de la República:

“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. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

Sin embargo, de acuerdo con lo Establecido por el supremo intérprete de la Constitución:

La habilitación de la potestad para levantar el secreto bancario que se acuerda a los jueces, al fiscal de la Nación y a las comisiones investigadoras del Congreso, debe ser ejercida de conformidad con los principios, reglas y valores constitucionales. Por ello, tales sujetos no pueden actuar al margen o en contravención del marco de sus atribuciones configurado en la Constitución, y desarrollado en el bloque de constitucionalidad (STC, 2021, fundamento 20)

En ese sentido, la facultad con la que cuentan las citadas autoridades debe ser ejercida en el marco de los principios y valores recogidos de manera expresa e implícita en el texto constitucional y las normas del bloque de constitucionalidad, quedando proscrito todo acto exento de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Es pertinente precisar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 140° de la Ley General del Sistema Financiero, lo protegido por el secreto bancario son las operaciones pasivas que se llevan a cabo entre las empresas del sistema financiero y sus clientes, quedando proscrito que dicha información pueda ser suministrada por las empresas del sistema financiero, sus directores o sus trabajadores, extendiéndose dicha vinculación al titular de la superintendencia de la SBS, los directores y trabajadores del BCR, los directores y trabajadores de las sociedades de auditoría, los directores y trabajadores de las empresas clasificadoras de riesgo (STC, 2021, fundamentos 24-26).

Ahora bien, como todo derecho constitucional puede ser objeto de restricciones el ejercicio del derecho al secreto bancario, habiéndose previsto ciertos supuestos en los que se podría solicitar el levantamiento del secreto bancario, entre los cuales a juicio del supremo intérprete de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el fundamento jurídico 28 de la sentencia recaída en los expedientes N° 00003-2021-PI/TC y 00009-2021-PI/TC, son los siguientes: a) autorización del titular de la información, b)

habilitación de la autoridad que los solicita y c) sospecha de que pudiera tratarse de operaciones vinculadas al lavado de dinero o de activos.

Por lo tanto, se puede colegir que el secreto bancario es una garantía constitucional que protege el derecho a la intimidad de las personas y concretamente protege la confidencialidad de las operaciones pasivas realizados por los sujetos de derecho, con las entidades del sistema financiero. Sin embargo, esa protección no es absoluta y el constituyente, así como el legislador han establecido los supuestos que habilitarían a restringir el ejercicio del citado derecho constitucional, bajo la premisa que ningún derecho fundamental es absoluto.

3.2 El secreto bancario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Supremo intérprete de la Constitución ha realizado un desarrollo jurisprudencial del alcance del secreto bancario, el mismo que ha sido analizado teniendo en consideración el marco constitucional del derecho a la intimidad, al ser los principios del citado derecho constitucional, los que fundamentan la protección constitucional del secreto bancario.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 01219-2003-HD/TC – Caso Nuevo Mundo Holding S.A ha establecido:

El secreto bancario forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad, y su titular es siempre el individuo o la persona jurídica de derecho privado que realiza tales operaciones bancarias o financieras. En la medida en que tales operaciones bancarias y financieras forman parte de la vida privada, su conocimiento y acceso sólo 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 refiera al caso investigado” (fundamento 9).

En el citado fundamento jurídico el Tribunal Constitucional la vinculación entre el secreto bancario y el derecho a la intimidad, el mismo del cual es titular una persona natural o jurídica que realiza operaciones pasivas con las entidades bancarias o financieras, siendo posible el levantamiento del secreto bancario por orden del juez, el fiscal de la nación y de una comisión investigadora del congreso con arreglo a ley.

A mayor abundamiento, el supremo intérprete de la Constitución en la sentencia recaída en los expedientes 00003-2021-PI/TC y 00009-2021-PI/TC desarrollo el siguiente criterio jurisprudencial:

A diferencia de lo que sucede con la información pública, en la que la regla es su publicidad y transparencia, y la excepción es el secreto, tratándose del conocimiento de información vinculada a la vida privada de una persona, la regla es siempre el secreto o su confidencialidad, en tanto que su publicidad, sujeta a un control intenso bajo el test de razonabilidad y proporcionalidad, la excepción (fundamento 41).

Por lo tanto, el conocimiento de la información vinculada a la vida privada de una persona, la regla siempre es el secreto o su confidencialidad, en tanto que el levantamiento de esa reserva será la excepción, sometida a un control de razonabilidad y proporcionalidad por parte de la autoridad constitucionalmente habilitada para su levantamiento.

