

Reseña histórica de la administración tributaria en el Perú

* Paulino Barragán Arque

E-mail: d180002@unmsm.edu.pe

INTRODUCCION

La política fiscal y naturalmente la política tributaria han variado en la medida en que ha evolucionado el país. Hoy son completamente distintas a las del siglo pasado y a los de las primeras décadas del presente siglo.

Después de la Guerra de la Independencia, la tributación mantuvo los rezagos del régimen impositivo colonial; la finalidad de los impuestos era la de proveer los recursos que necesitaba el Estado para fines de Defensa Nacional, la conservación del orden público y la administración de sus distintos servicios.

A comienzos de 1900, se abre paso una nueva filosofía, asignando al Estado además de aquellos fines, otros de índole social, tales como los de la educación y salud pública, lo que conllevó al incremento de las tasas de los impuestos existentes y la creación de otros nuevos y por ende el aumento de la carga tributaria de los contribuyentes.

Ese objetivo social sería luego ampliado al utilizarse el tributo como medio de corregir las desigualdades de la Renta Nacional entre los distintos sectores de la población, acentuándose la progresividad de la imposición a fin de detraer por la vía de los impuestos mayores cantidades a quienes más tienen en beneficio de quienes menos tienen, para invertir las no sólo en programas de educación y salud pública, sino también en seguridad social, vivienda y subsidios a la alimentación popular.

En nuestros días, la imposición tributaria es uno de los más eficaces instrumentos para orientar el gasto, canalizar la inversión, incentivar el ahorro y promover el desarrollo económico-social.

Correlativamente a estos cambios, la **Administración Tributaria** ha tenido que ir cambiando en forma permanente para poder realizar a cabalidad su función con **equidad, eficiencia y eficacia** en armonía a los objetivos sociales, económicos y políticos trazados en la

política fiscal y la política tributaria.

Precisamente en el presente documento se expone de una forma ilustrativa, los hechos históricos más relevantes de la Administración Tributaria en el Perú, como ha ido caminando a lo largo de siglo y medio hasta llegar a su actual organización.

1. CREACION DE LA SECCION CONTRIBUCIONES DIRECTAS, CORREOS Y PAPEL SELLADO (1848 - 1865)

Durante el primer gobierno del Mariscal Ramón Castilla, se creó la repartición administrativa denominada, "SECCION DE CONTRIBUCIONES DIRECTAS, CORREO Y PAPEL SELLADO", dentro de la Ley Orgánica del Ministerio de Hacienda **promulgada el 14 de enero de 1848** designándose como jefe de la misma a don Francisco Reyna.

La creación de la Sección de Contribuciones, respondía a la imperiosa necesidad de organizar las finanzas nacionales que se encontraban en tremendo desquiciamiento. Obedecía además al propósito de superar la tributación colonial adecuándola a las exigencias de la política fiscal del nuevo Estado, bajo el principio de equidad, tratando de evitar que la voracidad impositiva desalentara las actividades productivas.

Dicha ley, establecía en su artículo segundo cinco secciones cada una a cargo de un CONTADOR JEFE : **Aduanas y Cuenta General de la República; Contribuciones Directas, Correo y Papel Sellado; Crédito Público; Casa de la Moneda y Rentas de Guano; Guerra y Marina.**

Las atribuciones principales del CONTADOR JEFE eran:

- Solicitar el nombramiento de apoderados fiscales para la actualización de matrículas: inscripción de contribuyentes que ingresaban a un padrón.



- b. Velar que los subprefectos, que en aquel tiempo eran las autoridades responsables de la percepción de los impuestos fiscales rindieran y cancelaran sus cuentas en los plazos definidos por la ley y exigieran la suspensión de aquellos que no cumplieran con estas obligaciones.
- c. Cobrar las deudas atrasadas por medio de las tesorerías y atender la oportuna remisión de papel sellado y su correspondiente distribución.

