



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA

**ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE
DERECHO**



Tesis para obtener el Título Profesional de Abogado

**LA INFORMALIDAD TRIBUTARIA EN LAS ACTIVIDADES PECUARIAS
DE LA REGIÓN CAJAMARCA**

Autor:

Bach. WILSER EDGAR HERRERA CARRANZA

Asesor:

Dr. JORGE LUIS SALAZAR SOPLAPUCO

Cajamarca-Perú

2018

Dedicatoria:

**A Angélica (Angie) y Yoner Arnol,
por el apoyo y comprensión.**

**A Keity por la exigencia y a N-17 por la
consideración.**

Agradecimientos:

A Iti por el apoyo en la revisión

A amigos y familiares quienes ayudaron
e incentivaron en la realización de la
presente investigación.

A mis mentores y maestros de
quienes sigo sus pasos.

RESUMEN

El tema de la informalidad tributaria incumbe tanto al Estado, individuo y sociedad, ello debido al significado que tiene la recaudación tributaria la cual incide en la implementación de políticas públicas en general. Dentro de los mercados pecuarios de la Región Cajamarca se viene realizando recaudaciones tributarias, sin embargo es de precisar que para que un hecho generador constituya obligación tributaria este debe estar contemplado en la hipótesis de incidencia tributaria (norma tributaria), para que de esta manera sea una obligación exigible coactivamente. Siendo ello y del análisis se verifico que las recaudaciones tributarias que se da dentro de estos mercados pecuarios, vienen siendo impuestos mediante prácticas consuetudinarias, por autoridades representantes del Estado quienes se encuentran en la obligación de combatir la informalidad y dar cuenta de los montos recaudados, cuestión que en el plano factico no se viene realizando. Por lo que se hace evidente la trasgresión constitucional en relación a los principios tributarios que deben ser observados al momento de hacer ejercicio de la potestad tributaria.

Concretamente a lo que se da respuesta es a la pregunta ¿cuáles son los principios constitucionales tributarios que son transgredidos con las recaudaciones tributarias, que se realizan dentro de los mercados pecuarios de la Región Cajamarca? La presente investigación argumenta que los principios constitucionales tributarios transgredidos, son los prescritos en el artículo 74 de la constitución política, tales como, el de reserva de ley, los de igualdad, los del respeto a los derechos fundamentales, y el de no confiscatoriedad; ello debido a que los conceptos o hechos generadores que constituyen tributos, han sido impuestos por las autoridades representantes del Estado mediante prácticas consuetudinarias, no contando con un sustento legal que ampare su imposición.

ABSTRACT

The issue of tax informality concerns both the State, individual and society, due to the significance of tax collection which affects the implementation of public policies in general. Within the livestock markets of the Cajamarca Region tax collections are being made, however it is necessary to specify that for a generating event to constitute a tax obligation, this should be contemplated in the tax incidence hypothesis (tax norm), so that it is a coercively enforceable obligation. This being the case and the analysis it was verified that the tax collections that occur within these livestock markets, are being imposed through customary practices, by authorities representing the State who are in the obligation to combat informality and account for the amounts collected, question that in the factic plane has not been carried out. So it becomes evident the constitutional transgression in relation to the tax principles that must be observed at the time of exercise of the tax authority.

Specifically, what is answered is the question: what are the tax constitutional principles that are transgressed with tax collections, which are carried out within the cattle markets of the Cajamarca Region? The present investigation argues that the tax constitutional principles transgressed are those prescribed in article 74 of the political constitution, such as the reservation of law, equality, respect for fundamental rights, and non-confiscation; This is because the concepts or generating facts that constitute taxes have been imposed by the authorities representing the State through customary practices, not counting on a legal support that covers their imposition.

ÍNDICE

RESUMEN.....	iv
ABSTRACT	v
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	12
ASPECTOS METODOLÓGICOS	12
1.1. DÍAGNÓSTICO DEL PROBLEMA	12
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	15
1.3. OBJETIVOS	15
1.4. HIPÓTESIS	16
1.5. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA.....	16
1.6. DELIMITACIÓN.....	18
1.7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
1.8. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	20
1.9. MÉTODOS APLICADOS	21
1.10.TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	23
1.11.POBLACIÓN - MUESTRA.....	24
1.12.TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN	25
1.13.FUENTES DE INFORMACIÓN.....	26
1.14.ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	26
MARCO TEÓRICO	27
CAPITULO II.....	27
INFORMALIDAD Y TRIBUTACIÓN.....	27
2.1. REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	27
2.2. ENFOQUES TEÓRICOS QUE PRETENDEN EXPLICAR LA INFORMALIDAD.....	30
2.3. DEFINICIONES DE ECONOMÍA O SECTOR INFORMAL	30
2.4. CAUSAS DE LA INFORMALIDAD	36
2.5. LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ.....	43
CAPÍTULO III.....	48

EL SISTEMA TRIBUTARIO.....	48
3.1. EL TRIBUTO	48
3.1.1. El tributo en legislación y jurisprudencia.....	50
3.2. ELEMENTOS DEL TRIBUTO.....	52
3.2.1. Obligación pecuniaria	52
3.2.2. Coacción.....	53
3.2.3. Unilateralidad	53
3.2.4. Origen en la ley	54
3.2.5. Finalidad	54
3.3. CLASES DE TRIBUTOS	55
3.3.1. El impuesto.....	56
3.3.2. Contribuciones	57
3.3.3. Tasas	57
3.4. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA TASA.....	60
3.4.1. Divisibilidad.....	60
3.4.2. Naturaleza Jurídica.....	61
3.4.3. Regla de la razonable equivalencia.....	62
3.5. LAS TASAS, DIFERENCIAS CON OTRAS INSTITUCIONES.....	64
3.5.1. Tasas, impuestos y contribuciones.....	64
3.5.2. Las tasas y los precios públicos	65
3.5.3. Derecho por aprovechamiento de bienes públicos	66
CAPÍTULO IV	68
POTESTAD Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS	68
4.1. POTESTAD TRIBUTARIA.....	68
4.1.1. Características de la potestad tributaria.....	70
4.2. PRINCIPIOS TRIBUTARIOS.....	70
4.2.1. Principio de legalidad, reserva de ley y preferencia de ley.....	71
4.2.2. Principio de igualdad	75
4.2.3. Principio de respeto a los derechos fundamentales.....	78
4.2.4. Principio de prohibición de tributos confiscatorios.....	80
4.2.5. Principio de Generalidad	82
4.2.6. Principio de Capacidad contributiva	83

CAPÍTULO V	87
DEMOSTRACIÓN DE LA HIPÓTESIS	87
5.1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN CAJAMARCA.....	87
5.2. DESCRIPCIÓN DE LA DINÁMICA DEL MERCADO PECUARIO.....	89
5.3. OBSERVACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMALIDAD TRIBUTARIA.....	95
5.4. CERTIFICADO DE COMPRA-VENTA Y ACTA DE CONSTATACIÓN DE POSESIÓN DE BIENES SEMOVIENTES	100
5.4.1. Regulación normativa.....	100
5.4.2. Descripción de forma de la recaudación.....	104
5.5. POR USO DEL ESPACIO PÚBLICO EN LAS PLAZAS PECUARIAS	106
5.5.1. Por ocupación de la plaza pecuaria	109
5.5.2. Por estacionamiento vehicular.....	110
5.5.3. Por espacio ocupado por los comerciantes ambulantes	111
5.6. POR EL CERTIFICADO DE TRASLADO	112
5.7. RECAUDACIÓN Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS.....	113
5.7.1. Principio de legalidad y reserva de ley.....	126
5.7.2. Principio de igualdad	127
5.7.3. Principio de respeto a los derechos fundamentales.....	129
5.7.4. La prohibición de la confiscatoriedad	130
5.8. PLAZAS PECURIAS Y HECHOS GENERADORES	113
5.8.1. Plaza pecuaria de Cajamarca.....	116
5.8.2. Plaza pecuaria de Bambamarca.....	117
5.8.3. Plaza pecuaria de Chota	118
5.8.4. Plaza pecuaria de San Marcos	119
5.8.5. Plaza pecuaria de Cajabamba.....	120
5.8.6. Plaza pecuaria de Celendín.....	121
5.8.7. Plaza pecuaria de Cutervo.....	122
5.9. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO Y LA INFORMALIDAD TRIBUTARIA	131
CONCLUSIONES	134
RECOMENDACIONES	136
BIBLIOGRAFÍA.....	137
CITAS ELECTRÓNICAS.....	140

INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza la informalidad tributaria, no desde la perspectiva que comúnmente es abordada, en donde las personas naturales o jurídicas son quienes practican, propician y se encuentran dentro de la informalidad, es decir visto como un problema de los contribuyentes; sino más bien se realiza el análisis desde otra perspectiva, que tiene al Estado como actor principal dentro de esta problemática, tal interés se da debido a que al acudir a los mercados o plazas pecuarias que existen en la Región Cajamarca se observa que los comerciantes que se concentran dentro de este sector comercial ganadero, vienen siendo sujetos pasivos de obligaciones tributarias impuestas por autoridades representantes del Estado, quienes han establecido hechos generadores que constituyen tributos, todo ello se viene desarrollando con total normalidad e incluso a consciencia de los obligados que tales prácticas consuetudinarias tributarias son totalmente legales. Es así que empezó a surgir interrogantes tales como: ¿cuáles son los hechos que constituyen obligación para los sujetos pasivos (comerciantes)?; ¿qué tipo de tributos y que montos se vienen recaudando?; ¿quiénes son los sujetos activos de la obligación tributaria (recaudadores)?; ¿cómo se encuentra regulado dicho mercado pecuario?; ¿dichas prácticas son legales, o se vienen realizando en contravención de principios Constitucionales tales como el de legalidad, los de igualdad, los del respeto a los derechos

fundamentales y la prohibición de la confiscatoriedad en materia tributaria?.

Es así que para dar respuesta a tales interrogantes se ha diseñado la presente investigación de tipo socio jurídico, en la que realizamos no solo un análisis documental de la situación, tal es el caso de la revisión de la normatividad, sino también hacemos uso de la observación, análisis en el lugar de los hechos y verificación en cada una de las plazas pecuarias más importantes de la Región Cajamarca, tal intervención otorga mayor rigurosidad y por tanto relevancia a la presente investigación en la que se tiene como muestra a siete plazas pecuarias de la Región(en las provincias de Cajamarca, Bambamarca, Chota, Cutervo, San Marcos, Celendín y Cajabamba) que han sido referenciadas a lo largo de este trabajo.

La tesis comprende cinco capítulos, desarrollados de la siguiente manera: el Capítulo I, se describen los aspectos metodológicos. En el capítulo II se estudia a la informalidad, estableciendo un acercamiento previo, desde la perspectiva de informalidad que sería la más adecuada para lo que se pretende lograr. El capítulo III comprende la descripción del tributo y su clasificación. El capítulo IV es dedicado concretamente a la comprensión del derecho Constitucional Tributario, potestad tributaria y principios constitucionales tributarios. En el capítulo V, comprende la demostración de la hipótesis, descripción y análisis del trabajo de campo en relación a la normatividad existente, estableciendo como se dan las transgresiones

de los principios constitucionales, establecidos en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú.

Finalmente exponemos las conclusiones y recomendaciones a las que se arribó con la presente investigación.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. DÍAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

La recaudación de tributos ha sido para el Estado desde siempre la principal forma de obtención de recursos económicos, los que sirven en esencia para el financiamiento del gasto público. Dentro de este contexto se tiene que la acción de tributar se constituye en una obligación de dar, una prestación pecuniaria que tiene por acreedor a una persona pública y como deudor al contribuyente quien al realizar un hecho imponible o hecho generador da nacimiento a la obligación tributaria, la cual deberá estar contemplada en la norma tributaria, concretamente en la hipótesis de incidencia tributaria, ello de acuerdo al principio de legalidad.

La potestad tributaria de la que el Estado ostenta se encuentra prescrita en la Constitución Política, artículo 74 “El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Así como el principio de no confiscatoriedad (...)”. Potestad, que implica poder, monopolio que tiene el Estado en la creación y regulación de tributos, por tanto la exigencia de estos a los ciudadanos. Sirviendo evidentemente estos principios tributarios constitucionales como límites al poder y garantía para los contribuyentes, administrados y ciudadanos.

En el plano fáctico, concretamente dentro de los mercados pecuarios de la Región Cajamarca, se viene dando una situación particular específicamente en cuanto a la recaudación de tributos, ya que existen autoridades quienes vienen atribuyéndose potestades tributarias, creando y regulando tributos, exigiendo el pago de los mismos. Lo que en consecuencia dicha situación viene trayendo un conflicto entre los hechos que vienen dándose en la realidad y lo que el sistema jurídico exige. Por lo que se hace necesario el análisis de fondo respecto a este tema el cual permitirá verificar que tipo de tributos se vienen recaudando, quienes realizan las recaudaciones, que hechos constituyen tributos, indagar sobre la existencia de normatividad que regula dichas imposiciones dentro de estos mercados pecuarios; que al cotejar con el sistema jurídico se determinará el agravio que se viene causando, debido a la afectación a los principios tributarios constitucionales.

La informalidad en general es un tema que incumbe tanto al Estado, sociedad e individuo, debido al impacto que causa, principalmente en los desbalances al implementar las políticas públicas. Dentro del contexto de esta investigación influye en la calidad de vida, servicio, infraestructura. El desvío de fondos hasta el más mínimo tiene impacto en estos sectores que tan descuidados se encuentran en la actualidad. Por lo que el problema de la informalidad no solamente es debido a los sujetos pasivos de esta obligación tributaria sino también son las autoridades representantes del estado quienes se mantienen ocultos a los entes

fiscalizadores dando un destino irregular a los montos recaudados, cuestión que deberá superarse.

