



# LOS RETOS PENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL PERÚ



## LOS RETOS PENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL PERÚ

---

Edición digital

Autor: CooperAcción

Diseño y diagramación: Daniel Caycho

Editado por:

© CooperAcción

Dirección: Jiron Trujillo 678, Magdalena, Lima, Perú.

Website: [www.cooperaccion.org.pe](http://www.cooperaccion.org.pe)

Primera edición. Junio 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-07072

ISBN: 978-612-5224-05-7

La presente publicación ha sido elaborada por CooperAcción como parte de un proyecto financiado por Oxfam. Las opiniones e información contenidas son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de Oxfam.

# LOS RETOS PENDIENTES DE LA **ADMINISTRACIÓN** **TRIBUTARIA** EN EL PERÚ

---

# Siglas y Abreviaturas

<b>AATT</b>	: Administraciones Tributarias
<b>APP</b>	: Asociaciones Público Privadas
<b>BEPS</b>	: Base Erosion and Profit Shifting
<b>BCRP</b>	: Banco Central de Reserva del Perú
<b>BID</b>	: Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAAMMF</b>	: Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal
<b>CAS</b>	: Contrato Administrativo de Servicios
<b>CATT</b>	: Customs Assessment Trade Toolkit
<b>CCSS</b>	: Contribuciones Sociales
<b>CEPAL</b>	: Comisión Económica para América Latina
<b>CGR</b>	: Contraloría General de la República
<b>CPE</b>	: Comprobantes de Pago Electrónicos
<b>CTS</b>	: Common Transmission System
<b>CUC</b>	: Cuenta Única del Contribuyente
<b>ESSALUD</b>	: Seguro Social de Salud
<b>FAD</b>	: Fiscal Affairs Department
<b>FODA</b>	: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
<b>IGV</b>	: Impuesto General a las Ventas
<b>INDESTA</b>	: Instituto de Desarrollo Tributario y Aduanero
<b>INSI</b>	: Intendencia Nacional de Sistemas de Información
<b>IRPF</b>	: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
<b>IRPJ</b>	: Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas
<b>ISC</b>	: Impuesto Selectivo al Consumo
<b>ISORA</b>	: International Survey on Revenue Administration
<b>MEF</b>	: Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MEPECO</b>	: Medianos y Pequeños Contribuyentes
<b>OCDE</b>	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ONP</b>	: Oficina de Normalización Previsional
<b>PBI</b>	: Producto Bruto Interno
<b>PRICO</b>	: Principales Contribuyentes
<b>PT</b>	: Presión Tributaria
<b>RMT</b>	: Régimen Mype Tributario
<b>ROF</b>	: Reglamento de Organización y Funciones
<b>RRHH</b>	: Recursos Humanos
<b>SCL</b>	: Sistema de Carrera Laboral
<b>SUNAT</b>	: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
<b>TADAT</b>	: Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
<b>TIC</b>	: Tecnología de la Información y de la Comunicación

Este documento de trabajo fue elaborado inicialmente por Víctor Torres Cuzcano en 2020. La presente versión ha sido actualizada, editada y ampliada por Adriana Huamán Belaunde, incorporando información y secciones adicionales acordes al contexto actual.

# Contenido

INTRODUCCIÓN.....	7
I. RECAUDACIÓN Y PRESIÓN TRIBUTARIA.....	8
II. COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LA SUNAT.....	15
III. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS .....	21
IV. LOS SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE .....	25
V. TECNOLOGÍA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN .....	31
VI. LA INSERCIÓN DEL PERÚ EN LA FISCALIDAD INTERNACIONAL.....	34
VII. LA EFICACIA DE LA SUNAT EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES PRINCIPALES .....	40
1. Las misiones del FMI .....	41
2. El diagnóstico TADAT.....	43
3. Evaluación de Aduanas .....	47
4. El Sistema de Cuenta Única del Contribuyente.....	50
5. Planeamiento institucional a futuro y brechas de implementación ...	51
VIII. GOBERNANZA Y MANEJO INSTITUCIONAL DEL LIDERAZGO EN LA SUNAT .....	54
CONCLUSIONES.....	60
RECOMENDACIONES.....	63
BIBLIOGRAFÍA .....	65

# INTRODUCCIÓN

Los sistemas tributarios de los países son el resultado de la combinación de una serie de factores –económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros– que se desarrollan tanto en el plano nacional como en el internacional. El Perú no ha sido la excepción.

La actual administración tributaria del Perú nació en los albores de la década de los noventa del siglo pasado, en un contexto de profundos cambios estructurales, que se fueron produciendo al influjo de tendencias doctrinarias predominantes en el ámbito internacional. En el país gobernaba Alberto Fujimori, que impuso una política económica de orientación neoliberal, influenciada por las recomendaciones del llamado Consenso de Washington. La reforma implementada en el sistema tributario del país buscaba asegurar una administración tributaria que tuviese la capacidad de generar los suficientes recursos fiscales para financiar el desempeño de un Estado que debía ser eficaz, aunque reducido al máximo en su rol regulador en la economía. Esa era, al menos en teoría, la lógica de la política económica que se impuso en varios países de América Latina.

El presente informe tiene como objetivo acercarnos a un diagnóstico del desempeño de la administración tributaria del Perú, la Sunat (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria), a partir del análisis de los logros obtenidos y problemas no resueltos en el cumplimiento de sus funciones principales. A partir de este diagnóstico, el documento plantea un conjunto de recomendaciones orientadas a adecuar la actual administración tributaria, con el objetivo de lograr un aumento sostenido de la recaudación y avanzar hacia una política tributaria más progresiva, en un contexto económico y político marcado por una crisis de recaudación de carácter estructural y por una escena política con fuertes incentivos populistas.

Para tal efecto, en las siguientes secciones se comienza con un análisis general de la evolución de los ingresos fiscales en el país y se presenta el marco institucional en el que opera la Sunat. Se continúa con un balance de sus principales funciones y de los avances alcanzados en materia de inserción en la fiscalidad internacional. Luego, se analizan los resultados –en materia de desarrollo tecnológico, control y fiscalización, principalmente– de evaluaciones efectuadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM). Posteriormente, se desarrollará un análisis sobre el manejo institucional del liderazgo enfocado principalmente en el periodo 2020-2025. Finalmente, se propone un conjunto de conclusiones y recomendaciones para fortalecer a la institución y sus políticas públicas.

# I. RECAUDACIÓN Y PRESIÓN TRIBUTARIA<sup>1</sup>

En el Perú, la casi totalidad de los ingresos fiscales destinados al Gobierno Central son recaudados por la Sunat, administración tributaria que también se encarga de recaudar los ingresos no tributarios, por ejemplo, las regalías mineras y el gravamen especial a la minería. Además, como se explica más adelante, la Sunat tiene bajo su responsabilidad la recaudación de los tributos aduaneros y las contribuciones sociales (CCSS); es decir, la Contribución al Seguro Social de Salud (EsSalud), la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional.

Al igual que en otros países en vías de desarrollo, en la estructura tributaria del Perú predominan los impuestos indirectos; es decir, impuestos que recaen sobre la producción y el consumo, por ejemplo, el impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto selectivo al consumo (ISC). Los impuestos indirectos representan actualmente el 48.4 % de los ingresos fiscales del país, participación relativa que ha descendido en poco más de cinco puntos porcentuales con respecto a lo observado hacia inicios del presente siglo (ver gráfico 1).

En el caso de los impuestos directos, que gravan la renta, su participación relativa en la estructura tributaria del país se ha visto muy influenciada por el comportamiento del precio internacional de los metales que el país exporta. Hasta 2002, tenían un peso relativo de aproximadamente 20 % en los ingresos fiscales del país, participación que aumentó en cerca de 16 puntos porcentuales durante algunos años de la llamada década de la bonanza minera (2003-2012), como resultado del efecto positivo que el alza del precio de los metales tuvo sobre las utilidades de las empresas mineras. En 2019, la participación relativa de los impuestos directos bajó a 30.2 %. Desde 2020 se tiene un nuevo ciclo de altos precios internacionales de metales como el oro y el cobre, lo cual ha provocado que los impuestos directos crezcan casi 3 puntos porcentuales, llegando a representar el 32.7 % de la estructura tributaria nacional.

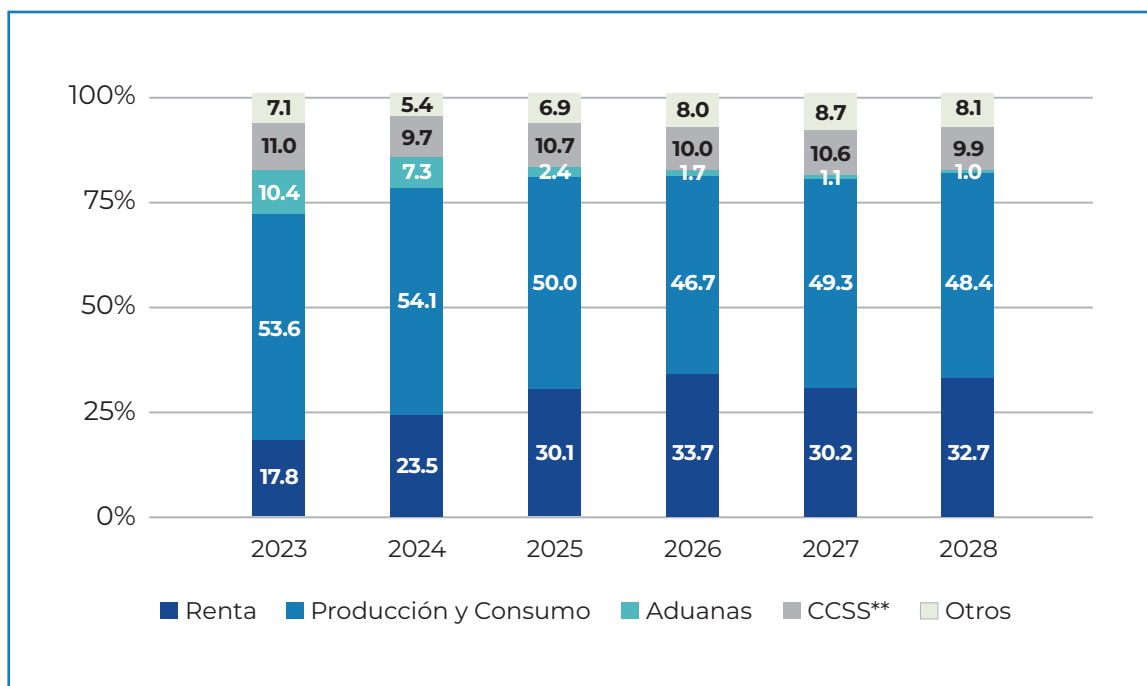
Las CCSS ocupan el tercer lugar en importancia en la estructura de los ingresos fiscales del país. Durante el presente siglo, su participación relativa no ha superado el 11 %. Este resultado también es una característica estructural de los sistemas fiscales de los países en desarrollo.

---

<sup>1</sup> La elaboración de esta sección toma como referencia el trabajo de Torres (2018).

### Gráfico 1

Ingresos fiscales recaudados por la Sunat<sup>1/</sup>, 2000-2024  
(En porcentajes)



1/ No se restan las devoluciones.

**Fuente:** Sunat. **Elaboración:** CooperAcción.

Los tributos aduaneros han perdido importancia relativa de manera sostenida durante los últimos 20 años, siguiendo así una tendencia internacional caracterizada por una reducción sustancial de la protección arancelaria del mercado interno. Al comenzar el presente siglo, representaban el 10.4 % de los ingresos fiscales recaudados por la Sunat; durante 2019, representaban el 1.1 % y en 2024, representaron el 1.0 % de los ingresos fiscales recaudados por la Sunat.

En cuanto a los “otros” ingresos, si bien han aumentado en términos absolutos durante el presente siglo (debido, principalmente, a las regalías mineras y el gravamen especial a la minería), su participación relativa promedio ha estado por debajo del 8 %.

Como se puede observar en el gráfico 2, en lo que va del presente siglo la evolución de los ingresos fiscales presenta fases diferenciadas. Durante el periodo 2005-2012 se muestra un acentuado incremento debido al alza del precio internacional de los minerales de exportación (bonanza minera). Posteriormente, entre 2014-2017 se evidencia una contracción relevante asociada a la caída de las cotizaciones de los metales.

Durante el tercer periodo, entre 2018-2019 se observa una ligera recuperación, impulsada por la entrada en producción de algunos proyectos mineros cupríferos y la recuperación parcial, aunque inestable, del precio de determinados metales. En 2020, la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 causó

una caída significativa en el PBI y la recaudación, asociada a la paralización de actividades económicas y a la adopción de medidas excepcionales de alivio tributario y financiero por parte del Estado.

La última etapa muestra una recuperación relativamente rápida, entre 2021-2022. No obstante, en 2023, la economía volvió a desacelerarse y se registró un periodo de recesión, explicado tanto por la evolución desfavorable de los precios de los *commodities* como por la convulsión social a nivel nacional<sup>2</sup>. Por último, en 2024, se evidencia una recuperación del PBI y de los ingresos fiscales favorecida por el alza constante de las cotizaciones internacionales de varios de los minerales que el Perú produce (cobre, oro y plata).

En cifras reales, los ingresos tributarios netos del Gobierno Central se contrajeron en -8.6 % en 2015; -4.4 %, en 2016; y -1.3 % en 2017. Durante 2018 y 2019, la recuperación fue de 13.8 % y 3.7 %, respectivamente (Sunat, 2020). El resultado positivo de este último año estuvo influenciado por la recuperación de la deuda tributaria que el grupo Odebrecht tenía con la Sunat por S/508,1 millones (MEF, 2020).

En 2020, los ingresos tributarios netos cayeron -17.4 % en términos reales, alcanzando una recaudación de S/93,125 millones, frente a los S/110,762 millones registrados en 2019. Este resultado se explica principalmente por la contracción de la actividad económica asociada a las medidas de inmovilización adoptadas durante la pandemia de COVID-19, así como a las medidas de alivio y otorgamiento de liquidez a contribuyentes (Sunat, 2021).

En 2021, se registró una recuperación de 44.4 % en los ingresos tributarios netos del Gobierno Central, explicada principalmente por un crecimiento económico mayor al previsto por el MEF: la economía peruana creció 13.5 %, frente al 10.5 % proyectado en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025. Asimismo, el precio internacional del cobre favoreció la recaudación, y la Sunat logró consolidar un conjunto de pagos de más de S/8000 millones, como resultado de sus acciones de control y cobranza (Sunat, 2022).

En 2022, los ingresos tributarios crecieron 4.8 %, alcanzando S/157,777 millones, principalmente debido a los resultados positivos de la campaña de regularización en 2021 (que generó una recaudación de S/15,022 millones, 55.3 % superior a la del periodo previo), así como por el desempeño favorable del PBI y el incremento de los precios internacionales de metales. El gas natural también aportó al crecimiento de los ingresos tributarios del Gobierno Central (Sunat, 2023).

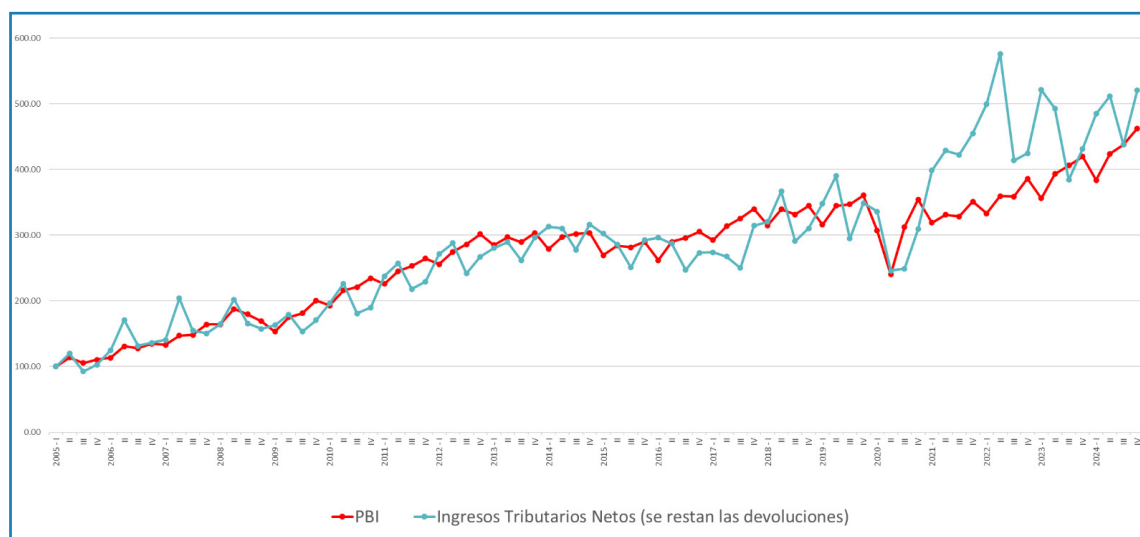
En 2023, se tuvo una caída de -12.3 % en los ingresos tributarios como consecuencia de una menor actividad económica (en un contexto de recesión), la baja de las cotizaciones de los principales productos de exportación (gas natural, cobre, entre otros) y del impacto económico negativo de las protestas sociales llevadas a cabo entre diciembre de 2022 y marzo de 2023 (Sunat, 2024a).

2 Tras la crisis política de diciembre de 2022, originada por el intento de autogolpe del entonces presidente Pedro Castillo y la posterior asunción de la vicepresidenta Dina Boluarte, se desencadenaron protestas a nivel nacional durante 2022 y 2023.

Finalmente, en 2024, los ingresos tributarios crecieron 3.3 % respecto del año anterior, impulsado por mayores pagos extraordinarios derivados de procesos gestionados y facilitados por la Sunat, el desempeño positivo del PBI, el repunte de las cotizaciones internacionales de metales como el cobre y el oro, y los ingresos obtenidos a través del Régimen Especial de Fraccionamiento de deudas tributarias (Sunat, 2025a).

## Gráfico 2

Índices del PBI y de los ingresos tributarios netos recaudados por la Sunat (Primer trimestre 2005 = 100, a partir de valores trimestrales reales)



**Fuente:** BCRP, Sunat. **Elaboración:** CooperAcción.

La presión tributaria del país (ingresos tributarios con respecto al PBI) es estructuralmente baja si la comparamos con los promedios de América Latina y el Caribe (21.3 % en 2023) y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (33.9 % en 2023) (OCDE, 2025). Durante el presente siglo, los años de mayor presión tributaria calzan muy bien con el período de la bonanza minera, llegando a alcanzar hasta un máximo de 16.5% durante 2012 (ver gráfico 3). El aporte del sector minero sumó a la presión tributaria hasta 3.4 puntos porcentuales adicionales durante dicho período (en 2007). Si la bonanza minera no ocurría, la presión tributaria no hubiese experimentado mayores cambios. Es decir, la mayor presión tributaria registrada durante este período no tuvo relación con la propia política tributaria o el trabajo de la Sunat: simplemente cosechamos lo que la naturaleza y la economía mundial pusieron a nuestra disposición.

Terminado el período del alza sostenida del precio de los metales, la minería retomó su contribución marginal, con participaciones menores al 1 % en años como 2015 y 2016, reproduciendo así el comportamiento que la ha caracterizado en el largo plazo.

En 2019, la presión tributaria se situó en 14.2 %<sup>3</sup>, mientras que en 2020 se registró uno de los niveles más bajos de la última década: 12.9 % del PBI. En 2021, se observó un repunte en los ingresos tributarios; explicado parcialmente por la reactivación de la actividad económica tras las medidas de confinamiento, así como por el inicio de un nuevo ciclo alcista de los precios de los principales metales que el Perú exporta. En este contexto, el aporte del sector minero superó el 2 % de la presión tributaria durante 2021 y 2022.