2. CREACION DE LA DIRECCION DE CONTRIBUCIONES (1865 - 1868).

La Sección de Contribuciones fue reorganizada por Decreto Supremo el 14 de diciembre de 1865, expedido por el Gobierno del General Mariano Ignacio Prado, precisándose en su artículo 1º que la Secretaría de Hacienda y Comercio estaría conformada por cuatro Direcciones: de **Administración General, de Crédito y Guano, de Contabilidad General y Contribuciones.**

Establecida y reglamentada la Dirección de Contribuciones por Decreto Supremo del 20 de abril de 1866, asumió sus funciones, con arreglo al artículo 3º del Decreto de 1865, que disponía:

"La Dirección de Contribuciones se divide en dos Administraciones y una Sección de Contabilidad, la primera: Administración de **Contribuciones Directas** a cargo de las contribuciones personales, la contribución territorial, industrial y de patentes. La segunda: Administración de **Contribuciones Indirectas**, a cargo de aduanas, aguardientes y rones; timbres, papel sellado y sucesiones".

A efecto de recaudar las contribuciones personales, se aprobó un Decreto Supremo el 12 de marzo de 1866, creándose en todas las provincias de la República, Receptorías de Contribuciones, con un premio proporcional a las sumas que se recaudaran.

En el lapso comprendido entre 1865 y 1868 la Dirección de Contribuciones tuvo como director al Dr. Mariano Felipe Paz Soldán, notable historiador e insigne bibliógrafo.

3. CREACION DE LA SECCION CONTRIBUCIONES Y DEMAS RENTAS DEL ESTADO (1868 - 1876)

La segunda reorganización de Contribuciones se produjo a comienzos de 1868, al asumir el poder don

José Balta, quien eliminó la Dirección de Contribuciones creada en 1865, promulgando una ley de reordenamiento del Ministerio de Hacienda, el 16 de diciembre de 1868, reemplazando a aquella por la **Sección de Contribuciones y demás Rentas del Estado**, encargándose la jefatura a don Simón Irigoyen.

Según el artículo 1º de la mencionada ley, se establecía que "el Ministerio de Hacienda estaría conformado por las direcciones: de Administración, de Rentas y de Contabilidad General y Crédito".

Dentro de la Dirección de Rentas quedó comprendida la dependencia de Contribuciones y de acuerdo con el artículo tercero de esta ley, estaría conformada por las secciones: de **Guano; de Aduanas y de Contribuciones y demás Rentas del Estado.**

4. CREACION DE LA SECCION DE CONTRIBUCIONES Y BIENES NACIONALES (1876 - 1916)

Antes de la Guerra del Pacífico y gobernando nuevamente el General Mariano Ignacio Prado, tiene lugar una **refundación** de los departamentos del Ministerio de Hacienda. Como consecuencia de ello, la dependencia tributaria se convierte en **Sección de Contribuciones y Bienes Nacionales**. El primer jefe de esta sección fue don Ricardo M. Spiell, quien ya ejercía el cargo desde antes de la modificación anotada.

El denominador común de los años comprendidos entre 1879 y 1895 es el desconcierto en todas las áreas de la vida económica del Perú. Los gobiernos de don Nicolás de Piérola (1879), Francisco García Calderón (1881), Lizardo Montero (1881), Miguel Iglesias (1883) y Andrés Avelino Cáceres en 1886, tuvieron que afrontar una muy difícil situación económica, casi caótica, para sacar al país de la ruina causada por la Guerra del Pacífico.

En 1895, la Presidencia de la República es asumida nuevamente por don Nicolás de Piérola, quien llevó a cabo una amplia reorganización económica, política y militar. Lógicamente, Contribuciones experimenta un nuevo cambio.

5. FUSION DE CONTRIBUCIONES Y ADUANAS (1915 - 1919)

Después de los regímenes de don Eduardo López de la Romaña, Manuel Candamo, José Pardo, Augusto B. Leguía, Guillermo E. Billinghurst y don José Pardo y

Barreda, en su segundo gobierno, el año 1915, llevó a cabo una nueva reorganización en la Hacienda Pública. La Superintendencia General de Aduanas desaparece y se fusionan sus oficinas con las de contribuciones.