En ese orden de ideas, si bien a través del secreto bancario se busca proteger la vida privada de los ciudadanos y mantenerlo dentro de la reserva. Sin embargo, el derecho a la intimidad no importa, per se, un derecho a mantener en el fuero íntimo toda información, siendo posible bajo ciertos supuestos constitucionalmente válidos relativizar dicha reserva.

Así lo ha establecido el supremo intérprete de la Constitución en la Sentencia 00004-2004-PI/TC:

Las afectaciones del secreto bancario que están proscritas constitucionalmente serán sólo aquellas que conlleven, en sí mismas, el propósito de quebrar la esfera íntima del individuo, mas no aquellas que, manteniendo el margen funcional del elemento de reserva que le es consustancial, sirvan a fines constitucionalmente legítimos, tales como el seguimiento de la actividad impositiva por parte de la Administración Tributaria, en aras de fiscalizar y garantizar el principio de solidaridad contributiva que le es inherente (fundamento 39).

En ese orden lógico de ideas, de acuerdo con la jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución, si bien las afectaciones al secreto bancario están proscritas constitucionalmente, por que se pretende garantizar el derecho a la intimidad de los

ciudadanos. Sin embargo, ningún derecho constitucional es absoluto y pueden ser sujetos a ciertas afectaciones, sin alterar el carácter esencial del citado derecho, y siempre que exista un fin constitucionalmente válido que legitime tal afectación, dentro de los cuales se encuentra el seguimiento de las operaciones que determinen indicios de capacidad contributiva de un determinado sujeto por parte de la administración tributaria, y de esa manera fiscalizar y garantizar la distribución equitativa de las cargas fiscales.

A mayor abundamiento, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional en el fundamento 39 de la sentencia recaída en el expediente 00004-2004-PI/TC, el secreto bancario puede ser limitado con el propósito de satisfacer la realización de otros derechos de mayor relevancia constitucional, siempre que superen el test de proporcionalidad.

Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución, el secreto bancario es un derecho que tiene relevancia constitucional, pero su protección y tutela coexisten con la posibilidad de limitar el ejercicio del citado derecho, con el fin de garantizar el ejercicio de otros derechos con alta relevancia constitucional, siempre que esos límites sean compatibles con la constitución y con las normas del bloque de constitucionalidad.

3.3 Potestad de la SUNAT de requerir a los jueces el levantamiento del secreto bancario de acuerdo con el artículo 143 de la ley 26702, modificado por el artículo 3 del decreto legislativo 1313

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial del supremo intérprete de la Constitución, la SUNAT se encuentra habilitada a solicitar el levantamiento del secreto bancario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 143º numeral 1 de la Ley del sistema financiero en los siguientes supuestos: a) cumplir lo dispuesto en los Tratados Internacionales, b) cumplir con lo dispuesto en las decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina (CAN), c) en el ejercicio de sus funciones (Tribunal Constitucional, 2021).

Sin embargo, para que la SUNAT pueda acceder al secreto bancario de los contribuyentes, tiene que presentar un escrito dirigido al juez en el que fundamente las razones de hecho y derecho por las que el juez debería declarar fundado la pretensión de

la administración tributaria. Por lo tanto, de acuerdo con el Tribunal Constitucional la habilitación legal para que la SUNAT pueda acceder al secreto bancario de los contribuyente, previa solicitud dirigida a un juez, de ninguna manera afecta la garantía constitucional prescrita en el artículo 2 numeral 5 de la Constitución, siempre que: a) se realice en el ejercicio regular de sus funciones, b) exista específica referencia a un proceso determinado, c) se trate de procesos en los que deba ser parte el cliente de la empresa a quien se realiza la solicitud.

Por lo tanto, de acuerdo con el Tribunal Constitucional (2021) la habilitación legal de la SUNAT para acceder previa solicitud dirigida a un juez, al secreto bancario de los contribuyentes, es una facultad reglada y se encuentra sujeta a exigencias, restricciones y responsabilidades que dependen de la decisión del órgano jurisdiccional competente, el cual debe proceder conforme a sus atribuciones y según lo dispuesto en la norma sustantiva.