Como ha sido mencionado, en 2023, la economía peruana atravesó un periodo de recesión, acompañado de una ligera caída en las cotizaciones internacionales del cobre y zinc. Estos factores influyeron en una menor participación del sector minero en los ingresos tributarios y, por ende, en una presión tributaria menor del 15 %.

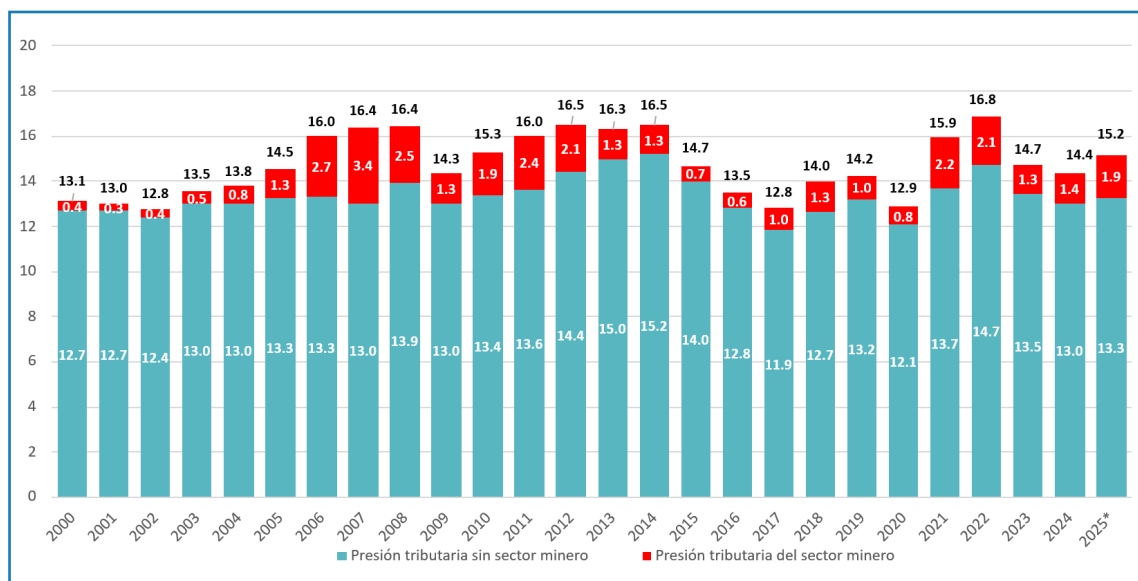
Durante 2024, la tendencia alcista de las cotizaciones internacionales de metales clave para la economía peruana, como el cobre, el oro y, posteriormente, la plata, permitió un ligero incremento del aporte minero a la presión tributaria. No obstante, en el contexto actual de precios elevados, dicho aporte no ha alcanzado los niveles del anterior ciclo de precios altos de los minerales. Como se observa en el gráfico 3, en 2025, la presión tributaria alcanzó el 15.2 % del PBI, con un aporte minero de apenas 1.9 %. Si bien ambas cifras superan los niveles observados en 2023 y 2024, no reflejan necesariamente un mejor aporte o una mayor captación estructural de ingresos tributarios.

La presión tributaria no alcanza los niveles registrados durante los años pico de la bonanza previa (2006-2008), lo que pone en evidencia las limitaciones institucionales de la administración tributaria para capturar rentas extraordinarias en condiciones favorables.

<sup>3</sup> Esta cifra no incorpora la recaudación de los gobiernos locales.

### Gráfico 3

Presión Tributaria (PT), 2000-2025<sup>4</sup>  
(Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP, Sunat. Elaboración: CooperAcción.

Son varios los factores que influyen en la recaudación de ingresos fiscales. Al margen de las características socioeconómicas de cada país y de su ubicación en la economía mundial, también se pueden identificar factores que van desde la evasión y la elusión, la cultura tributaria, pasando por la amplitud de la economía informal y subterránea, hasta los gastos tributarios o beneficios fiscales, entre otros.

Sin embargo, uno de los factores que tiene un peso significativo en la evolución de la recaudación es la actividad económica, nacional y mundial. Como se observa en el gráfico 2, la correlación entre PBI y recaudación tributaria es muy estrecha. En pandemia, cuando la actividad económica fue paralizada por muchos meses, los ingresos fiscales se vieron afectados, se entró en recesión y el primer semestre se registró una contracción del PBI de -17.4 % y una recaudación neta que se desplomó en -21.4 % (ambas cifras en términos reales y con respecto al mismo periodo de 2019). Sin embargo, hubo una recuperación rápida por el “efecto rebote” y la prioridad que se le otorgó a la reactivación económica. En 2021, 2022 e incluso 2023, se tuvo resultados tributarios positivos.

La acción o inacción de algunas instituciones influye de manera significativa en la mayor o menor recaudación. Por ejemplo, los gastos tributarios –léase beneficios fiscales otorgados por el Estado, que se constituyen en ingresos que se dejan de recaudar– son entera responsabilidad de la política tributaria. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029, en 2026 el gasto tributario

4 Las cifras de 2025 están acumuladas hasta octubre.

potencial ascendería a S/26,350 millones (2.16 % del PBI y 12.7 % de la recaudación tributaria esperada).

La política tributaria tampoco juega a favor de una mayor recaudación cuando, por ejemplo, crea regímenes tributarios como el Mype Tributario - RMT (desde 2017), que lejos de lograr el objetivo de ampliar la base tributaria, ha venido generando una caída de la recaudación, debido a una tasa impositiva más baja, pero también por sus efectos colaterales en términos de evasión y elusión. La medida ha ocasionado que un número significativo de empresas que antes tributaban según el régimen general del impuesto a la renta se haya pasado al RMT para pagar dicho impuesto a una menor tasa.

La lucha contra la evasión y el incumplimiento fiscal tiene como principal responsable a la administración tributaria, incluso si –como acabamos de ver– las decisiones de política tributaria pueden jugar en su contra. Según el Informe de Estimación del incumplimiento en el impuesto general a las ventas durante el ejercicio 2024 (Sunat, 2025c), el incumplimiento del IGV equivale al 34.4 % de la recaudación potencial. Esta cifra, de aproximadamente S/34,321 millones equivale al 3.2 % del PBI nacional. Asimismo, según la Sunat, el nivel de contrabando estimado que ingresó al territorio nacional en 2024 sería de US\$ 600 millones. De ese monto, la Sunat estima que se dejó de recaudar US\$ 118 millones (Sunat, 2025b). La evasión del IGV en el Perú está por encima del promedio de América Latina, el cual fue 27.6 % de la recaudación potencial o 2.3 % del PBI en 2019 (Rasteletti y Saravia, 2023).

Los altos niveles de informalidad son responsabilidad de la política económica, aunque la administración tributaria debe cumplir también con el objetivo de ampliar la base tributaria mediante la formalización fiscal de los agentes económicos. La informalidad laboral registra niveles alarmantes en el Perú, pues se estima en un 70 %, lo cual influye de manera directa en una baja presión tributaria. Chile, por ejemplo, registra una tasa de informalidad de entre 20 % y 25 %, lo cual le permite una mayor recaudación, logrando una presión tributaria de 20 %.<sup>5</sup>

En este contexto, la Sunat debe cumplir un doble rol de singular importancia. Debe permitirle al país recaudar lo justo y necesario en períodos de bonanza económica, y cumplir una función contracíclica en épocas de aletargamiento o crisis económica, mediante un sostenido control y fiscalización del incumplimiento fiscal. Ello solo se consigue con una administración tributaria eficaz. En las secciones subsiguientes se evalúa cuán preparada está la Sunat para asumir esta tarea.

5 <https://gestion.pe/economia/presion-tributaria-peru-14-aconseja-chile-alcanzar-tasa-20-245688-noticia/?ref=gesr>

## II. COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LA SUNAT

Si bien la Sunat se crea formalmente en 1988<sup>6</sup>, la administración tributaria que conocemos actualmente tuvo su origen en la reforma tributaria que lideró Manuel Estela hacia inicios de la década de los noventa del siglo pasado.<sup>7</sup>

Dicha reforma ha sido, en estricto, la única que ha tenido el país desde entonces. Según el BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2013, pp. 21-22), “en el caso de América Latina, Perú fue el primer país en transformar su administración tributaria para dotarla de mayor flexibilidad al crear en 1991 la Sunat e introducir un modelo organizativo, que además incorporaba una importante novedad desde el punto de vista de la financiación de las administraciones tributarias (AATT), al reservar el 2 % de los ingresos tributarios gestionados para incorporarlos a su presupuesto de gastos. Esta solución no se aplica en general en los países sajones que fueron pioneros en otorgar autonomía a sus AATT y, sin embargo, fue seguida por muchos otros países de América Latina (AFIP de Argentina, SIN de Bolivia y SAT de Guatemala, por ejemplo)”.

Si bien es importante reconocer los importantes pasos dados en esta etapa inicial de la Sunat, aunque es bueno precisar que, a finales de la década de los noventa, se comenzó a detectar prácticas de manipulación política en este organismo. Un ejemplo fue la creación del denominado RUC Sensible (1997), como un mecanismo para proteger la información tributaria de un selecto grupo de personas que discrecionalmente decidía el jefe de la Sunat.<sup>8</sup>

Desde entonces, han ocurrido ajustes en la política tributaria y en la administración tributaria, que –en sus resultados– han ido en el sentido contrario a la filosofía que inspiró la reforma tributaria de 1991-1995: mayor complejidad del sistema tributario, extensión de los gastos tributarios, ampliación de funciones que –en estricto– no competen a una administración tributaria, acentuado relajamiento

6 Artículo 2° de la Ley N° 24829 publicada el 08.06.1988. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria asumió íntegramente las funciones y atribuciones de la Dirección General de Contribuciones, Dirección General de Política Fiscal y del Instituto de Administración Tributaria.

7 Mediante Decreto Legislativo N.º 639, publicado el 17.05.1991, se declara en reorganización a la Sunat.

8 Pese a que la Constitución del Perú establece la igualdad de las personas ante la ley y la normatividad tributaria señala que todos los contribuyentes deben ser protegidos por igual, el RUC Sensible se creó violando estos principios para favorecer a funcionarios del régimen y ciertos grupos de interés.

en los estándares de control y fiscalización, deficiente desarrollo en gestión e infraestructura tecnológica, menor autonomía. En resumen, la eficacia de la administración tributaria del Perú se ha visto seriamente afectada.

Actualmente, la Sunat se define como un Organismo Técnico Especializado adscrito al MEF. Cuenta con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa. Desde fines de 2011, su estructura orgánica cuenta con un Consejo Directivo.

## ¿Fortalecimiento o debilitamiento institucional?

Durante el presente siglo, la Sunat ha venido ampliando de manera significativa sus funciones.

- En julio del año 2000<sup>9</sup>, se encargó a la Sunat la administración y recaudación de las aportaciones destinadas a EsSalud y la ONP, manteniéndose ambas entidades como acreedoras de dichas contribuciones. Asimismo, la Sunat puede ejercer funciones de administración sobre otras obligaciones no tributarias a favor de EsSalud y la ONP, conforme a lo establecido en los convenios interinstitucionales respectivos.
- En julio de 2002<sup>10</sup>, la Sunat se fusionó por absorción con la Superintendencia Nacional de Aduanas, asumiendo las funciones, facultades y atribuciones que por ley correspondían a esta entidad. Su primer Reglamento de Organización y Funciones (ROF) como institución integrada se aprobó en octubre de ese año.<sup>11</sup>

Así, desde inicios del presente siglo, la Sunat tiene también la función de implementar, inspeccionar y controlar el “cumplimiento de la política aduanera en el territorio nacional y el tráfico internacional de mercancías, personas y medios de transporte, facilitando las actividades aduaneras de comercio exterior y asegurando la correcta aplicación de los tratados y convenios internacionales y demás normas que rigen la materia”.<sup>12</sup>

Esta amplitud en las responsabilidades de la Sunat, al fusionarse con la administración aduanera y asumir la recaudación de las contribuciones sociales, determinó que, prácticamente, el total de los ingresos fiscales del Gobierno Central sea recaudado por un solo ente especializado. Una responsabilidad que muy pocas administraciones tributarias tienen en el mundo.

La fusión entre las administraciones de tributos internos y Aduanas no es una práctica muy extendida a nivel internacional. En el informe de Díaz de Sarralde

9 Ley N° 27334 publicada el 13.07.2000.

10 Según lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, publicado el 12.07.2002, expedido al amparo de lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° de la Ley N° 27658.

11 Decreto Supremo N° 115-2002-PCM publicado el 28.10.2002.

12 <http://www.Sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/finalidad.html>

(2019), que analiza los resultados de la Encuesta Internacional sobre Administraciones Tributarias (ISORA por sus siglas en inglés: *International Survey on Revenue Administration*)<sup>13</sup>, aplicada a las AATT de 159 países, se observa que solo el 37.1 % declara haber integrado tributos internos con Aduanas; es decir, la mayor parte de países administraba de manera separada los tributos correspondientes.

En cuanto a los procesos de integración entre la administración tributaria y las agencias que administran las contribuciones a la Seguridad Social, también estamos frente a una práctica muy poco extendida en América Latina y el Caribe. El 83.3 % de los países (20 sobre un total de 24) recauda las contribuciones a la Seguridad Social en instituciones distintas a la administración tributaria. Solo en cuatro países (Argentina, Aruba, Brasil y Perú), la administración tributaria se encarga también de recaudar las contribuciones a la Seguridad Social. Asimismo, en solo tres países de la región –Argentina, Brasil y Perú–, una sola institución se encarga de recaudar los tributos internos, los tributos aduaneros y las contribuciones a la Seguridad Social.

Sin embargo, las competencias y responsabilidades de la Sunat se siguieron ampliando. Veamos:

- En marzo de 2012<sup>14</sup>, el gobierno decidió que la Sunat controlará y fiscalizará el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional. Para tal efecto, la Sunat debía establecer una “ruta fiscal”<sup>15</sup> para el traslado de dichos insumos.
- En abril de 2012<sup>16</sup>, se establece que la Sunat “controlará y fiscalizará el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de maquinarias y equipos utilizados en la actividad minera, y de los productos mineros, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional”.
- En noviembre de 2012<sup>17</sup>, se asigna a la Sunat la función de implementar, desarrollar y mantener el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados, los cuales incluyen –entre otros– los insumos relacionados a la minería ilegal (cianuro de sodio, cianuro de potasio y mercurio).

13 La segunda encuesta ISORA fue respondida por las AATT de 159 países y jurisdicciones en mayo de 2018. Su ejecución resulta del esfuerzo conjunto del FMI (Fondo Monetario Internacional), IOTA (*Intra-European Organisation of Tax Administrations*), OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, BAD (Banco Asiático de Desarrollo) y el CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). La primera encuesta ISORA fue efectuada en 2016 y respondida por 135 AATT.

14 Decreto Legislativo N° 1103 publicado el 04.03.2012.

15 El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1107 define “ruta fiscal” de la siguiente manera: “Vía de transporte de uso obligatorio autorizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones -MTC, a propuesta de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria -SUNAT, para el traslado de maquinarias, equipos y productos mineros”.

16 Decreto Legislativo N° 1107 publicado el 20.04.2012.

17 Decreto Legislativo N° 1126 publicado el 01.11.2012.

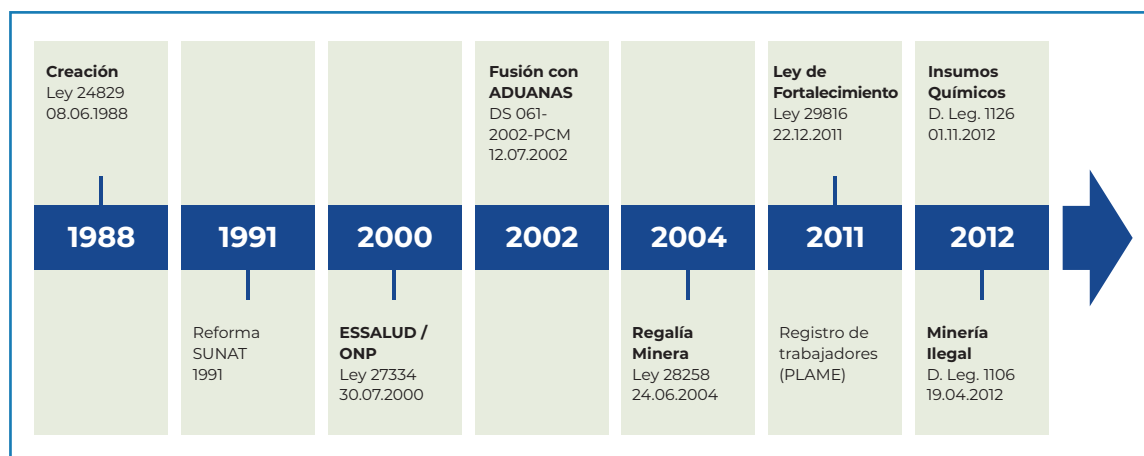
De esta manera, se ampliaba el grado de involucramiento de la Sunat en el combate contra la minería ilegal y también del narcotráfico, pues se le asignaba la responsabilidad del control y fiscalización de los insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, maquinarias y equipos que sean utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.

Esta nueva responsabilidad asignada a la Sunat la tenía el Ministerio de la Producción. En efecto, el artículo 6 de la Ley N° 28305, publicada el 29.07.2004, crea el Registro Único para el Control de los Insumos Químicos y Productos Fiscalizados que, directa o indirectamente, puedan ser utilizados en la elaboración ilícita de drogas derivadas de la hoja de coca, de la amapola y otras que se obtienen a través de procesos de síntesis. Dicha norma asignaba al Ministerio de la Producción la responsabilidad de implementar y mantener dicho registro, en tanto que a la Sunat se le asignaba la función de “controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia, traslado y salida de los insumos químicos y productos fiscalizados y de las personas y medios de transporte hacia y desde el territorio aduanero”.

Asimismo, la referida norma dejaba explícitamente señalada las funciones de otras instituciones: el Ministerio del Interior y la Policía Nacional son los “órganos técnico-operativos encargados de efectuar las acciones de control y fiscalización de los insumos químicos y productos fiscalizados, con la finalidad de verificar su uso lícito”. En tanto que el Ministerio de la Producción y las Direcciones Regionales de Producción “son los órganos técnico-administrativos encargados del control y fiscalización de la documentación administrativa que contenga la información sobre el empleo de los insumos químicos y productos fiscalizados”. En resumen, las funciones asignadas a la Sunat en la Ley N° 28305 no se alejaban de una competencia que le es inherente: controlar “el ingreso y salida de los insumos químicos y productos fiscalizados en tránsito internacional de paso por el territorio nacional”, en tanto que “la Policía Nacional controlará el tránsito de esta mercancía durante su permanencia en territorio nacional”.

### Gráfico 4

Sunat: evolución del incremento de competencias y responsabilidades



Fuente: Sunat (2018).

Lo curioso es que esta ampliación de funciones desde 2012, que ha llevado a la Sunat a cumplir actividades que no son de su competencia y para las cuales –por ende– no estaba preparada, se dio en el contexto de un supuesto “fortalecimiento institucional”.

En diciembre de 2011, cinco meses después de haberse iniciado el gobierno de Ollanta Humala, se aprobó la Ley de fortalecimiento de la Sunat<sup>18</sup>, hecho que fue facilitado por las gestiones llevadas a cabo por la economista Tania Quispe Mansilla, prima de Nadine Heredia (la esposa del presidente Humala), quien había sido designada como jefa de la Sunat el 15 de agosto de 2011. Este vínculo familiar podría ser tomado como un indicador del rol singular que el nuevo gobierno asignaba a la Sunat dentro de su estrategia de gobierno, al punto de otorgarle nuevas funciones, no tanto por un criterio de competencia institucional, sino más bien por la confianza familiar en la persona que la lideraba (Mendoza y De Echave, 2016).