Por lo que la perspectiva desde la que se aborda esta investigación contextualizada de la informalidad tributaria en las actividades pecuarias, es desde el análisis de afectación de principios tributarios constitucionales, respecto de las prácticas consuetudinarias tributarias que se vienen dando y que en la actualidad no se debería seguir realizando, ya que es contraproducente en el sentido que por una parte el Estado busca combatir la informalidad y de otra quienes representan (autoridades), se mantienen dentro de la informalidad, trasgrediendo la legalidad a vista y paciencia incluso de los entes fiscalizadores, situaciones que no deberían darse, pero vienen sucediendo, lo que pretendemos es enmendar tal irregularidad, con la finalidad de otorgar seguridad jurídica y consistencia del sistema normativo que viene siendo quebrantado.

Para lograr dicho propósito se hace necesario no solo la investigación documentada de la legislación, doctrina y jurisprudencia, sino también es imprescindible el trabajo de campo en los principales mercados pecuarios de la Región Cajamarca.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles son los principios constitucionales tributarios que son transgredidos con las recaudaciones tributarias, que se realizan dentro de los mercados pecuarios de la Región Cajamarca?

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo General

Determinar los principios constitucionales tributarios que vienen siendo transgredidos con las recaudaciones tributarias realizadas dentro del mercado pecuario de la Región Cajamarca.

1.3.2. Objetivos específicos

- a) Describir los principios y derechos constitucionales que deben ser observados al momento de hacer ejercicio de la potestad tributaria.
- b) Identificar, los tributos que por costumbre están siendo recaudados dentro de las plazas pecuarias de la Región Cajamarca.
- c) Determinar, los hechos generadores que por costumbre son tomados en cuenta para la imposición de la obligación tributaria dentro de las plazas pecuarias de la Región Cajamarca.

1.4. HIPÓTESIS

Los principios constitucionales tributarios que son transgredidos, con las recaudaciones tributarias que se realizan dentro de los mercados pecuarios de la Región Cajamarca; son los prescritos en el artículo 74 de la Constitución Política Vigente, tales como el de legalidad, los de igualdad, el del respeto de los derechos fundamentales de la persona y el de no confiscatoriedad; ello debido a que los conceptos o hechos generadores que constituyen tributos, han sido impuestos por las autoridades representantes del Estado mediante prácticas consuetudinarias, no contando con un sustento legal que ampare su imposición.

1.5. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA

La relevancia de la presente investigación radica, en la comprensión que nos va a permitir tener, respecto de un problema práctico que se tiene dentro de un sector económico que al ser observado y cotejado con las normas vigentes y en específico con las de la Constitución Política, se vislumbra que en la práctica se está trasgrediendo la norma de mayor jerarquía de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que este problema que se viene dando dentro de los mercados pecuarios debe ser corregido ya que de lo contrario el sistema normativo seguiría siendo vulnerado conllevando a una grave afectación.

Reviste en importancia además para los contribuyentes, quienes son obligados al pago de tributos informales, no regulados formalmente, lo cual no debe de ser así ya que el obligado al pago de un tributo tiene el derecho de que este sea establecido de acorde a la legalidad, y más no de ser impuestos de manera arbitraria. Además al corregirse este problema, las recaudaciones que se están derivando para el cumplimiento de otras finalidades, puedan retornar a las arcas del Estado.

Así mismo, la presente investigación concentra la importancia de que, a partir de ella, se puedan canalizar propuestas (sistematización) y/o advertir propuestas que logren ser medios para superar la crisis de función y de funcionalidad tanto en individuos como en el sistema tributario peruano; con el propósito de asegurar un sistema tributario justo e igualitario, haciendo más asidua la cohesión social que, en tiempos modernos, nos está siendo más esquiva y conduciéndonos a un fragoso campo de anarquía y entropía social. En este sentido realizar en términos generales un control a la economía nacional.

Por otro lado la importancia de la presente investigación radica en realizar el estudio de un mercado no regulado, en términos legales nos permite comprender su funcionamiento, estructura y estado en el que se encuentra en la actualidad, con lo que se puede determinar también el potencial que tiene el comercio pecuario hacia los ingresos fiscales; siendo imprescindible determinar la relación del derecho y la tributación,

determinando el rol que deben cumplir en la solución de estos problemas, aportando con ello al desarrollo de todo un sector económico.

Finalmente, el presente estudio al ser contextualizado aporta evidencias al paradigma que se tiene respecto a la informalidad tributaria que siempre es tratado como un problema de los contribuyentes quienes son los que cometen las trasgresiones a la normatividad buscando eludir o evadir, sus obligaciones tributarias; al ver desde otra perspectiva buscamos también hacer ver que el problema de la informalidad tributaria también corresponde al Estado debido a que por falta de fiscalización y regulación, se está permitiendo a las autoridades quienes representan al ente Estatal atribuirse potestades tributarias. Siendo por tanto trascendental la fiscalización y regulación por parte del Estado dentro de los mercados pecuarios.

1.6. DELIMITACIÓN

1.6.1. Temática

La investigación tiene como objeto de estudio a los principios y derechos que en materia tributaria han sido prescritos por la constitución, contrastándolos con las situaciones de hecho que se vienen practicando dentro de los mercados pecuarios, en concreto sobre la recaudación de tributos que se hace en ferias o plazas pecuarias, lo que permitirá verificar de qué manera estas

recaudaciones vulneran dichos principios y derechos. Por lo que nos centramos en el estudio de lo que se conoce en doctrina como Derecho Tributario Constitucional. De esta manera no se adentrará en las otras ramas que comprende también el Derecho Tributario, como el derecho tributario Penal, Procesal, Procesal Penal, o el denominado Derecho Tributario Internacional.

1.6.2. Temporal

La presente investigación tuvo su inicio en el mes de agosto del año 2015, tiempo en el cual se hizo la primera intervención de campo en la plaza pecuaria de la Provincia de San Marcos de la Región Cajamarca, de allí se tomó todos los datos observados, se realizó las entrevistas, se recabo los documentos, fotos y videos de dicho lugar. Posteriormente ya en los siguientes meses se continuó con la visita a todas las demás lugares de la muestra elegida y la última intervención fue con la visita a la plaza pecuaria de la Provincia de Celendín en el mes de diciembre del año 2017.

1.6.3. Espacial

La recolección de información de la presente investigación está circunscrita a las ferias o plazas pecuarias de la Región Cajamarca, siendo seleccionadas las más relevantes, de las capitales de provincia de la Región, tales como las plazas o ferias pecuarias de

la provincias de San Marcos, Cajabamba, Celendín, Cutervo, Chota, Bambamarca y Cajamarca.

1.7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Las restricciones que se ha tenido al momento de recabar la información en cada una de las plazas o ferias pecuarias de las Región Cajamarca, fue que al momento de entrevistar a los subprefectos provinciales, tenientes gobernadores, agentes municipales y empleados encargados de las recaudaciones, que se mostraban renuentes a brindar una información cabal tanto de los montos recaudados, tramite y documentos que son expedidos, toma de fotografías o filmar al momento en el que se desempeñaban dentro del mercado pecuario. Sin embargo, estas limitaciones han sido superadas de alguna manera obteniendo información de los demás actores que se desenvuelven en este mercado, tales como compradores y vendedores de ganado, representantes de SENASA que en la mayoría de plazas pecuarias también nos han brindado información y proporcionado algunos datos.

1.8. TIPO DE INVESTIGACIÓN

1.8.1. Por su objeto de estudio.

Es Socio-Jurídica. Debido a que el objetivo del presente estudio es la verificación del cumplimiento de las normas dentro de una realidad

social concreta, con lo que se busca también el acercamiento de las normas jurídicas con las prácticas sociales.

1.8.2. Por su finalidad

La presente investigación es aplicada o empírica, ya que el énfasis que se tiene es en dar solución a un problema que viene presentándose dentro de una realidad concreta.

1.9. MÉTODOS APLICADOS

1.9.1. El método de la sociología jurídica

Indispensable para la investigación de campo, el cual nos permite comprender mediante la observación, comparación y el análisis al fenómeno social estudiado.

1.9.2. El método Inductivo

En virtud de que al observar ciertos hechos concretos que se vienen dando en un determinado espacio, procedimos a ampliar el objeto de estudio con la finalidad de verificar la existencia de características comunes y examinar una parte significativa de aquellos fenómenos socio-jurídicos

1.9.3. El método Deductivo

Este método permite en la presente investigación comprender situaciones generales que se presentan en la realidad, que al analizar se llega a verificar las unidades que componen toda la estructura de un fenómeno social.

1.9.4. El método Hermenéutico

Mediante el cual permite la interpretación del Derecho en relación al fenómeno social objeto de estudio, ello a partir de métodos propios de las ciencias jurídicas tales como:

a) Dogmático

Método que nos permite analizar las normas jurídicas que incumben a la temática arribada en la presente investigación, así como teorías y conceptos, instituciones referentes a Derecho Tributario y Constitucional.

b) Teleológico

Método que permite indagar la finalidad de Normas y Principios Jurídicos que vienen siendo discutidos.

c) Argumentación Jurídica

Método indispensable al momento de fundamentar la postura que permitirá la comprobación de la Hipótesis.

1.10. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Dado que la presente investigación está realizada desde un Paradigma Socio-Jurídico, La observación y apuntes en diario de Campo, constituyen tanto técnica e instrumento indispensable al hacer el registro de las visitas a los diversos lugares específicos; valiéndose de las entrevistas y encuestas en términos cualitativos con preguntas abiertas hacia los entrevistados y/o encuestados, el auto reportaje como técnica para la recolección de información también ha sido trascendental a utilizar (la infiltración, el uso de la cámara oculta, la participación de colaboradores).

Por otro lado, en cuanto al trabajo de gabinete, la técnica utilizada es el estudio documental (leyes, jurisprudencia, doctrina). En cuanto a los instrumentos se basa en las fichas de registro, libreta de apuntes, el registro virtual de archivos descargados de internet.

1.11. POBLACIÓN - MUESTRA

1.11.1. Población:

Está conformada por todas las plazas o ferias pecuarias de la Región Cajamarca, de las que se tienen conocimiento que existen tanto en caseríos, centros poblados, distritos y provincias, sin embargo, para la presente investigación se tiene como población y referencia de un total de once principales plazas pecuarias ubicadas en las capitales de provincias de la Región (no se incluye a las provincias de Jaén y San Ignacio).

1.11.2. Muestra:

Para la selección de la muestra se ha aplicado un muestreo no probabilístico y dentro de este el muestreo por conveniencia, la misma que se basa en una buena estrategia y el buen juicio del investigador, que permite elegir las unidades de análisis en el proyecto.

La estrategia consistirá en corroborar la hipótesis, poniendo a prueba las principales plazas o ferias pecuarias de las capitales de Provincias de la Región Cajamarca que a continuación se mencionan: la plaza pecuaria de Cajamarca, Chota, Bambamarca, Cutervo, Celendín, San Marcos y Cajabamba. Esta selección obedece, principalmente a los siguientes criterios adoptados en

términos generales, primero por la concurrencia de cantidad de negociantes que se dedican a la compra venta de ganado en estas plazas o ferias pecuarias, segundo por la geografía misma de la ubicación de estas Provincias tenido en cuenta que la Región Cajamarca cuenta con trece Provincias para lo cual se ha elegido considerando a aquellas que se dedican al comercio de actividades pecuarias y las cuales cuentan con un lugar específico donde se realizan tales actividades.

1.12. TÉCNICAS DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

Para analizar e interpretar los datos recogidos del trabajo de campo y de gabinete nos hemos valido de los métodos tales como Análisis y síntesis, inducción, deducción y comparación.

Una vez identificado las normas, principios, conceptos y elementos básicos que componen el Derecho Tributario, se procedió a la intervención de campo, recolectando datos mediante técnica e instrumentos mencionados, se procedió a analizar dichos datos agrupándolos de acuerdo a los objetivos trazados, utilizando para ello hojas de documentos borrador, en la que se elabora cuadros de elementos identificados, datos bases para la elaboración de la estrategia de intervención más sólida a ser desarrollada y así sucesivamente en todos los objetos de estudio propuestos, aplicando el método

comparativo, en el sentido de verificar como es que se dan tales hechos en cada ámbito de la muestra elegida.

1.13. FUENTES DE INFORMACIÓN

El soporte consultado en la presente investigación, está constituido por las fuentes primarias, que se constituyen en el hecho socio-jurídico objeto de la investigación, así como las normas jurídicas vinculadas a tal fenómeno, como fuentes secundarias la Jurisprudencia, doctrina, teorías y conceptos que ayudan a comprender tal situación.

1.14. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Al realizar una búsqueda de las investigaciones que hayan pretendido dar respuesta al problema planteado en la presente investigación, no se encontró antecedente alguno, tanto en investigaciones de pregrado, postgrado, monografías, ensayos y artículos; se realizó la búsqueda tanto en soportes virtuales, en motores de búsquedas más populares como Google, Yahoo, Bing y Google Académico; y en soportes físicos dentro del medio local cajamarquino, tanto a nivel de pregrado como de postgrado de las universidades privadas Antonio Guillermo Urrelo (UPAGU) y la del Norte (UPN), así como también en la Universidad Nacional de Cajamarca(UNC). Por lo que la presente investigación se perfila como la primera en escudriñar dentro del problema propuesto.

MARCO TEÓRICO

CAPITULO II

INFORMALIDAD Y TRIBUTACIÓN

2.1. REVISIÓN DE LA LITERATURA.

La informalidad es identificada con distintos conceptos y definiciones, no existiendo en la literatura económica consenso al respecto, por lo que la principal dificultad en relación al análisis de este fenómeno radica en identificar un concepto que se adapte a los objetivos planteados de la investigación, ello debido a la variedad de significados y a las múltiples realidades que tal fenómeno abarca, en apariencia parece ser un concepto nítido; sin embargo en la práctica no es así, debido a que es identificado como un gran problema y en muchos casos más que un problema se le identifica como una forma de vida; o algún autor que por su parte plantea que el concepto de informalidad para explicar el presente tal como viene siendo utilizado va quedando obsoleto debido al nuevo mundo laboral (Pérez J., 1999). Sin embargo es de aclarar que tal concepto se encuentra dentro la literatura económica, la cual también es identificada con términos tales como: economía “subterránea”, “paralela”, “secundaria”, “oscura”, “clandestina”, “no registrada”, o “no oficial”, “ilegal”, “ilícita”, “al margen de la ley”, “comercio informal”, etc.