Finalmente, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes 00003-2021-PI/TC y 00009-2021-PI/TC, declaró infundada la acción de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de abogados de Lima contra los decretos legislativos 1313 y 1434, que modificaron la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros – Ley 26702 (en adelante LGSFSS). En ese sentido, las facultadas de la administración tributaria para solicitar a un juez a través de un escrito fundamentado, el levantamiento del secreto bancario, se encuentran acordes con los principios y garantías establecidos en la norma fundamental.

3.4 El deber de las empresas del sistema financiero de suministrar información a la SUNAT respecto de saldos y/o montos acumulados, promedios o montos más altos de un determinado periodo y los rendimientos generados

Si bien es cierto, la información sobre las operaciones pasivas de las entidades financieras con sus clientes se encuentra prima facie protegida por el secreto bancario, como ya lo ha establecido el Tribunal Constitucional, esa garantía constitucional no es absoluta y bajo ciertos supuestos establecidos por la Constitución y las normas de desarrollo constitucional, se puede afectar el ejercicio del citado derecho, siempre que exista una causa constitucionalmente válida y la afectación sea razonable y proporcional.

En ese sentido el Tribunal Constitucional (2021) ha establecido que la naturaleza de la información que debe ser suministrada por las entidades del sistema financiero a la SUNAT, no es de tipo concreto o específico, sino que es de carácter global y, en tal sentido, no revela la intimidad que la garantía del secreto bancario protege.

El Tribunal Constitucional en los Expedientes 00003-2021-PI/TC y 00009-2021-PI/TC ha establecido que:

Efectivamente, las entidades financieras no tienen el deber de reportar cuáles son las operaciones pasivas concretas que, acumuladas, componen el saldo, sino solo el monto global de éste. Por otro lado, la determinación de promedios o montos más altos no se refieren a operaciones concretas, sino que se deben reportar globalmente sin identificar específicamente las operaciones pasivas que componen tales conceptos. Finalmente, el deber de reportar rendimientos no se refiere a cada operación pasiva en particular, sino al resultado del rendimiento que estas, como conjunto, han arrojado (fundamento 80).

En ese sentido, la información que tienen que suministrar las entidades del sistema financiero por mandato imperativo del artículo 143-A, al ser una información de carácter global, no constituye información estricto protegida con el secreto bancario. Máxime, si la propia ley prescribe que en ningún caso la información suministrada a la SUNAT detallará los movimientos de cuenta de las operaciones pasivas de las entidades financieras con sus clientes, ni puede exceder lo expresamente autorizado por la ley.

Así mismo, el Tribunal Constitucional ha establecido en su doctrina jurisprudencial que la información suministrada por las entidades del sistema financiero a la administración tributaria sirve para la realización de fines constitucionalmente válidos, como el cumplimiento de los compromisos internacionales y el combate a la evasión y elusión tributaria. En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha constitucionalizado las disposiciones prescritas en el artículo 143-A de la Ley del Sistema Financiero y la SUNAT puede acceder de manera periódica a la información financiera de los contribuyentes (saldo acumulado de las operaciones pasivas de los contribuyentes por un monto igual o superior a las 7 UIT), de acuerdo con lo establecido por mandato legal y la norma reglamentaria.

Es importante señalar, que el supremo intérprete de la Constitución ha establecido que la información obtenida por SUNAT vía intercambio de información de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 143-A de la Ley del sistema financiero y su reglamento, sólo resulta constitucionalmente válida la habilitación legal en tanto la información sea utilizada para el cumplimiento de los acordado en los tratados internacionales o decisiones de la comisión de la CAN y para el ejercicio de la función fiscalizadora, con el propósito de combatir la evasión y la elusión tributaria.

Por lo tanto, la información que pueda obtener la administración tributaria vía intercambio de información se puede extender vía modificación legislativa a los documentos que sustentan los otorgamientos de créditos financieros a los sujetos que no se encuentran registrados ante la administración tributaria y los que, estando registrados, tienen créditos financieros que no guardan relación con la información tributaria declarada ante la SUNAT.