La Ley de fortalecimiento permitió a la Sunat mayor autonomía en el uso de sus recursos financieros, en la gestión de sus recursos humanos (RRHH) y en sus planes operativos, componentes que se le había venido recortando con el transcurrir de los años. La autonomía política, sin embargo, quedaba en entredicho. La finalidad de la ley fue mejorar su labor en la lucha contra la evasión y elusión tributaria, el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías, la facilitación del comercio exterior, la ampliación de la base tributaria y el crecimiento sostenido de la recaudación fiscal.

La Ley de fortalecimiento de la Sunat contempla, entre otros, los siguientes aspectos principales:

- Estabilidad en el cargo del Superintendente Nacional por un periodo de cinco años, lo cual, en principio, garantiza la continuidad de las políticas, planes y compromisos institucionales.
- Se fortalece la autonomía institucional de la Sunat, en materia económica, de sus capacidades y estructura organizacional. Se dispuso que la Sunat apruebe sus propias medidas de austeridad y disciplina en el gasto, no siéndole aplicables las establecidas en las Leyes Anuales de Presupuesto.
- En el plano laboral, posibilidad de mejora de la escala remunerativa. Implementación de Incentivos por desempeño y la Bonificación por Función Crítica.
- La Sunat debe desarrollar e implementar medidas anticorrupción y de integridad para el personal de la Institución a través de la unidad organizacional correspondiente o creada para tal fin.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ley N° 29816 publicada el 22.12.2011.

<sup>19</sup> En 2012, mediante Decreto Supremo N° 259-2012-EF, que modificó el Reglamento de Organización y Funciones de la Sunat, se creó la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha Contra la Corrupción - OFELCCOR, con el objetivo de desarrollar e implementar medidas anticorrupción y de integridad para el personal de la Institución, en el marco de las acciones contenidas en el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y el Plan Sectorial Anticorrupción (Sunat, 2015).

- Se cambió el nombre de la Sunat, incorporando la competencia respecto del negocio aduanero. En tal sentido, se sustituyó la denominación de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - Sunat por Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat.
- Creación de un Consejo Directivo, conformado por cuatro miembros<sup>20</sup>, con las siguientes funciones, entre otras: aprobar los informes de la gestión por resultados, aprobar los estados financieros trimestrales y anuales de la Sunat, en su calidad de entidad gastadora, y aprobar su reglamento de funcionamiento.

Más recientemente, en noviembre de 2019, el Poder Ejecutivo declaró a la Sunat en proceso de Fortalecimiento Organizacional por un periodo de dos años<sup>21</sup>, con el objetivo de que esta adopte la estructura orgánica más adecuada para el cumplimiento de sus funciones. Esta declaratoria fue considerada como un instrumento excepcional de modernización. Al menos en el plano teórico, las medidas institucionales que buscaba llevar a cabo la Sunat para alcanzar el objetivo de fortalecimiento organizacional implicaban el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo cual debía acompañarse de cambios significativos en los procesos de trabajo con impacto en su estructura orgánica.

Desde nuestra perspectiva, esta manera laxa de entender las funciones que le competen a una administración tributaria, en concreto, las competencias y responsabilidades que le fueron asignadas desde 2012, ha contribuido a debilitar la eficacia de la Sunat en el campo que es su razón de ser: el control y la fiscalización de las obligaciones tributarias y las operaciones de comercio exterior. Sin embargo, ello explica solo en parte los problemas estructurales que aquejan a la administración tributaria del Perú.

20 El Superintendente de la Sunat, quien preside el Consejo, un funcionario del MEF, un funcionario del BCRP y el Superintendente Adjunto de la Sunat.

21 Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 008-2019-PCM/SGP publicada el 08.11.2019.

### III. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

El personal de la Sunat ha estado muy desmotivado durante largos años, debido a que, por un lado, la institución descuidó el diseño e implementación de un Sistema de Carrera Laboral (SCL); y, por otro, sus remuneraciones estuvieron congeladas desde 1998 (Mendoza y De Echave, 2016).

La desmotivación del personal antiguo y con amplia experiencia intentó ser suplida con la contratación de trabajadores bajo la modalidad denominada Contrato Administrativo de Servicios (CAS); es decir, contratos temporales de trabajo establecidos de manera *ad hoc* en el sector público. Si bien la Sunat comenzó a utilizar esta modalidad de contrato desde 2010, fue durante la gestión de Tania Quispe (2011-2015) que los trabajadores CAS alcanzaron cifras inimaginables hasta ese entonces, debido a la mayor disponibilidad de recursos financieros permitida por la Ley de Fortalecimiento, en medio de un incremento inusual de los ingresos fiscales debido a la bonanza minera.

Así, entre 2011 y 2015, los trabajadores CAS se multiplicaron por tres, lo que determinó que el total de trabajadores de la Sunat aumentara de 9149 en 2011 a 12 232 en 2015. Durante este último año, el personal CAS llegó a representar cerca del 40 % del personal de la Sunat.

Según Mendoza y De Echave (2016), las contrataciones CAS se dieron en medio de un proceso interno en el que los principales objetivos institucionales se habían relajado y los macroprocesos operativos habían sido descuidados. La Sunat contrató personal a través de pobres criterios de selección, sin saber exactamente qué quería hacer con este. La mayor parte del personal nuevo no ingresó por la vía regular, que consiste en postular a los cursos de administración tributaria que ofrece la institución, ser admitido al curso, y –solo si lo aprueba– tener el camino expedito para trabajar en esta.

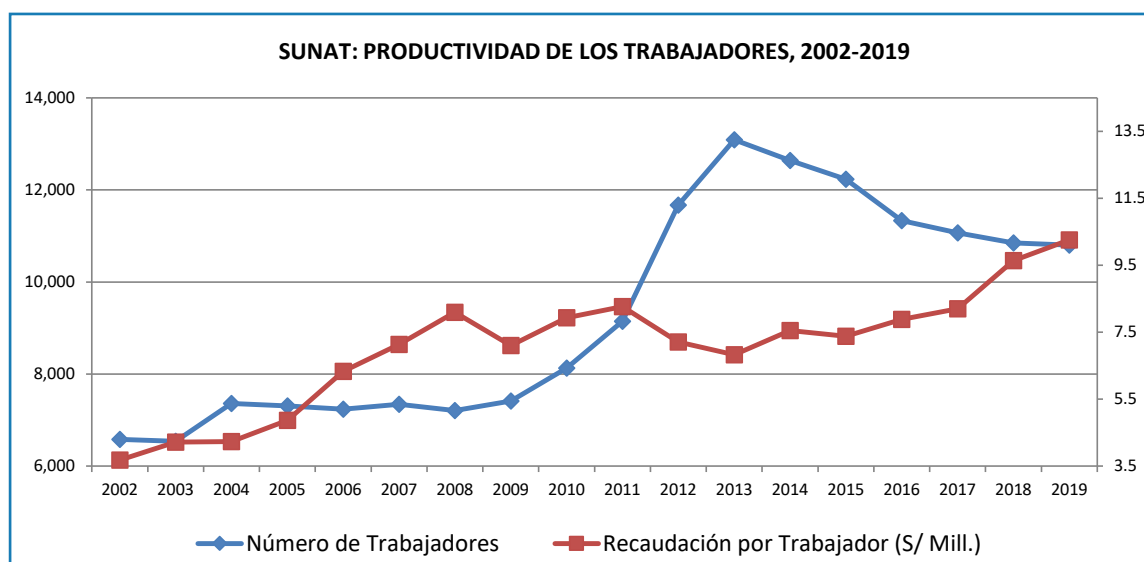
Además de esta contratación no planificada, que terminó convirtiendo a la Sunat –en la práctica– en una agencia de empleos, las funciones asignadas al personal CAS no han sido las más pertinentes. Varias misiones de la División de Administración Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas del FMI (FAD por sus siglas en inglés), que han visitado la Sunat durante los últimos años, han manifestado su reticencia a que esta continúe utilizando trabajadores CAS para colaborar en las auditorías de grandes contribuyentes o en funciones de control y cobranza, toda vez que –tratándose de funciones críticas de la Sunat– ello conlleva riesgos institucionales. En efecto, según las misiones del FAD-FMI, la coexistencia de personal con dos tipos de contratos tan diferentes, entraña riesgos

para una organización como la Sunat, cuya calidad profesional y el compromiso del personal con sus funciones son esenciales. Asimismo, al tratarse de incrementos de personal sin una estrategia clara, no garantiza una asignación eficaz del personal que permita obtener buenos resultados.

Hacia finales de 2019, el personal de la Sunat ascendió a 10 801 trabajadores, de los cuales la tercera parte está contratada bajo la modalidad CAS. En los últimos cuatro años del período que muestra el gráfico 5, la productividad de los trabajadores fue aumentando; sin embargo, este resultado responde no tanto a una mejora en los niveles de recaudación, sino principalmente a una menor contratación de trabajadores CAS, además de la reducción del personal antiguo como resultado de la puesta en práctica de programas de incentivo al retiro voluntario.

### Gráfico 5

SUNAT: Productividad de los trabajadores, 2002-2019



Fuente: [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)

La constatación precedente nos lleva a preguntarnos sobre la cantidad adecuada de trabajadores en una administración tributaria. Según el indicador internacional que mide el grado de cobertura de una administración tributaria (número de habitantes por funcionario), las AATT de los países desarrollados –con excepción de Estados Unidos– presentan un alto nivel de cobertura, en el sentido que registran entre 1000 y 1500 habitantes por funcionario, aproximadamente. Si tomamos este resultado como un estándar internacional óptimo debido a que estos países son también los que registran los más altos niveles de presión tributaria, entonces América Latina y el Caribe tienen un bajo nivel de cobertura.

En efecto, según información a 2017, el promedio de habitantes por personal empleado a tiempo completo fue de 3973 personas en 24 AATT de la región (Díaz de Sarralde, 2019). El Perú, con un resultado de 2994, se encontraba por debajo de dicho promedio y por debajo también de lo observado en países vecinos como

Chile (3632), México (4691), Colombia (5226) o Brasil (9602). El detalle está en que, si bien la Sunat cuenta con un mejor grado de cobertura en comparación con el promedio de los países de la región, su presión tributaria se cuenta entre una de las más bajas de América Latina y el Caribe.

Además, según la encuesta ISORA con información a 2023 (Garcimartin y Díaz de Sarralde, 2025), la distribución del personal por funciones no sería la más idónea en términos internacionales. El personal de la Sunat asignado a labores de auditoría, investigación y control representa el 30.3 % del total, resultado que está por debajo de lo observado en Argentina (36.2 %), Chile (46.3 %) o Ecuador (39.2 %). En manejo y regularización de deudas, el Perú asigna a esta labor el 14.4 % de su personal, porcentaje por debajo del observado en Brasil (16.5 %), Colombia (16.8 %), Costa Rica (14.9 %) o México (21.0 %).

Otro de los problemas vinculados a la gestión de los RR.HH. en la Sunat se relaciona con la capacitación del capital humano que cumple funciones operativas claves en cualquier administración tributaria: recaudación, cobranza, fiscalización, entre otras. Según Mendoza y De Echave (2016), la capacitación ha sido bastante descuidada en la Sunat, situación que se agudizó desde 2012 y explotó en 2014.

Fue la misma Tania Quispe quien, en 2012, designó a Luis Felipe Polo Gálvez, un antiguo compañero suyo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, como jefe del Instituto Aduanero y Tributario (IAT), órgano de capacitación de la Sunat, que bajo la gestión de Polo cambió de nombre y pasó a llamarse Instituto de Desarrollo Tributario y Aduanero (Indesta).

El 12 de marzo de 2014, el sindicato de trabajadores de la Sunat<sup>22</sup> formuló denuncia ante la Oficina de Control Interno (OCI) contra los entonces directivos del Indesta, y el 13 de mayo hizo lo mismo ante la Fiscalía Anticorrupción del Callao. El sindicato los denunció “por los presuntos delitos de corrupción, concertación de intereses con los proveedores de los cursos de capacitación, colusión, negociación incompatible, cohecho, asociación para delinquir y otros presuntos delitos contra la administración pública”.

Según estas denuncias, Polo Gálvez y algunos de sus directivos habrían favorecido irregularmente a la Universidad César Vallejo, con la cual los denunciados tenían directa relación, así como a algunas empresas de fachada vinculadas con dicha casa de estudios, simulando contratos denominados de “Apoyo a la Capacitación”, a pesar de que la mayor parte de la organización y ejecución de los eventos corría por cuenta de la propia Sunat. Los trabajadores eran obligados a tomar cursos que no necesitaban y que estaban sobrevaluados.<sup>23</sup>

22 Sindicato Nacional de Unidad de Trabajadores de la Sunat (Sinaut).

23 En 2016, a través de la Resolución N° 0012-2016-CG/TSRA, la Contraloría General de la República inhabilitó por 5 años a los funcionarios relacionado al caso Indesta. <https://ramonespejo.lamula.pe/2016/12/19/sunat-empiezan-a-caer-funcionarios-ligados-a-prima-de-nadine-heredia/ramonespejo/>

La Ley de fortalecimiento, de finales de 2011, permitió interrumpir la congelación salarial en la que se encontraban los trabajadores de la Sunat desde 1998. Asimismo, desde 2013, se introdujeron sistemas de compensación vinculados al rendimiento, los cuales eran inexistentes hasta ese entonces. Sin embargo, el SCL desarrollado durante 2013-2014, que debió definir las características de cada puesto de trabajo, sus funciones, requisitos para ocuparlos y la consecuente retribución económica, continuó sin tener un horizonte definido. Todo ello genera incertidumbre entre los trabajadores de la Sunat, la misma que se viene a sumar al congelamiento en el que se mantuvieron sus remuneraciones durante casi una década.

## IV. LOS SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE

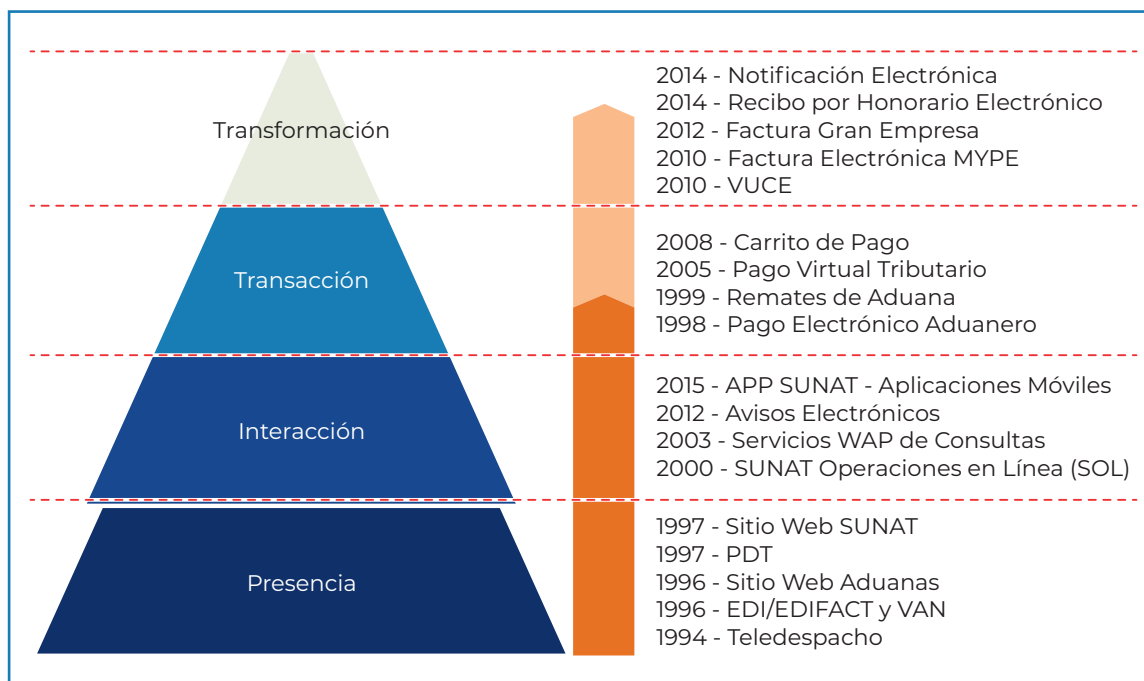
Hoy por hoy, los servicios al contribuyente –en la forma de asistencia, información tributaria o educación fiscal– están considerados como una de las funciones principales de toda administración tributaria moderna, pues coadyuvan de manera importante al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Durante el presente siglo, las AATT modernas han potenciado de manera singular su suministro de servicios gracias a la incorporación de modernas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

La Sunat se ha involucrado de manera sostenida en dicha tendencia internacional. La automatización de sus procesos de negocios (firma digital, módulo de gestión documental, medidas de simplificación administrativa, interconexión de los sistemas de trámites del Estado, entre otros) con el objetivo de brindar un mejor servicio a los contribuyentes y al usuario de comercio exterior, es el campo en el que más ha avanzado la administración tributaria del Perú.

La Sunat registra su primera presencia en la Internet desde 1996, mediante el uso de páginas web informativas. Durante el presente siglo, en el contexto de los primeros logros en materia de Gobierno Electrónico (*E-government*), es decir, el uso de las TIC para transformar los procesos del Estado, la Sunat avanzó hacia una etapa de madurez orientada –principalmente– por el esfuerzo para innovar sus servicios virtuales con el objetivo de facilitar el cumplimiento tributario y aduanero (ver gráfico 6).

### Gráfico 6

#### Nivel de Madurez de Gobierno Electrónico en la SUNAT



**Fuente:** Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI.

**En:** <http://www.sunat.gob.pe/gobiernoelectronico/nivelMadurez.html>

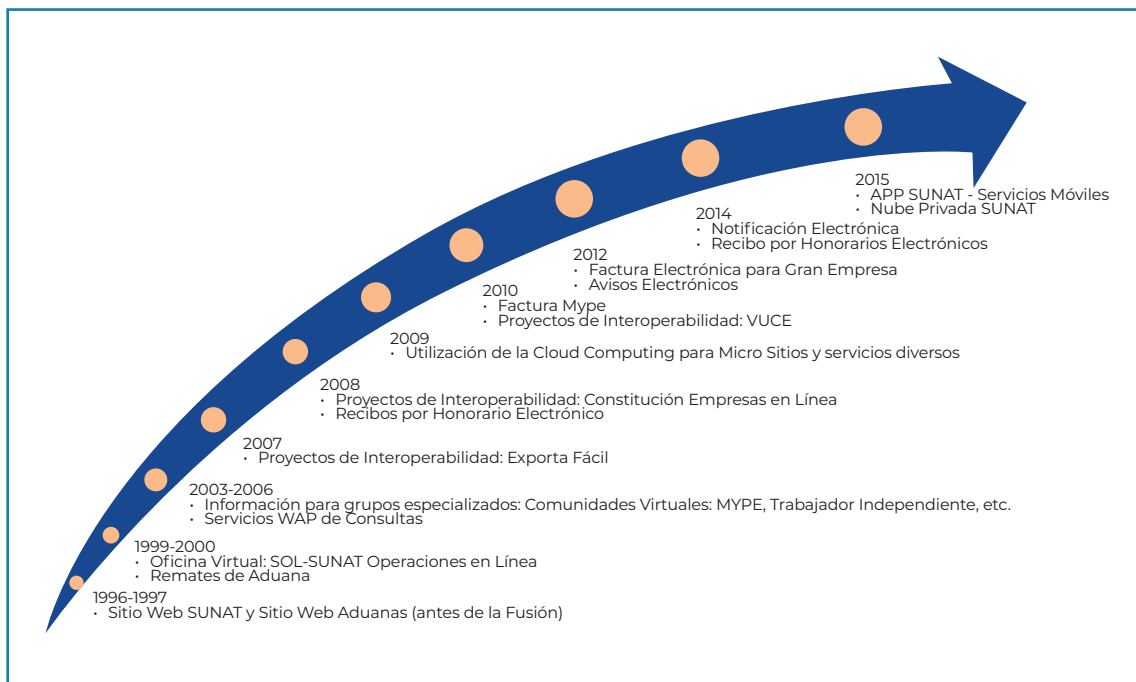
Una innovación de particular importancia, que contribuyó a facilitar el cumplimiento voluntario, fue la de poder presentar las declaraciones del impuesto a la renta a través de la Internet, lo cual ocurrió desde marzo de 2003 (Sunat, 2006), aunque Chile ya lo venía haciendo desde tiempo antes. Asimismo, algunas declaraciones determinativas –como la Declaración de Operaciones con Terceros, la Declaración de los Notarios y la Declaración de Predios– pudieron ser presentadas por Internet.