En el Presupuesto General para 1916, puesto en vigor el 1º de febrero de ese año, se estableció la Dirección de Aduanas y Contribuciones, Estadística y Contabilidad, designándose como Director, a don Benjamín Avilés.

6. RESURGIMIENTO DE LA DIRECCION DE CONTRIBUCIONES (1919 - 1920)

En 1919, Augusto B. Leguía vuelve a ocupar la Primera Magistratura del país y al año de su gobierno se produce una amplia reforma de la Hacienda Pública, asignándosele a la Dirección de Contribuciones, las siguientes atribuciones:

- Supervigilar la recaudación de todas las contribuciones.
- Indicar al Gobierno las reformas que le conviene introducir en la legislación tributaria.
- Dar cuenta anualmente del movimiento de los impuestos internos.
- Estudiar y revisar los padrones de las matrículas de contribuciones de toda la República.
- Autorizar directamente las modificaciones de dichas matrículas.
- Rectificar los padrones de la matrículas de las Provincias de Lima y Callao.
- Visar los recibos de la contribución de patentes de Lima y Callao, de la fuerza motriz hidráulica y de los arbitrios de pavimento y canalización construidos conforme a la ley de saneamiento.
- Llevar la estadística de consumo de los artículos gravados.
- Fijar los derechos que debían abonar por despachos y títulos y por auxilio patriótico y los favorecidos con tales prerrogativas.
- Coadyuvar en las labores del Cuerpo Consultivo de Aranceles de Aduana.

7. SEPARACION DE CONTRIBUCIONES Y ADUANAS (1920 - 1934)

Mediante Ley N° 4315 del Presupuesto General de la República del año 1920 son separados los ramos de Aduanas y Contribuciones, reviviéndose la antigua Dirección de Contribuciones, con una estructura más moderna, que respondía a las nuevas exigencias fiscales de una economía de transformación. Como Director de

Contribuciones fue nombrado don Benjamín Avilés.

La Dirección de Aduanas y Contribuciones quedó sólo como de Contribuciones, desde el 31 de marzo de 1920, fecha en que se puso en vigencia el Presupuesto General para ese año.

En el año 1927 la Dirección de Contribuciones ya había ampliado sus Oficinas dentro de un nuevo ordenamiento, conformado por las secciones: de Contribuciones Fiscales; **de Contribuciones Municipales, Predios y Arbitrios y de Estadística.**

Sucedan al señor Benjamín Avilés en la Dirección los doctores Lizardo Bartra (1925) y Luis de Izcue, éste último desde el 1º de junio de 1925 hasta el término de la gestión gubernamental de don Augusto B. Leguía.

Siempre refiriéndose a esta época, hasta el año 1929, es competencia de esta repartición conocer de todo lo concerniente a los gravámenes que afectan la forma de monopolios del Estado y de los derechos fiscales (tabaco, opio, sal, fósforo, caminos, alcohol líquido, guano, derechos de importación, derechos de exportación, derechos adicionales, derechos sobre cereales y explosivos, despachos, títulos); de los impuestos fiscales, locales y arbitrios municipales (alcabalas de enajenaciones, impuesto a los empleados, impuesto progresivo a las utilidades, impuesto de sucesiones, alcoholes, azúcar, contribución sobre la renta, minas, papel sellado, papel de aduana, papel de multas, registro, rentas escolares, serenazgo de Lima y Callao, timbres fiscales, timbres de minería, impuesto a consumo local de determinados artículos y todo los arbitrios), de las matrículas (contribuciones prediales, urbana y rústica, contribución industrial o de patentes, contribución estadística) y de la estadística tributaria.

De 1930 a 1933 se introduce la tecnología en la Administración Tributaria; debido al incremento de los impuestos, **los recibos de los mismos empiezan a girarse mediante un sistema mecánico**, siendo de advertir que hasta el año 1933 se expidieron recibos manuscritos.

