

# TAN CERCA Y TAN LEJOS: LA INFORMALIDAD Y LOS ALCANCES DEL DERECHO TRIBUTARIO EN EL PERÚ

SO CLOSE AND SO FAR: INFORMALITY AND THE SCOPE OF TAX LAW IN PERU

Yosiv Zolín Yucra Núñez<sup>1</sup>

(1) Universidad Católica de Santa María, Arequipa - Perú.

**RESUMEN:** En la presente investigación se trabaja el problema de la economía informal en el Perú, y como es que el Derecho Tributario ha tratado de regularla. Se analiza el desarrollo de la política fiscal peruana en base a la economía del país, considerando la cercanía entre el Derecho Tributario y la economía, todo ello en base a una investigación documentaria y doctrinaria. Se concluye que el Derecho Tributario en el Perú no guarda relación directa con la economía nacional, a pesar que la política fiscal se debería elaborar en base a ella. En tal sentido, considerando que el sector económico informal se encuentra lejos de la regulación tributaria en el Perú, corresponde incrementar esfuerzos legislativos a fin de ampliar la base tributaria y en consecuencia en nivel de recaudación de forma progresiva por sectores incluyendo no solo al sector formal, sino también al sector informal, por lo que existe un trabajo pendiente por parte del legislador tributario.

**Palabras clave:** Informalidad, impuestos, política fiscal, cultura tributaria, Estado.

**ABSTRACT:** In the present investigation, the problem of the informal economy in Peru is worked on and how the Tax Law has tried to regulate it. The development of the Peruvian fiscal policy is analyzed based on the country's economy considering the closeness between Tax Law and the economy all based on a documentary and doctrinal investigation. It is concluded that the Tax Law in Peru is not directly related to the national economy although that the fiscal policy should be elaborated based on it. In this sense considering that the informal economic sector is far from tax regulation in Peru, it is appropriate to increase legislative efforts in order to expand the tax base and consequently the level of collection progressively by sectors including not only the formal sector but also to the informal sector so there is pending work by the tax legislator.

**keywords:** Informality, taxes, tax policy, tax culture, State.

## I. INTRODUCCIÓN

Al referirnos a economía informal, entendemos dos grupos; el sector informal, que son los establecimientos de las unidades de producción y el empleo informal, referido a los empleos de los trabajadores. Las actividades económicas informales o sector informal, en la actualidad representan un gran porcentaje de la economía mundial y por supuesto en Perú sucede lo mismo, lo que trae diversas consecuencias, una de ellas es la tributación.

El Principio de Solidaridad, significa el deber de todos los ciudadanos de contribuir con la realización de los fines del Estado, esto se logra a través de la Actividad Financiera del Estado, mediante la recaudación de recursos públicos. Uno de los principales ingresos del Estado, es la recaudación de tributos que en el año 2016 significó la totalidad de S/ 96 028 millones. Es importante señalar que todos requerimos de los servicios públicos, y en alguna medida todos nos veremos beneficiados; sin embargo, no todos contribuirán con los costos que esos servicios demandan.

En ese orden de ideas, corresponde analizar por qué sucede esto, cuáles son los sectores cercanos y cuales los distantes en la relación de estos conceptos.

## II. METODOLOGÍA

La metodología empleada en la elaboración de la presente investigación es deductiva, no experimental y descriptiva, habiendo elegido estos métodos debido a que en el trabajo investigativo se realiza una revisión normativa, jurisprudencial y doctrinaria.

## III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las actividades económicas informales proporcionan ingresos a aquellas personas que no pueden encontrar un empleo en la economía formal. Sin embargo, la vida en la economía informal posee grandes costos para individuos, empresas y la sociedad. Para el individuo, estos costos incluyen bajos salarios, falta de protección en salud, seguridad laboral, pensiones, entre otros. Para las empresas, que en la economía informal suelen ser microempresas o negocios de trabajadores independientes, el principal reflejo de la informalidad es la baja productividad. Para la sociedad, también existen costos, puesto que tanto los individuos como las empresas de la economía informal, por lo general no pagan impuestos, lo cual genera que el gobierno deje de recaudar, que se traduce en una menor capacidad de gasto en seguridad, educación, salud y todo aquello que el Estado deba financiar. [1]

### 1. Alcances de la economía informal

Para ello en numerosas ocasiones Hernando de Soto ha definido y elaborado un concepto de informalidad con cuatro características fundamentales. Primero, es de carácter sociolegal, derivándose del campo interdisciplinario del derecho y la economía.