Además, mediante el servicio del portal SOL (Sunat Operaciones en Línea), los profesionales independientes tuvieron la posibilidad de suspender sus retenciones y/o pagos a cuenta del impuesto a la renta de una manera rápida y sencilla. Debe mencionarse también que, desde la declaración de renta correspondiente al período tributario 2015, presentada en 2016, la Sunat puso a disposición de los contribuyentes, tanto para personas naturales como jurídicas, formularios virtuales prellenados o preelaborados que solo tienen que ser validados o modificados con una confirmación rápida (CIAT, 2019).

La implementación de estos servicios electrónicos, entre otros, contribuyó de manera determinante a la casi desaparición del uso del formulario físico en las declaraciones de los contribuyentes del país.

### Gráfico 7

#### Evolución de los Servicios Electrónicos en la SUNAT



**Fuente:** <http://www.sunat.gob.pe/gobiernoelectronico/evolucionServicios.html>

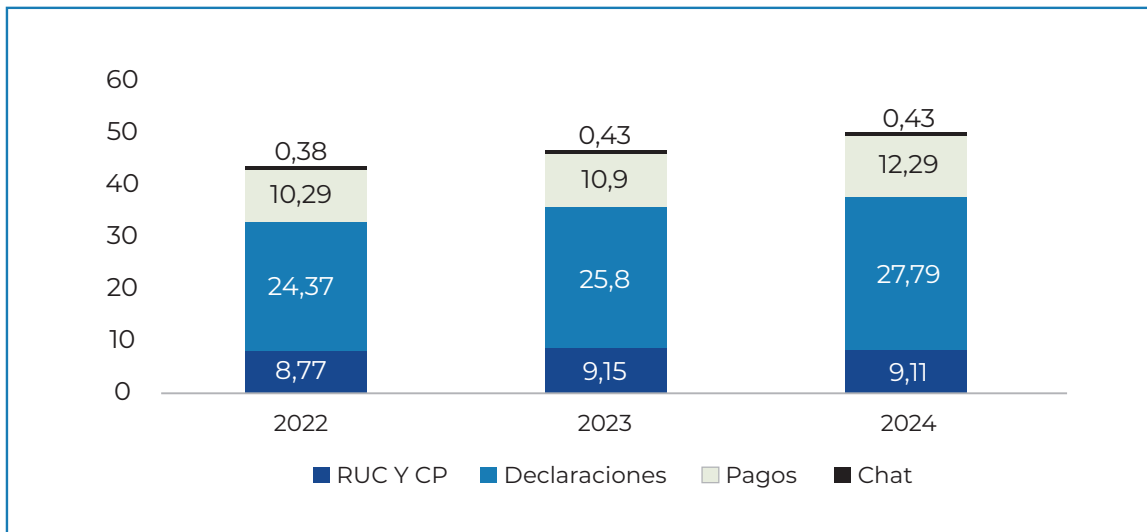
Hacia finales de 2019, el 90 % de los actos administrativos que gestiona la Sunat se notifica de manera electrónica en tiempo real<sup>24</sup>, a diferencia del proceso anterior que demandaba entre 2 y 8 días. Entre septiembre de 2015 y diciembre de 2019, se notificaron por este medio cerca de 18 millones de actos administrativos, lo que representa un incremento en 37 veces de la cantidad de notificaciones electrónicas generadas. Asimismo, el promedio de quejas por notificaciones y confirmación domiciliaria se redujo en 77 % (Sunat, 2020).

Durante 2024, se registraron más de 49 millones de transacciones por canal virtual. Estas incluyen declaraciones, pagos y transacciones de RUC, comprobantes de pago y atenciones vía chat (ver gráfico 8).

24 Las notificaciones electrónicas comprenden: esquelas, resoluciones de compensación, resoluciones coactivas, resoluciones de ejecución coactiva, órdenes de pago, resoluciones de fraccionamiento, resoluciones de multa, resoluciones de devolución, resoluciones de división, cartas, resultado de requerimientos, requerimientos, otros.

### Gráfico 8

Transacciones realizadas por canal virtual (2022-2024)  
(en millones de transacciones)

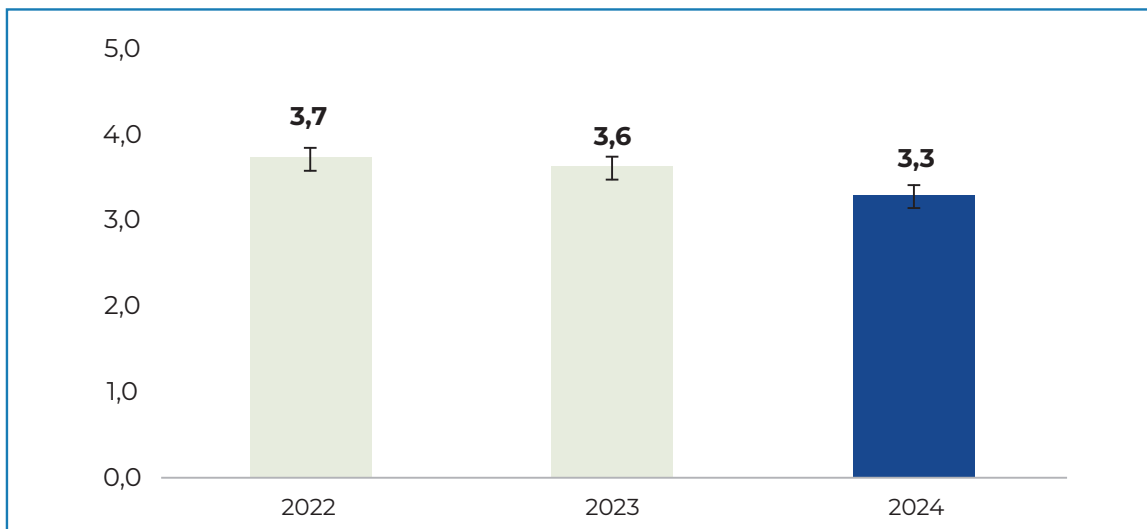


Fuente: Sunat, 2025a.

Las atenciones por llamadas telefónicas generalmente son de carácter orientativo respecto de consultas sobre tributos y temas informáticos. En 2024 se tuvo 3,3 millones de llamadas atendidas, una cifra que viene disminuyendo en los últimos años: en 2022 se registraron 3,7 millones de llamadas (ver gráfico 9). Este canal puede estar perdiendo cabida por el aumento de disponibilidad de canales virtuales que permiten la resolución de dudas con mayor rapidez.

### Gráfico 9

Atención de llamadas telefónicas (2022-2024)  
(en millones de atenciones)

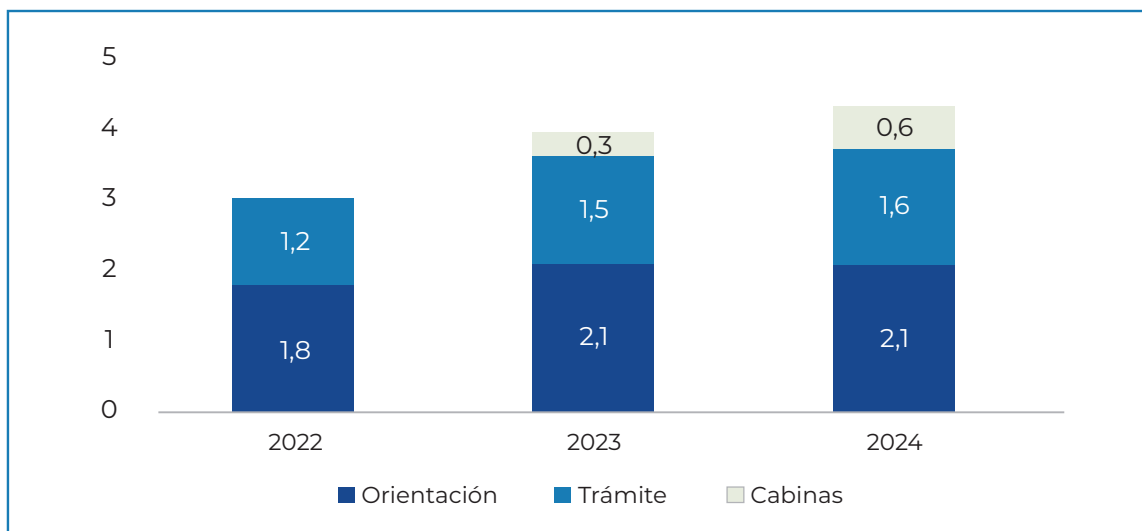


Fuente: Sunat, 2025a.

En el canal presencial, se alcanzaron 4,3 millones de atenciones en los centros de servicios al contribuyente a nivel nacional. El 48 % de las atenciones presenciales fueron dirigidas a orientación, 37 % a trámites y 13 % a atención en cabinas (ver gráfico 10).

### Gráfico 10

Atención presencial en CSC (2022-2024)  
(en millones de atenciones)



Fuente: Sunat, 2025a.

En síntesis, en asistencia y orientación, en 2024, se efectuaron aproximadamente 57 millones de atenciones, de las cuales el 86.7 % se efectuaron por canales digitales, 7.5 % de manera presencial y 5.8 % por vía telefónica (ver cuadro 1).

### Cuadro 1

SUNAT: Resultados de asistencia y orientación en diversos procesos, 2024

Canal	Millones	Part. %
Virtual	49.6	86.7%
Presencial	4.3	7.5%
Telefónico	3.3	5.8%
<b>Total</b>	<b>57.2</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Sunat, 2025a

En el negocio aduanero, desde agosto de 2018, la Sunat viene implementando el proyecto FAST (Facilitación Aduanera, Seguridad y Transparencia), con el objetivo de facilitar, agilizar, automatizar y transparentar los procesos de entrada y salida

de mercancías en las aduanas del país, así como en los procesos complementarios de control de operadores<sup>25</sup>. Según declaraciones de la Sunat, hacia diciembre de 2019, el Programa FAST había beneficiado los procesos de despacho de importación de más de 250 mil declaraciones de Aduanas, que corresponden a operaciones comerciales que ascienden a US\$ 11 700 millones de valor FOB.<sup>26</sup>

De 2014 a 2019, el tiempo promedio de importación de mercancías se redujo de 146 horas a 79 horas, respectivamente; es decir, una reducción de 67 horas (46 %) desde la llegada de la nave hasta la culminación del trámite de importación. Asimismo, el despacho anticipado es actualmente 13 veces más rápido que el diferido (Sunat, 2020).

Como parte de la mejora del servicio a los contribuyentes debe mencionarse también la emisión de comprobantes de pago virtuales o “electrónicos” (facturas, boletas y notas de crédito y débito). El uso de la “factura electrónica” reduce los costos de cumplimiento del contribuyente, pues elimina el uso del papel, facilita el envío de la factura al cliente y elimina el archivo de los comprobantes físicos, entre otros. La Sunat comenzó el primer piloto del uso de la factura electrónica en noviembre de 2010, y cuatro años después inició el uso obligatorio de facturas y boletas electrónicas para un grupo de 239 empresas. Actualmente, su uso se encuentra muy extendido. Según la Sunat, a mediados de 2022, el número de comprobantes emitidos diarios ya alcanzaba los 8.025.000, a nivel mensual superan los 240 millones y anualmente representa 2.889.000. A finales de 2024, esta cifra aumentó a más de 11,1 millones de CPE diarios (Sunat, 2025a). Sin duda, la Sunat ha dado un paso importante con el uso de este instrumento tecnológico; ahora falta que la factura electrónica –y el uso de los CPE en general se constituyan en una poderosa herramienta con fines de control y fiscalización, además de facilitar el cumplimiento voluntario.

Como hemos podido observar en este rápido recorrido por los principales logros alcanzados por la Sunat en materia de servicios al contribuyente, el soporte tecnológico ha sido determinante. Así, la Sunat no ha desentonado con una tendencia que actualmente es predominante en el ámbito internacional. En efecto, la mayor parte de las AATT del mundo, sin importar el nivel de ingresos de los países involucrados, muestran, en promedio, una elevada implantación de los servicios electrónicos, a saber, información en sitios web, provisión de herramientas en sitio web, servicios en línea, implementación de buzones digitales para la comunicación electrónica con los contribuyentes, entre otros.

Sin embargo, el desarrollo tecnológico puesto al servicio de los contribuyentes es una condición necesaria, pero no suficiente, para medir la eficacia de una administración tributaria moderna. Resulta crucial que la tecnología sirva al procesamiento y análisis de la información con fines de control aduanero y fiscalización tributaria.

25 <http://www.Sunat.gob.pe/operatividadaduanera/fast/index.html>

26 <https://larepublica.pe/economia/2019/12/26/sunat-programa-de-falicitacion-aduanera-agilizo-operaciones-por-11-millones-700-mil-dolares>

# V. TECNOLOGÍA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Según Cosulich (1997, p.1), “las administraciones tributarias son esencialmente organizaciones procesadoras y generadoras de información. Sus insumos son información y sus productos son también información. Por tanto, una condición necesaria, aunque no suficiente, de los factores para lograr el éxito en la gestión de una Administración tributaria moderna, es utilizar tecnología informática de vanguardia y sistemas de información efectivos”. Es decir, no hay gestión adecuada de la información sin una tecnología moderna. Este tema es crucial en toda administración tributaria en la medida que estas se han convertido en singulares recolectoras de información, y el saber procesar y analizar sus grandes volúmenes de información para fines de control y fiscalización se constituye, hoy por hoy, en una línea divisoria entre la eficacia y la ineptitud.

La Sunat no ha venido haciendo lo suficiente en la incorporación y aplicación de la tecnología más adecuada que sirva de soporte a funciones cruciales como las de recaudación, cobranza y fiscalización. En su Plan Operativo Informático 2018, en el marco de un análisis FODA, el área informática de la Sunat –la Intendencia Nacional de Sistemas de Información (INSI) – identificaba las debilidades que se resumen en el cuadro 2.

A confesión de parte, relevo de pruebas. La Sunat tenía serias limitaciones para procesar y analizar grandes volúmenes de datos y ponerlos a disposición de los usuarios; su arquitectura de sistemas es muy antigua y compleja; la gestión de sus tecnologías de información no está formalizada; los usuarios internos se muestran insatisfechos con los servicios y la cartera de requerimientos informáticos que le brinda la INSI, lo que los ha conducido a buscar sus propias soluciones (construcción de pequeñas áreas informáticas que operan al margen de la INSI), entre otras debilidades.

## Cuadro 2

### INSI-SUNAT: Plan Operativo Informático 2018

N°	Listado de Debilidades
D1	Limitada capacidad de procesar, poner a disposición de los usuarios y de analizar grandes volúmenes de datos.
D2	Arquitectura de sistemas antigua y compleja, dificultando su operación y monitoreo.
D3	Planeamiento, control estratégico y gobierno de tecnologías de información (TI) no formalizado.
D4	Perfil de puestos y brecha de capacitación en TI no definidos.
D5	Insatisfacción de los usuarios de los servicios de TI respecto del manejo y priorización de la cartera de requerimientos informáticos.
D6	Nivel de calidad de las aplicaciones desarrolladas in-house no uniforme, debido al apremio en las nuevas implementaciones.
D7	Débil gestión de problemas e incidentes: limitada priorización de la atención a sistemas heredados con problemas recurrentes.

**Fuente:** SUNAT-INSI (2018).

Elaboración del autor.

La insatisfacción también se da por parte de los contribuyentes y usuarios de comercio exterior, quienes deben enfrentar las recurrentes “fallas de sistema”, que se presentan –en particular– durante los períodos de vencimiento de las obligaciones tributarias o de la regularización anual del impuesto a la renta. Ello, claro está, eleva los costos de cumplimiento; es decir, los costos que debe asumir todo contribuyente para cumplir con sus obligaciones tributarias.

En abril de 2019, la jefa de la Sunat de ese entonces –Claudia Suárez– resumía de esta manera lo que ella entendía por “transformación digital” de la Sunat: “del 2014 al 2018 la cantidad de boletas de venta y facturas electrónicas emitidas se ha multiplicado 14 veces, alcanzando alrededor de 1900 millones de comprobantes en el 2018. Además, se reciben más de 2 millones de Declaraciones Juradas y 260 mil libros electrónicos por mes, y más de 5 millones de registros por fuentes externas y 2 millones de declaraciones aduaneras por año”.<sup>27</sup>

El problema es que, si es esto lo que se entiende por “transformación digital”, se ha entendido solo la mitad de lo que dicho concepto debe significar para toda administración tributaria moderna. Esas cifras sirven para fundamentar que la Sunat está avanzando en la tecnología del *Big data*, pero ¿cuál es el uso que se le viene dando a estos grandes volúmenes de datos? ¿Cómo o cuánto han mejorado los procesos de recaudación, cobranza y fiscalización gracias a dicha información acumulada? Las respuestas a estas preguntas tienen que ver con el

<sup>27</sup> Sunat: Nota de Prensa N° 034-2019: La transformación digital de la Sunat contribuye a dar un mejor servicio y a ampliar la base tributaria. Gerencia de Comunicaciones, 24 de abril de 2019.

“análisis de datos”, es decir, la otra mitad del concepto de transformación digital, y ese es precisamente el talón de Aquiles de la Sunat.

En estricto, la Sunat ha avanzado de manera significativa en todo lo referente al servicio a los contribuyentes y usuarios de comercio exterior, lo que se traduce en una facilitación del cumplimiento voluntario; sin embargo, sigue teniendo serios problemas en materia de control, fiscalización, y –finalmente– con el saber explotar de manera óptima –mediante el uso eficaz de la infraestructura tecnológica– los grandes volúmenes de información que acumula diariamente.

Por ejemplo, según la Sunat, el Programa FAST –al cual ya nos hemos referido– le permitirá “poner en marcha un sistema integral de gestión de riesgo aduanero que utilizará procesos de selectividad automatizados para cubrir el universo de regímenes aduaneros, con tratamiento diferenciado por operador, así como la selección automatizada para el control extraordinario (previo y posterior)”<sup>28</sup>. Asimismo, en su última Memoria institucional (Sunat, 2025a), la Sunat informa sobre sus logros en materia de “Ciencia de datos” y sobre el hecho que el uso de “Big Data y la analítica” les ha permitido desarrollar “nuevas formas de trabajo para identificar y reconocer los niveles de riesgo vinculados al cumplimiento tributario”. Estos esfuerzos se concentran en cuatro iniciativas: Modelo Predictivo de Recuperación de la Deuda, Modelo Predictivo de Pérdida de Fraccionamientos, Modelo de Perfil de Riesgo de Sujetos Sin Capacidad Operativa y Perfil de Riesgo de Personas Naturales.