8. ORGANIZACION NACIONAL DE LA DIRECCION GENERAL DE CONTRIBUCIONES (1934 - 1942)

La Ley N° 7904 del Impuesto a la Renta, promulgada el 26 de julio de 1934, marca todo un hito en la tributación nacional, confiriendo mayor importancia a la Dirección de Contribuciones. En efecto, los artículos 77, 78 y 79 de dicha ley prescribían :

- "La Dirección de Contribuciones del Ministerio de Hacienda en su calidad de dependencia oficial autorizada para ejercer las funciones de empadronamiento, recibir las declaraciones de los contribuyentes, llamarlos, inspeccionar libros de contabilidad, hacer las acotaciones, resolver los reclamos en primera instancia y emitir recibos de los diferentes impuestos".
- "La Dirección de Contribuciones tendrá organización nacional y fijará sus oficinas departamentales y provinciales en los lugares que determine el Poder Ejecutivo".
- "Autorízase al Poder Ejecutivo para que convierta las Tesorerías Fiscales de la República en oficinas dependientes de la Dirección de Contribuciones y encargue a la Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación, de las funciones de dichas Tesorerías en la forma y condiciones que juzgue más conveniente".

Por Decreto Supremo del 03/09/37, se reglamentó dichas normas así :

- "El repartimiento hacendario encargado de todos los asuntos relativos a impuestos, exceptuando los derechos de aduana, se denominará **Dirección General de Contribuciones**".
- "La Dirección General de Contribuciones estará autorizada para administrar y acotar los impuestos directos, fiscalizar los indirectos e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la tributación interna y con su recaudación, supervigilando el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias respectivas".
- "Todas las disposiciones que deba dictar el Supremo Gobierno relativas a impuestos, con la excepción establecida, se sustanciarán por la citada Dirección, así como las consultas y reclamaciones sobre la materia, que deberán tramitarse necesariamente ante el expresado repartimiento".

9. CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE CONTRIBUCIONES (1942 - 1967)

En 1942 y durante el primer gobierno de Manuel Prado, la Dirección de Contribuciones pasa a llamarse **Superintendencia General de Contribuciones**, en virtud de la Ley 9486, que aprobó el Presupuesto General

de la República para 1942, el Decreto Supremo 1486, prescribió:

"Corresponderá a la Superintendencia General de Contribuciones las funciones que el artículo 77 de la Ley 7904, el Decreto Supremo del 03 de setiembre de 1937 y demás disposiciones legales y reglamentarias confieren a la Dirección General de Contribuciones".

El primer Superintendente General fue el Dr. Daniel Ruzzo, en cuyo período se opera una reestructuración profunda, que se refleja en 1943, al ponerse en marcha el nuevo sistema impositivo, que se basa en la obligatoriedad de la declaración jurada, presentación de balance, revisiones contables y auditorías.

10. REFORMA DE LA SUPERINTENDENCIA DE CONTRIBUCIONES (1954 - 1964)

En 1953, fue designado Superintendente de Contribuciones el señor Carlos D'Ugard quien propuso un plan de reorganización. Dicho plan fue uno de los esfuerzos más serios y mejor orientados para adecuar la Administración Tributaria a las reales necesidades del país. Básicamente, perseguía resolver los problemas derivados: **a) de la falta de acción destinadas a ubicar al omiso y reprimir la evasión total del pago de impuestos, b) del bajo rendimiento de la acotación por deficiencia de la fiscalización, c) de los errores en la acotación que generaban un número considerable de reclamaciones.**

El referido plan fue aprobado por el D.S. Nº 25 del 26 de julio de 1954, sancionó, la reforma propuesta, que comprendía: 1) cambio de organización, 2) modificación de procedimientos y 3) mejora de la situación del personal.

En 1955, sucedió en el cargo de Superintendente General al señor D'Ugard el doctor Luis Tola Pasquel, antiguo funcionario de contribuciones, que había colaborado con aquel, como Superintendente Auxiliar.

El Dr. Tola, durante los años de su gestión hasta el año 1964, en que fue nombrado Presidente del Tribunal Fiscal, creado por Ley 14920, puso en marcha la Reforma del 1954, manteniendo a la Administración Tributaria, a tono con las necesidades propias del desarrollo del país, introduciendo **en 1960 el sistema de autoliquidaciones**, por los propios contribuyentes y equipos electrónicos para facilitar las labores de acotación y fiscalización tributaria.