De acuerdo al diccionario de La Real Academia de La Lengua Española (RAE) presenta como acepciones del término Informal, como: aquel 1. adj.

Que no guarda las formas y reglas prevenidas; 2. adj. No convencional.; 3. adj. Dicho de una persona: Que en su porte y conducta no observa la conveniente gravedad y puntualidad. U. t. c. s. 4. M. y f. Perú. Vendedor ambulante; de estas acepciones se aprecia que el termino informal es un adjetivo que al hacer referencia se da una calificación de la existencia de una irregularidad, anomalía, alteración, que se aparta de lo común, de lo reglado o normado (que se aparta de las leyes); la cuarta acepción identifica a lo informal como una denominación propia de nuestro País usada para identificar al vendedor ambulante, que en la práctica es una persona o grupo de personas que realizan actividades y transacciones comerciales en parte de la vía pública, en veredas, aceras, parques, mercados, pasadizos, gradas, malecones, que por lo general dichas zonas, calles y ambientes tienen amplia concurrencia por parte de la población local y visitante, los vendedores se instalan en dichos lugares, algunos con pequeños quioscos o basta con una simple mesa, en el piso, en tapetes, mantas, carretas, autos y camiones; mientras que otros van de paso por las calles y mercados, con la finalidad de poder ofrecer productos o servicios en muchos casos por debajo de los costos en comparación de un comercio formal.

En el Diccionario del Español Jurídico de la (RAE), se encuentra al término economía informal definida como: “*Eur y Lab.* Conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores que, en la legislación o en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. Esta concepción del término informal está

asociada al Derecho Europeo Laboral, el cual está referido a la realización de ciertas actividades económicas que se realizan al margen de la ley o que es aprovechada por la incipiente regulación legal para sacar ventajas económicas, y en consecuencia no pagar o reducir considerablemente el pago de tributos.

Según Portes, A., escribe que los orígenes del concepto de Economía Informal se identificaron con una investigación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores urbanos de Ghana, el economista Keith Hart, en su informe a la OIT, postulo un modelo dualista de oportunidades de ingreso de la fuerza laboral urbana, basado principalmente en la diferencia entre el empleo asalariado y el autoempleo. El concepto de informalidad se aplicó a individuos involucrados en el autoempleo.(...) Hart Hizo hincapié en el notable dinamismo de las actividades informales y su diversidad, las cuales excedieron la representación convencional del autoempleado urbano como limpiabotas y vendedores de cerillos (Harth 1973:68) (...)esta dinámica caracterización del sector informal fue sub-secuentemente olvidada en los modelos dualistas elaborados por el Programa Mundial de Empleos de la OIT, que simplemente rebautizo la diferencia entre los sectores moderno y tradicional, formulada originalmente por Lewis en 1954. (1995, p. 119-120)

Serrano Mancilla, anota que, Marx había argumentado que la informalidad era la parte de la economía más vulnerable y explotada de lo que él

llamaba el sistema capitalista; y más recientemente, la visión de que todos los esfuerzos por mejorar el desarrollo de las pequeñas y microempresas en este entorno serían más que inútiles, ya que sólo la existencia de cambios estructurales en la economía podrían mejorar su colocación.(...) y que por ejemplo, los gobiernos, especialmente en el este y sudeste Asiático, han visto a la informalidad como la antítesis de la modernización y una forma de perpetuar el subdesarrollo con técnicas y métodos tradicionales en la producción(...) y que la informalidad es resultado también de la creciente globalización económica entendida como la mayor integración de los mercados por lo que ha transformado la naturaleza laboral de los mercados tanto en el sector público como privado que se han mostrado incapacidad para generar empleos formales. (2010, p. 134-135)

La mayoría de autores que han investigado respecto de este fenómeno coinciden, en que el impacto que causa en la economía de un país es trascendente en cuanto a su estructura, tamaño y evolución, además que en las últimas décadas ha ido en aumento, por lo que se torna imprescindible tomar atención y hacer un seguimiento a este sector económico.

2.2. DEFINICIONES DE ECONOMÍA O SECTOR INFORMAL

Varios autores han tratado de definir a la informalidad o sector informal de la manera más precisa para determinar cuál es la característica

preponderante de tal concepto, cuestión que en la literatura económica no existe consenso, dentro de las más comunes se encuentra que el sector informal es descrito como, “toda actividad económica que contribuye con el PBI observado o calculado de manera oficial, pero que no se encuentra registrada” o como “la producción en el mercado, legal o ilegal, de bienes y servicios que escapan al registro del PBI oficial” (Schneider, F & Dominik, E, 2000). Otras definiciones comprenden a la informalidad desde un punto de vista más vasto, incluyendo tanto a actividades legales como ilegales, así como a transacciones monetarias y no monetarias. De acuerdo con esta definición además de las actividades independientes del hogar, el ingreso no reportado en la producción de bienes y servicios legales también forma parte del sector informal. (Feige, 2003)

La economía informal también se ha puesto en tela de juicio por varias doctrinas de pensamiento a través de la historia. Éstas han tratado de definirla, los economistas la definen así: es el número de personas no activas en el radio de acción industrial como consecuencia de los cursos económicos condicionados por los nuevos usos tecnológicos. Los sociólogos así: es sinónimo de aquellos contingentes de seres humanos “excluidos” de los marcos productivos y de consumo tradicionales. Los marxistas ortodoxos así: es una expresión de aquello que Marx denominó ejército proletariado de reserva. Los grupos neomarxistas así: representa un nuevo sector alternativo encargado de cumplir el rol revolucionario que el “proletariado” no fue capaz de cumplir y ha de poner fin al capitalismo y al imperialismo. Los liberales neodarwinianos así: lugar donde se

regenerarían los genes “inevitablemente” dañados por el avance indetenible de la civilización y del progreso. Por último, los empresarios modernos así: lugar muy adecuado donde realizar inversiones, pues allí abunda un tipo de trabajador potencialmente ideal, que no está afiliado a sindicatos, que no percibe seguros, ni rentas, ni cuenta con la menor protección del Estado¹.

Para De Soto ² “Sector Informal es aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines”.

Economía informal. Conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades productivas que no cumplen con las regulaciones previstas por el estado para el ejercicio de sus actividades. Está compuesta por el sector informal y el empleo informal. INEI (2014).

Sector informal. Conformado por las unidades productivas no constituidas en sociedad que no están registradas en la administración tributaria (SUNAT). Para el caso de las unidades productivas del sector primario (Agricultura, Pesca y Minería) no constituidas en sociedad, se considera

¹ Definiciones tomadas de la revista Foro # 9 de 1989. Artículo ¿Existe el sector informal? Una pregunta que es también un tema. Fernando Mires, economista chileno. URL estable: <http://www.jstor.org/stable/159873> Número de páginas: 29.

² Mesa Redonda: “*sector informal, economía popular y mercados abiertos*” por: Hernando de Soto, Manuel Mora y Araujo, Manfred Max-Neef, Cristián Larroulet y Víctor Tokman: Panel realizado en el Centro de Estudios Públicos, el 20 de noviembre de 1987. La presente versión ha sido editada por el CEP.

que todas pertenecen al sector informal. También excluye a las cuasi sociedades, es decir, empresas no constituidas en sociedad que funciona en todo o en casi todo como si fuera una sociedad (...). Tomado de INEI (2014).

2.3. ENFOQUES TEÓRICOS QUE PRETENDEN EXPLICAR LA INFORMALIDAD

Los estudios sobre la informalidad en América Latina y el Caribe se remontan a los años setenta, con un estudio sobre la materia realizado en Paraguay 1973 por el Programa Regional de Empleo Para América Latina y El Caribe (PREALC). A partir de ahí se comienza a utilizar el término, caracterizándolo desde diversos enfoques o puntos de vista.

La informalidad, economía o sector informal debe ser comprendida como un término polisémico, existen definiciones que han sido propuestas por diversos autores pero que en su mayoría no han sido del todo completas, dada la amplitud del campo desde el cual este fenómeno puede ser tratado así como las actividades que comprende.

Portes (1995, p. 123), identifica tres teorías desde las que se ha pretendido explicar el fenómeno de la economía informal, las cuales describimos a continuación:

2.3.1. El enfoque del PREALC-OIT

La primera perspectiva que conduce a una teoría relativamente sencilla, explica a la informalidad en términos del exceso de la mano de obra en la zonas urbanas, ello debido a las migraciones masivas de la población rural en busca de ocupación, y al ser la economía moderna incapaz de absorber aquella oferta de exceso de mano de obra es que estas personas se las arreglan para producir o vender algún bien o servicio que les proporcione ingresos, lo cual conlleva al nacimiento de la búsqueda de un autoempleo o empleo informal que se desarrolla al margen del resto de la economía, y considerada por algún sector como una economía autónoma.

2.3.2. El enfoque normativo

Una segunda perspectiva es planteada por el economista peruano Hernando de Soto, considera que la economía informal no es un sector definido con precisión sino que abarca todas las actividades económicas extralegales, incluyendo la producción mercantil y el comercio como la producción para la subsistencia directa, plantea que la informalidad no surgiría de la dinámica del mercado sino yace en la excesiva regulación legal que el Estado impone a las personas que quieren incorporarse al mercado de la economía corriente, critica al Estado mercantilista Latinoamericano, que sobrevive en base al otorgamiento del privilegio a una pequeña elite de participar

en la economía formal, siendo la informalidad una respuesta popular que derriba con éxito la barrera legal impuesta.

Gómez Naranjo y otros, plantean otra versión normativista, la problemática en términos del desarrollo general del capitalismo:

No se trataría meramente de actividades atrasadas (las actividades de sobrevivencia, la producción e intercambio de pequeñas unidades) sino que se trataría de actividades que el capitalismo ha vuelto funcionales nuevamente con la doble finalidad de permitir a los trabajadores no formales el acceso al consumo y el pago de salarios mínimos, evadiendo los pagos de seguridad social. Esta corriente está representada por investigadores como Bouton, Portes y Castells que postulan la existencia del sector informal como resultante de la subordinación del trabajo al capital, para mantener su nivel de rentabilidad. Portes, quien ha desarrollado extensamente esta línea de trabajo, ha precisado el concepto de economía informal como un proceso de generación de ingreso caracterizada por su no regulación por instituciones sociales, en un contexto legal y social, donde actividades similares lo están. El criterio básico para definir la informalidad es la regulación, por lo cual también cae en ella la llamada economía sumergida de los países desarrollados (Gómez Naranjo, Luis Guillermo; Gómez Agudelo, Yesid; Borrás Álvarez, Andrés Felipe, 2005, p. 34-35)

2.3.3. La visión estructuralista

Una tercera teoría es planteada como estructuralista, Portes describe que, se concentra en las estructuras de las relaciones entre las actividades reguladas por el Estado y las no reguladas, no difiere de las otras dos posturas sino considera que la economía informal tiene su origen en el exceso de oferta de la mano de obra, pero definiéndola principalmente por su relación con la ejecución del

Estado, adoptan una postura mixta con rasgos comunes a los planteamientos hechos por la OIT y por De Soto; sin embargo contrariamente a lo que la OIT plantea, esta considera a la Economía Informal como parte integrante de la economía moderna y no en términos dualistas en la que la economía informal se mantiene al margen de la economía moderna, y contrario a lo De Soto la Economía Informal no es propia de los países sub desarrollados ligados a las carencias sino también esta se presenta en economías avanzadas de los países desarrollados capitalistas (1995, p. 123).

2.4. CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

Varias han sido las causas identificadas, tal como se ha determinado en la investigación realizada por la Oficina de Estudios Económicos-OSINERG. (Vásquez .A, Gallardo .J, Bendezú .L, Salvador .J, Amésquita .F, 2004)

2.4.1. Factores legales y administrativos

Bajo este enfoque la informalidad se vincula con un problema en la relación entre el sector público y el sector privado, principalmente por la existencia de restricciones legales o por la presencia de elevados costos administrativos para la formalización. El origen de la informalidad se hallaría en el excesivo número de trabas burocráticas y regulaciones Estatales (cuya intensidad se mide por la cantidad de leyes y requerimientos como licencias, regulaciones

en el mercado laboral, etc.) que deben cumplir los ciudadanos que desean realizar alguna actividad económica en el sistema formal. Estos costos adicionales incrementan a su vez los costos laborales de las empresas oficiales, lo cual las induce a contratar menos personal en condiciones formales para reducir sus costos operativos, induciendo a los desempleados a realizar actividades informales para sobrevivir.

Por ejemplo, en el caso de la economía peruana el elevado número de trámites que demanda el proceso administrativo de formalización eleva los costos de acceso a la formalidad, situación que se ve agravada por la existencia de regulaciones o trabas de carácter burocrático que demoran el inicio de la actividad, así como por la presencia de una serie de impuestos que generan mayores costos de permanencia en la formalidad, se realizó un experimento en Lima para cuantificar el costo de acceso al mercado formal. Un grupo de asistentes de investigación siguió todos los pasos necesarios para registrar legalmente a una empresa de prendas de vestir. Requirió de diez meses, dos sobornos y más de US\$100 en pérdidas para completar el procedimiento. Este estudio ilustra los serios obstáculos que generan los trámites y requisitos burocráticos para formalizarse. (De Soto, 1989). Bajo esta situación, aquella unidad de producción que elija incumplir con este tipo de regulaciones entraría en el sector informal. Como puede notarse, el aspecto clave bajo este enfoque para distinguir entre las actividades formales e informales es el

estatus legal de los agentes económicos. De esta manera, el sector informal viene a ser el conjunto de unidades económicas que no cumplen con todas las regulaciones estatales.

Bajo este “enfoque legalista”, Loayza (1997) indica que la decisión de ser informal se deriva de un proceso de elección racional por el cual los agentes económicos evalúan los costos y beneficios de la informalidad. Por ello, los agentes evalúan dos tipos de costos: de acceso y de permanencia. Los costos de acceso abarcan los gastos incurridos para la obtención de licencias y/o permisos, así como el costo de oportunidad del tiempo utilizado para cumplir con los requisitos legales o administrativos.