---

#### Correspondencia:

Yosiv Zolín Yucra Núñez

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1581-1888>

E-mail: [yyucra@ucsm.edu.pe](mailto:yyucra@ucsm.edu.pe)

Segundo, enfoca las actividades económicas y empresas, más que los individuos u hogares, versa sobre cómo hacer las cosas, más que sobre una población o un territorio. Tercero, llena el vacío entre producción y reproducción discutiendo la totalidad de las actividades que generan ingresos o ahorran gastos. Cuarto, no es dualista, ya que no asume que la economía deba estar dividida en dos sectores. [2]

Las causas y consecuencias de la informalidad siguen siendo objeto de estudio por diferentes profesionales, a pesar de los esfuerzos este fenómeno persiste. Las razones que se aducen para explicar la informalidad son muchos, como la pobreza, la cultura de la simple supervivencia o la ausencia o debilidad del Estado. [3]

Al respecto, el término informalidad se atribuye al antropólogo británico Keith Hart, quien durante una conferencia en 1971 "Urban Employment in Africa" en la universidad de Sussex, Inglaterra presentó el término. Sin embargo, la primera publicación donde figura este término es en un informe sobre Kenia elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (1972).

El concepto de informalidad ha evolucionado a través del tiempo. En la década del setenta se acuñó por primera vez el término "sector informal" para hacer referencia a todas las actividades que están excluidas de la legislación o se encuentran fuera del ámbito regulatorio. [4]

En la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) se utilizó el término de economía informal para referirse a "todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y las unidades económicas que – en la legislación y la práctica – no están cubiertas o que están insuficiente cubiertas por los sistemas formales". [5]

En tal sentido, la economía informal se analiza en dos universos de la macroeconomía: los establecimientos de las unidades de producción (sector informal) y los empleos de los trabajadores (empleo informal). Para esto, la OIT propuso una definición del sector informal en 1993:

*"El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo - en los casos en que existan - se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales".*

De esta definición entendemos que el sector informal está constituido por establecimientos a pequeña escala, que se encuentran al margen de las normas locales previstas para un reconocimiento administrativo.

Por otro lado, la amplitud del sector informal puede diferir mucho de un país a otro, tradicionalmente existen tres criterios para identificarlo, primero, son informales las unidades productivas que no alcanzan el tamaño establecido como umbral (a partir de un cierto tamaño); segundo, serán informales las unidades productivas que no cumplan con la normativa legal para ejercer la actividad (a partir de criterios legales) y tercero, un criterio híbrido entre los dos anteriores, en función de la disponibilidad de información o las ramas de actividad.

## 2. Tributación en el Perú: panorama constitucional

El principio de "solidaridad" encuentra su raíz etimológica en el término romano *solidarium*, que se enlaza con las expresiones *solidum*, *soldum*, y que significa "entero", de ahí la conocida figura jurídica de la *obligatio in solidum*, en la que cada uno de los codeudores asume la totalidad de la obligación contraída, y cada uno de los coacreedores dispone del derecho de exigir el cumplimiento de la obligación en su totalidad. [6]

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 0004–2004–AI/TC señala que "...como todo tributo, les es implícito el propósito de contribuir con los gastos públicos, como una manifestación del principio de solidaridad que se encuentra consagrado implícitamente en la cláusula que reconoce al Estado peruano como un Estado Social de Derecho", por otro lado la Sentencia N° 02016 – 2004 – AI/TC, sobre este principio ha señalado: "El deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución del fin común. Ello tiene que ver con la necesidad de verificar una pluralidad de conductas (cargos públicos, deberes ciudadanos, etc.) a favor del grupo social". Siendo así, el Principio de Solidaridad significa todos aquellos deberes dirigidos a todos los ciudadanos para el logro de los fines comunes del Estado.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la actividad financiera del Estado es aquella que el mismo Estado realiza como expresión de poder político que se le reconoce y que tiene como objeto la toma de decisiones y ejecución de acciones vinculadas a la generación de recursos y realización de los gastos del sector público para el cumplimiento de los fines sociales y económicos que le corresponde [7]; entonces, el Estado deberá contar con recursos o ingresos para poder cubrir todos aquellos servicios públicos que demandan atender.