También, propició estudios de investigación para reformar la legislación tributaria, colaborando con la Misión de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (1957 - 1959) y el realizado por el Departamento de Asesoría a países extranjeros de U.S. International Revenue Service, programa de la Alianza para el Progreso (1963).

11. REORGANIZACION DE LA SUPERINTENDENCIA DE CONTRIBUCIONES (1964 - 1969)

Sucede al Dr. Tola en 1964, el Dr. Juan Chávez Molina, introduciendo notables transformaciones en la Superintendencia, tanto en la relacionado a la estructura técnica como en lo referente a la maquinaria administrativa.

La anterior estructura de la Superintendencia de Contribuciones estaba organizada teniendo como base los diversos tipos de impuestos. La reorganización planeada en 1964 con la estrecha colaboración de los organismos internacionales de la AID y la OEA.

El Decreto Supremo 121-H fijó la estructura básica de la Superintendencia, bajo el principio de la funcionalidad, organizada en base a sus funciones, divididas en tres planos: **Directivos, Asesoramiento y Planificación y Ejecutivo.**

Es importante destacar la Ley 16043 del 4 de febrero de 1966, que autorizó al Poder Ejecutivo a poner en vigencia el **Código Tributario** y la creación de la Escuela de Capacitación para el personal, así como la reorganización de la Biblioteca de Contribuciones.

Posteriormente, en el gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry es nombrado Superintendente de Contribuciones el ingeniero Antonio Tarnawiecky y se promulgan los Decretos Supremos 203-68-HC y 287-68-HC en base a la Ley 17044; que cambia el Sistema Cédular por el Impuesto Único a la Renta y crea el Impuesto al Valor de la Propiedad Predial e Impuesto sobre el Patrimonio Accionario. Los principios para este cambio de sistema se basan en las recomendaciones contenidas en la **Carta de Punta del Este.**

Se introduce en este período el Padrón de Contribuyentes mediante el uso de la Libreta Tributaria. Se crea el Registro Nacional Contribuyentes y se establece el procesamiento automático de datos.

12. CREACION DE LA DIRECCION GENERAL DE CONTRIBUCIONES (1969 - 1978)

En aplicación de Decreto Ley N°17703 aprobado por el Gobierno Militar de la Fuerzas Armadas el 13 de junio de 1969, el Ministerio de Hacienda pasa a denominarse Ministerio de Economía y Finanzas siendo su Ministro el General de Brigada EP Don Francisco Morales Bermúdez y la Superintendencia Nacional de Contribuciones, que forma parte orgánica de este Ministerio cambia su nombre por el de **Dirección General de Contribuciones**, designándose como director al Coronel (r) Miguel Pierrand Meza.

De acuerdo al artículo 24 de dicho Decreto Ley se define que es misión de la Dirección General de Contribuciones *"Asegurar la aplicación de la legislación tributaria relativa a los impuestos, acota y recauda la misma, sistematiza, ordena periódicamente la legislación tributaria, reglamenta los dispositivos que al respecto se expidan y emite opinión en los asuntos concernientes a tributos así como absuelve consultas de entidades públicas o privadas sobre el sentido y alcance de las leyes tributarias"*.

Mediante D.S. 118-69-EF del 09.08.69 se aprueba una nueva organización a la Dirección General de Contribuciones, dentro de los principios de: funcionalidad, descentralización progresiva, planificación, automatización, control operativo y control de la acción planeada quedando conformada por: **Organismos Directivos; Organismos de Planificación, Control y Asesoría; Organismos Ejecutivos y Organismos de Apoyo.**

Entre las medidas tomadas en el proceso de reorganización se debe destacar la relativa a la creación de la "Oficina de Información y Orientación al Contribuyente, compuesto por un personal de técnicos especialistas en todos los impuestos, cuya misión era brindar al público la orientación necesaria para los diferentes casos que son consultados, realizando además acciones de divulgación tributaria, mediante campañas de prensa, radio y televisión".