Los costos de permanencia están asociados a impuestos, regulaciones y/o requisitos burocráticos. Por ejemplo, las regulaciones vinculadas al bienestar de los trabajadores implicarían mayores costos de permanencia (salarios mínimos, indemnizaciones, sindicatos, entre otros).

Así, el exceso de regulaciones, los cambios constantes en las reglas de juego³ y los sobrecostos laborales pueden incentivar el trabajo en

³ Por ejemplo, una reducción de la jornada laboral que va en contra de lo que los trabajadores prefieren puede aumentar la cantidad de horas que trabajan en la economía sombra. Por ello, los cambios de este tipo deben tener en cuenta las preferencias de los individuos entre trabajo y ocio.

la economía sombra. Una variante de este enfoque se basa en el supuesto de que las instituciones estatales desean maximizar sus ingresos netos (consistentes en impuestos y cargos diversos por trámites administrativos descontados por el gasto en servicios públicos), lo cual puede generar también una serie de incentivos para entrar en la informalidad.

2.4.2. Actividades ilegales

Un segundo punto de vista pone énfasis en el vínculo entre el sector informal y el desarrollo de actividades económicas fuera del mercado, actividades en mercados ilegales, así como actividades legales evasoras de impuestos. En general, debe reconocerse que los límites entre la ilegalidad, informalidad y la formalidad son bastante difusos. Dados los mayores márgenes de ganancia que obtienen los informales en comparación a los márgenes que se obtienen a través de las actividades formalmente establecidas, la comercialización de mercancías adulteradas o de contrabando encuentra en la informalidad un mejor ámbito en el cual desenvolverse.

De esta manera, los mayores beneficios ilícitos que pueden obtener los informales incumpliendo las normas que cumpliéndolas generan fuertes incentivos económicos para que existan conductas oportunistas o delictivas.

No obstante, la permanencia en la informalidad impone a los agentes costos como las penalidades que se les aplica cuando son detectados por las autoridades y costos asociados a la imposibilidad de acceder a los bienes y servicios provistos por el Estado.

Este factor se refuerza con la pequeña escala de operaciones de numerosas unidades informales, la cual reduce la probabilidad de detección de parte de los agentes fiscalizadores. Sin embargo, conceptualmente no se puede asumir que todas las actividades informales son de tipo ilegal puesto que existen informales que producen o comercializan bienes que cumplen con los estándares de calidad, así como negocios formales que comercializan productos adulterados o que realizan negocios de manera informal.

2.4.3. La evasión tributaria

Un tercer punto de vista que busca explicar el origen de la informalidad está relacionado al desarrollo de actividades evasoras de impuestos. Frey y Weck (1983) señalan al respecto tres argumentos que relacionan la evasión fiscal y la informalidad asociada. El primero sostiene que a medida que los impuestos sean altos y las regulaciones (restricciones) sean más fuertes, más grande será la economía sombra. El segundo señala que a medida que la moralidad en los impuestos sea menor (mayor disposición a evadirlos) y a medida que los impuestos aumenten, más grande será

la economía sombra. El tercero establece que a medida que la tasa de empleo (oficial) sea más baja, más grande será la tasa de desempleo (oficial) y más cortas serán las horas de trabajo (oficiales), por lo que más grande será la economía sombra.

Neck, Hofreither y Schneider (1989) encuentran evidencia para estas proposiciones señalando que mientras más alta sea la tasa marginal del impuesto al ingreso, mayor será la oferta de trabajo sombra; y mientras más alto sea el salario en la economía oficial, menor será la oferta de trabajo sombra. Por otro lado, la demanda de las firmas por trabajo sombra y la oferta de bienes de la economía sombra dependen positivamente de la tasa de impuesto indirecto y la tasa de salario en la economía oficial.

Schneider y Neck (1993) concluyen que un esquema impositivo complejo permite una evasión legal (elusión) de impuestos mayor que uno simple con muchas excepciones y reducciones. Cebula (1997) concluye que el aumento de la tasa del impuesto a la renta provoca el aumento del sector sombra, y un aumento de las auditorías de ingresos y penalizaciones lo reduce. En otras palabras, la acción gubernamental influye fuertemente en las decisiones de los agentes que evalúan ser informales o no.

Por su parte, Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobatón (1998a, 1998b) concluyen que el aumento del tamaño del sector sombra no se debe

a las tasas impositivas por sí mismas, sino a la ineffectividad y la aplicación discrecional del sistema tributario y las regulaciones por parte del gobierno.

Tanzi (1999) por su parte enfatiza que el diseño e implementación del sistema tributario genera incentivos para “ocultar” las actividades económicas informales, y que este problema distorsiona la cuantificación de las actividades formales que se necesita para poder hacer una estimación confiable de las actividades ocultas. En su opinión, la economía oculta distorsiona los resultados empíricos obtenidos en la literatura referida a la convergencia de las tasas de crecimiento. Este autor también plantea que a medida que los países tengan mayor inequidad en la distribución de ingresos, habrá incentivos a que se produzca mayor evasión fiscal y, por tanto, para que los agentes pasen a formar parte de la economía oculta.

2.4.4. Factores estructurales

Un último enfoque basado en la Teoría del Desarrollo señala que las causas tradicionales de la informalidad (factores legales e institucionales, altos costos administrativos, evasión de impuestos, cargas burocráticas, etc.) representan sólo manifestaciones del problema del subdesarrollo. En esta perspectiva, existe un conjunto de factores estructurales subyacentes que constituyen la causa de

la existencia de la informalidad, de las economías campesinas y de subsistencia, entre otras manifestaciones del subdesarrollo.

De acuerdo a este enfoque, la informalidad suele aparecer por el incumplimiento de normas por parte de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema capitalista moderno en una economía. Se la suele relacionar al sector de subsistencia, el cual tiene como característica principal no contar con tecnología moderna para permitir que la población desocupada acceda a la economía formal. En este contexto, el desempleo es una fuente importante de informalidad. (Vásquez .A; Gallardo .J;Bendezú .L; Salvador .J; Amésquita .F, 2004, p. 8-24)

2.5.LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ

Para el caso específico de Perú, “hay cinco estudios que han buscado medir el tamaño de la economía informal” (Vásquez .A, 2004, p. 32-33).

El primer estudio fue realizado por De Soto (1989), el cual empleó el enfoque monetario basado en información de cuentas nacionales y halló para el periodo 1980-1986 un tamaño promedio de 55% como porcentaje del PBI⁴ oficial.

⁴ El Producto Bruto Interno (PBI) se define como el valor total de los bienes y servicios producidos en un País durante un periodo determinado –mensual, trimestral, anual-. Para fines contables,

El segundo estudio, (2000), estimo el tamaño de la economía informal mediante el método de consumo eléctrico y encontró una tasa equivalente al 44% promedio del PBI oficial entre los años 1989 y 1990.

El tercer estudio fue realizado por Loayza (1997) empleando el modelo MIMIC (múltiples causas, múltiples factores) con lo cual obtuvo una cifra de 57.4% del PBI oficial para el periodo 1990-1993, lo cual representa una tasa elevada en comparación con países como Chile o Brasil, en donde el sector informal representa sólo 18.2 y 37.8 por ciento respectivamente.

El cuarto estudio es el realizado por Saavedra (1999), el cual analiza el grado de informalidad de la PEA en el Perú haciendo un análisis de la condición de informalidad en el sector transable y no transable según la visión legalista de la OIT. El autor estima el porcentaje de trabajadores informales durante el primer quinquenio de los noventa y encuentra que para los años 1991, 1994 y 1996 éste aumentó de 50.8% a 57.3% y a 58.7%, respectivamente.

El quinto estudio, realizado por De la Roca y Hernández (2004) busca estimar los niveles de ingresos de fuentes formales no reportados bajo

no se calculan los bienes intermedios sino solo los finales para evitar la duplicación de valores. La producción puede medirse de tres formas distintas: sumando el valor agregado de todas las unidades de producción, sumando los gastos de los consumidores (menos importaciones) o sumando todos los ingresos recibidos por los agentes económicos. En teoría las tres metodologías deberían arrojar el mismo resultado.

un enfoque microeconómico de discrepancias en el consumo. El estudio obtiene el grado de sub-reporte de ingresos de trabajadores formales en cada una de las Regiones del País para obtener luego las tasas de sub-declaración por categoría y con ello la evasión tributaria “pura” de los trabajadores informales. Añadiéndole a este cálculo el ingreso real de los trabajadores informales y el valor agregado de las actividades independientes del hogar, los autores estiman el tamaño del sector informal. (...) Con esta información, asumiendo un escenario base, se calcula que la economía informal equivale al 36.97% del PBI oficial. Bajo el escenario conservador, el sector informal equivale al 30.25% del PBI oficial. Los resultados señalan que el tamaño de la economía informal se acerca al 35% del PBI oficial.

La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2014, revela que cerca de nueve de cada diez trabajadores son informales en Huancavelica, Ayacucho, Puno y Cajamarca, caracterizado por elevadas tasas de informalidad laboral en el sector informal; el índice de informalidad laboral en la Región Cajamarca es del 88% del total de empleados.

Finalmente, “las actividades económicas con mayor tasa de informalidad laboral a parte de la agricultura son: transportes y comunicaciones (80.5%), construcción (75.7%) y comercio (74.3%), en donde poco más de siete de cada diez peruanos trabaja en condiciones de informalidad” (Vargas, 2016, p.16)

2.5.1. Informalidad dentro del mercado pecuario

La informalidad como se describió ha sido tratada desde distintos campos como el económico, laboral, social, político y legal en los que se incluyen también varias actividades y comportamientos que originan a la informalidad. Es preciso manifestar que existe un gran abanico de conceptos que abarca tal fenómeno y lo cual da como resultado la existencia de varias definiciones.

Lo que es común y que es aceptado por casi todos los que han estudiado este fenómeno, es lo relacionado a las consecuencias o impactos que genera la informalidad, es en el sentido que no permite medir con claridad la situación o estado en que se encuentra cierto mercado o grupo de personas para que de esta manera el Estado pueda orientar políticas económicas y sociales que permitan de alguna manera reducir y menguar tal situación entendida como irregular.

Es preciso aclarar que la presente investigación no busca medir estadísticamente el nivel informalidad en términos contables o estadísticos, sino más bien la identificación de prácticas tributarias informales que en el mercado pecuario tienen cabida; se trata entonces como informales a las prácticas que realizan las autoridades dentro de este mercado, ya que si bien los Subprefectos distritales tienen como funciones por ejemplo, el

otorgar los certificados de compra-venta de ganado, actas de constatación de posesión de bienes semovientes, certificados de traslado, dichos trámites no se encuentran regulados, ni da derecho a cobro; o si bien la función de las Municipalidad es mantener el orden público, o prestaciones de limpieza, dentro de un mercado no da derecho a recaudaciones de sisas, si estas no se encuentran reguladas por los instrumentos adecuados; es allí donde se observa la informalidad.

Que por lo general tal irregularidad y apartamiento de la normatividad es atribuida a sujetos pasivos o administrados que buscan mantenerse al margen de la ley, pero no olvidar que dentro de un sector económico existen diversos actores que se desenvuelven y que entre ellos están las autoridades que representan al Estado, quienes están en la obligación combatir la informalidad. Por lo que, el enfoque normativo sería el adecuado para definir la informalidad pecuaria, en la que a falta de regulación en sector comercial permite realizar prácticas informales, la falta de fiscalización de una parte y de la otra la baja cultura tributaria son las causas que propician a que estos sujetos mantengan ocultos estos ingresos, que en teoría son parte del erario público.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA TRIBUTARIO

3.1. EL TRIBUTO

El tributo es un medio que utiliza el Estado para financiar sus actividades, éste comprende al impuesto el cual le antecede en el tiempo y en importancia, tal concepto empieza a surgir de las primeras relaciones humanas, al que se debe recurrir con la finalidad de lograr la recaudación de recursos para el sostenimiento Estatal, al cual la población se encontraba sumisa y dependiente debido al poder de imperio que este proyectaba; en muchos casos a cambio de grabar la propiedad de los habitantes, súbditos o pobladores se les otorgaba protección, administración de justicia, o en otros casos se les despojaba arbitrariamente de sus bienes, con la finalidad de expresar poder por parte de gobernantes de las sociedades o comunidades más organizadas, siendo este un medio para lograr el ejercicio del poder, para expandirse y fortalecerse; desde las sociedades o comunidades más pequeñas hasta las civilizaciones o imperios más sofisticados y numerosos, la importancia de tal fenómeno ha sido esencial y hasta la actualidad cobra vital importancia para mantener vigente el poder político y económico en los Estados llamados modernos.

Este concepto de tributo es en torno al cual gira todo lo relacionado con la materia tributaria, por lo que es imprescindible su comprensión, el cual

es entendido como, un género que abarca a tres especies tributarias nos referimos a los impuestos, contribuciones y tasas; por lo que su definición deberá abarcar elementos comunes a estas especies; Barros de Carvalho identifica hasta seis acepciones del concepto tributo: 1) El tributo como cuantía de dinero, 2) El tributo como prestación correspondiente a un deber jurídico del sujeto pasivo, 3) el tributo como derecho subjetivo del que es titular el sujeto activo, 4) El tributo como relación jurídica tributaria 5) el tributo como norma jurídica, 6) el tributo como norma, hecho y relación jurídica (2007).

Tal concepto en doctrina ha sido expresado en los siguientes términos: Para el profesor brasileño Geraldo Ataliba, “jurídicamente, se define al tributo como una obligación jurídica pecuniaria, *ex lege*, que no constituye sanción de acto ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio, una persona pública, y cuyo sujeto pasivo es alguien puesto en esa situación por la voluntad de la ley”⁵ (1987:37)

5 De igual manera en doctrina se expresa tal concepto en los siguientes términos: Para el Argentino Giuliani Fonrouge expone que el tributo es una “prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público” (1993: 283).

Para Valdés Costa, “los tributos se caracterizan por ser los recursos que el Estado requiere para la satisfacción de los gastos inherentes a toda organización social y que aquel distribuye entre sus súbditos con criterios políticos, el beneficio, o la contraprestación (...)” (1996: 76-77).