En tal sentido, es importante tener en cuenta que dentro de los principales ingresos se encuentra el tributo, que en la actualidad es el ingreso más importante que tiene el Estado en Europa y América. [8]

En el año 2016 los ingresos totales del Tesoro Público ascendieron a S/ 104 035 millones, de los cuales S/ 96 028 millones corresponden a la recaudación tributaria y S/ 7 827 millones a los otros ingresos en moneda nacional y extranjera. [9]

Así las cosas, el Principio de Solidaridad, significa el deber que tenemos todos los ciudadanos de contribuir con la realización de los fines del Estado y los tributos son la principal fuente de recaudación económica con la que el Estado cuenta para satisfacer los gastos públicos.

## 3. Implicancias respecto al Impuesto a la Renta: deducibilidad

El mencionado impuesto constituye un tributo que grava las rentas que provengan del capital, trabajo y la aplicación de ambos en conjunto. El artículo 20° del T.U.O. de la Ley del Impuesto a la Renta, señala que la renta bruta está constituida por el conjunto de ingresos afectos, lo que significa por ejemplo en el caso de enajenación de bienes, restar de los ingresos netos totales provenientes de dichas operaciones, el costo computable de los bienes enajenados. [10]

Dentro de la determinación propia de la renta neta de tercera categoría para aquellos contribuyentes que la generan, deben verificar en su balance anual la deducción de los gastos necesarios para producir y mantener la fuente generadora de la renta.

Para que un gasto se considere deducible para efectos de poder determinar la renta neta de tercera categoría, necesariamente deberá cumplir con el Principio de Causalidad, el cual se encuentra regulado en el artículo 37° del T.U.O. de la Ley del Impuesto a la Renta:

*“A fin de establecer la renta neta de tercera categoría se deducirá de la renta bruta los gastos necesarios para producirla y mantener su fuente, así como los vinculados con las ganancias de capital...”*

Así mismo, en el último párrafo del último artículo se agrega; *“Para efecto de determinar que los gastos sean necesarios para producir y mantener la fuente, estos deberán ser normalmente para la actividad que genera la renta gravada, así como cumplir con los criterios tales como razonabilidad en relación con los ingresos del contribuyente, generalidad para los gastos a que se refiere el inciso 1), 11) y a.2) de este artículo, entre otros”.* [11]

La razonabilidad, como principio estrechamente ligado a la causalidad, debe evaluarse en función a los ingresos del contribuyente, en el sentido de que los gastos destinados a generar rentas gravadas, deben ser razonablemente proporcionales a los ingresos generados. Por otro lado, la normalidad debe entenderse en el sentido que los gastos deducibles son aquellos vinculados con la actividad empresarial, el gasto necesario es el gasto habitual o normal.

Por otro lado, la generalidad no es un requisito que derive de la causalidad, en relación a este principio, el Tribunal Fiscal mediante Resolución 01752 – 1 – 2006 y 11321 – 3 – 2007, ha señalado lo siguiente:

*“La generalidad del gasto debe verificarse en función al beneficio obtenido por funcionarios de rango o condición similar; dentro de esta perspectiva, bien podría ocurrir que, dada la característica de un puesto, el beneficio corresponda sólo a una persona, sin que por ello se incumpla con el requisito de generalidad; en tal sentido dado, que en el presente caso, la recurrente ha acreditado haber otorgado a los trabajadores considerados como funcionarios que desarrollaban actividades de jefatura o dirección el mismo beneficio, se concluye que los gastos reparados también cumplen con este criterio”.* [12]