También debe destacarse que a partir de 1970, en coordinación con la Dirección General de Educación Común del Ministerio de Educación, se empieza la enseñanza de tributación en todos los Colegios de la República, con el propósito de crear desde la juventud la **conciencia tributaria.**

Se inicia el plan de descentralización con la creación de la Tercera Dirección Regional (R.M. 0356-70-EF-DGC-11/3/70), con sede en la ciudad de Arequipa que

comprende a los Departamentos de Moquegua, Tacna y Puno, con la finalidad de descongestionar y descentralizar las funciones y actividades de la principal, orientado a dar mayores facilidades a los contribuyentes.

Por D.L. 17521 del 21.03.69 se crea la Dirección General de Inteligencia Tributaria dentro de la Organización del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se instaló una central de archivos, modernizada y totalmente equipada, con capacidad para 400,000 tarjetas, con una máquina selectora semiautomática, siendo sus características técnicas "Sistema Numérico Dígito Terminal Doble con Índice Alfabético Cruzado".

13. DESCENTRALIZACIÓN COMPLETA DE LAS FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES A NIVEL NACIONAL (1971 - 1978)

El 1º de agosto de 1971 es nombrado Director General el Coronel EP José Villafuerte Farfán mediante Decreto Supremo N° 178-71-EF quien propició la descentralización completa de la Dirección General de Contribuciones creando órganos ejecutivos con el nombre de Direcciones Regionales definidas así:

- I. **Dirección Regional** Tumbes, Piura, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Ancash
- III. **Dirección Regional** Arequipa, Puno, Tacna, Moquegua
- IV. **Dirección Regional** Junín, Pasco, Huancavelica, Huánuco, Ayacucho, Apurímac

Posteriormente desde 1975 a 1978 las Direcciones Regionales de Contribuciones cambian de denominaciones a Direcciones Departamentales y/o Provinciales con sede en las siguientes ciudades del Perú:

Arequipa: Moquegua y Puno; **Lambayeque:** Cajamarca y Amazonas; **La Libertad;** Piura; Tumbes; **Junín:** Huánuco y Ayacucho; **Tacna;** Ica; Cañete; **Cusco:** Apurímac y Madre de Dios; **Loreto:** San Martín; Ucayali y la Oficina Provincial de **Chimbote**.

14. CRISIS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES Y LAS REORGANIZACIONES EFECTUADAS DE 1975 A 1991

Desde mediados del Gobierno Militar de las Fuerzas Armadas y durante los gobiernos de: don Fernando Belaúnde Terry y don Alan García Pérez; la Dirección General de Contribuciones **sufrió un grave retroceso**,

sus sistemas operativos, normativos, apoyo y dirección así como su fuerza moral, se fueron erosionando paulatinamente, hasta convertirse en una de las administraciones tributarias más ineficientes, ineficaces y corruptas a nivel internacional.

Esta situación que tuvo características de gravedad con todas las consecuencias que le son propias: evasión tributaria generalizada, corrupción de funcionarios, defraudación fiscal, crecimiento de la economía informal, aumento del contrabando, trajo como secuela un déficit fiscal crónico desde 1975 a 1991.

Esto se agravó aún más a fines de 1990 cuando la inflación alcanza el 7,650 % y la presión tributaria descendió hasta el 4.5% del PBI. Sólo pagaban tributos un número reducido de contribuyentes en medio del caos y anarquía fiscal que hicieron colapsar a la administración tributaria y al sistema tributario vigente.

Desde el año 1978 a 1991 se ensayaron reiteradas reorganizaciones en la Dirección General de Contribuciones mediante esfuerzos que fueron apoyados por el CIAT, FMI, OEA, BID, IEF - España, Misiones Alemanas, Israelitas, Francesas y los resultados obtenidos fueron siempre muy escasos en relación a lo que se esperaba alcanzar.