Para Pérez Arroyo, El tributo, es pues, un a prestación pecuniaria exigida por un ente público y que se caracteriza por dos notas fundamentales: la coactividad y el carácter contributivo.(...) La primera se resuelve en el hecho de ser tributo una prestación establecida unilateralmente por el Ente público, a través de los procedimientos previstos en la constitución y en el resto del ordenamiento. Y el carácter contributivo constituye la razón de ser de la intitución y lo que la diferencia de otras prestaciones (como las multas o sanciones pecuniarias) que siendo igualmente coactiva, carecen de esta finalidad o razón de ser (2007: 38-39).

Para Dino Jarach el tributo “es uno de los recursos que se ofrecen al Estado para lograr los medios pecuniarios necesarios al desarrollo de sus actividades”, y agrega que “es una prestación pecuniaria, objeto de una relación cuya fuente es la ley, entre dos sujetos: de un lado el que tiene derecho a exigir la prestación, el acreedor del tributo, es decir, el Estado o la otra entidad pública que efectivamente, por virtud de una ley positiva, posee ese derecho, y de otro lado el deudor, o los deudores, quienes están obligados a cumplir la prestación pecuniaria”. (1982, p. 9).

3.1.1. El tributo en legislación y jurisprudencia

El derecho positivo peruano no contempla explícitamente un concepto sobre tributo, más bien de la fórmula constitucional se aprecia que se adopta de manera explícita la clasificación tripartita que divide al tributo en impuestos, contribuciones y tasas, por lo que la definición a ser adoptada debe ser en función de los elementos comunes de estas tres especies tributarias.

Finalmente, Héctor Villegas califica como tributos a “las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines.” (1997: 67).

Tal concepto lo podemos verificar básicamente en las siguientes normas positivas, El artículo 74 de la Constitución Política del Perú de 1993, señala lo siguiente:

Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. (...).

El Tribunal Constitucional (TC), por su parte se ha pronunciado respecto al concepto de tributo tomando como referencia la doctrina, además de establecer los elementos esenciales del tributo, tal como apreciamos en líneas de una sentencia⁶:

Así, el tributo es definido como: la obligación jurídicamente pecuniaria, *ex lege*, que no constituye sanción de acto ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio, una persona pública y cuyo sujeto pasivo es alguien puesto en esa situación por voluntad de la ley" (Geraldo Ataliba. Hipótesis de Incidencia Tributaria. Instituto Peruano de Derecho Tributario. 1987. Pág. 37). A partir de esta noción, podemos establecer los elementos esenciales de un tributo, los cuales son: a) su creación por ley; b) la obligación pecuniaria basada en el *ius imperium* del Estado; y c) su carácter coactivo, pero distinto a la sanción por acto ilícito.

⁶ (SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL del 28 de junio de 2004, EXP. N.º 3303-2003-AA/TC)

Como se puede verificar el Supremo Interprete Constitucional ha hecho suyo el concepto planteado por Gerardo Ataliba, y a partir de ello ha definido los elementos del tributo; además de los elementos mencionados el TC incorpora a la capacidad contributiva como elemento que debe estar presente en la configuración de todo tributo, señalando:

La capacidad contributiva tiene un nexo indisoluble con el hecho sometido a imposición, es decir siempre que se establezca un tributo, éste deberá guardar íntima relación con la capacidad económica de los sujetos obligados(...)De modo que, cuando el Tribunal Constitucional reconoce que todo tributo que establezca el legislador debe sustentarse en una manifestación de capacidad contributiva (STC N.º 2727-2002-AA/TC), lo que hace es confirmar que la relación entre capacidad económica y tributo constituye el marco que, en términos generales, legitima la existencia de capacidad contributiva como principio tributario implícito dentro del texto constitucional⁷.

3.2.ELEMENTOS DEL TRIBUTO

3.2.1. Obligación pecuniaria

Tanto la doctrina como la jurisprudencia califica al tributo como una obligación de dar comúnmente en dinero⁸, dicha obligación surge

7 Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 28 de setiembre de 2004, en el Expediente 033-2004-AI/TC sobre acción de inconstitucionalidad interpuesta por cinco mil ochenta y siete ciudadanos a fin de que se declare inconstitucional el artículo 125 del Texto Único Ordenado del impuesto a la Renta aprobado por Decreto Supremo 054-99-EF, incorporado por el Decreto Legislativo 945, y contra la Quinta Disposición Transitoria y Final de la Ley 27804, que crean y regulan el Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta.

8 Que si bien lo común es dar cumplimiento a la prestación con el pago de un monto de dinero, no se descarta la posibilidad de que también pueda ser cubierta con bienes o servicios siempre y cuando sean permitidos expresamente por la ley tributaria.

de un vínculo o relación establecida por ley, en la que de una parte el sujeto pasivo está obligado al cumplimiento de tal obligación a favor del sujeto activo (Estado) quien es el acreedor tributario; tal monto de dinero es establecido en la alícuota que todo tributo lleva establecido.

3.2.2. Coacción

El Estado en virtud de su poder de imperio, de ser el caso exigirá el cumplimiento de la obligación tributaria coercitivamente, obligando al sujeto pasivo a dar cumplimiento a la prestación establecida, que si bien dicha característica no es exclusiva de los tributos⁹, ello no implica que no pueda ser considerado como un elemento esencial de los tributos.

3.2.3. Unilateralidad

En el sentido que es el Estado quien establece los tributos sin que exista participación por parte del sujeto pasivo de la obligación tributaria, lógicamente sin que dicha unilateralidad signifique arbitrariedad existiendo para ello límites y principios constitucionales que tienen que ser observados al momento de ser sancionados con determinado tributo, ello a contra parte de lo que

⁹ Ello haciendo referencia a que existen otro tipo de prestaciones coactivas distintas a las tributarias que también cuentan con esta característica como, por ejemplo, la expropiación de la propiedad cuando existe una necesidad Pública, las multas, entre otros.

en los negocios jurídicos se habla de la bilateralidad, en la que existe contraprestaciones tanto del acreedor como del deudor.

3.2.4. Origen en la ley

En materia tributaria el principios de legalidad es una característica esencial ello viéndolo desde el punto de vista constitucional (como requisito para su constitucionalidad), constituyendo un límite formal para que este pueda ser exigido coactivamente; en este punto, Troya Jaramillo expresa que “uno de los principios fundamentales de los tributos es la legalidad, a pesar de lo cual no es uno de sus elementos esenciales” (1984, p. 4), en nuestro ámbito se han dado casos que efectivamente en la práctica se han creado tributos con normas distintas a leyes o rango equivalente¹⁰, lo cual lo convierte en inconstitucionales.

3.2.5. Finalidad

Las recaudaciones de tributos tienen como fin solventar al Estado con los medios necesarios para hacer frente a los gastos públicos propios de sus funciones, siendo por tanto ingresos de naturaleza pública, sin embargo, no se descarta que de ser necesario tales

¹⁰ Nos referimos por ejemplo al cuestionado sistema de pagos de la obligación tributaria SPOT o Régimen de Deduciones, en el que mediante decreto supremo 155-2004-EF (TUO del SPOT) se modificó al Decreto Legislativo 940(Norma que creo el SPOT), modificando elementos esenciales del tributo circunstancias de pago, importes, entre otros lo cual solamente pueden ser establecidos por normas con rango de Ley y mas no por las de menor jerarquía.

ingresos también pueden ser destinados para lograr otra finalidad constitucionalmente legítima.

3.3.CLASES DE TRIBUTOS

La clasificación del tributo que es el término genérico se divide en tres especies tal como lo prescribe la norma II del código tributario:

Ámbito de aplicación. Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:

- a) Impuesto: Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.
- b) Contribución: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.
- c) Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual. Las Tasas, entre otras, pueden ser:

- 1. Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
- 2. Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
- 3. Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización (...).

De otro lado, la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional, dada mediante Decreto Legislativo 771, también consagra la clasificación tripartita del tributo, señalando en su artículo 2 que el Sistema Tributario Nacional se encuentra comprendido por:

I. El Código Tributario. II. Los Tributos siguientes:

1. Para el Gobierno Central; a) Impuesto a la Renta; b) Impuesto General a las Ventas; c) Impuesto Selectivo al Consumo; d) Derechos Arancelarios; e) Tasas por la prestación de servicios públicos, entre las cuales se consideran los derechos por tramitación de procedimientos administrativos; y, f) El Nuevo Régimen Único Simplificado.

2. Para los Gobiernos Locales: los establecidos de acuerdo a la Ley de Tributación Municipal; y

3. Para otros fines: a) Contribuciones de Seguridad Social, de ser el caso; b) Contribución al Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI; c) Contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial - SENATI. d) Contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO).

3.3.1. El impuesto

Es sin duda la categoría jurídica más importante del tributo, radica su importancia en la capacidad económica que con ello se puede recaudar, al punto que por ejemplo buena parte de la doctrina Italiana considera al derecho tributario como derecho de los impuestos, reduciendo el concepto de tributo a la categoría de impuestos; la capacidad contributiva como fundamento del impuesto es su nota característica, la manifestación de riqueza económica patrimonial es determinante para realización, se considera como tributo no vinculado en el sentido que no origina ninguna contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del Estado.

3.3.2. Contribuciones

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios potenciales a favor del contribuyente derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.

3.3.3. Tasas

Esta especie de tributo es la que en el ámbito académico ha generado mayores discusiones, presentando confusiones por parte de la doctrina al momento de su análisis. Encontrándose expresiones tales como “la tasa es el tributo que mayores divergencias ha provocado no solo en la doctrina, sino también en el derecho comparado” (Montero Traibel, 1977, p. 189), o La Tasa: “Es el tributo que probablemente mayores discrepancias ha causado y el que más dificultades presenta para su caracterización” (VILLEGAS, 1997, p. 84). Valdés Costa, al referirse a la tasa, sostiene que “Tal vez en ningún tema del derecho tributario, tan rico de por sí en las discrepancias doctrinales, se observan tantas divergencias” (1996, p. 141).

Dentro de esta categoría tributaria se destacan las siguientes características particulares:

- La tasa tiene como nota esencial que el hecho gravado es el servicio público efectivo individualizado. Radicando su fundamento en el gasto provocado al Ente Estatal en la prestación del servicio divisible (tributo vinculado).
- La naturaleza jurídica de la prestación Estatal en el aspecto de si se trata de una función inherente al Estado, o de un servicio económico prestado por razones de oportunidad o conveniencia.
- La cuantía de la tasa no debe exceder del gasto provocado en la prestación del servicio. Por lo que debe existir una razonable equivalencia entre el servicio público prestado y la cuantía de la tasa.

En nuestra legislación la tasa es definida según el código tributario norma II como: “Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. Las tasas, entre otras, pueden ser:

- **Arbitrios.** Son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público. Encontramos en este rubro por ejemplo, los arbitrios de que paga cada contribuyente por el servicio de limpieza pública, siendo este un servicio individualizado ya que permite al ciudadano la posibilidad de eliminar residuos a través del servicio organizado por la

Municipalidad Local, otro servicio también en este rubro es el de seguridad ciudadana, mantenimiento de parques y jardines, que en cierta medida como que no encajan como tasas sino más bien como contribuciones colectivas especiales, ello debido a que no se aprecia un servicio individualizado a favor de cada contribuyente, ya que en muchos casos la inseguridad ciudadana es crítica, o no hay parques o jardines cercanos a las zonas donde se vienen cobrando por tal servicio.

- **Derechos.** Son tasas que se pagan por prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.

Los llamados derechos son pagados en virtud de trámites realizados por los administrados ante la Entidad Pública, para la exigencia del pago estos trámites deben estar consignados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Entidad (TUPA), su cuantía no debe exceder del costo del servicio administrativo prestado (arts. 44. 1-2; 45 de la Ley 27444, 70 de la Ley de Tributación Municipal)

- **Licencias.** Son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización. En este rubro encontramos a las licencias por aperturas de establecimientos comerciales, licencias temporales o por campaña, licencias

especiales, licencias de obras. Las licencias de apertura de establecimientos se rigen por la Ley N° 28976 modificada por Ley N° 27180 (ley marco de licencias de funcionamiento), según esta normatividad la vigencia de la licencia es indefinida (art. 11), el coste de la licencia debe reflejar el costo real del procedimiento vinculado a su otorgamiento (art. 15).

3.4.ELEMENTOS ESENCIALES DE LA TASA

3.4.1. Divisibilidad

Se considera como esencial a este elemento, es decir que el servicio que se presta por parte de la administración Pública sea divisible e identificable para el destinatario en particular (contribuyente). “la conexión de las tasas con los servicios divisibles es jurídicamente relevante (...), tan solo en cuanto la tasa constituye una prestación debida por el desarrollo de una actividad del ente público, que afecta particularmente al obligado, lo que solo puede comprobarse en los servicios que se consideran divisibles” (Giannini, 1957, p. 51). La efectiva prestación del servicio en un contribuyente en particular es indispensable, Jarach manifiesta “La mera existencia teórica de un servicio que no se individualiza efectivamente hacia el sujeto, no constituye base suficiente para crear una tasa y esta no puede ser válidamente exigida” (2000, p. 239), ello es lógico partiendo de que al encontrarnos con un tributo vinculado cuyo hecho generador

consiste en una actividad Estatal, la cual debe ser prestado efectivamente, y mas no exigirse al contribuyente al pago por un servicio meramente potencial que en la realidad no se manifiesta.

3.4.2. Naturaleza Jurídica

El punto de discusión se centra en el derecho administrativo, en cuanto a que, si las tasas corresponden a una categoría de servicios Públicos, es decir de los servicios inherentes al Estado en virtud de su soberanía, servicios que no pueden ser brindados por particulares; por otra parte, existe también posiciones en doctrina en las que se afirma que tales servicios también pueden ser delegados a particulares. Valdés Costa, sostiene que “las tasas corresponden a aquellos servicios inherentes al Estado, que no se conciben prestados por particulares, dada su íntima vinculación con la noción de soberanía que rija en cada lugar y tiempo” (1996, p. 147)

Esta posición se basa en que los servicios inherentes a la soberanía del Estado tienen naturaleza jurídica (actuaciones relativas al poder de policía, administración en general y referidas a la administración de justicia), por lo que bajo este argumento las contraprestaciones recibidas del usuario por el pago de servicios no inherentes al Estado no se considerarían dentro de la categoría tributaria de las tasas. Podría ser también adecuado para distinguir a una tasa en cuanto el Estado tiene el monopolio de la prestación de determinado servicio

en la que el usuario no tiene elección siendo la única vía la utilización de tal servicio.