Todo lo anterior es muy interesante. El problema está en que al interior de la Sunat hace más de 20 años que se viene hablando –y se supone que implementando– las redes neuronales en la lucha contra la subvaluación y el contrabando. Asimismo, se viene utilizando el *Data Warehouse* para el almacenamiento y procesamiento de su Base de Datos Nacional que permita –por ejemplo– su aplicación en el análisis de datos rápido y eficiente, y el control y fiscalización tributarios y aduaneros. ¿De qué manera ha servido toda esta infraestructura tecnológica en la lucha contra la evasión fiscal y el contrabando durante los últimos 20 años? La Sunat sabe muy bien que cuenta con proyectos y procesos de innovación tecnológica que se han iniciado hace varios años, han ido cambiando de nombre con el tiempo, insumen recursos nada despreciables, pero –finalmente– no se implementan de manera eficaz. Estamos frente a lo que los especialistas califican como “automatización incompleta”, es decir, *softwares* que nunca fueron terminados y que, por ende, no pueden ser utilizados. La innovación tecnológica aplicada al control y la fiscalización es uno de los principales problemas que debe resolver la Sunat. Obviamente, ello se vincula de manera estrecha con un problema estructural de liderazgo, es decir, de gerenciamiento eficaz.

28 Ver al respecto: <https://larepublica.pe/economia/2019/12/26/Sunat-programa-de-falicitacion-aduanera-agilizo-operaciones-por-11-millones-700-mil-dolares/>.

# VI. LA INSERCIÓN DEL PERÚ EN LA FISCALIDAD INTERNACIONAL

La preocupación creciente de los países por avanzar en coordinaciones cada vez más estrechas en materia de fiscalidad internacional grafica muy bien los mayores riesgos que se atribuyen al avance de la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios. Esta preocupación se ha concretado en el denominado Plan BEPS, que son las siglas en inglés de *Base Erosion and Profit Shifting*.

El enfrentamiento coordinado del problema BEPS es relativamente reciente y resume la inquietud de un sistema fiscal internacional que no estaba preparado para enfrentar los nuevos retos que, en el plano tributario, plantean el proceso de globalización y la acentuación de la integración de las economías y los mercados nacionales. La OCDE<sup>29</sup> y el Grupo de los 20 (G-20)<sup>30</sup>, con el apoyo de varios países en vías de desarrollo, produjeron en septiembre de 2013 el Plan de acción BEPS, compuesto de 15 acciones. Según la OCDE (2016, p. 11), “con la adopción del paquete BEPS, los países miembros de la OCDE y del G20, así como los países en vías de desarrollo que han participado en su desarrollo, sentarán las bases de un sistema moderno de fiscalidad internacional conforme al cual los beneficios serán gravados allá donde tiene lugar la actividad económica y la creación de valor”.

En el caso del Perú, se abrió la posibilidad de incorporar experiencias y prácticas en temas tan importantes como operaciones con *commodities* por parte de empresas multinacionales, deducciones excesivas de gastos por intereses, abuso de los servicios intragrupo, así como el intercambio de experiencias en fiscalizaciones y herramientas de comparabilidad en materia de precios de transferencia, y los nuevos estándares en el intercambio automático de información.

La inserción del Perú en la fiscalidad internacional forma parte de un interés más amplio que apunta a su incorporación en el seno de la OCDE. Los pasos concretos comenzaron hace seis años y desde entonces el país ha continuado avanzando hacia dicho objetivo.

29 La OCDE es un organismo internacional establecido en 1961, integrado por poco más de 30 países, en su mayor parte economías de mayor desarrollo. Por América Latina son miembros México (incorporación en 1994), Chile (incorporación en 2010) y –de más reciente incorporación– Colombia y Costa Rica.

30 Grupo integrado por los países de mayores ingresos del mundo, pero también por economías emergentes de América Latina, como Brasil, Argentina y México.

- En octubre de 2014, la OCDE informaba que el Perú se había adherido al Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales liderado por ese organismo. En diciembre de ese mismo año, se suscribió el Acuerdo y Memorándum de Entendimiento del Programa País de la OCDE en Veracruz, México. El Perú se convirtió así en el primer país en inaugurar este nuevo instrumento de la OCDE.
- Desde el 31 de marzo de 2016, la OCDE reconoció oficialmente al Perú como país adherente a la Recomendación del Consejo sobre Principios para la Gobernanza Pública de las Asociaciones Público Privadas (APP).<sup>31</sup>
- También en 2016, el Perú dio pasos importantes para adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidos por la OCDE sobre el intercambio de información para fines tributarios, fiscalidad internacional, erosión de bases imponibles, precios de transferencia y combate contra la elusión tributaria. Ello se concretó en varios decretos legislativos publicados el 31 de diciembre de ese año.
- En junio de 2018, el Perú fue sede de la Quinta Reunión del Marco Inclusivo sobre BEPS en la que participaron 169 delegados de 79 jurisdicciones y de 5 organismos internacionales. La reunión fue realizada con el fin de analizar y discutir los avances en la implementación de los nuevos estándares mínimos a que se refiere el Plan BEPS.
- El 27 de julio de 2018, el Perú se convirtió en el Miembro 44 de la Convención Anti-Cohecho de la OCDE. Esta Convención, que entró en vigor en 1999, combate el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. En el plano nacional, dicha decisión tuvo como antecedente la entrada en vigor a principios de 2018 de la ley de responsabilidad corporativa, referente al soborno doméstico, el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
- En septiembre de 2018, la Sunat fue admitida a integrar el Grupo de Expertos de Planeamiento Tributario Agresivo de la OCDE (*ATP<sup>32</sup> Expert Group*), conformado por un grupo de AATT que tiene como objetivo promover la cooperación internacional mediante el intercambio de información sobre esquemas de planeamiento tributario agresivo, métodos de detección y estrategias de respuesta. Ello permitirá a la Sunat acceder al Directorio de Planeamiento Tributario Agresivo, que contiene más de 400 esquemas o modelos de elusión y evasión (traslado de bases imponibles hacia países de baja imposición). En su memoria institucional de 2018 (Sunat 2019b, p. 57), la Sunat anunciaba que, a partir de 2019, empezaría “a explotar la información contenida en dicho directorio para el cumplimiento de sus objetivos”.

31 Los Principios de Gobernanza Pública de las APP han sido incorporados en el Decreto Legislativo N° 1224 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 410-2015-EF, entre otras normas.

32 ATP: *Aggressive tax planning*.

- El 1 de septiembre de 2018 entró en vigor la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (CAAMMF), a la cual el Perú se había adherido en mayo de ese mismo año y la había suscrito desde octubre de 2017. Ello permitirá intercambiar información financiera y tributaria con los 152 países que integran el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE. Esta decisión nos permite formar parte del grupo de países que han emprendido una política de transparencia fiscal internacional y de lucha contra la evasión y elusión fiscal. La Convención, suscrita por 125 países, permitirá intercambiar información financiera y tributaria sobre ganancias de capital, intereses y regalías, entre otros, que los residentes peruanos tengan en el exterior, así como aquellas que los residentes del exterior tengan en el Perú. Dicho intercambio puede ser automático, a solicitud o de manera espontánea.

Actualmente, la CAAMMF es el principal instrumento internacional para aumentar la transparencia y combatir la evasión fiscal transfronteriza. Está permitiendo la implementación de dos mecanismos:

1. el intercambio automático de información contenida en los reportes País por País sobre las actividades de las empresas multinacionales, en el marco del Plan BEPS de la OCDE/G20;
2. el intercambio de información de cuentas financieras para identificar y contrarrestar los flujos financieros ilícitos.

En este contexto, en junio de 2018, la Sunat estableció la obligación de presentar dos declaraciones juradas informativas: el Reporte Maestro<sup>33</sup> y el Reporte País por País<sup>34</sup>, correspondientes al ejercicio fiscal 2017. De esta manera, el Perú implementaba la Acción 13 del Plan BEPS referente a la uniformización internacional de las declaraciones de precios de transferencia que las empresas deben presentar a sus administraciones tributarias.

Como parte del requerimiento mínimo del Foro Global, en agosto de 2018, el Perú reguló el concepto de Beneficiario Final y estableció la obligación de las personas y entes jurídicos de informar la identificación de dichos beneficiarios. Según la Sunat (2020, p. 14), en diciembre de 2019, “12 188 principales empresas informaron quiénes son las personas naturales que efectiva y final-

33 El Reporte Maestro es aplicable a aquellos contribuyentes que formen parte de un grupo cuyos ingresos devengados hayan superado las 20 000 UIT (UIT 2020 = S/ 4300. Por tanto, 20 000 UIT = S/ 86 millones) y hubieran realizado transacciones dentro del ámbito de aplicación de las normas de precios de transferencia, cuyo monto de operaciones sea igual o mayor a 400 UIT. El Reporte es de presentación anual y debe contener, entre otros, la estructura organizacional, la descripción del negocio o negocios y las políticas de precios de transferencia en materia de intangibles y financiamiento del grupo y su posición financiera y fiscal.

34 La presentación anual del Reporte País por País es aplicable a aquellos contribuyentes que formen parte de un grupo multinacional cuyos ingresos devengados en el ejercicio gravable anterior al que corresponde la declaración, según los estados financieros consolidados que la matriz del grupo multinacional deba formular, sean mayores o iguales a S/ 2700 millones. Este reporte debe contener, entre otros, la información relacionada con la distribución global de los ingresos, impuestos pagados y actividades de negocio de cada una de las entidades pertenecientes al grupo multinacional que desarrollen su actividad en un determinado país o territorio.

mente las poseen o controlan, lo que constituye una fuente importante para evaluar el traslado de beneficios”.

Para hacer efectivo el referido intercambio automático de información, la Sunat –en su calidad de autoridad competente para fines de intercambio– suscribió en noviembre de 2018 el Acuerdo de Autoridades Competentes para el Intercambio Automático del Reporte País por País, el mismo que entró en vigor al momento de su suscripción. De esta manera, la Sunat dejaba el camino expedito para intercambiar válidamente los reportes País por País de 2019 en adelante. Asimismo, en diciembre de 2018, el Perú suscribió la Declaración Unilateral que le permitirá llevar a cabo el intercambio automático del reporte País por País de 2017 y 2018.

En julio de 2019, la Sunat anunció que el Perú había iniciado el intercambio automático del Reporte País por País con 38 AATT del mundo. Para tal efecto, utilizó como medio de transmisión la plataforma CTS (*Common Transmission System*) de la OCDE.

Desde 2020, el Perú mantiene activas sus relaciones de intercambio bilateral de información con 57 jurisdicciones.

- En octubre de 2019, el Perú fue admitido en el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, el cual se encarga de elaborar y evaluar propuestas de mejora relativas a la tributación internacional, así como de su impacto en la tributación de los países. Se ocupa también de temas relacionados con las acciones del Plan BEPS, el cambio e implementación de las guías sobre precios de transferencia, la adecuación de los convenios para evitar la doble imposición, entre otros.

## Precios de transferencia

La implementación concreta de la regulación nacional sobre precios de transferencia ha caminado a pasos lentos en el Perú. Si bien su vigencia data de 2001, la obligación práctica de presentar una declaración jurada de precios de transferencia comenzó recién desde 2006. Se trataba de una declaración bastante general, con información elemental y sin mayor rigurosidad en cuanto a la fecha de presentación.

Esta preocupante flexibilidad en el control de los precios de transferencia continuó hasta mayo de 2014, cuando se anunció que –al mes siguiente– las empresas tenían que entregar de manera obligatoria el Estudio de Precios de Transferencia, porque ya no habría “más postergaciones como en el pasado”<sup>35</sup>. Sucede que el referido estudio es insumo fundamental para seleccionar a los contribuyentes que van a ser fiscalizados. Los que no presentaban sus estudios de precios de transferencia, debiendo hacerlo, eran pasibles de una multa, la misma que –sin embargo– tiene una gradualidad al 100 %; es decir, si la empresa regulariza antes

35 Declaraciones de Tania Quispe en el diario *Gestión*, lunes 12 de mayo de 2014.

que la Sunat la notifique por no haber efectuado la presentación, la rebaja es del 100 % de la multa. Así, después de 14 años de publicada la primera norma para regular los precios de transferencia en el Perú, la desidia reinaba en la Sunat, sin mayores avances en materia del control y la fiscalización correspondientes.

La presión para exigir a los contribuyentes involucrados la presentación de sus informes sobre precios de transferencia provino más bien por el lado de los convenios y acuerdos a los que el Perú se iba adhiriendo en el marco de la OCDE, a los cuales ya nos hemos referido. En enero de 2018, la Sunat estableció la forma en que aquellos contribuyentes sujetos a las normas de precios de transferencia deben presentar anualmente –a partir del ejercicio 2016– la declaración jurada informativa denominada Reporte Local, el cual debe contener las transacciones que generen rentas gravadas y/o costos o gastos deducibles para la determinación del impuesto a la renta. Asimismo, como ya fue mencionado, en junio de 2018, la Sunat estableció la obligación de presentar otras dos declaraciones juradas informativas: el Reporte Maestro y el Reporte País por País.

Como se ha podido observar, los pasos que se han venido dando para incorporar en nuestra legislación tributaria los desarrollos producidos en materia de fiscalidad internacional resultan meritorios. Sin embargo, su implementación concreta, es decir, los compromisos y las acciones de control y fiscalización que se derivan de dicha inserción, no se viene cumpliendo a cabalidad. Por ejemplo, si bien las decisiones adoptadas en materia del secreto bancario constituyen una mejora sustancial con respecto al secreto bancario absoluto que antes estuvo vigente en el país, el marco legal vigente no permite aún el intercambio automático de información. En efecto, el juez tiene 48 horas para resolver la solicitud del levantamiento del secreto bancario; en tanto que la entidad financiera tiene hasta diez días hábiles para proporcionar la información, plazo que puede ser prorrogado por similar período cuando medie causa justificada, a criterio del juez.

Por otro lado, además de la inercia en materia de control de los precios de transferencia, a la cual ya nos hemos referido, otro ejemplo de la complacencia de la Sunat y de la política tributaria lo constituye el manejo que se ha hecho de la norma antielusiva general. Esta fue introducida en la legislación peruana en julio de 2012<sup>36</sup>, mediante la modificación de la Norma VIII del Código Tributario y la inclusión de la Norma XVI - Calificación, elusión de normas tributarias y simulación, más conocida como “cláusula antielusiva”. El espíritu de la norma es contrarrestar el planeamiento tributario agresivo que practican no pocas empresas en el país mediante acciones elusivas: “no incumplo la ley, pero me aprovecho de sus vacíos para pagar menos impuestos” (Mendoza y De Echave, 2016).

Si bien la norma antielusiva está alineada con las recomendaciones de la OCDE, en el Perú ha tenido que afrontar una sostenida y monacorde oposición por parte del sector privado, asesorado por conocidos bufetes de abogados tributaristas y respaldado en una insistente campaña en medios de comunicación, cuyo principal argumento ha sido la supuesta “inseguridad jurídica” que dicha norma

36 Decreto Legislativo N° 1121 publicado el 18.07.2012.

generaría en las empresas al otorgar amplia discrecionalidad a la administración tributaria.

El trabajo de *lobby* que el sector privado llevó a cabo produjo el resultado esperado y la “cláusula antielusiva” no fue aplicada. Tania Quispe, jefa de la Sunat en ese entonces, dijo que la norma no sería aplicada hasta que esta institución no contara con el reglamento respectivo. El Congreso de la República también presionó en ese mismo sentido. La decisión política ya estaba tomada.

Recién hacia finales de 2019, siete años después de aprobada la norma antielusiva, la Sunat anunciaba que se había implementado un Comité Revisor, conformado por seis miembros (titulares y suplentes), “habilitando así la aplicación efectiva de la [referida] regulación que permite la lucha contra la elusión tributaria” (Sunat, 2020, p. 14).

Los logros importantes alcanzados en materia de inserción en la fiscalidad internacional son competencia –principalmente– de la política tributaria, aunque la Sunat también ha coadyuvado en dicho objetivo. Sin embargo, su implementación concreta en términos de control y fiscalización viene siendo demasiado complaciente y hasta desidiosa. En este campo, al igual que en la fiscalización doméstica, hay aún bastante trabajo operativo por hacer. Ello es exclusiva responsabilidad de la administración tributaria; es decir, de la Sunat.

# VII. LA EFICACIA DE LA SUNAT EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES PRINCIPALES

En las secciones precedentes hemos analizado el estado de situación de algunas de las funciones más importantes que cumple la Sunat. Es el caso de los servicios al contribuyente que esta ofrece, macroproceso de gestión de particular importancia para una administración tributaria en la medida que contribuye a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Ello se concreta a través del ofrecimiento de una serie de canales o medios para el suministro de los servicios que requiere el contribuyente, función que debe ir de la mano con el pleno respeto de los derechos que como tal le asisten.

Al respecto, debe reconocerse, por un lado, que el Perú es uno de los pocos países de América Latina –junto con El Salvador, Colombia, Argentina, Venezuela, Ecuador y México– que cuenta con una Defensoría del Contribuyente, aunque con atribuciones un tanto limitadas si la comparamos con la Defensoría con que cuenta la administración tributaria de Colombia (GBM, 2019). Por otro lado, hay excesos que deben corregirse. Así, por ejemplo, la misión del FAD del FMI que visitó la Sunat en enero de 2015, llamaba la atención sobre el hecho que “La potestad de Sunat para embargar automática y simultáneamente todas las cuentas corrientes en el proceso de cobranza administrativa también induce a pensar en una asimetría excesiva entre Sunat y el contribuyente”.

También nos hemos detenido en el tema de los RRHH y en el importante rol que les compete para asegurar el cumplimiento tributario. En cuanto al trabajo que efectúa el área informática de la Sunat, hemos resaltado las limitaciones que esta arrastra desde hace más de una década. Ambas actividades, administración y desarrollo de los RRHH, así como gestión de la información y de las TIC por parte de la INSI, forman parte de lo que se conoce como procesos de soporte, que coadyuvan en el cumplimiento de las funciones principales que competen a toda administración tributaria moderna.

Dentro de los procesos de soporte también está la función que cumple el área jurídica de las AATT. En el caso de la Sunat, un ejemplo del soporte jurídico es la contribución que esta efectúa en la elaboración de los proyectos de leyes y reglamentos que son propuestos al MEF para una mejor regulación de los temas tributarios en el ámbito nacional, pero también en las coordinaciones que se efectúan en el plano internacional, y que están conduciendo a una gradual inserción del país en la fiscalidad internacional.

Todas estas funciones de soporte debieran estar orientadas a apoyar la gestión de los procesos principales o primarios de la Sunat: recaudación, cobranza y fiscalización. Si una administración tributaria falla en el cumplimiento de estas funciones principales, estaremos frente a una institución poco eficaz. En las secciones precedentes hemos venido delineando lo que, desde nuestra perspectiva, constituyen carencias o debilidades que afectan el cabal cumplimiento de las funciones que le competen a la Sunat. Sin embargo, para evitar subjetividades, procederemos a analizar los principales resultados de algunas evaluaciones técnicas imparciales efectuadas por organismos internacionales sobre la gestión de la Sunat.

## 1. Las misiones del FMI

Las falencias de la Sunat en el plano operativo (recaudación, control, cobranza y fiscalización) son estructurales, por ende, de larga data. Durante la última década, misiones de la División de Administración Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas del FMI (FAD-FMI) han realizado frecuentes evaluaciones técnicas sobre el trabajo de la Sunat, y han efectuado recomendaciones que la Sunat cumplió a medias o simplemente nunca cumplió.