Durante este período se efectuaron las siguientes reorganizaciones:

1. **Noviembre 1978:** Decreto Supremo N° 154-EF aprueba una nueva estructura orgánica de la Dirección General de Contribuciones, incorporándose a sus funciones las de la Dirección de Inteligencia Tributaria.
2. **Enero 1982:** Decreto Legislativo N° 183 crea el Instituto de Administración Tributaria y se fusiona a la Dirección General de Contribuciones el Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social.
3. **Noviembre 1982:** Decreto Supremo N° 323-EFC se aprueba el Nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección General de Contribuciones.
4. **Marzo 1984:** Se modifica el Decreto Supremo N° 323 y se incorpora la Dirección de Control Tributario del Banco de la Nación (timbres, alcoholes, signos de control visible, etc.).
5. **Agosto 1984:** Decreto Supremo N° 369-EFC se establece una nueva estructura de la Dirección General de Contribuciones y se deja sin efecto el

Decreto Supremo N° 323.

6. **Mayo 1988:** Ley N° 24829 se crea la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT como institución pública descentralizada, dejando sin efecto el Decreto Supremo N° 369-EFC.
7. **Noviembre 1988:** Decreto Legislativo N° 501 aprueba la Ley General de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT.
8. **Mayo 1989:** Decreto Supremo N° 092-EF, aprueba el Estatuto de la SUNAT, definiendo su estructura orgánica y sus funciones.
9. **Abril 1991:** Decreto Legislativo N° 639, se aprueba una nueva reorganización de la SUNAT modificando el Decreto Legislativo N° 501 y el Decreto Supremo N° 092-EF.

No obstante, las normas dictadas para mejorar la SUNAT de 1988 a 1990, no se logró ningún resultado porque se mantuvo la filosofía de trabajo de la ex Dirección General de Contribuciones.

15. REFORMA ESTRUCTURAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA (1991 - 1999)

La reforma estructural de la SUNAT se inició en el contexto en el cual el Perú, atravesaba la más grave crisis económica de su historia republicana, caracterizada por una hiperinflación que en julio de 1990 alcanzaba el 7,650% anual, una aguda recesión y distorsión de los precios relativos, una severa caída en el nivel de producción, el desprestigio de sus más altas autoridades así como la existencia de un sanguinario grupo terrorista denominada Sendero Luminoso, que desde 1980 ya había causado más de 20 mil muertes.

Desde el punto de vista económico, existían serios desequilibrios tanto en la balanza comercial como en las finanzas públicas. En el campo externo, el país estaba aislado del Sistema Financiero Internacional, no contaba con reservas internacionales, siendo negativa la disponibilidad de reservas netas; mientras en el campo interno, el déficit fiscal alcanzaba el 13% de PBI y la presión tributaria descendía a niveles cercanos del 4.5% del PBI, en el primer semestre de 1990, siendo una de las más bajas en el nivel internacional.

El bajo nivel de recaudación tributaria era el resultado

del colapso del Sistema Tributaria Nacional, tanto del conjunto de tributos existentes compuesto por más de 97 clases de gravámenes e innumerables privilegios fiscales; como de la administración tributaria, mal preparada, mal equipada y además corrupta. Junto con ello, el **sector informal de la economía en continua expansión, el proceso hiperinflacionario, habían contribuido con erosionar las bases sobre las cuales se contribuía con el fisco.**

Dentro de este contexto, el Gobierno tomó conciencia del rol fundamental que le tocaba desempeñar a la administración tributaria, comprendiendo que la única manera de consolidar las reformas estructurales emprendidas en el segundo semestre del año 1990 y para que estas además sean sostenibles en el mediano y largo plazo, era imprescindible efectuar una profunda **reforma del Sistema Tributaria Nacional; la misma que debía iniciarse con la reforma estructural de la Administración Tributaria.**

En efecto, el 17 de mayo de 1991 el Gobierno aprobó el Decreto Legislativo N° 639, declarando en reorganización la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT autorizando se adopten todas las medidas necesarias de reestructuración orgánica y de racionalización de los recursos, en armonía a lo establecido por la Ley N° 24829 y el Decreto Legislativo N° 501 y demás normas complementarias.

Esta norma fue complementada con la aprobación del Decreto Legislativo N° 673 que establece que el nuevo régimen laboral para los funcionarios y servidores de la SUNAT establecida por la Ley N° 4916, modificatorias y conexas, permitiendo de esta manera pagar sueldos competitivos similares a los del sector privado.