Ahora bien, como se ha podido apreciar se observa un trabajo en conjunto y bien articulado por parte de las autoridades en la lucha contra la informalidad bancaria y la evasión tributaria, al haberse habilitado legalmente que la Administración Tributaria pueda solicitar el levantamiento del secreto bancario ante el órgano jurisdiccional, fundamentando las razones de hecho y derecho que fundamentan su pretensión, con el propósito de cumplir acuerdos internacionales, decisiones de la comisión de la CAN *o en el ejercicio de sus funciones.*

Este último supuesto habilitante es sustancial en la lucha contra la informalidad y la evasión tributaria, al haberse determinado en el trabajo de Lahura (2016) que existe una alta correlación entre las variables informalidad bancaria y evasión tributaria, flagelos sociales que deben ser combatidos a través de un marco constitucional y legal idóneo para que la administración tributaria pueda identificar a los sujetos que se encuentran al margen de la ley y gozan los beneficios del sistema financiero, sin contribuir a las cargas fiscales a pesar de contar con capacidad contributiva suficiente.

No obstante, para reducir los niveles de informalidad no resulta suficiente las acciones de control de la administración tributaria y contar con un marco constitucional y legal idóneo; sino, que resulta indispensable diseñar e implementar una serie de beneficios tributarios que sirvan de puente entre la informalidad y la formalidad, los

mismos que serán evaluados en el siguiente capítulo, sobre la base del análisis de la legislación comparada y la posibilidad de adecuar dichos criterios normativos a la realidad peruana, con el propósito de combinar el rigor de las acciones de fiscalización de una administración tributaria dotada de competencias constitucionales y legales, con los beneficios establecidos por el legislador para impulsar la migración de la informalidad hacia la formalidad.

IV. Beneficios Tributarios para reducir la informalidad.

Castillo (2019) en su tesis de maestría concluyó que las reformas tributarias deben estar orientadas a la simplificación del sistema tributario y la reducción de los altos costos de cumplimiento tributario. Por lo tanto, la primera tarea del legislador originario o el legislador derivado, debe ser la simplificación del sistema tributario y seguidamente la reducción del costo del cumplimiento tributario, para lo cual se recomienda que, en el contexto de la economía digital, para los micro y pequeños contribuyentes, ciertas obligaciones formales deben ser trasladadas del contribuyente a la administración tributaria.

4.1 Reducción de obligaciones formales

En ese sentido, la obligación de declarar y presentar libros y registros debe ser trasladada del contribuyente a la administración tributaria, al contar la administración con la información idónea y suficiente para generar una declaración preliminar y la misma puede ser confirmada o desvirtuada con la información probatoria suficiente, por el contribuyente. Así mismo, la administración cuenta con la información suficiente para generar el registro de compras y de ventas, al tener todos los contribuyentes la obligación de emitir comprobantes de pagos electrónicos.

En ese contexto, como primera medida legislativa para reducir el costo del cumplimiento tributario, se puede eximir del cumplimiento de las citadas obligaciones formales a los contribuyentes que tengan la condición de Microempresa y progresivamente irlo extendiendo a la pequeña empresa.

4.2 Regímenes simplificados como herramienta para reducir la informalidad

De acuerdo con Gómez y Moran (2012), durante el proceso de crecimiento económico que experimentaron los países de América Latina, se diseñaron políticas fiscales que tenían como objetivo reducir los niveles de desigualdad e incentivar la formalización de la economía a través del diseño e implementación de tratamientos fiscales especiales para gravar a los pequeños contribuyentes, excluyéndolos de las normas generales en relación al IGV y el Impuesto a la Renta, para lo cual se estableció métodos presuntivos de determinación del impuesto y la imposición de tasas reducidas; o en su defecto, el pago de un importe que involucre el cumplimiento de obligaciones formales y sustanciales en relación al IGV y el impuesto a la renta, para el caso de las personas naturales.

Según señaló Gonzales (2006), La instrumentalización de regímenes tributarios especiales en América Latina para los pequeños contribuyentes, no tuvo como pretensión principal la recaudación tributaria, sino establecer un puente entre la informalidad y la formalidad e incorporar a un amplio sector de contribuyentes que en su mayoría son economías de subsistencia.

De acuerdo con Gómez y Moran (2012), el espíritu normativo de la positivización de los regímenes simplificados en los países de América Latina fue: simplificar el sistema tributario para los pequeños contribuyentes, quienes tienen que cumplir las siguientes características: a) reducido nivel de ingresos, b) la existencia de una alta dificultad de control oficial, c) informales, d) deficiente estructura organizacional, e) alta movilidad de entrada y de salida. Por lo tanto, los regímenes simplificados de tributación no buscan incrementar la recaudación; sino el objetivo principal es constituirse en un puente entre la informalidad y la formalidad, a partir de la simplificación de las obligaciones formales y sustanciales para un grupo de contribuyentes que cumplan los presupuestos establecidos en la norma sustantiva.