Bajo la concepción de la presente investigación, se debe entender que para que se considere como tributo a un servicio, este debe ser prestado por el Estado o entidad pública en razón a funciones inherentes de Soberanía, que si bien se puede concesionar a particulares para realizar la recaudación tributaria no puede este convertirse bajo ninguna circunstancia en el titular del crédito ya que de ser así se estaría desnaturalizando dicho tributo.

3.4.3. Regla de la razonable equivalencia

Este elemento de la tasa también es discutido en doctrina, en el sentido de si considerarlo característico o no de esta especie tributaria, es decir si entre el costo del servicio prestado y el monto de la tasa deberá obligatoriamente existir una equivalencia. Según Giannini, la tasa se puede fijar al arbitrio del legislador con base en: el reparto del coste del servicio entre todos los sujetos pasivos; o, mediante el empleo de criterios políticos, sociales o de conveniencia administrativa. Por esto considera que el costo del servicio es jurídicamente irrelevante y que no debe integrar el concepto de tasa. Sin embargo, aclara, que este puede servir de indicio a fin de establecer si nos encontramos ante un impuesto o ante una tasa (1957, p. 52, ss)". En este punto, es pertinente considerar que la

equivalencia si bien no es matemática, si debe ser fijada en base al gasto global del servicio prestado y en equivalencia al monto que se le exige al contribuyente para poder acceder a ese servicio, de lo contrario se estaría ante un impuesto encubierto, además de tener en cuenta también el principio de la capacidad contributiva siendo este un principio aplicable a los tributos en general, por lo que en base a ello se podría graduar, sea de acuerdo a sectores, estratos sociales, calidad de vida, o en ciertos casos incluso puede ser gratuito el servicio, para aquellos contribuyentes que no se encuentren en posibilidades de acreditar una capacidad contributiva. Esta característica por ejemplo lo encontramos en la Ley de Tributación Municipal Artículos 69° y 70°¹¹

¹¹ Artículo 69.- Las tasas por servicios públicos o arbitrios, se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación, en función del costo efectivo del servicio a prestar.

La determinación de las obligaciones referidas en el párrafo anterior deberán sujetarse a los criterios de racionalidad que permitan determinar el cobro exigido por el servicio prestado, basado en el costo que demanda el servicio y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial.

Para la distribución entre los contribuyentes de una Municipalidad, del costo de las tasas por servicios públicos o arbitrios, se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente. (...)

“Artículo 70.- Las tasas por servicios administrativos o derechos, no excederán del costo por la prestación del servicio y su rendimiento será destinado exclusivamente al financiamiento del mismo. (...)

3.5.LAS TASAS, DIFERENCIAS CON OTRAS INSTITUCIONES

3.5.1. Tasas, impuestos y contribuciones

La división clásica de tributos en estas especies, partió de diferenciar entre las necesidades que el Estado satisfacía, siendo que los impuestos son los encargados de satisfacer las necesidades colectivas en las que se brinda un tipo de servicio indivisible; por otra parte, cuando el Estado satisface necesidades públicas, como la construcción de vías, veredas, se da lugar al funcionamiento de un servicio de carácter divisible, la cual es retribuido mediante el pago de las contribuciones. Por último cuando existe un interés general o público (suma de necesidades privadas) y este es satisfecho por el Estado quien presta un servicio inherente a sus funciones, se da lugar a un servicio individualizado o de satisfacción particular, lo que da origen al cobro de una tasa.

Una de las clasificaciones más aceptadas para estas categorías tributarias, es la propuesta que plantea Gerardo Ataliba, dividiendo en tributos vinculados y no vinculados. En los tributos vinculados existe una actuación Estatal en relación al obligado de la relación tributaria, mientras que en los tributos no vinculados el presupuesto de hecho de la obligación tributaria está desvinculado de alguna actividad por parte del estado hacia el particular. El impuesto viene a ser un tributo no vinculado, mientras que las contribuciones y tasas serían los tributos vinculados.

3.5.2. Las tasas y los precios públicos

Es preciso diferenciar estas categorías en virtud a la cercanía que existe entre estas, al tener ambas las características de ser servicios públicos divisibles que presta el Estado hacia los particulares por el pago de un monto determinado.

Se parte de la diferencia entre que los precios públicos es una especie del género precio financiero (los que constituyen ingresos públicos); a diferencia de las tasas que son especie del género tributo.

Los precios públicos nacen de la voluntad de las partes, teniendo por tanto un origen contractual, que implica contraprestaciones a cambio de ventajas recíprocas; mientras que las tasas nacen de un mandato legal, prestaciones establecidas unilateralmente por el Estado, sin que necesariamente exista una ventaja para el obligado al pago.

La coactividad es una característica que distingue a las tasas al ser estas impuestas bajo el poder de Imperio que tiene el Estado, a diferencia de los precios públicos en los que la voluntad del obligado está presente.

Otra de las diferencias, es la fuente de obligación que originan a estas figuras, las tasas al ser tributos están sometidos al principio de

legalidad, teniendo como fuente a la ley; en cambio la fuente que da origen al precio público es un contrato.

3.5.3. Derecho por aprovechamiento de bienes públicos

Cabe hacer la distinción entre bienes de dominio público¹² y bienes de uso público (art. 73 Constitución Política del Perú), los primeros son inalienables e imprescriptibles; los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico; la modalidad en que puede ser aprovechado los bienes de uso Público es a través de concesiones administrativas, mientras que los bienes de dominio público pueden ser cedidos por excepción, para el uso privativo por parte de un particular, no se refiere a un uso corriente y regular al que tiene derecho cualquier ciudadano, sino al uso privativo de los bienes de dominio público con carácter particular, aquí encontramos a las tasas que se pagan por la autorización administrativa para usar el bien de dominio público en provecho particular de los contribuyentes, como por ejemplo para la instalación de quioscos, letreros, carteles,

¹² En los bienes de dominio público, (...), las facultades de las entidades estatales encargadas de su administración se circunscriben dentro un marco de mayor protección, pues se reconoce como elementos constitucionales de este tipo de bienes, su inalienabilidad (imposibilidad de ser enajenados), su imprescriptibilidad (imposibilidad de derivar de una posesión prolongada derecho de propiedad) y su inembargabilidad (prohibición de ser embargados) (artículo 73 de la Constitución desarrollado en fundamento 29 de la STC 0015-200 1-AI/TC y otros),

u otro uso autorizado sea en las vías públicas, aéreas, subsuelo, playas, parques, caminos, ríos.

CAPÍTULO IV

POTESTAD Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS

4.1.POTESTAD TRIBUTARIA

La Constitución Política del Perú de 1993 es la norma política y jurídica a los que se encuentran sometidos todos los poderes del Estado así como, los habitantes quienes conforman el Estado Peruano, esta norma prescribe, los derechos fundamentales, civiles, económicos, políticos, culturales, la estructura del Estado y su forma de gobierno, así como, a las garantías constitucionales, y sobre todo los principios constitucionales que inspiran todo el sistema jurídico y político, ello como, una garantía intrínseca a un tipo de Estado como, es el denominado constitucional.

El Derecho Constitucional, es la rama que mayor trascendencia tiene al momento de hablar de derecho, el propio Estado se encuentra sometido a esta norma dada por el constituyente, es así que el *ius imperium* aquel poder exclusivo del Estado se encuentra controlado, limitado por dicha norma suprema, por lo que toda actuación e imposición tiene que obligatoriamente estar regido a la Constitución y por tanto a los principios que esta contiene.

Se entiende por potestad a aquella facultad que el Estado ostenta en virtud de su soberanía, es decir aquel poder originario para la expedición de leyes que se consideren necesarias para la población, en el caso de la potestad tributaria, viene a ser la facultad que tiene el Estado, para crear,

modificar o suprimir tributos; en la Constitución Política se encuentra tal potestad en materia tributaria prescrita en el artículo 74:

Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio (...)

Este apartado normativo, hace manifiesta referencia a la potestad tributaria que ostenta el Estado, estableciendo además las potestades tributarias en sus distintos niveles de gobiernos, así como limitando el poder tributario mediante principios.

La potestad tributaria puede ser originaria y derivada, la primera surge con el propio Estado al cual la Constitución le confiere la función legislativa primaria objetiva a través del Poder Legislativo o por delegación también el Ejecutivo; la segunda se habla respecto a los niveles de gobierno a los que se les otorga potestades tributarias para que estos puedan regular tributos tales como las contribuciones y tasas, ello mediante delegación tanto a nivel Regional como Local.

4.1.1. Características de la potestad tributaria

- a) **Abstracto y permanente.** debido a que nace con la propia idea de Estado y la soberanía de este, como el poder político y público, por lo que mientras exista Estado, la potestad es permanente.
- b) **Irrenunciable e indelegable.** el Estado puede inhibirse de ejercer su potestad, pero jamás renunciar ya que no es patrimonio de gobierno, no pudiendo ser objeto de disposición, lo cual trae como consecuencia la imposibilidad de que esta potestad sea delegado o trasferido temporalmente a otro órgano de gobierno sea Regional o Local, ya que de lo contrario se alteraría el régimen constitucional de distribución de competencias.
- c) **Origen legal.** el poder tributario se encuentra plasmado en la ley, limitado y racionalizado por está, ya que de lo contrario existiría una intromisión arbitraria por parte del poder público.
- d) **Jurisdiccional.** en el ámbito espacial la delimitación lo constituye el territorio donde tal potestad tributaria puede ser ejercida solamente dentro de esos límites.

4.2. PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

La potestad tributaria no es absoluta, ya que se convertiría en arbitraria, como en aquellas épocas en las que el poder del gobernante era ilimitado; la formula correcta para contener efectivamente este poder es mediante el establecimiento de límites y garantías, por lo que los principios en materia tributaria son límites para el ejercicio de la potestad tributaria, así

como, garantía para los ciudadanos contribuyentes, dentro de estos tenemos tanto garantías formales; como, el principio de legalidad y reserva de ley, como también garantías materiales concretadas en el principio de capacidad contributiva, generalidad, igualdad, proporcionalidad, equidad, la no confiscatoriedad y la razonabilidad.

En definición, principios tributarios vendrían a ser aquellos conceptos de naturaleza axiológica, orientadores de la conducta humana, cuya existencia es anterior a la norma escrita, los cuales sirven para orientar la creación, aplicación e interpretación de los tributos, así como de garantía para los contribuyentes.

4.2.1. Principio de legalidad, reserva de ley y preferencia de ley

Con relación al principio de legalidad se puede manifestar que este principio halla su fundamento históricamente en 1215 en Inglaterra, cuando los pobladores cansados de abusos y arbitrariedades, exigieron al Rey Juan Sin Tierra a firmar el compromiso clásico que es la *Magna Carta Libertatum* de 1215, mediante ese compromiso en documento, que se obligó a firmar a la fuerza se estableció un límite al poder tributario, en el que se gravaba la propiedad de los súbditos de manera desmedida y sin su consentimiento, lo que se logró fue la imposición de un límite formal a tal poder real.

La legalidad es un principio fundamental no exclusivo del Derecho Tributario, sino es un gran principio constitucional que se aplica en

plenitud al derecho tributario, se sintetiza en el aforismo "no hay tributo sin ley que lo establezca", inspirado en el tan conocido principio de legalidad del Derecho Penal "*nullum crimen, nulla poena sine lege*". Así surgió el principio de legalidad en materia tributaria: "*nullum tributum sine lege*". Es decir que la ley es la fuente idónea de donde nace el tributo, instrumento mediante el cual se crea y estructura el tributo, y por tanto debe ser establecido por los órganos legislativos correspondientes, establecidos por la Constitución.

El principio de reserva de ley, junto al principio de legalidad constituyen los límites formales de la potestad tributaria. La reserva de la ley en materia tributaria tiene que ver con la organización interna de la potestad tributaria, implica la materialización de la potestad tributaria y el instrumento legal del que se hará uso para la creación, modificación, derogación o exoneración de tributos. La ley da origen a los tributos tal como lo establece el artículo 74 de la Constitución "Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley (...)" estableciendo como única excepción los aranceles y tasas tributos que pueden ser regulados mediante decreto supremo, la potestad tributaria puede ser ejercida también por los gobiernos Regionales y Locales, con sus normas propias con rango de ley y en materia de contribuciones y tasas.

Dentro de la estructura del Estado existen solamente ciertos órganos quienes están facultados para la creación y estructuración de tributos ello según el artículo 74 de la constitución tales como el Congreso de la Republica, Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales, y cada uno de estos órganos autorizados; siempre en materia de creación de tributos se debe regular con la ley, o normas con rango de ley (decretos legislativos, decretos supremos, ordenanzas Regionales y municipales), de esta manera serán reconocidas por el sistema normativo.

El principio de legalidad y reserva de ley se encuentran vinculados al ser ambos constitucionales e intrínsecos a la potestad tributaria, sin embargo, existe diferencias, tal como menciona Landa Arroyo no existe identidad entre estos dos principios:

El principio de legalidad, en sentido general, se entiende como la subordinación de todos los poderes públicos a leyes generales y abstractas que disciplinan su forma de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a un control de legitimidad por jueces independientes. La reserva de ley, por el contrario, implica una determinación constitucional que impone la regulación, sólo por ley, de ciertas materias (p. 41).

Entendemos que existe una diferencia en cuanto se habla del principio de legalidad en términos generales al sometimiento de las leyes como normas a las que están sometidos todos los poderes públicos, esto para distinguir de otras normas (disposiciones generales, resoluciones, reglamentos, etc.) que componen al sistema jurídico normativo de menor jerarquía que las leyes, siendo

tal principio un límite de jerarquía, además de ello, este principio va más allá ya que supone el sometimiento de estos poderes a la Constitución y los principios que esta contiene.