Por otro lado, no sólo se le otorgó a la SUNAT el 2% de la recaudación de los tributos que administra, sino que también tuvo capacidad para disponer de ellos oportunamente. En ese sentido, la autonomía en el manejo de los recursos financieros, ha sido un factor muy importante en el proceso de la reforma estructural.

El proceso de la reforma estructural de la SUNAT, se puso en marcha a partir de marzo de 1991, por el **Dr. Manuel Estela Benavides**, quien al frente de un equipo de profesionales provenientes del Banco Central de Reserva del Perú, profesionales de la ex Dirección General de Contribuciones y contando con el apoyo de las misiones técnicas del **Fondo Monetario Internacional - FMI, Banco Interamericano de Desarrollo - BID y el Centro Interamericano de Administradores tributarios - CIAT**, diseñó una

estrategia de trabajo para llevar a cabo una de las más serias y más profundas reformas estructurales que se haya desarrollado en nuestro país, instaurando una administración tributaria moderna y honesta.

Después de un paciente y sostenido trabajo, desarrollado en los dos primeros años por el Dr. Manuel Estela Benavides, y continuado en los años siguientes por el Dr. Sandro Fuentes Acurio, el Dr. Adrián Revilla Vergara, el Dr. Jorge Baca Campodónico y el Dr. Jaime Iberico Iberico, han ensamblando una institución sólida y respetable signada por la modernidad, la honestidad y el profesionalismo de sus servidores a nivel nacional.

Los logros más trascendentales de la reforma estructural, son los siguientes:

- a) Se ha logrado reconstruir la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, que a junio de 1990 había colapsado, tanto política como administrativamente. Se ha modernizado totalmente su organización y administración, introduciendo con fuerza la tecnología de punta (los sistemas informáticos) al control de la recaudación, la fiscalización y cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- b) Se ha simplificado el sistema tributario nacional que también a junio de 1990 también había colapsado, en la actualidad la recaudación tributaria se basa principalmente en dos impuestos, el Impuesto General a la Ventas y el Impuesto a la Renta, en conjunto ambos impuestos representan el 69% de la recaudación nacional.
- c) Se ha ampliado la base tributaria de contribuyentes que declaran y pagan sus obligaciones tributarias, para cuyo efecto se han desarrollado sistemas que son todo un hito en la administración tributaria de nuestro país: **Sistema de Registro Unico de Contribuyentes - RUC, Sistema de Control de la Recaudación Tributaria: Red Bancaria, Sistema de Comprobantes de Pago, Sistema de Control de Principales Contribuyentes, Sistema de Control de Pequeños y Medianos Contribuyentes.** Se hacen importantes esfuerzos por incorporar a la formalidad al sector informal de la economía.
- d) Se ha incrementado el número de Principales Contribuyentes bajo control en 1990 en alrededor de 670 contribuyentes, en la actualidad se administran más de 19,000 contribuyentes.
- e) Se ha logrado cambios muy significativos en el desarrollo de la conciencia tributaria como la introducción a la currícula escolar de los contenidos sobre materia tributaria y campaña de educación en el nivel universitario y profesional así como la orientación al contribuyente a través de puntos de atención en forma descentralizada.

La reforma estructural de la Administración Tributaria, ha sido un anhelo largamente esperado por la colectividad nacional y hoy ve con satisfacción, que después de ocho años de paciente trabajo se ha convertido en el pilar de la política económica, la política fiscal y por ende en una de las administraciones tributarias más desarrolladas de América Latina.

* **Profesor Asociado y Miembro del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Administrativas de la UNMSM. Jefe de la Oficina de Control Interno de la SUNAT. Graduado en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Estudios de Maestría en la Facultad de Ciencias Contables de la UNMSM; Estudios de especialización en la Escuela Interamericana de Administración Pública - EIAP - Río de Janeiro - BRASIL; Instituto Alemán para el Desarrollo Internacional - DSE - Berlín Occidental - ALEMANIA; Centro Interamericano de Administradores Tributarios - CIAT - PANAMA; Instituto Internacional de Administración Pública - IIAP - París - FRANCIA**