El diseño e implementación de regímenes tributarios especiales y simplificados han sido uno de los principales caminos que adoptaron los países de América Latina para simplificar las obligaciones formales y sustanciales de determinados contribuyentes y de esa manera establecer un puente de la informalidad hacia la formalidad. El Perú no ha

sido ajeno a esa corriente y se implementó regímenes tributarios especiales de acuerdo con la realidad económica de las unidades de producción y las economías de subsistencia.

En la Tabla 7 se puede apreciar la evolución de la recaudación de cada régimen tributario en el Perú y se puede determinar que efectivamente el aporte a la recaudación tributaria de los regímenes tributarios especiales es insignificante desde la perspectiva fiscal, pero de vital importancia para reducir los niveles de informalidad en el Perú.

Tabla 7

Recaudación Tributaria de los regímenes simplificados en el Perú

	2017	2018	2019	2020	2021
Regimen mype tributario	409,980,197.02	1,332,859,320.65	1,406,620,246.88	1,167,094,487.39	1,933,638,318.83
RER	322,689,864.09	343,960,420.01	353,211,671.35	270,843,219.81	402,576,056.08
RUS	140,325,504.31	133,467,703.32	134,399,728.64	93,442,119.68	107,271,048.14

Nota. Información extraída del MEF (2022).

En el Perú, los contribuyentes con ingresos de hasta S/ 8,000 soles mensuales o S/ 96,000.00 soles anuales, pueden acogerse al Nuevo RUS y pagar una cuota mensual de entre S/ 20.00 o S/ 50.00, dependiendo del nivel de ingresos o compras en un determinado periodo. Sin embargo, no existe una vinculación entre el cumplimiento de las citadas obligaciones formales y sustanciales con políticas previsionales y prestaciones de salud, como si existe en Argentina para el caso del monotributo.

Según la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en Argentina el monotributo es un sistema simplificado de tributación que permite a los contribuyentes que se encuentran dentro de los alcances de la norma positiva en materia tributaria, abonar en un solo pago las siguientes obligaciones: a) El impuesto integrado, b) Los aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino y Sistema Nacional del Seguro de Salud, lo que en el Perú sería la ONP y ESALUD, c) El impuesto sobre los ingresos brutos del régimen simplificado provincial y d) la contribución que incide sobre la actividad comercial.

Por lo tanto, a partir del análisis la legislación comparada se puede identificar las ventajas del MONOTRIBUTO en la formalización de la economía y la simplificación del sistema tributario, para poder a partir del citado análisis, determinar si se puede aplicar esos supuestos a la realidad peruana y promover una iniciativa legislativa para la modificación del Nuevo RUS e incorporar en la cuota del pago mensual, los conceptos por ESALUD y ONP, de esa manera otorgar un beneficio a los contribuyentes que deciden formalizar su actividad económica de subsistencia y progresivamente irse incorporando incorporando de acuerdo con su real capacidad contributiva, a los subsiguientes regímenes especiales o en su defecto al régimen general, con la implementación de un sistema de pago único, se garantiza el cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales en calidad de contribuyente y se cumple con la obligación constitucional de promover el Estado de bienestar, a partir de la satisfacción de las demandas de salud y una pensión digna, pero lo más importante es la creación de un puente que se sostiene en beneficios previsionales y prestaciones de salud, entre la informalidad y la formalidad, por que es necesario crear incentivos sustanciales para que las unidades productivas informales puedan tomar la decisión de migrar hacia la formalidad.

4.3 Permitir la deducción de gastos vinculados con el consumo de los perceptores de rentas de trabajo.

En el Perú el legislador ha establecido como supuestos deducibles de las rentas de trabajo, los gastos de arrendamientos, los gastos derivados de los servicios prestados por los generadores de rentas de cuarta categoría, los gastos de turismo, los consumos en hoteles y restaurantes y los pagos de ESSALUD realizados a las trabajadoras del hogar.

Sin embargo, los gastos de vestimenta, salud, combustible, a pesar de ser indispensables para el perceptor de rentas de trabajo, no son deducibles del impuesto. Máxime, que dichas actividades tienen un alto nivel de evasión tributaria, la misma que puede ser reducida si se toma como aliados estratégicos a los perceptores de rentas de trabajo y se les otorga como beneficio la posibilidad de deducir dichos gastos si se cumplen los requisitos formales y sustanciales establecidos en la norma sustantiva.