Por su parte la reserva de ley implica la exigencia formal mediante la cual se va a concretar la regulación en materia tributaria, siendo el llamado, el Poder Legislativo como titular de tal potestad, además de facultar al ejecutivo hacer ejercicio de dicha potestad mediante decreto legislativo.

Finalmente se encuentra al principio de preferencia de ley, este principio en comentarios del profesor Ruiz de Catilla Ponce de León (2014, p. 56), trata de una suerte de competencia negativa respecto de la administración pública, en el sentido que no puede crear y establecer vía decreto supremo o resolución de superintendencia las reglas básicas de ciertas materias, tal principio es de orden legal y no constitucional, ello por ejemplo de la norma IV¹³ del Código Tributario respecto a los incisos a) y b) pertenecen al ámbito del

13 Norma IV: Principio de Legalidad - Reserva de la Ley.

Sólo por Ley o por Decreto Legislativo, en caso de delegación, se puede:

a) Crear, modificar y suprimir tributos; señalar el hecho generador de la obligación tributaria, la base para su cálculo y la alícuota; el acreedor tributario; el deudor tributario y el agente de retención o percepción, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10^o;

b) Conceder exoneraciones y otros beneficios tributarios;

c) Normar los procedimientos jurisdiccionales, así como los administrativos en cuanto a derechos o garantías del deudor tributario;

d) Definir las infracciones y establecer sanciones;

e) Establecer privilegios, preferencias y garantías para la deuda tributaria; y,

f) Normar formas de extinción de la obligación tributaria distintas a las establecidas en este Código. (...)

principio de reserva de ley ya que son el desarrollo del art. 74 de la Constitución. En cambio los incisos c) y f) de la misma norma IV advertimos la presencia de normas que pertenecen a la esfera del principio de preferencia de ley toda vez que se refiere a derivaciones provenientes del ya citado art. 74 de la Constitución, ya que se establece como regla que la administración Pública no puede crear ni establecer la reglas básicas sobre las siguientes materias: procedimientos(administrativos y jurisdiccionales), infracciones y sanciones, privilegios para la deuda tributaria, así como modalidades especiales para extinguir la obligación tributaria.

4.2.2. Principio de igualdad

El principio de igualdad está previsto en el artículo 2 de la Constitución el que prescribe “toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Además, también lo encontramos explícitamente en el artículo 74 del mismo cuerpo normativo, como un principio tributario a ser tomado en cuenta al momento del ejercicio de la potestad tributaria.

Landa Arroyo, comenta que, Constitucionalmente, el derecho a la igualdad se concretiza tanto en la igualdad ante la ley, en la ley y en la aplicación de la ley. El primero de ellos *igualdad ante la ley* quiere decir que la norma, como disposición abstracta, general e intemporal, debe tratar a todos por igual;

la igualdad en la ley implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos jurídicamente iguales, y que cuando ese órgano considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer, para ello, una fundamentación suficiente y razonable; *la igualdad en la aplicación de la ley* supone que ésta sea interpretada de modo igual a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, sin que el aplicador de la norma pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas, o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en las normas (2006, p. 43).

Para Jorge Manini, citando a Luis Hernández Berenguel, sostiene que el principio de igualdad, tiene tres aspectos fundamentales.

El primero de ellos vinculado con la imposibilidad de otorgar privilegios personales en materia tributaria, que a su vez se halla identificado con el derecho conocido como igualdad ante la ley, según el cual no se admite discriminaciones en razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma. El Segundo está relacionado con el principio de generalidad o universalidad lo que significa que la norma se aplica a todos los que realizan el hecho generador de la obligación. Y finalmente el último aspecto está referido a la uniformidad según la cual la norma tributaria debe aplicarse según las distintas capacidades contributivas, lo que admite la posibilidad de aplicar de gravamen dividido a los contribuyentes en grupos o categorías.” (2000, p. 28)

Por su parte Robles Moreno y Ferreyra Llaque, escriben:

Este principio podría verse violado si se establecen exoneraciones, beneficios o incentivos tributarios en forma arbitraria, desproporcionada e indiscriminada, pero ello no es así cuando las exoneraciones, beneficios o incentivos tiene una causa justa como es el orden social, o el incentivo de actividades que generan provecho a la sociedad (2005, p. 3).

En términos de Rubén Sanabria, “todos los contribuyentes deben recibir un trato similar frente al mismo hecho imponible. No se trata

que todos contribuyan con una cuota igual, sino que esta igualdad debe tomar en consideración las diferencias que caracterizan la capacidad contributiva de cada persona” (1999, p. 360)

El principio de igualdad implica que el Estado al momento de hacer ejercicio de la potestad tributaria esta proscrito de cualquier tipo de discriminación, por lo que los derechos que la igualdad abarca como derecho fundamental de toda persona deben ser respetados; es preciso manifestar que la discriminación positiva es totalmente aceptada y reconocida por nuestro Estado en el que conscientemente se promueve un trato diferenciado para aquellas personas de determinados grupos sociales, a quienes se les otorga ventajas e incentivo, con la finalidad de poder lograr una compensación jurídica, en los que existe una diferencia real con relación al común de los demás habitantes, sea en cuanto a situación económica, social o cultural, de ahí que el trato diferenciado sea aceptado, a partir de situaciones objetivas y razonables. Al respecto el Tribunal Constitucional Peruano¹⁴ ha expresado, en el expediente N° 0016-2002-AI/TC fundamento 11:

En reiterada jurisprudencia, este Supremo Colegiado ha establecido que el derecho a la igualdad consignado en la Constitución no significa, siempre y en todos los casos, un trato legal uniforme hacia los ciudadanos; el derecho a la igualdad supone tratar “igual a los que son iguales” y “distinto a los que son distintos”, lo cual parte de la premisa de que es

¹⁴ Se puede consultar la sentencia en su integridad ingresando a la siguiente dirección web: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00016-2002-AI.pdf> (consultado el 20.03.2018).

posible constatar que en los hechos no son pocas las ocasiones en que un determinado grupo de individuos se encuentran postergados en el acceso, en igualdad de condiciones, a las mismas oportunidades. Tal constatación genera en el Estado la obligación de tomar las medidas pertinentes a favor de los postergados, de forma que sea posible reponer las condiciones de igualdad de oportunidades a las que la Constitución aspira. Tal trato desigual no es contrario a la Norma Fundamental, pues está amparado en la razonabilidad; estamos ante el supuesto de “tratar distinto a los que son distintos”, con la finalidad de reponer la condición de igualdad que en los hechos no se presenta.

4.2.3. Principio de respeto a los derechos fundamentales

El respeto a los derechos fundamentales como límite de la potestad tributaria se entiende está referido a los derechos fundamentales en general, es decir hacer primar por ejemplo el derecho a la libertad, salud, dignidad, el derecho a la propiedad, etc. Sin embargo ello no es óbice para que el Estado haga ejercicio de la potestad tributaria, se enseña que la afectación de determinados derechos es legítima cuando la ley respeta el contenido esencial del derecho fundamental a ser afectado, por lo que solo debe ingresar al contenido externo del mismo.

En efecto, cuando la Constitución ha previsto que la potestad tributaria del Estado debe respetar los derechos fundamentales no ha hecho otra cosa que recoger un principio inherente al actual Estado constitucional: el principio de eficacia directa de los derechos fundamentales.

En virtud de este mandato, los poderes públicos quedan sujetos eficazmente y no sólo declarativamente, por la Constitución, a respetar y proteger los derechos fundamentales *eficacia vertical*; es decir, a reconocer la identidad y eficacia jurídica propia, a partir de la sola Constitución, de tales derechos. Pero los derechos

fundamentales también pueden ser invocados entre particulares *eficacia horizontal* cuando el ejercicio de un derecho fundamental requiera ser satisfecho o respetado por otro particular (Landa, 2006, p. 45).

Ahora la tarea es definir qué es lo que constituye el contenido esencial de un derecho fundamental, Landa Arroyo citando a Gavara de Cara, Alexy, Martínez Pujalte, Haberle Peter, explica las teorías que abarca dicho concepto, Según la **teoría relativa**, “el contenido esencial no constituye una medida preestablecida y fija, ya que no es un elemento estable ni una parte autónoma del derecho fundamental”, en ese sentido, “el contenido esencial es aquello que queda después de una ponderación”. No existe, pues, en esta teoría, un contenido esencial preestablecido, sino que el mismo deben ser determinado mediante la ponderación.

La teoría absoluta, por el contrario, parte del supuesto de que en cada derecho fundamental existen dos zonas: una esfera permanente del derecho fundamental que constituye su contenido esencial, y en cuyo ámbito toda intervención del legislador se encuentra vedada, y otra parte accesorio o no esencial, en la cual son admisibles las intervenciones del legislador, pero a condición de que ellas no sean arbitrarias, sino que estén debidamente justificadas.

Para la **teoría institucional**, el contenido esencial de los derechos fundamentales, por un lado, no es algo que pueda ser desprendido

de “por sí” e independiente del conjunto de la Constitución y de los otros bienes constitucionalmente reconocidos también como merecedores de tutela al lado de los derechos fundamentales; de otro lado, el contenido esencial de un derecho fundamental y los límites, que sobre la base de éste resultan admisibles, forman una unidad. (2006, p. 45-46)

Se entiende que si bien no existe aún el consenso ello es por cuanto sería complicado determinar el contenido esencial de todos los derechos fundamentales, y más aún cuando estos efectivamente varían según la situación en la que sean considerados, en materia tributaria lo que consideramos se debe tener en cuenta, es que al gravarse parte de la propiedad del contribuyente se está afectando un derecho fundamental a la propiedad por lo que se deberá tener en cuenta que de gravarse de manera desmesurada este derecho fundamental, inmediatamente se estaría afectando otros derechos fundamentales, tales como dignidad, libertad, calidad de vida, libre desarrollo, etc.

4.2.4. Principio de prohibición de tributos confiscatorios

Lo confiscatorio en materia tributaria implica que el Estado al hacer uso de la potestad tributaria grave la propiedad del contribuyente de manera desproporcional o desmesurada, tal como se hacía en tiempos antiguos en los que los gobernantes atentaban contra los

contribuyentes abusando de tal potestad, por lo que en un Estado actual se encuentra totalmente proscrita la confiscatoriedad o imposición arbitraria de un tributo.

Landa, citando a Rodríguez Bereijo, escribe: “Desde el punto vista del Derecho constitucional, dicho mandato no es sino la concretización autónoma del principio de proporcionalidad inherente a todo Estado constitucional democrático, en cuanto prohibición o interdicción de la excesividad de la imposición” (2006, p. 46).

Este principio implica, que los tributos no pueden absorber una parte esencial de la propiedad o de la renta, es decir no puede un tributo constituir despojo, por lo cual debe respetar los derechos de propiedad, por tanto, “la prohibición de confiscatoriedad se configura como una especificación o especial protección del derecho a la propiedad privada en el ámbito tributario.” (Araguás Galcerá, 2011, p. 27).

La violación de este principio, o la confiscación de este principio, “puede evaluarse desde un punto de vista **cualitativo y cuantitativo**: 1. Cualitativo: es cualitativo cuando se produce sustracción ilegítima de la propiedad por vulneración de otros principios tributarios (legalidad por ejemplo) sin que interese el monto de lo sustraído, pudiendo ser incluso soportable por el contribuyente. 2. Cuantitativo: es cuantitativo cuando el tributo es tan oneroso para el contribuyente que lo obliga a sustraer parte sustancial de su patrimonio o renta, porque excede totalmente sus posibilidades económicas.” (Robles Moreno y Ferreyra Llaque, 2005, p. 4).

Por lo que un tributo que sea confiscatorio ya sea desde el punto de vista cualitativo o cuantitativo sería inconstitucional y de ser aceptado ocasionaría graves daños al sistema jurídico Constitucional así como a la seguridad jurídica del contribuyente. Por lo que respecto a cuándo uno se encuentre ante una tasa con carácter confiscatorio sería por ejemplo, el cobro informal en el sentido de que no existe una ley que ampare tal imposición, o no se ha respetado el principio de legalidad, que para el caso de un gobierno Local sería la falta de una Ordenanza Municipal que autorice determinados cobros; o de la otra parte cuando el monto de la tasa no guarda proporción con el costo directo o indirecto del servicio que se presta o del que va a ser prestado.

4.2.5. Principio de Generalidad

La generalidad significa que todos deben contribuir al sostenimiento del Estado y a sus tareas de previsión del bienestar de toda la colectividad, aunque se admiten excepciones basadas en razones sociales (subsistencia), convenios internacionales (diplomáticos) y aún económicos (exoneraciones para promoción de sectores y actividades).

Esta regla consiste pues en que todos los gobernados deben cumplir con la obligación de pagar impuestos; sin embargo, esta obligación debe estar limitada por el concepto de capacidad contributiva, es decir, que todos los sujetos que tenga una

capacidad de pagar impuesto lo deben hacer. Todos los contribuyentes que manifiesten una capacidad económica contributiva están obligados y por tanto la aplicación general del tributo que corresponda sin privilegios, sean peruanos o extranjeros siempre y cuando desempeñen actividades o vivan dentro de los límites temporales, espaciales donde se ejerce la potestad tributaria Estatal.

El principio de generalidad es el presupuesto para la realización, por ejemplo, del principio de igualdad. Ello es así en la medida que, por un lado, este principio supone la interdicción de privilegios o áreas inmunes al pago de tributos; de lo cual se deriva, por un lado, que el deber de tributar alcanza a todas las personas naturales o jurídicas, Nacionales o extranjeras. (...) Pero también constituye requerimiento dirigido directamente al legislador para que cumpla con la exigencia de tipificar como hecho imponible todo acto, hecho o negocio jurídico que sea indicativo de capacidad económica. Dicho principio, por tanto, es contrario con la concesión de exenciones fiscales que carezcan de necesidad, idoneidad y proporcionalidad; motivo por el cual es en este campo donde el principio en análisis tiene una aplicación bastante fecunda. (Landa citando a Martin Queralt, 2006, p. 47-48).