Es importante mencionar que los gastos que pueden ser deducibles, requieren ser sustentados con comprobantes de pago. El artículo 1° del Reglamento de Comprobantes de Pago refiere:

*“El comprobante de pago es un documento que acredita la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios”.*

El artículo 2° del mismo Reglamento considera como comprobantes de pago a facturas, recibos por honorarios, boletas de venta, liquidaciones de compra, tickets o cintas emitidos por máquinas registradoras, comprobantes de operaciones, tickets POS, ticket monedero electrónico; siempre que cumplan con todas las características y requisitos mínimos. [13]

Entonces, para que una persona natural o jurídica emita comprobante de pago, debe estar inscrito en el Registro Único de Contribuyentes, es decir, pertenecer al sector formal de la economía.

#### **4. Interacción del sector económico informal y el Derecho Tributario**

El sector informal y el empleo informal, muy alejados de la regulación tributaria peruana, interactúan estrechamente con el sector formal.

La economía moderna globaliza el empleo informal, en formas como la subcontratación, el trabajo a domicilio, el trabajo por agencias y otros tipos de empleos flexibles o temporales. En términos generales, los establecimientos del sector formal pueden depender del sector informal y del empleo informal para asegurar flexibilidad y menores costos y generar mayores ingresos a sus propietarios. El sector informal no existe en forma separada del sector formal; más bien produce para él, comercia con el sector, distribuye y presta servicios al sector formal. [14]

El problema versa en que el sector formal se ve afectado de varias formas por la informalidad, a manera de ejemplo; el sector formal cumple con sus obligaciones tributarias, tanto formales como sustantivas, mientras que el sector informal no lo hace y ambos en alguna medida u otra se verán beneficiados por los servicios públicos que, el pago de impuestos ayuda a financiar. Además, las empresas formales podrán deducir de su renta bruta, todos aquellos gastos que produzcan o mantengan la fuente de la renta, esto según el Principio de Causalidad; gastos que además deberán cumplir con los criterios de razonabilidad, normalidad y generalidad.

#### **4.1. En cuanto a la causalidad de los gastos**

Como se mencionó, los gastos que pueden ser deducidos están presentes en el artículo 37° del T.U.O. de la Ley del Impuesto a la Renta, que contiene una lista que no es taxativa. Pero para que estos gastos sean deducibles además de cumplir con los criterios antes mencionados, deberán ser sustentados por comprobantes de pago. Para producir renta o mantener la fuente de la misma, las empresas tendrán que recurrir a otras compañías, que brinden los servicios que necesiten. Ese gasto que van a realizar, a pesar de ser causal, no podrá ser deducido en algunos casos.

Si bien los gastos causales pueden ser deducidos de la renta bruta de los contribuyentes, en algunos casos, las empresas formales tendrán que recurrir al sector informal para satisfacer esa necesidad imperante para la producción de renta o mantenimiento de la fuente de la misma, y si bien ese gasto configura como gasto causal (suponiendo que cumpla con todos los criterios), no podrá ser deducido, ya que al encontrarse fuera de lo formal, no emiten comprobantes de pago, por lo que no se podrá sustentar dicho gasto.

En este punto, debemos hacer énfasis en que todos los individuos requerimos de los servicios públicos (educación, salud, seguridad) y en mayor o menor medida todos nos veremos beneficiados por estos. Pero a pesar de ello, no todos tendremos la motivación de asumir los costos que esos servicios demandan.

La baja formalidad de la economía peruana es una de las principales restricciones para el crecimiento económico de largo plazo. El Estado decidió enfrentar este problema a través de una estrategia de formalización que se agrupa en 5 grandes ejes: dinamizar el mercado laboral formal; aumentar la productividad laboral; modernizar el marco regulatorio; racionalizar el sistema tributario; y, mejorar la provisión de servicios y bienes públicos. [15]

La racionalización del Sistema Tributario, como uno de los ejes para formalizar, implica que este debe tender a la simplicidad especialmente para los pequeños negocios, uniformidad en el régimen tributario, gradualidad en la subida de la carga tributaria con el tamaño de la empresa; y moderación en las sanciones a los infractores de forma que se evite incapacidad o quiebra, premios y castigos que no han sido suficientes para formalizar a los actores económicos informales peruanos.