Tabla 8

Recaudación Tributaria de rentas de trabajo desde el ejercicio 2017 al 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Rentas de cuarta categoría	893,275,725.56	958,690,633.50	1,019,128,419.98	1,002,143,332.59	1,317,983,507.13
Rentas de quinta categoría	8,440,830,312.62	9,154,280,381.62	9,752,514,707.78	9,175,911,632.59	10,209,895,178.80

Nota. Información extraída del MEF (2022).

Como se puede apreciar, a pesar de que a partir del ejercicio 2017 se empezó a deducir de las rentas de trabajos los gastos vinculados a la 3 UIT, cuyos supuestos de deducción se encuentran prescritos en el artículo 46° del TUO de la Ley del impuesto a la renta y el artículo 26-A del Reglamento. A pesar, del gasto tributario vía devolución de impuestos, se advierte un incremento sustancial en las rentas de cuarta y rentas de quinta categoría, lo que permite inferir de manera categórica que los sujetos del impuesto a las rentas de trabajo reaccionan de manera positiva frente a los beneficios tributarios establecidos por el gobierno para reducir por un lado la informalidad y, por otro lado, la evasión tributaria de ciertos profesionales y actividades económicas.

Por lo tanto, se puede colegir que para reducir la informalidad en el Perú resulta necesario generar incentivos tributarios y previsionales para crear un puente entre la informalidad y la formalidad, así como dotar de plena facultades a la Administración Tributaria para que a través del intercambio de información con las entidades financieras, puedan detectar los focos de evasión que se generan en los créditos a usuarios informales y los créditos a los usuarios formales que declaran una información a la entidad fiscal y otra información a la entidad financiera

Conclusiones

La informalidad es un fenómeno social que tiene como dimensiones el sector informal y el empleo informal, el sector informal está integrado por el conjunto de unidades productivas que realizan un conjunto de actividades conducentes a la producción de bienes y servicios que demanda el mercado informal, teniendo como

característica relevante que las citadas actividades legales se realizan evadiendo el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas por el ordenamiento jurídico peruano, dentro de las cuales destaca la falta de inscripción ante la administración tributaria. Por otro lado, el empleo informal está compuesto por el conjunto de personas integrantes de la población económicamente activa, que laboran sin percibir los beneficios establecidos en la legislación laboral, la misma que se sitúa en el 80% aproximadamente.

Los productos financieros ofrecidos por las entidades del sistema financiero, en especial los microcréditos, están orientados para satisfacer las necesidades económicas de las personas que tienen la condición de informal, con una aparente nula capacidad contributiva, pero con una alta capacidad económica para soportar las altas tasas de interés derivadas de los riesgos asociados al crédito. Por lo tanto, se encuentra debidamente acreditado que existe una relación sustancial entre la informalidad, los microcréditos y la evasión tributaria. Así mismo, los sujetos del sector informal que acceden a los microcréditos generan una pérdida de recaudación sustancial y resulta un imperativo categórico las acciones de control efectivo a dicho sector.

La administración tributaria en la actualidad cuenta con facultades reforzadas para la lucha contra la evasión tributaria, en sintonía con las recomendaciones realizadas por la OCDE y la reglas establecidas por la legislación comparada, facultades legales que han sido sometidas al examen de constitucionalidad por parte del Supremo Intérprete de la Constitución y se ha determinado que de un análisis de las disposiciones constitucionales y las normas del bloque de constitucionalidad, resulta necesario que la entidad fiscal acceda al secreto bancario de los contribuyentes para cumplir con los compromisos internacionales y realizar actos de lucha contra la evasión tributaria y el fraude fiscal.

La generación de riesgo por parte de la administración tributaria a través de las acciones de control y el marco constitucional vigente, no resultan suficientes para que los sujetos que se encuentren en el sector informal tomen la decisión de migrar hacia la formalidad, resultando indispensable que el Estado elabore una serie de beneficios tributarios y sociales que sirvan de puente entre la informalidad y la formalidad, así mismo resulta un imperativo categórico la simplificación del sistema tributario para los

microempresarios y el diseño de prestaciones previsionales asociados al pago de impuestos para los regímenes especiales de subsistencia.