Por ejemplo, según Mendoza y De Echave (2016), una misión del FAD-FMI que visitó la Sunat en octubre de 2011, luego de efectuar un análisis de la organización, sus procedimientos y planes a esa fecha, formuló varias recomendaciones que giraban en torno a su modernización para “lograr la reducción sostenida de las brechas de incumplimiento”. Al cabo de dos años, en noviembre de 2013, la Sunat muy poco había avanzado en el logro de lo recomendado por el FMI: menos de la tercera parte de las recomendaciones de corto plazo habían sido cumplidas.

En enero de 2015, una misión del FAD-FMI reiteraba su preocupación con respecto a la velocidad menor a la esperada con que la Sunat venía implementando algunos proyectos claves para mejorar el cumplimiento tributario: la Sunat no había implementado aún una estrategia corporativa integral que ordenase el trabajo de las intendencias operativas tras el objetivo común de control y servicios basado en el análisis de riesgos de cumplimiento; es decir, los riesgos vinculados al no pago de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. Además, la misión del FAD-FMI evidenciaba su preocupación con respecto a “las serias deficiencias informáticas” de la Sunat.

En esa oportunidad, el FAD-FMI identificó, entre otras, las siguientes debilidades en los procesos de control y fiscalización de la Sunat:

- Insuficiencia de controles en el proceso de inscripción en el registro de contribuyentes, que puede dar lugar a la creación de empresas “fantasmas”.
- Falta de actualización en el registro de los contribuyentes.
- Proceso laxo de autorización de comprobantes de pago, que puede dar lugar a la impresión de gran número de facturas que sustenten créditos fiscales falsos.

- Carencia de control sobre empresas que solicitan la suspensión temporal de actividades y que podrían seguir generando facturas falsas.
- Insuficiente aprovechamiento de la información que se le requiere a los contribuyentes con fines de control.
- No se sistematiza y, consecuentemente, no se utiliza para el análisis de riesgos, los hallazgos y la experiencia de las áreas operativas en su lucha contra maniobras de evasión: operaciones no reales en el IGV, solicitud de devolución de créditos improcedentes en operaciones de exportación, activación de empresas que no pagan sus obligaciones y luego desaparecen, entre otras.
- La actualización del directorio de los grandes contribuyentes debiera ser más frecuente. Asimismo, este segmento de contribuyentes debiera ser controlado y fiscalizado no solo como empresas individuales, sino también como parte de grupos económicos.

Según la misión del FAD-FMI de enero de 2015, diferentes organismos internacionales, entre ellos el BID y el propio FMI, identificaban los problemas de los sistemas de tecnología de la información de la Sunat como la principal limitante para su desarrollo institucional. “Por una serie de razones, esta sigue siendo una asignatura pendiente en la transformación institucional de la Sunat, y de no resolverse en el corto plazo, corre el riesgo de convertirse en un escollo insalvable para cualquier cambio de paradigma”. Así, según la misión del FAD- FMI:

- Muchas de las debilidades percibidas en los procesos sustantivos de la Sunat están vinculados a la escasa capacidad de respuesta de la INSI a las demandas de la organización.
- Los sistemas tecnológicos, tanto para el negocio tributario como para el aduanero, siguen operando en condiciones no satisfactorias pues adolecen de serias deficiencias de arquitectura y de diseño.
- Pareciera que existe un divorcio entre los cursos de acción de la INSI y de las Intendencias de control.

En este contexto, en la declaración final de la visita oficial que el FMI efectuó al Perú hacia fines de 2019 (FMI, 2019), el personal técnico de dicho organismo concluía que “el coeficiente de ingreso tributario de Perú sigue siendo comparativamente bajo, con un avance modesto en los últimos 20 años”. Asimismo, nos advertían que “de no elevarse la recaudación, Perú no podrá atender prioridades en varias áreas, entre ellas la de infraestructura y la red de seguridad social”. Se nos recomendaba “seguir haciendo mejoras en la administración de ingresos fiscales, lo que exige mantener la capacidad de la Sunat para abocarse a su actividad principal y atraer personal de primer nivel”. Todo ello, claro está, poco antes del estallido de la pandemia Covid-19.

## 2. El diagnóstico TADAT

En marzo de 2017, la Sunat se sometió a un Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria, TADAT por sus siglas en inglés (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*). El TADAT es una herramienta de diagnóstico y valoración que utiliza el FMI y la OCDE para evaluar de manera estandarizada el funcionamiento eficaz y eficiente de cualquier administración tributaria del mundo. Se evalúan 28 indicadores clasificados en nueve áreas de resultados del desempeño (ARD). Cada indicador tiene de una a cuatro dimensiones, con un total de 47 dimensiones. Se pueden obtener cuatro calificaciones: A, B, C y D; donde “A” significa que el desempeño de la variable que se está evaluando cumple con los estándares internacionales; en el otro extremo, “D” califica un desempeño insuficiente.

Los resultados no sorprendieron a los que están familiarizados con la problemática de las administraciones tributarias en el contexto internacional: la administración tributaria del Perú opera dentro del promedio de las administraciones eficaces de América Latina, pero con serias deficiencias. De las nueve ARD que se evaluaron, el Perú presentó resultados por debajo de lo óptimo en ocho de ellas. A continuación, comentamos los resultados principales (ver cuadro 3).

### Cuadro 3

Perú: Resumen de la evaluación de desempeño TADAT, 2017

ARD	Indicador	Calificación	Resumen de la evaluación
<b>1: Integridad de la base de datos de contribuyentes registrados</b>			
	A1-1. Información exacta y fiable sobre los contribuyentes.	B	Algunos procesos para que las personas jurídicas actualicen su información no se pueden hacer en línea.  A pesar de los procesos automatizados para cruzar nueva información y las actualizaciones de los contribuyentes, no se cuenta con información para todos los segmentos de contribuyentes.
<b>2: Gestión eficaz de riesgos</b>			
	A2-5. Control y evaluación de las actividades de mitigación de los riesgos de cumplimiento.	B	No todas las actividades de mitigación son evaluadas y documentadas.

ARD	Indicador	Calificación	Resumen de la evaluación
	A2-6. Identificación, evaluación y mitigación de los riesgos institucionales.	D	Se presta una inadecuada atención a la gestión de riesgos institucionales, que se limita a los riesgos asociados con sistemas informáticos. Existe un plan de continuidad del negocio asociado a los sistemas informáticos, pero fue revisado por última vez en el 2012.
<b>4: Presentación oportuna de las declaraciones de impuestos</b>			
	A4-10. Cociente de puntualidad de presentación de declaraciones.	B+	El cociente de puntualidad en el IRPF (declaraciones presentadas dentro del plazo legal) está por debajo de los estándares internacionales.
<b>5: Pago oportuno de los impuestos</b>			
	A5-14. Puntualidad de los pagos.	C	El índice de puntualidad de los pagos no es tan alta en relación a las declaraciones de IGV presentadas.
	A5-15. Flujos y saldos de la mora tributaria.	D	El stock de mora tributaria es muy alto y se compone principalmente de deuda antigua. La mora de deuda tributaria cobrable representa más de la mitad del total de la deuda.
<b>6. Exactitud de la información declarada</b>			
	A6-16. Alcance de las medidas de verificación adoptadas para detectar y disuadir las declaraciones inexactas.	C+	Los casos de auditoría no se seleccionan de manera centralizada para todos los contribuyentes.  No se ha implementado la recopilación automatizada de datos y verificación cruzada a gran escala de declaraciones IRPF y IRPJ con la información de la Bolsa de Valores y proveedores basados en internet.
	A6-17. Grado en que existen iniciativas proactivas para promover la exactitud de las declaraciones.	B	Un sistema de dictámenes/consultas vinculantes privados está en las primeras etapas de su desarrollo. Los dictámenes vinculantes públicos sólo están disponibles si los solicita una organización que representa al contribuyente.
<b>7. Resolución efectiva de los litigios tributarios</b>			
	A7-19. Existencia de un proceso de resolución de litigios independiente, funcional y escalonado.	B	El mecanismo de revisión administrativa no es completamente independiente del proceso de auditoría.

ARD	Indicador	Calificación	Resumen de la evaluación
	A7-20. Tiempo que toma la resolución de litigios.	D	Sólo el 11% de las revisiones administrativas en la SUNAT se resuelven en un plazo de tres meses.
<b>8. Administración eficiente de la recaudación</b>			
	A8-23. Idoneidad del sistema de contabilidad de los ingresos fiscales.	C	El sistema automatizado de contabilidad de ingresos fiscales interactúa con el sistema de contabilidad del MEF, y es auditado internamente pero no externamente (por ley).
	A8-24. Idoneidad de la tramitación de las devoluciones fiscales.	C+	Sólo el 67% (en número de casos) y el 86% (por valor) de las devoluciones del IGV pagan o compensan dentro de la norma TADAD de 30 días.
<b>9. Rendición de cuentas y transparencia</b>			
	A9-26. Supervisión externa de la administración tributaria.	B	Se realiza una auditoría anual de los estados financieros de la SUNAT por parte de la Contraloría General de la República (CGR). Sin embargo, no se han mostrado evidencias de un programa general anual de auditorías de desempeño operativo conducido por la propia CGR.

**Fuente:** TADAT. Performance Assessment Report Perú. Mayo 2017.

Elaboración del autor.

En lo que se refiere a su base de datos de contribuyentes, el TADAT encontró deficiencias en cuanto a la posibilidad de que las empresas (personas jurídicas) puedan actualizar su información en línea. Asimismo, la Sunat no cuenta con información para todos los segmentos de contribuyentes. Claro está, estos resultados se refieren solo a los contribuyentes que ya se encuentran registrados en la administración tributaria. Si a ello le sumamos la gran cantidad de empresarios informales en el país y que, por ende, no están registradas en la Sunat, comprenderemos los altos niveles de evasión en el país.

El resultado precedente está estrechamente vinculado con la ARD “Gestión eficaz de riesgos”. El TADAT encuentra que la Sunat no evalúa ni documenta todas las actividades de mitigación de los riesgos de cumplimiento; es decir, aquellos vinculados al no pago de las obligaciones tributarias.

Asimismo, según los resultados del TADAT, la Sunat presta una inadecuada atención a la gestión de sus riesgos institucionales. Por ejemplo, si bien tiene mapeados los riesgos asociados a sus sistemas informáticos, su última revisión del plan de continuidad del negocio asociado a dichos sistemas data de 2012.

Es decir, a la fecha de la evaluación efectuada por el TADAT, el mapeo de los riesgos vinculados a los sistemas informáticos estaba totalmente desfasado. Como se podrá observar, este resultado es concordante con la evaluación crítica efectuada por las misiones del FAD-FMI sobre el trabajo de la INSI.

La Sunat obtiene las máximas calificaciones en todo lo referente al servicio que presta a los contribuyentes (facilitación del cumplimiento voluntario), pero descuida el control que debe ejercer sobre las obligaciones tributarias de estos últimos.

Así, el cociente de puntualidad en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que mide la cantidad de declaraciones que son presentadas dentro del plazo legal, está por debajo de los estándares internacionales. Lo mismo ocurre con la puntualidad en los pagos correspondientes a las declaraciones del impuesto general a las ventas (IGV) presentadas por los contribuyentes. Ello, obviamente, se traduce en moras y atrasos, lo cual determina que el stock de mora tributaria sea muy alto; esta se compone, principalmente, de deuda antigua. La mora de deuda tributaria cobrable<sup>37</sup> representa más de la mitad del total de la deuda.

El TADAT encuentra, también, que los casos de auditoría no se seleccionan de manera centralizada para todos los contribuyentes. Asimismo, la Sunat no ha implementado la recopilación automatizada de datos y verificación cruzada a gran escala de las declaraciones del IRPF y del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ) con la información de la Bolsa de Valores y proveedores basados en la Internet. Si la información no es la adecuada y suficiente, el control y la fiscalización caminan a tientas.

Otra de las limitaciones de la Sunat se relaciona con la eficacia y eficiencia en materia de resolución efectiva de los litigios tributarios. Solo el 11 % de las revisiones administrativas son resueltas por la Sunat en un plazo de tres meses, período que está dentro de los estándares internacionales. Sin embargo, el marco legal vigente en el país favorece esta ineficiencia, pues este establece un plazo de 9 meses para resolver las revisiones de las resoluciones de determinación en general y 12 meses si están relacionadas con precios de transferencia. Obviamente, de habérselo propuesto, la Sunat hubiese podido ejercer sus buenos oficios para que dicho marco legal se adecue a los estándares internacionales.

Un aspecto directamente vinculado con la administración eficiente de la recaudación, pero también con una gestión transparente, se relaciona con el hecho que el TADAT encuentra que el sistema automatizado de contabilidad de ingresos fiscales es auditado internamente, pero no externamente (por ley). Asimismo, solo el 67 % (en número de casos) y el 86 % (por valor) de las devoluciones del IGV se pagan o compensan dentro de la norma TADAT de 30 días.

Finalmente, si bien se realiza una auditoría anual de los estados financieros de la Sunat por parte de la Contraloría General de la República (CGR), no se mostraron

<sup>37</sup> La mora tributaria cobrable es el monto total de impuestos internos, incluyendo intereses y penalidades, que están vencidos para fines de pago y no sujetos a impedimentos de cobro.

evidencias de un programa general anual de auditorías de desempeño operativo conducido por la propia CGR.

Como acabamos de ver, todos los caminos conducen a problemas de eficacia en lo referente a control y fiscalización, agravados por los problemas estructurales del área de informática y de procesamiento de la información. Si bien el brindar un excelente servicio al contribuyente es actualmente un objetivo prioritario de las AATT modernas, y la Sunat lo viene cumpliendo muy bien, el control y la fiscalización para asegurar niveles adecuados de recaudación es una función que tiene que ver con la razón de ser de cualquier administración tributaria del mundo, más aún si esta pertenece a un país en vías de desarrollo; sin embargo, la Sunat la ha descuidado.

### 3. Evaluación de Aduanas

Así como el TADAT es una herramienta que permite evaluar la eficacia en la administración de los tributos internos, veamos a continuación otra herramienta de uso internacional que permite evaluar, esta vez, la eficacia del negocio aduanero.

Entre el 11 y el 28 de septiembre de 2017, la oficina de Aduanas de la Sunat tuvo su evaluación más reciente bajo los criterios del *Customs Assessment Trade Toolkit* (CATT) del Banco Mundial (2017), herramienta integrada de monitoreo para medir el desempeño de las Aduanas a través del tiempo.

La evaluación del CATT se efectúa a partir de 120 indicadores *benchmarks* de mejores prácticas internacionales relacionadas a las operaciones aduaneras. Algunos indicadores pesan más que otros para los resultados finales. Los indicadores se agrupan en siete dimensiones que resumen la condición general de una oficina de Aduanas. A su vez, estas siete dimensiones se sintetizan en dos índices: Práctica general y Desempeño general.

El Índice de Práctica General está compuesto de tres dimensiones: Orientación de Procesos, Pensamiento Estratégico y Transparencia. Mide la calidad de los aspectos formales de una oficina de Aduanas; es decir, mide su efectividad en manejar sus procesos, en documentarlos, y en cuán formal es en manejar su pensamiento estratégico.

El Índice de Desempeño General está compuesto de cuatro dimensiones: Control, Eficiencia, Efectividad y Facilitación. Mide cuán bien se ejecutan aquellas actividades que son medulares en una oficina de Aduanas; cuán efectivas y eficientes son dichas operaciones.

La herramienta CATT puede utilizarse para evaluar las fortalezas y debilidades relativas de una administración de Aduanas y compararlas con los resultados alcanzados por cualquier otra oficina de Aduanas del mundo, sin importar el tamaño de la organización, el volumen de comercio o el volumen de los impuestos recabados. Ello es así porque se trata de una metodología de evaluación que se aplica de manera estándar.

Para cada dimensión, el desempeño de una Aduana se presenta en una escala de cero a cien, donde cero significa que no se aplican las mejores prácticas internacionales de referencia (o *benchmark*), y una puntuación de 100 significa que se aplica cada uno de los indicadores *benchmark* de la mejor forma posible.

### Resultados de la evaluación

Los resultados del CATT muestran una clara mejora de la parte aduanera de la Sunat en todas las dimensiones entre 2011 y 2017. Así, en el lapso de seis años se ha avanzado en más de un 20 % en la escala de 0 a 100.

Sin embargo, tanto en sus índices de Práctica General como en los de Desempeño General, la oficina de Aduanas de la Sunat no ha variado su ubicación original de “Contendora” dentro de las cuatro categorías establecida por el CATT: Bajo desempeño, En progreso, Contendora y Clase mundial; es decir, la oficina de Aduanas de la Sunat no alcanza hasta el momento el rango de aduana de clase mundial.

De los dos índices ya mencionados, la calificación más baja se obtiene en Desempeño General (71.9), el cual mide precisamente cuán bien se están ejecutando aquellas actividades que son medulares en una oficina de Aduanas: control, eficiencia, efectividad y facilitación (ver cuadro 4).

#### Cuadro 4

*Customs Assessment Trade Toolkit (CATT): Resultados 2017*

Dimensiones	2011	2017
1 Orientación a procesos	57.92	86.36
2 Pensamiento Estratégico	39.46	73.46
3 Transparencia	69.23	77.50
4 Eficiencia	46.56	67.34
5 Efectividad	60.12	77.07
6 Control y Seguridad	54.49	75.38
7 Facilitación	45.53	66.67
<b>Desempeño general</b>	<b>51.99</b>	<b>71.90</b>
<b>Práctica general</b>	<b>52.23</b>	<b>79.40</b>

**Fuente:** Banco Mundial (2017).

Elaboración del autor.

El CATT identifica las siguientes limitaciones importantes en la oficina de Aduanas de la Sunat:

- Sistema sancionatorio que permite que irregularidades aduaneras importantes tengan baja sanción y, de esa manera, no se afecta el cambio de

comportamiento de los operadores incumplidores del comercio exterior. Este fenómeno también se extiende a los intermediarios.

- Una relativa baja autonomía en el presupuesto y en la capacidad de inversión.
- El área informática de Aduanas aún debe luchar recursos para su desarrollo con el nivel central de la Sunat.
- Expedición en los controles, ya que aún no se cuenta con métodos alternativos de control, como *scanner* y seguimiento electrónico de la carga, lo que incide en los tiempos de desaduanaje y en la efectividad de los controles.
- Coordinación con el área de tributos internos. Normalmente, los que incumplen sus obligaciones aduaneras también lo hacen en el ámbito de tributos internos, y viceversa. Una mejor coordinación en la fiscalización, en particular de los grandes contribuyentes, y sistemas en línea con la información compartida entre ambos negocios, puede ayudar a un mejor cumplimiento y mayor recaudación, en áreas económicas clave para el Perú, como la minería, pesca y agroindustria.

El informe del CATT concluye que las mejoras que la Sunat requiere para alcanzar la categoría de Aduanas de clase mundial dependen de los siguientes factores, entre otros:

- insistir en el profesionalismo y preparación de los RRHH y
- más recursos en el área informática: “Es particularmente importante el tema de sistemas, ya que prácticamente todas las mejoras a efectuar están basadas en buena medida en el apoyo informático de los procesos, para automatizar los rediseños de proceso en curso y futuros” (Banco Mundial 2017, p. 11).

Es decir, nuevamente, una evaluación externa autorizada llama la atención sobre las debilidades de la Sunat en materia de desarrollo tecnológico y sus sistemas de información. El informe del CATT recomienda una mejor coordinación y sistemas en línea en la información compartida entre tributos internos y Aduanas. Y aquí tenemos otro serio problema que aqueja a la Sunat. ¿La oficina de Aduanas va a querer compartir toda su información con tributos internos y viceversa? Lamentablemente, hasta el presente esto no ha ocurrido, lo cual representa una de las serias limitaciones del proceso de fusión que comenzó hace cerca de dos décadas.