#### 4.2. Necesidad de una reforma tributaria

La reforma tributaria adoptada desde fines de 2016 ha buscado incrementar la base de contribuyentes y su impacto sobre los ingresos permanentes se estima hacia el 2018 y 2019. Las principales medidas de esta reforma estuvieron orientadas a formalizar la cadena de valor y las rentas no declaradas, para lo cual se implementaron el Régimen MYPE Tributario (RMT) y el Régimen Transitorio y Temporal del Impuesto a la Renta (Repatriación de capitales).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y diferentes políticas fiscales; el nivel de informalidad en el Perú, no se ha visto afectada más que por un par de puntos porcentuales [4]. Dicho nivel sigue siendo alto en comparación con el sector formal, en tal sentido, consideramos que la forma adecuada de luchar contra este fenómeno es a través de la implementación de políticas agresivas de inclusión a la formalidad, siendo un buen punto de partida definitivamente el impulso a la facultad educativa de la Administración Tributaria y sobretodo el conocimiento del mercado económico nacional, que incluye a las actividades formales e informales, las cuales, no solo interactúan entre sí, sino que además, generan empleo y a su vez, desarrollo en el Perú.

#### IV. CONCLUSIONES

Primero, a pesar que la política fiscal se elabora en base a la economía formal e informal, la legislación tributaria peruana no ha podido regular de forma eficiente a la economía informal. Al respecto, para alcanzar los fines del Derecho Tributario, principalmente, la solidaridad, debe existir un *match* entre la regulación tributaria y el sector económico informal.

Segundo, para poder solucionar el problema abordado en el presente artículo, ampliar la base tributaria y en consecuencia en nivel de recaudación de forma progresiva por sectores, se pueden sincerar las funciones de la administración tributaria, regular con mayor rigidez su facultad de fiscalización, repotenciar su facultad sancionadora y normativa y sobretodo, conocer con mayor detalle el sector económico informal peruano.

Tercero, la insuficiente presencia de premios y castigos por parte del Estado para la formalización de las empresas, es un factor trascendental que no permite que las empresas puedan contribuir con la recaudación nacional.

#### V. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- [1] Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas – Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Vol. 6, (2016).
- [2] Bromley, R. (2015). Informalidad y desarrollo: interpretando a Hernando de Soto. *Sociológica México*, (37), 15-39.
- [3] Torres Trovar, Carlos Alberto, El significado de la informalidad, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 15, (2009).
- [4] Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007 – 2016, Producción y Empleo Informal en el Perú, INEI.
- [5] Soto, A. L. R. (2015). Sector informal, economía informal e informalidad. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo: RIDE*, 6(11), 1-12.
- [6] Fernández Segado, Francisco, La solidaridad como principio constitucional, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, Vol. 30, (2012).
- [7] Sevillano Chávez, Sandra, *Lecciones de Derecho Tributario: Principios generales y Código Tributario* (2020).
- [8] Ruiz de Castilla, Francisco, *Derecho tributario: temas básicos* (2017).
- [9] Informe de ingresos, egresos, saldos y características de los depósitos y valores del tesoro público MEF (2016).
- [10] Durán Rojo, Luis, Alcances del principio de causalidad en el impuesto a la renta empresarial, *Revista Contabilidad y Negocios*, Vol. 4, (2009).
- [11] Decreto Supremo N° 054 -99 – EF, T.U.O. de la Ley del Impuesto a la Renta.
- [12] Villanueva Gutiérrez, Walker, El principio de causalidad y el concepto de gasto necesario, *Revista Themis* (2009).
- [13] Resolución de Superintendencia N° 007 – 99/SUNAT, Reglamento de Comprobantes de Pago.
- [14] OIT, O. (2013). *La medición de la Informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Turín, Italia: Centro Internacional de Formación de la OIT.
- [15] Informe de Gestión por Resultados, SUNAT (2017).

Recibido el 30 de octubre del 2022 y aceptado para su publicación el 12 de diciembre del 2022.