La informalidad es una consecuencia de la falta de acciones concretas por parte del Estado y en los últimos años como consecuencia de la pandemia del COVID-19 se ha incrementado sustancialmente la informalidad laboral en el país, por lo que resulta indispensable que se realicen acciones concretas con la participación de todas las entidades del Estado, dentro de las cuales en el corto plazo se debe implementar la reducción sustancial de las obligaciones formales en materia tributaria para los microempresarios y sujetos que se encuentren afectos a los regímenes especiales.

Recomendaciones

Se debe realizar una modificación legislativa a la ley del Nuevo Régimen Único Simplificado aprobada con el Decreto Legislativo N° 937, con el propósito de introducir una regla jurídica que permita incorporar dentro de la cuota mensual del Nuevo Rus, las contribuciones sociales de ESSALUD y ONP, generándose como contraprestación al pago único prestaciones de salud y prestaciones previsionales de calidad, para lo cual se tendrá como referencia el Monotributo aplicable en Argentina.

A través de una norma de rango de ley, se debe establecer la obligación legal por parte de las entidades del sistema financiero que otorguen créditos superiores a las 7 UIT, de realizar un cruce en línea con la administración tributaria en relación a la información que sustenta el crédito y la información declarada ante la entidad fiscal, de existir inconsistencia, esta información deberá ser comunicada a la entidad financiera y deberá establecerse como causal de rechazo del crédito solicitado.

Se recomienda seguir la línea de la legislación comparada en el extremo de dotar de mayores facultades a la administración tributaria para la lucha contra la evasión y el fraude fiscal, para lo cual se propone una reforma constitucional al artículo 2 numeral 5 de la Constitución en el extremo que el Superintendente de la SUNAT puede solicitar a las entidades del sistema financiero el levantamiento del secreto bancario de los contribuyentes que tengan indicios razonables y fundados de fraude fiscal, debiéndose proporcionar la información requerida en un plazo máximo de 10 días hábiles.

Se recomienda la producción de una norma del rango de superintendencia que establezca plazos procesales inalterables para atender las solicitudes de levantamiento del secreto bancario de las áreas operativas, con el propósito de garantizar la eficiencia del flujo de información vinculado a las operaciones pasivas del contribuyente dentro del procedimiento de fiscalización.

Se recomienda la producción de una norma de rango de ley que establezca que en el contexto de la economía digital, las obligaciones formales de declarar y llevar libros y registros para los microempresarios, serán trasladados del contribuyente a la entidad fiscal, situación que progresivamente se irá extendiendo a los medianos contribuyentes, con el propósito de reducir el costo del cumplimiento tributario para los sujetos pasivos de la relación jurídico tributario que detenten una menor capacidad contributiva.

Se recomienda modificar el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, norma que establece los supuestos de ingresos a partir del cual, las unidades productivas tendrán la condición de micro, pequeña o mediana empresa, con el propósito de actualizar los niveles de ingresos para que la unidad de producción tenga la condición de microempresa, debiendo establecerse un importe de 300 UIT, teniendo en cuenta la vigencia de la norma y los niveles inflacionarios vigentes.

Referencias

- Castillo Sabogal, D. I. (2019). *El nuevo RUS: herramienta para ampliar la base tributaria y reducir la informalidad* [Tesis de maestría, Universidad de Lima]. Alicia. <https://hdl.handle.net/20.500.12724/9450>
- Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2012). Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad.
- Sabaini, J. C. G., & Morán, D. (2017). Economía informal y tributación: una exploración de los nexos. *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, 305-331.
- A. Espejo, “Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Lahura, E. (2016). Sistema financiero, informalidad y evasión tributaria en el Perú.
Revista de estudios económicos 32, 55-70.

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/32/ree-32-lahura.pdf>

Sentencia Expedientes 00003-2021-PI/TC y 00009-2021-PI/TC. (2021, 13 de agosto).
Tribunal Constitucional (Ledezma Narvaez)

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00003-2021-AI.pdf>

Financiamiento de la investigación

Con recursos propios.

Declaración de intereses

Declaro no tener ningún conflicto de intereses, que puedan haber influido en los resultados obtenidos o las interpretaciones propuestas.

Declaración de consentimiento informado

El estudio se realizó respetando el Código de ética y buenas prácticas editoriales de publicación.

Derechos de uso

Copyright© 2023 por **John Hitler Mena Dávila, José Martin Sotelo Asipali**



Este texto está protegido por la [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Usted es libre para compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato y adaptar el documento, remezclar, transformar y crear a partir del material para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de atribución: usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.