En efecto, además de los problemas que tanto tributos internos como Aduanas tienen para cumplir de manera eficaz con sus funciones, otro problema que, desde el inicio del proceso de fusión en 2002, y hasta el día de hoy, no ha sido superado es su falta de integración operativa.

La decisión adoptada por el Perú de fusionar las administraciones de tributos internos y de Aduanas cuenta con opiniones a favor y en contra en la práctica internacional y en la literatura especializada en temas tributarios. Las ventajas son

varias, pero también se subrayan algunas desventajas. Sin embargo, en el Perú nunca se ha hecho lo suficiente para superar el hecho de que ambas oficinas trabajan, en la práctica, como compartimentos estancos; en particular, en todo lo referente al trabajo operativo de control y fiscalización, y la infraestructura tecnológica que les sirve de soporte. Ello ha impedido una sistemática fiscalización unificada de Tributos Internos-Aduanas, lo cual otorga ventajas a los evasores que desarrollan actividades tanto en el mercado nacional como en el mercado internacional.

Estrechamente vinculado a los problemas que acabamos de exponer, está el hecho que la Sunat no cuenta con un sistema de cuenta única para el registro y control de los contribuyentes. De este tema nos ocupamos a continuación.

#### 4. El Sistema de Cuenta Única del Contribuyente

Un Sistema de Cuenta Única es una herramienta que permite el registro centralizado de la información tributaria de todos y cada uno de los contribuyentes de un país. Facilita el control de las deudas y acreencias de las obligaciones tributarias, aduaneras y previsionales del contribuyente y/o usuario de comercio exterior; para tal efecto, se considera también la información de los procesos que afectan dichos saldos. Como la misma Sunat (2019a) lo reconoce, dicha herramienta le permitiría contar con “una cuenta única por contribuyente y/o usuario de comercio exterior, integrando información de tributos internos y aduaneros”, lo cual potenciaría un “control integral y centralizado”.

Desde que su Perfil de Proyecto de Inversión Pública para construir un Sistema de Cuenta Única del Contribuyente (CUC) fuese declarado “viable” el 14 de marzo de 2014 (Código SNIP 282107), la Sunat no ha logrado implementarlo hasta el presente. Hasta septiembre de 2019, las convocatorias públicas que dicha institución había efectuado para la contratación de una firma consultora que se haga cargo del proyecto habían sido declaradas “Desiertas” o “Canceladas”.

Según la Sunat, el no contar con esta herramienta le impide “mejorar la efectividad de los procesos de recaudación, control de la deuda y cobranza a fin de mejorar el cumplimiento voluntario facilitando la declaración, el pago y la información que se brinda al contribuyente y/o usuario de comercio exterior”. A 2019, la Sunat tenía que reconocer lo siguiente: “Actualmente no todos los eventos que afectan el saldo de la deuda y de los créditos están integrados o automatizados. Ello tiene como consecuencia que la Administración no esté en la capacidad de determinar en forma certera y oportuna dichos saldos para su gestión, generando mayor carga operativa en las áreas de Control de la Deuda y de Cobranza, que se ven en la necesidad de efectuar controles manuales y reprocesos” (Sunat, 2019a, pp. 5-6).

Una vez más, a confesión de parte, relevo de pruebas. Solo por poner un ejemplo, actualmente, la determinación del saldo deudor para los principales contribuyentes (PRICO) se realiza en un sistema distinto al que se efectúa para los medianos y pequeños contribuyentes (MEPECO); asimismo, cada uno de estos

sistemas opera con criterios distintos, como el que se aplica para el arrastre del saldo a favor.

Según la información sobre deuda pendiente de cobro como porcentaje de los ingresos totales (incluye intereses y penalidades) obtenida en la segunda ronda de la encuesta Internacional ISORA, con información a 2017 (Díaz de Sarralde, 2019), el Perú se cuenta entre los países que registran las ratios más elevadas (141.5 %), junto con Grecia (224.8 %), Italia (188.9 %) o Brasil (157.8 %). Entre los países de América Latina con las ratios más bajas se encuentran: Argentina (4.7 %), Costa Rica (5.9 %), Colombia (14.9 %), México (17.7%), entre otros.

El contar con un sistema de cuenta única potencia no solo el sistema de recaudación de una administración tributaria, sino también –o principalmente– los sistemas de cobranza de deuda morosa, así como el control y fiscalización. Ello es así porque dicho sistema debe incluir todos los impuestos, de tal manera que se pueda observar en forma completa el comportamiento tributario de los contribuyentes. La pregunta es porqué hasta el momento la Sunat no ha concretado un proyecto de tal importancia. Las desventajas son enormes. Los inconvenientes que existen en los sistemas de recaudación y de control de la deuda se reflejan, por ejemplo, en las dificultades que existen para obtener saldos confiables de deuda o efectuar cambios masivos de jurisdicción, los cuales deben ser resueltos mediante complejos procesos de depuración manual: los analistas de deuda realizan aproximadamente 25 cruces para depurar los saldos. Según la misión del FAD-FMI que visitó la Sunat en enero de 2015, esto es resultado de los “problemas estructurales de los sistemas informáticos” de la Sunat.

Como referencia internacional, ya desde 2006 la administración tributaria de Argentina comenzó el diseño y desarrollo de su sistema de cuenta única (o sistema de cuentas tributarias) que actualmente está en plena operación. Asimismo, AATT como las de Colombia, Guatemala, Panamá y Honduras ya utilizan un sistema de cuenta única.

## 5. Planeamiento institucional a futuro y brechas de implementación

La Sunat formula anualmente instrumentos de planeamiento estratégico y operativo para orientar y hacer seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la institución, alineados a los estándares internacionales y los puntos de mejora señalados por los diagnósticos previamente descritos.

En el Plan Operativo Institucional Multianual 2025-2027, se presenta la declaración de políticas institucionales, así como la lista de objetivos estratégicos institucionales a aplicar:

1. Mejorar el cumplimiento tributario y aduanero de los administrados (OEI.01)
2. Fortalecer la seguridad de la cadena logística en el comercio exterior (OEI.02)

3. Facilitar las operaciones lícitas en el comercio exterior (OEI.03)
4. Fortalecer las capacidades de gestión institucional (OEI.04)
5. Fortalecer a gestión de riesgo de desastres (OEI.05)

Estos objetivos estructuran una política de administración tributaria y aduanera orientada a la facilitación de servicios, procesos, atención rápida de controversias, así como la modernización de los procesos internos y para los contribuyentes. Estos objetivos están alineados a las sugerencias de los informes y evaluaciones del FMI, TADAT y CATT sobre la modernización de servicios y mejora de la atención.

Adicionalmente, existe el Plan de Gobierno Digital 2025-2027 que plantea objetivos adicionales basados en los desafíos de la implementación de gobierno digital que enfrenta la Sunat<sup>38</sup> y alineados con los Objetivos Estratégicos de la institución previamente planteados:

1. Implementar servicios digitales innovadores y accesibles que faciliten el cumplimiento tributario y aduanero (OGD 1).
2. Mejorar la eficiencia de la Sunat respecto de los servicios que brinda a los contribuyentes y usuarios aduaneros, mediante la digitalización de sus procesos (OGD 2).
3. Impulsar el desarrollo de servicios digitales interoperables con las entidades del estado y sectores estratégicos, a partir de una infraestructura flexible y escalable (OGD 3).
4. Desarrollar la gestión de riesgos de cumplimiento, a partir del uso intensivo de tecnologías emergente, así como del desarrollo de modelos de datos analíticos y predictivos que permitan la detección de incumplimientos tributarios y aduaneros (OGD 4).
5. Impulsar una Administración Tributaria Aduanera confiable sobre la base del uso de una plataforma informática con niveles adecuados de disponibilidad, integridad, seguridad y confidencialidad en la información que gestiona, asegurando su gobernabilidad y capacidad de respuesta frente a nuevas amenazas y desafíos a nivel digital (OGD 5).

Estos componentes evidencian un trabajo articulado de la Sunat para poder adherirse a estándares internacionales; sin embargo, según el Informe de Gestión de Resultados de 2024, los principales proyectos de transformación digital (entre ellos la Cuenta Única del Contribuyente, el Modelo Integral de Gestión Electrónica del IGV, el Control Electrónico de la Trazabilidad de Mercancías, el Nuevo Proceso y Sistema de Recaudación y Gobernanza y el Ecosistema Analítico) siguen en fase de implementación activa. En simultáneo, el programa Fronteras SMART, enfocado en mejorar los mecanismos de control aduanero, también sigue en implementación.

<sup>38</sup> Estos han sido definidos y aprobados por la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia de Consejo de Ministros (Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 005 – 2018-PCM/SEGDI).

Si bien los progresos están reportados en el Anexo I de resultados alcanzados en 2024, la falta de implementación integral de estos proyectos impide garantizar la mejora estructural de la administración tributaria. Considerando que la necesidad de estas mejoras fue planteada, en su mayoría, por diagnósticos de instituciones internacionales desde al menos 2015, ello demuestra que la Sunat cuenta con los lineamientos y marcos de política necesarios, pero enfrenta brechas de ejecución que limitan la consolidación de una administración tributaria más eficaz, eficiente, sostenible y que se alinee con estándares internacionales.

# VIII. GOBERNANZA Y MANEJO INSTITUCIONAL DEL LIDERAZGO EN LA SUNAT

Desde la fundación de la Sunat en 1988<sup>39</sup>, la designación de la máxima autoridad de dicha institución se lleva a cabo por el presidente del Perú a propuesta del ministro de Economía y Finanzas en funciones. En 2011, se publicó la Ley de Fortalecimiento de la Sunat<sup>40</sup> con el objetivo de otorgar mayor autonomía a la autoridad tributaria en el uso de recursos financieros, la gestión de recursos humanos y definición de sus planes operativos. Uno de los principales mecanismos establecidos para garantizar esta autonomía fue la estabilidad en el cargo de Superintendente Nacional, fijando un periodo de cinco años para garantizar la continuidad de políticas, estrategias y planes institucionales.

Este diseño normativo reconoce que la jefatura de una administración tributaria requiere un horizonte temporal que trascienda del contexto político. No es un elemento accesorio, sino un instrumento de blindaje institucional enfocado en el fortalecimiento de la gobernanza y autonomía efectiva de la Sunat.

Los cargos de Superintendentes de la Sunat no tenían una alta rotación antes de la publicación de la Ley de Fortalecimiento de la Sunat; sin embargo, su duración promedio no era la óptima: los superintendentes duraban aproximadamente 1 año y 171 días a cargo de la jefatura máxima de la Sunat entre 1988 y 2011.

Por lo tanto, si bien la medida legislativa impulsada por el Gobierno de Humala resulta adecuada y coherente con los principios de institucionalidad del liderazgo de la autoridad tributaria; esta no ha tenido un efecto adecuado ya que, desde la aplicación de la Ley N° 29816 y la salida de Tania Quispe Mansilla como Superintendente Nacional, ningún nuevo jefe de la Sunat ha durado el periodo completo de cinco años establecido en la Ley N° 29816 (ver cuadro 5), afectando la implementación de planes estratégicos multianuales y el liderazgo esperado del titular de una institución como la autoridad tributaria y aduanera nacional.

39 Mediante la Ley N° 24829 publicada el 08.06.1988 y el Decreto Legislativo N° 501 que establece la Ley General de la Superintendencia de Administración Tributaria publicado el 29.11.1988.

40 Ley N° 29816 publicada el 22.12.2011.

**Cuadro 5**

Superintendentes de la SUNAT y duración en el cargo (1988-2025)

Superintendente	Periodo		Tiempo en el cargo
	Inicio	Fin	
1 Alfredo Jalilie Awapara	1988	1989	1 año
2 Jorge Torres Aciego	1989	1990	1 año
3 Humberto Rivas Grados	1990	1991	1 año
4 Manuel Estela Benavides	1991	1992	1 año
5 Sandro Fuentes Acurio	1992	1994	2 años
6 Adrián Revilla Vergara	1994	1997	3 años
7 Jorge Baca Campodónico	1997	1998	1 año
8 Jaime Ibérico Ibérico	1998	2000	2 años
9 Enrique Díaz Ortega	2000	2000	1 año
10 Rosario Almenara Díaz de Pezo	2000	2000	1 año
11 Luis Alberto Arias Minaya	2000	2001	1 año
12 Beatriz Merino Lucero	2001	2003	2 años
13 Nahil Liliana Hirsh Carrillo	2003	2007	4 años
14 Laura Berta Calderón Regio	2007	2008	1 año
15 Manuel Velarde Dellepiane	2009	2010	1 año
16 Nahil Liliana Hirsh Carrillo	2010	2011	1 año
17 Tania Lourdes Quispe Mansilla	2011	2015	5 años
18 Víctor Martín Ramos Chávez	2015	2016	1 año
19 Víctor Shiguiyama Kobashigawa	2016	2018	2 años
20 Claudia Liliana Concepción Suárez Gutiérrez	2018	2020	2 años
21 Luis Enrique Vera Castillo	11/05/2020	05/03/2024	3 años y 10 meses
22 Gerardo López Gonzales	05/03/2024	03/10/2024	7 meses
23 Víctor Mejía Ninacondor	03/10/2024	22/03/2025	5 meses
24 Marilú Llerena Aybar	22/03/2025	03/10/2025	6 meses
25 Edward Tovar Mendoza	03/10/2025	28/10/2025	25 días
26 Javier Franco Castillo	28/10/2025	presente	-

Fuente: MEF y Diario El Peruano<sup>41</sup>. Elaboración: CooperAcción.

Como se observa en el cuadro 5, luego del período de Tania Quispe (2011-2015), etapa en la que se inició el proceso de reforma y fortalecimiento institucional de la Sunat durante el Gobierno de Ollanta Humala, los titulares de la Sunat no lograron cumplir el mandato legal de cinco años. En el periodo 2015-2024 (marzo), la permanencia promedio de los titulares de la Sunat fue de 2 años y 188 días, lo que evidencia una brecha entre el diseño normativo y su aplicación.

El período 2020-2024 fue una excepción, ya que se tuvo únicamente a un Superintendente. Su designación se lleva a cabo justo antes de la declaratoria de emergencia por la pandemia de COVID-19 y termina en 2024: una duración en el cargo de 3 años y 361 días.

Desde marzo de 2024, la duración promedio en el cargo de los Superintendentes se reduce a 139 días (aproximadamente 4.6 meses), lo que constituye un escenario de marcada inestabilidad en el liderazgo institucional. El caso más extremo ha sido el Edward Tovar Díaz, con una duración en el cargo de apenas 25 días, en el mes de octubre 2025.

Según la OCDE (2025), el fomento del liderazgo y la planificación de la sucesión son importantes para la continuidad y estabilidad dentro de la administración tributaria. Igualmente, en la gestión pública, los primeros años del cargo suelen ser de “reconocimiento del terreno” debido a que se suele tener cambios con cada nueva administración. De acuerdo con De Michele et al. (2025), estos cambios pueden provocar discontinuidades en las políticas públicas e interrupción en la prestación de servicios de las instituciones.

La alta y frecuente rotación de la máxima autoridad de la Sunat se aparta de las buenas prácticas internacionales, para las que la estabilidad de liderazgo es un pilar fundamental para llevar a cabo el plan estratégico y las políticas de la institución. En resumen, la inestabilidad que la Sunat presenta en los últimos años debilita la capacidad de la institución de ejecutar su plan estratégico, mantener políticas consistentes en el tiempo y preservar su autonomía operativa.

Si analizamos la situación del Banco Central de Reserva del Perú (en adelante, BCRP) tenemos una línea de base sólida de gobernanza y manejo institucional que contrasta con la Sunat. Desde 1993, se le asignó autonomía, dentro del marco de su Ley Orgánica y se mantuvo la designación del puesto de la presidencia del directorio del BCRP, a cargo del Presidente de la República<sup>41</sup>. Si comparamos la duración de los titulares de la Sunat con los del BCRP, podemos notar una enorme diferencia, ya que en el ente emisor se presentan períodos de continuidad mayores. Destaca la última etapa, con la prologada permanencia de Julio Velarde desde 2006 (ver cuadro 6).

41 El Ejecutivo (desde Presidencia) designa a cuatro directores, dentro de los cuales está incluido el presidente del Directorio y el Congreso de la República elige a tres directores y ratifica al presidente del Directorio.

**Cuadro 6**

Presidentes del Directorio del BCRP y duración en el cargo (1987 – 2025)

Presidente del Directorio	Periodo		Tiempo en el cargo
	Inicio	Fin	
Pedro Coronado Labó	1987	1989	3 años
Jorge Chávez Álvarez	1990	1991	2 años
Germán Suárez Chávez	1992	2000	9 años
Richard Webb Duarte	2001	2002	3 años
Javier Silva Ruete (con licencia en 2004)	2003	2004	2 años
Oscar Dancourt Masías (vicepresidente, encargado de la presidencia)	2005	2005	1 año
Julio Velarde Flores	2006	presente	20 años

**Fuente:** BCRP<sup>42</sup>. **Elaboración:** CooperAcción.

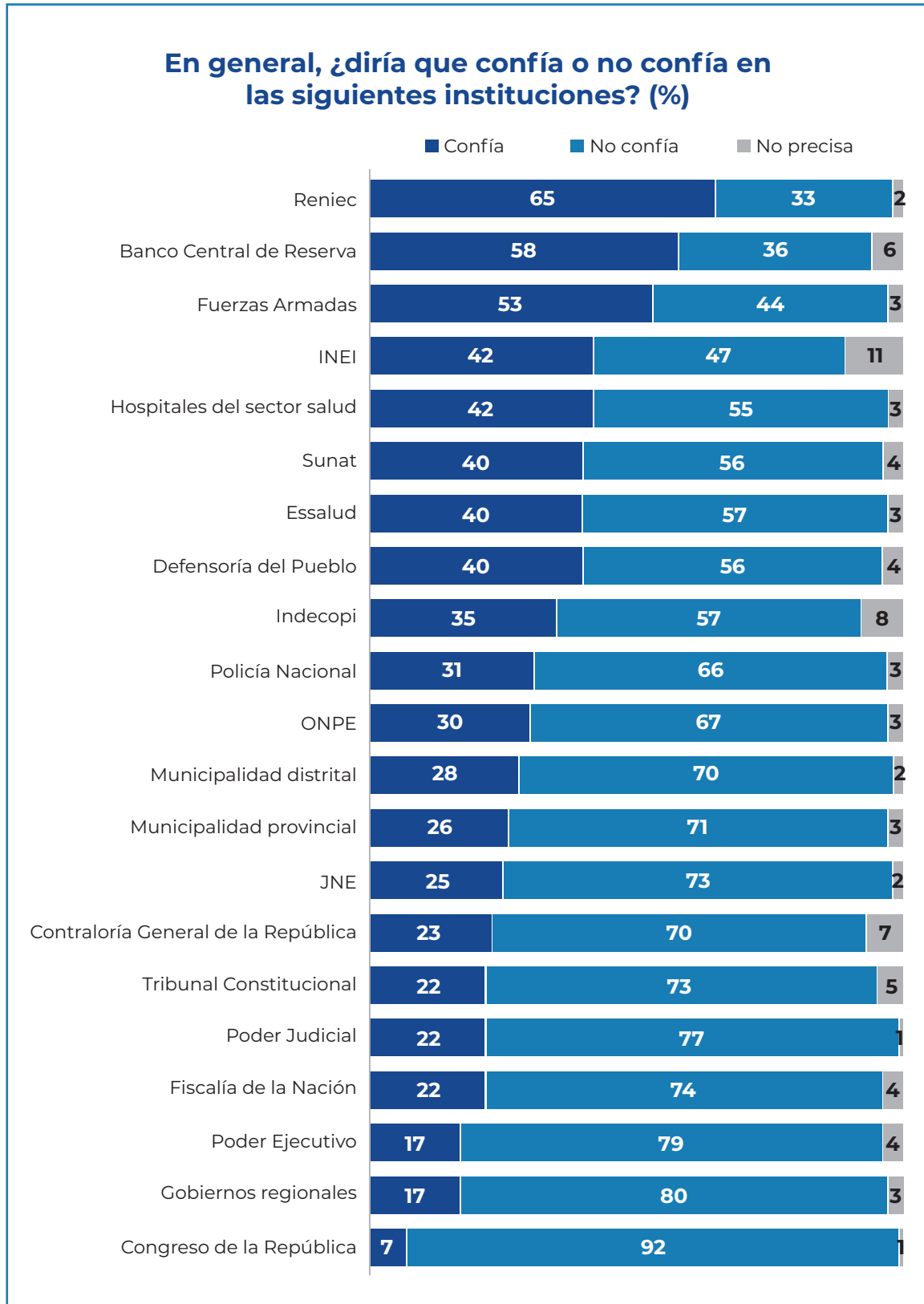
Cabe precisar que ambas instituciones pasaron por reestructuraciones o reformas, aunque con objetivos distintos: mientras la reestructuración del BCRP respondió a la necesidad de reforzar la autonomía de la institución frente al Ejecutivo, la reforma institucional de la Sunat tuvo como objetivo dar estabilidad temporal a la máxima autoridad, para poder asegurar la continuidad de las políticas institucionales.

La finalidad del análisis se orienta a ilustrar cómo la estabilidad de los altos mandos incide en la legitimidad y genera una mayor confianza para el ejercicio de sus funciones. En 2024, un estudio de Ipsos Perú reflejó el estado de la confianza ciudadana en distintas instituciones del país: el 58 % de peruanos confiaba en el BCRP, ocupando el segundo lugar del ranking. La Sunat, por otro lado, se encuentra en el sexto puesto del ranking con un 40 % de confianza de parte de la población (ver gráfico 8).

42 <https://www.bcrp.gob.pe/docs/sobre-el-bcrp/historial-de-autoridades-del-banco.pdf>

### Gráfico 8

Confianza en Instituciones Públicas (Octubre 2024)



Fuente: Ipsos (2024).

La elevada rotación de la jefatura de la Sunat plantea un escenario de inestabilidad e incluso de posibles influencias políticas en la institución<sup>43</sup>, que afecta la credibilidad, tanto en el seno de sus trabajadores, como también en los contribuyentes. Si bien existe una ley que le da los lineamientos técnicos para operar rigurosamente, esta no se viene cumpliendo de manera adecuada y está afectando a la recaudación y la legitimidad de la institución.

Esta alta rotación no solo debilita procesos internos, sino que afecta el objetivo de la institución: mejorar la recaudación. En los últimos dos años, tanto los ingresos tributarios como la presión tributaria no han tenido un crecimiento acorde con las necesidades fiscales del país, ni con las condiciones favorables de la economía global. Como se planteó en la primera sección, incluso con factores como una renta extraordinaria vinculada a términos de intercambio muy favorables, la administración tributaria no ha logrado capturar eficientemente estos ingresos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025) señala que, en América Latina y el Caribe, el potencial de la política fiscal se ve limitado por obstáculos de carácter estructural como la informalidad, la evasión tributaria, los gastos tributarios y las debilidades institucionales. En esta línea, el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las autoridades tributarias (incluyendo la estabilidad institucional y la adecuada gestión de recursos humanos) permitiría fortalecer la política fiscal y aspirar a la ampliación de los ingresos en un horizonte de mediano plazo.

---

43 Javier Eduardo Franco es nuevo jefe de SUNAT: el sexto en dos años | hnews | Economía | La República

# CONCLUSIONES

1. Tan importante como el buen desempeño de una política tributaria es su implementación y, en el Perú, la institución encargada de cumplir esta función es la Sunat. En las últimas décadas, el sistema tributario del Perú ha mostrado serias limitaciones: actualmente, estamos frente a un sistema altamente complejo, una política tributaria contradictoria y una administración tributaria que se mueve por inercia. Un componente central de cualquier reforma tributaria tiene que enfocarse en el funcionamiento de su administración.
2. Esta sumatoria de involuciones se ha traducido en altos niveles de evasión e incumplimiento fiscal, gastos tributarios cuya eficacia no se mide y terminan beneficiando a pocas empresas, y una presión tributaria estructuralmente baja para los promedios internacionales. Estos resultados, tomados en conjunto, son responsabilidad tanto de la política tributaria como de la administración tributaria. En el presente informe, nuestra atención se ha centrado en las responsabilidades que le competen a esta última, es decir, a la Sunat.
3. En lo que va del presente siglo, los mejores resultados en materia de presión tributaria se han obtenido durante coyunturas internacionales favorables. Es decir, durante el alza del precio de los *commodities* que exportamos, lo que ha determinado el incremento de los ingresos fiscales. Por tanto, en una mirada de largo plazo, la administración tributaria del Perú ha jugado un rol pasivo en el objetivo de alcanzar una mayor presión tributaria.
4. En la gestión de los RRHH, la Sunat no ha terminado de implementar un sistema de carrera laboral. La política de contratación de trabajadores CAS no ha ayudado al logro de dicho objetivo. Reestructuraciones organizacionales recurrentes han generado superposición de funciones y una situación inestable en los niveles medios de dirección. Ello afecta la gobernanza de la administración tributaria, incluso si se cuenta con recursos presupuestales suficientes, sin llegar a ser óptimos. El nuevo congelamiento de sus remuneraciones contribuye al descontento de los trabajadores de la Sunat.
5. En todo lo referente a servicios al contribuyente, sustentados en una adecuada infraestructura tecnológica, la Sunat viene actuando dentro de los estándares internacionales que corresponden a una administración tributaria moderna. Ello contribuye de manera significativa a fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

6. Los sistemas informáticos de la Sunat no están coadyuvando de manera efectiva al cumplimiento de la principal función de toda administración tributaria, cual es, ampliar la base tributaria e incrementar la recaudación a partir de un trabajo sistemático de control y fiscalización. En un país con una economía informal muy extensa y altos niveles de evasión, los logros en materia de “cumplimiento voluntario” resultan insuficientes, pues este involucra solo a los contribuyentes que ya están registrados en la Sunat.
7. La incomprensible demora en el establecimiento de la Cuenta Única del Contribuyente determina que, actualmente, la Sunat no cuente con información lo suficientemente confiable, actualizada e integrada, sobre las obligaciones tributarias y aduaneras de los distintos segmentos de contribuyentes y usuarios del comercio exterior. Ello influye de manera negativa en la eficacia de la cobranza de deudas, pero también en el control y fiscalización.
8. El Perú ha efectuado importantes avances en su adhesión a las mejores prácticas en materia de fiscalidad internacional. Sin embargo, no se está poniendo el mismo entusiasmo en la implementación concreta de las mismas; es decir, en el cumplimiento de los compromisos y las acciones de control y fiscalización que se derivan de dicha inserción.
9. La Sunat sigue careciendo de una estrategia institucional integral de cumplimiento tributario. Parte de esta falencia se grafica en el hecho que tanto tributos internos como Aduanas no efectúan un trabajo operativo coordinado.

Por ejemplo, hasta la actualidad, la oficina de Aduanas de la Sunat no contaría con un laboratorio químico especializado en todo lo referente a certificación de la calidad o ley de los metales, sobre cuya base se establece el precio de venta del mineral<sup>44</sup>. El ejemplo no es anecdótico en un país donde el 60 % de sus exportaciones proviene de la minería metálica y una parte significativa de este comercio se efectúa entre empresas vinculadas. Por ende, este sector debe estar sujeto al control y fiscalización en materia de precios de transferencia, función que recae en el área de tributos internos, pero que debe contar con el apoyo de Aduanas.

10. La administración tributaria del Perú tiene un serio problema con el establecimiento y –sobre todo– ejecución de una planificación estratégica como proceso sistemático, incluso si cuenta con herramientas y metodologías reconocidas internacionalmente (por ejemplo, el uso del Cuadro de Mando Integral o BSC - *Balanced scorecard*). Como dice Lemgruber (2017), esta es una deficiencia extendida en los países en desarrollo, en los que la cultura de resultados y desempeño no es práctica común, lo que afecta significativamente la efectividad de la administración tributaria. Según esta autora, tres de los factores que más debilitan los procesos de

44 Al cierre de esta edición no hemos contado con información que indique lo contrario.

reforma y modernización en la administración tributaria de estos países son: la baja capacidad gerencial, la falta de una estrategia estructurada de reforma y la ausencia de una cultura de medición de desempeño.

11. El liderazgo “volátil” que ha caracterizado a la Sunat en los últimos años se aleja de los estándares internacionales de gobernanza de las administraciones tributarias y limita la adopción de buenas prácticas a largo plazo. Esta inestabilidad debilita la continuidad de política tributaria y aduanera entre gobiernos, interrumpe procesos de reforma institucional y disminuye la credibilidad de la institución, afectando su capacidad para recaudar ingresos.

Al hacer un análisis comparativo con la solidez del liderazgo del BCRP, se evidencia una mayor confianza de la población en la institución: 58% de confianza en 2024<sup>45</sup>, en contraste con el 40 % de confianza a la Sunat. Ambas instituciones tienen un rol importante para la economía del país, pero la gestión de recursos humanos del BCRP (sobre todo en el rol de la máxima autoridad) sigue los estándares internacionales y ha permitido, justamente, la continuidad de políticas ya establecidas, el seguimiento de una línea de política monetaria que no es afectada por la alta volatilidad política que caracteriza al país. La Sunat no ha logrado estabilizar la alta rotación de su máxima autoridad, lo cual hace que el puesto sea ajeno a la continuidad de políticas tributarias y fácilmente controlado por intereses políticos.

<sup>45</sup> Ipsos Perú (2024).

# RECOMENDACIONES

1. Además del manejo autónomo con que cuenta en el diseño de su estructura interna, la Sunat debe disponer también de la suficiente autonomía en la gestión de su presupuesto corriente y de su presupuesto de capital: ello contribuirá a una gestión técnica y discrecional de sus funciones principales. En la encuesta ISORA efectuada en 2017 (Díaz de Sarralde, 2019), la administración tributaria del Perú declaraba que no contaba con autonomía en ambas gestiones, lo cual contrasta con la tendencia predominante en la mayor parte de las AATT de América Latina y el Caribe. Todo indica que está situación continúa.
2. La Sunat debe concluir con la implementación de un adecuado sistema de carrera laboral para sus trabajadores, lo cual –acompañado de remuneraciones justas en función de la productividad– debe brindarles certidumbre en cuanto a su futuro profesional en esa institución. Ello coadyuvará a la recuperación de la mística que caracterizó a sus trabajadores durante la primera década de su creación.
3. La Sunat ha descuidado sus funciones más importantes: recaudar, cobrar y fiscalizar. En tal sentido, se recomienda reforzar el trabajo en estos campos, no solo asignando el personal más idóneo, sino, principalmente, mediante el uso de la Big data y del análisis de esta, con el respaldo de una adecuada infraestructura tecnológica. El trabajo de control y fiscalización debe insistir en un enfoque de grupos económicos en el caso de los grandes contribuyentes, y de controles masivos en el caso de los micros, pequeños y medianos contribuyentes. En este contexto, la Sunat no debe demorar más la implementación de la Cuenta Única del Contribuyente.
4. El área de sistemas de información de la Sunat debe ser sometida a una evaluación internacional imparcial por parte de especialistas tributarios e informáticos, que conduzca a su completa reestructuración. La INSI debe convertirse en una piedra angular en el objetivo de control y fiscalización para aumentar la presión tributaria, lo cual no viene ocurriendo hasta el presente. Esta recomendación se ve respaldada por evaluaciones técnicas imparciales efectuadas por organismos internacionales como el FMI, la OCDE y el Banco Mundial.
5. La Sunat debe resolver, en el plazo más corto posible, el problema cuya solución ha venido postergando desde 2002, cuando se fusionó por absorción con Aduanas. Actualmente, tanto tributos internos como Aduanas siguen operando como compartimentos estancos en materia de control y fiscalización. Ambos negocios deben efectuar un trabajo coordinado de manera

sistemática y efectiva, en particular frente a los grandes contribuyentes que operan –a la vez– en el mercado interno y en el mercado internacional.

6. Se recomienda liberar a la Sunat de las competencias y responsabilidades que se le impusieron desde 2012. Estas la han distraído de los objetivos que en estricto le competen como administración tributaria y vienen contribuyendo a su ineficacia en la recaudación de impuestos y el control aduanero.
7. Los importantes avances que el Perú ha efectuado en su adhesión a las mejores prácticas en materia de fiscalidad internacional resultan insuficientes si no se acompañan de su aplicación concreta. Se recomienda que la Sunat haga pública la implementación que viene efectuando de los acuerdos adoptados durante el referido proceso de adhesión, así como los resultados concretos alcanzados en términos de mayor recaudación.
8. Los problemas identificados en el presente informe tienen un común denominador: la falta de liderazgo. La decisión correcta adoptada en 2011, de dar estabilidad en el cargo del Superintendente Nacional de la Sunat por un periodo de cinco años, no garantiza la continuidad de las políticas, planes y compromisos institucionales si en la elección de dicho cargo prima el criterio político, el interés de algún grupo económico o vínculos familiares. Los nombramientos de Tania Quispe (2011) y de Víctor Shiguíyama (2016) son claros ejemplos de intromisión política que afecta la institucionalidad de la Sunat. El Gobierno deberá establecer criterios transparentes que aseguren que la designación del jefe de la Sunat se efectúe única y exclusivamente sobre la base de criterios técnicos y de meritocracia.
9. Implementar y reforzar criterios técnicos en los procesos de designación de la alta dirección de la Sunat se ha convertido en un punto fundamental para preservar la autonomía de la autoridad tributaria. La gobernanza institucional es un factor que no debe perderse de vista, ya que permite fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado y consolidar el rol técnico de la autoridad tributaria.

Así como en el BCRP, la autonomía, estabilidad e independencia de sus autoridades ha permitido la consolidación, solidez y confianza en la institución, por lo que deben ser reforzados estos componentes en la Sunat, como pilares fundamentales para su fortalecimiento y la implementación de políticas y lineamientos que permitan contar, en el Perú, con un sistema tributario eficiente.

# BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2017). *Resultados del Customs Assessment Trade (CAT-R) preparado para la Administración Aduanera de Perú*. Evaluación de la Aduana: De 11/sep/2017 a 28/sep/2017. Banco Mundial.
- BID (2013). *Estado de la Administración Tributaria en América Latina 2006-2010*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Centro Regional de Asistencia Técnica para Centro América, República Dominicana y Panamá del Fondo Monetario Internacional (CAPTAC) - CIAT.
- Cepal (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Cepal.
- CIAT (2019). *Declaraciones Tributarias Pre-elaboradas*. Documentos de Trabajo 2. CIAT-GIZ.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2025). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025 (LC/PUB.2025/6-P)*.
- Cosulich A., Jorge (1997). *Atributos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria*. Presentación 31º Asamblea General del CIAT en Argentina. CIAT.
- De Michele, R.; Fuenzalida, J.; Keefer, P.; Lafuente, M.; Mosqueira, E.; Naranjo Bautista, S.; Nunberg, B.; Roseth, B.; Schuster, C. & Strazza, L. (2025). *Mejores gobiernos para mejores vidas: fortaleciendo las capacidades del Estado para una gestión estratégica, meritocracia e inclusiva del servicio civil en América Latina y el Caribe*. <https://doi.org/10.18235/0013424>
- Díaz de Sarralde, Santiago (2018). *Las Administraciones Tributarias: Recaudación, Costes y Personal. Evidencia para los Países de CIAT con los Datos de ISORA*. Documento de trabajo. CIAT.
- Díaz de Sarralde, Santiago (2019). *Panorama de las administraciones tributarias: Estructura; ingresos, recursos y personal; funcionamiento y digitalización*. ISORA. CIAT.
- FMI (2019). *Perú: Declaración al término de la misión del Artículo IV correspondiente a 2019*. 3 de diciembre de 2019. <https://www.imf.org/>
- Garcimartin, Carlos y Díaz de Sarralde, Santiago (2025). *Panorama de las administraciones tributarias en los países del CIAT. Resultados de la encuesta ISORA 2023, Volumen I (cuestionario anual)*. CIAT.
- GBM (2019). *Organismos de Defensoría del Contribuyente en América Latina: Experiencias y Oportunidades de Mejora*. Grupo Banco Mundial, USAID, Cooperación Suiza - SECO y Ministerio de Asuntos Mundiales de Canadá.

- Lemgruber, Andrea (2017). “Planeamiento, control de gestión y estudios”. En: *CIAT, Cincuenta años en el quehacer tributario de América Latina*, pp.135-142. CIAT.
- Ipsos Perú (2024). Confianza en instituciones 2024. <https://www.ipsos.com/es-pe/confianza-en-instituciones-2024>
- MEF (2020). *Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024*. Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 26 de agosto de 2020.
- Mendoza, Armando y De Echave, José (2016). *¿Pagaron lo justo?: Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Oxfam - CooperAcción.
- OCDE (2016). *Proyecto BEPS - Nota explicativa: Informes Finales 2015*. Éditions OCDE.
- OECD et al. (2025), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2025*. <https://oe.cd/revstatslac2025-es>
- OECD (2025). *Administración tributaria 2024: Información comparativa sobre los países de la OCDE y otras economías avanzadas y emergentes*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac2f5866-es>.
- Rasteletti, A. y Saravia, E. (2023). *Gasto tributario y evasión en el impuesto al valor agregado en América Latina y el Caribe* (Nota técnica N° IDB-TN-2741). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0005020>
- Sunat (2006). *La gestión de la Sunat en los últimos cinco años: Principales logros y avances 2001-2005*.
- Sunat (2015). *Memoria anual 2014*.
- Sunat (2018). *Memoria anual 2017*.
- Sunat-INSI (2018). *Plan Operativo Informático*.
- Sunat (2019a). *Términos de referencia. Servicio de desarrollo, pruebas y puesta en producción del Sistema de Cuenta Única de Contribuyente*.
- Sunat (2019b). *Memoria anual 2018*.
- Sunat (2020). *Memoria anual 2019*.
- Sunat (2021). *Memoria anual 2020*.
- Sunat (2022). *Memoria institucional 2021*.
- Sunat (2023). *Memoria institucional 2022*.
- Sunat (2024a). *Memoria institucional 2023*.
- Sunat (2024b). *Plan Operativo Institucional Multianual 2025 – 2027*.
- Sunat (2025a). *Memoria anual 2024*.
- Sunat (2025b). *Estimación del nivel de contrabando en el Perú 2024*.
- Sunat (2025c). *Estimación del incumplimiento en el impuesto general a las ventas durante el ejercicio 2024*.

Sunat (2025d). *Informe de Gestión por Resultados. Año 2024*.

Sunat (s/f). *Plan de Gobierno Digital 2025-2027*.

Torres, Víctor (2018). "Política fiscal en el sector minero en un contexto de ganancias extraordinarias: el caso del Perú 2000-2016". En: *Cuadernos de Formación*, Vol.22/2018; pp. 93-183. Instituto de Estudios Fiscales (IEF).



ISBN: 978-612-5224-05-7