4.2.6. Principio de Capacidad contributiva

La capacidad contributiva es otro límite objetivo a la potestad tributaria, tal principio se encuentra de manera implícita dentro de nuestra Constitución, Respecto a este principio el TC se ha pronunciado de la siguiente manera:

El principio de capacidad contributiva es un principio constitucional exigible, no es indispensable que se encuentre expresamente consagrado en el artículo 74 de la

Constitución, pues su fundamento y rango constitucional es implícito en la medida que constituye la base para la determinación de la cantidad individual con que cada sujeto puede/debe en mayor o menor medida, contribuir a financiar el gasto público; además de ello, su exigencia no sólo sirve de contrapeso o piso para evaluar una eventual confiscatoriedad, sino que también se encuentra unimismado con el propio principio de igualdad, en su vertiente vertical.

(...)La capacidad contributiva como fundamento de la imposición es innegable en el caso de impuestos, pues estos tributos no están vinculados a una actividad estatal directa a favor del contribuyente, sino más bien, básicamente, a una concreta manifestación de capacidad económica para contribuir con los gastos estatales. Lo recaudado por estos tributos va a una caja fiscal única para luego destinarse a financiar servicios generales e indivisibles (STC N° 53-2004-AI/TC).

La capacidad contributiva es un principio implícito de la tributación que tiene un nexo indisoluble con el hecho sometido a la imposición, configurando el presupuesto legitimador para establecer tributos (STC N° 53-2004-PI/TC del 9 de enero de 2003)

La búsqueda de una sociedad más equitativa –ideal al que no es ajeno el Estado peruano– se logra justamente utilizando diversos mecanismos, entre los que la tributación juega un rol preponderante y esencial, pues a través de ella cada ciudadano, respondiendo a su capacidad contributiva, aporta parte de su riqueza para ser redistribuida en mejores servicios; de ahí que quienes ostentan la potestad tributaria, deban llamar al ciudadano a contribuir con el sostenimiento de los gastos estatales sin distinción ni privilegios; siendo este, a priori, el trasfondo del principio de igualdad en la tributación (STC N° 5970-2006-PA/TC de fecha 12 de noviembre de 2007).

Mesias Canchari, escribe respecto a este principio “(...) la aptitud del contribuyente para ser sujeto pasivo de las obligaciones tributarias, aptitud que viene establecida por la presencia de hechos reveladores de riqueza (capacidad económica) que luego de ser tomados en cuenta a la valorización del legislador y verificados con los fines de la naturaleza política, social y económica, son elevados a una categoría imponible. (2014)

Landa Arroyo, anota que, la relevancia de este principio se puede apreciar con mayor intensidad desde que impone al Estado la necesidad de remitirse a indicadores objetivos y razonables la capacidad contributiva de las personas. Ello ha sido advertido también por el Tribunal Constitucional, en tanto que la capacidad contributiva debe tener un nexo indisoluble con el hecho sometido a imposición; es decir, siempre que se establezca un tributo, éste deberá guardar íntima relación con la capacidad económica de los sujetos obligados (2006, p. 48-49).

La capacidad contributiva en relación con las tasas tuvo alguna discusión ya que se consideraba que al ser un tributo vinculado el pago que se hacía estaba vinculado solamente al beneficio que se obtenía, y que el pago no debe exceder de los costos administrativos que la prestación del servicio exigía por parte del Estado. Sin embargo ello fue superado, al considerar efectivamente que el principio de capacidad contributiva rige a todo el conjunto de tributos, por lo que una vez que se verifique la equivalencia entre el costo total del servicio y el monto de la tasa, se hace necesaria la búsqueda de distribución de ese costo, y ello se hará tomando en cuenta la capacidad contributiva a las personas a las que va dirigida el servicio, allí corresponderá por ejemplo, a las Municipalidades identificar ciertas zonas de la ciudad donde existe mayor circulación de comercio, aplicara ciertas tasas como arbitrios, licencias, o derechos de manera distinta a una zona

donde los habitantes de determinado barrio no expresen capacidad contributiva.

CAPÍTULO V

DEMOSTRACIÓN DE LA HIPÓTESIS

5.1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN CAJAMARCA

El Departamento de Cajamarca tiene como potenciales económicos, a la agricultura y ganadería como principales actividades que se realizan diariamente en las zonas rurales, ello a razón de su ubicación geográfica y por tanto privilegiada como la zona más baja de la Cordillera de los Andes, lo que ha permitido que esta Región se destaque en las actividades agropecuarias¹⁵.

Entre las actividades más importantes que se realizan en las zonas rurales de la Región Cajamarca están las actividades agrícolas como el cultivo del Café y arroz en la zona norte, mientras que en las zonas del centro y sur del Departamento se realizan actividades agropecuarias, como el cultivo de papa, maíz, producción de leche, crianza de animales menores y mayores, en general para el consumo humano, estas actividades son indispensables para el sustento económico de casi todas las familias del campo del Departamento de Cajamarca. En cuanto a población, ésta se concentra en las zonas rurales con más del 65% del total de sus

¹⁵ El Departamento de Cajamarca, según información del INEI (2015), aporta con 2,3 por ciento al Valor Agregado Bruto Nacional (VAB); sin embargo, la importancia relativa del Departamento en el País es mayor en el caso de algunos sectores como agricultura, ganadería, caza y silvicultura con 5,3 por ciento, extracción de petróleo, gas y minerales con una contribución de 4,5 por ciento, administración pública y defensa con 3,5 por ciento y construcción con 3,1 por ciento.

habitantes, por lo que se considera a esta Región como Rural debido a que la migración del campo a la ciudad ha sido lenta, de allí la importancia del análisis del sector rural y el gran significado que este tiene para la Región¹⁶.

Cajamarca es el Departamento más importante del País en cuanto a producción de carne de vacuno, al producir 61,3 mil toneladas durante 2015, 16,0 por ciento del total Nacional. La principal zona productora es la situada en el sur del Departamento, que concentra un poco más de 50% de la producción total. La producción de carne de vacuno contribuye, en el Departamento, con el 42,7 por ciento del VBP pecuario, posicionándose como el principal producto del sector. El Departamento cuenta con la mayor población de ganado vacuno del País (703,4 mil cabezas de ganado), según los resultados preliminares del IV Censo Nacional Agropecuario 2012 – INEI.

Según informe del BCRP (2016), Cajamarca cuenta con una diversidad ecológica que ha permitido que en toda su extensión se instalen centros

¹⁶ Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a junio del 2015, Cajamarca cuenta con una población estimada de 1 529 755 habitantes (4,9 por ciento del total Nacional), siendo el cuarto Departamento más poblado del País, después de Lima (31,6 por ciento), La Libertad (6,0 por ciento) y Piura (5,9 por ciento). La población se ubica principalmente en las Provincias de Cajamarca (zona sur), Jaén (zona norte) y Chota (zona centro), que concentran el 49,1 por ciento de la población Regional. Según género, la distribución se muestra equilibrada, al representar la población masculina y femenina el 50,4 y 49,6 por ciento, respectivamente, de la población total. En tanto, según ámbito geográfico, el 65,2 por ciento de la población es rural y el 34,8 por ciento, urbana.

de cría de ganado lechero de razas Holstein y Brown Swiss en los valles, y cruces de éstas (ganado criollo), en las zonas más altas. El Departamento destaca por ser una cuenca lechera importante en el País, siendo la primera en tener la mayor población de vacas en ordeño (146,4 mil unidades) y la mayor productora de leche fresca del País con 345,0 mil toneladas, que representa el 18,2 por ciento del total Nacional al año 2015. En tanto, la zona sur del Departamento concentra un poco más del 60 por ciento de la producción de leche fresca de vaca.

La actividad lechera se ha dinamizado debido a la presencia de importantes empresas acopiadoras como Nestlé y Gloria, que han instalado plantas concentradoras de leche, así como una línea de producción de derivados lácteos (Grupo Gloria). Sin embargo, cabe señalar la alta presencia de ganado criollo, cuyos rendimientos bordean entre 5 y 6 litros por día, quedando un margen por desarrollar que exige la introducción de sistemas intensivos de producción (Inga y Cosavalente, 2016, p. 6).

5.2. DESCRIPCIÓN DE LA DINÁMICA DEL MERCADO PECUARIO

La Región cajamarquina en cuanto a su economía tuvo dentro de sus inicios de mercantilización, el comercio de animales en las plazas y ferias pecuarias, tal costumbre es practicada desde tiempos remotos que como mínimo tiene sus primeras manifestaciones a inicios del siglo XX, la cual se empezó a practicar también dentro de las principales provincias de la Región, las plazas pecuarias surgen como un mercado en el que existe un intercambio comercial, principalmente la compra venta de animales vivos, así como de bienes de subsistencia, prácticas que hasta el día de hoy se mantienen; tales mercados tienden a institucionalizarse y por tanto

a darse a conocer a todo el Perú como proyectos de inversión necesarios para el desarrollo económico de esta Región; el acondicionamiento de los recintos pecuarios han venido siendo modernizados tal es el caso; Por ejemplo de las modernas plazas pecuarias de Iscocongá en Cajamarca y la plaza pecuaria de Bambamarca; promoviendo a la compra venta de animales vivos como vacunos, ovinos, porcinos y equinos, se menciona a estas especies ya que las de mayor acogida, tal intercambio comercial se realiza por lo general en casi todas las Provincias, distritos, caseríos de la Región, a excepción de las Provincias de Jaén y San Ignacio¹⁷ en la que su economía rural se basa mayormente en la producción de cultivos agrícolas.

La dinámica comercial es realizada en lugares específicos donde las autoridades han acondicionado y designado como lugar de las plazas o ferias pecuarias, tal acondicionamiento y reconocimiento es indispensable para facilitar dichas actividades pecuarias, las que son realizadas en días específicos llamados “día de plaza pecuaria”, en tales plazas pecuarias las distintas autoridades de la Localidad Provincial y/o Distrital tienen presencia, como, por ejemplo: la de efectivos policiales, personal del orden ciudadano, personal de recaudación municipal o agentes municipales, presencia de subprefectos (Provincial, Distrital) y Tenientes gobernadores, con la finalidad de expedir certificados de compra-venta,

¹⁷ El Departamento de Cajamarca está conformado por 13 Provincias y 126 Distritos.

certificados de posesión, certificados de origen; por otra parte otra institución que también tiene presencia en dicho mercado es SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Agraria) Organismo Público Técnico Especializado Adscrito al Ministerio de Agricultura, el cual realiza prevención contra enfermedades que puedan presentar los animales allí exhibidos, realizan el control y supervisión de los animales, desinfección de vehículos que trasladan los animales, otorgan los certificados de tránsito interno de animales.

En la actualidad la labor de crianza o cuidado de estas especies de animales, es vista para muchos de sus propietarios como una forma de vida y en muchos casos significa el sustento principal, para solventar económicamente todas sus necesidades básicas. En cuanto al costo de animales mayores y menores que son comercializados en el mercado pecuario es variable dependiendo la especie, edad, peso, raza, entre otras características que sean valoradas por el comprador. De la observación realizada y cotización en el lugar de los hechos, se apreció que en cuanto a valor comercial, superan en promedio de mil quinientos soles por cabeza de ganado en cuanto a vacunos los cuales son de cría o para consumo de carne, varía según el tamaño, peso o producción de leche en cuanto a vacas; en cuanto a ovinos, caprinos y porcinos de igual forma varían los precios teniendo como promedio trecientos cincuenta soles por cada una de estas especies; en cuanto a equinos una buena variedad entre calidad

y precio, son exhibidos también en el mismo ambiente en una arista de la plaza pecuaria.

Dentro de este recinto también existen negocios de comida, en puestos acondicionados por la municipalidad o en otros casos simplemente los mismos comerciantes son los que arman sus quioscos que sirve para expender comidas, bebidas, y en muchos casos son obligados al pago por el espacio utilizado. Además, dentro de las plazas pecuarias existen lugares acondicionados, con rampas de carga y descarga para el ganado, estacionamientos para los vehículos de carga, variando las condiciones según la localidad en la que se encuentra la plaza pecuaria; en relación con el acondicionamiento se verifico que las plazas pecuarias de Iscoconga y la de Bambamarca se encuentran en condiciones adecuadas.

En lo que respecta a la presente investigación, se ha tomado como muestra a siete Provincias de la Región Cajamarca, de las cuales se ha llegado a recoger datos en los puntos específicos (plazas o ferias pecuarias) de cada una de las Capitales de Provincias seleccionadas, es menester mencionar que así como existen plazas pecuarias en las capitales de Provincias, las hay también en los diferentes Distritos, y en muchas Comunidades de esta Región Cajamarquina; las cuales también son realizadas en plazas pecuarias de menor concurrencia en días distintos al día que se realiza en las Capitales de Provincias, lugares a los cuales también se ha tenido acceso, con la finalidad de observar la diferencia con relación a las plazas pecuarias intervenidas; sin embargo

podemos decir que la dinámica es casi similar a la de las grandes plazas pecuarias que se realizan en las Capitales de Provincias, la diferencia se puede observar en cuanto a la cantidad de animales, que se exhiben en dichas plazas pecuarias son de menor concurrencia y los proveedores son en su mayoría personas muy cercanas a la comunidad, centro poblado o caserío, otras diferencias es en cuanto a los montos que allí se recaudan son mínimos, el cual también es hecho por el responsable de plaza pecuaria o el Teniente gobernador del Distrito o comunidad quien certifica las compra ventas que allí se realicen.

En relación a los días específicos de plazas pecuarias, de las siete plazas pecuarias analizadas (Cutervo, Chota, Bambamarca, Celendín, San Marcos y Cajabamba), en seis de ellas, el día en el que se realiza tales actividades pecuarias son los días domingos de cada semana, a diferencia de la plaza pecuaria de la Provincia de Cajamarca (Iscoconga) en la que dichas actividades se realizan todos los días lunes de cada semana.

La dinámica es idéntica en todas las plazas pecuarias visitadas, por ello, el análisis es dividido en tres momentos en los que se desarrollan estas actividades, un antes, durante y después, de la llegada a la plaza pecuaria y la realización de la transacción comercial:

Antes de la llegada a las plazas pecuarias, se hace referencia a las actividades previas que realizan los campesinos dueños de los animales

a ser trasladados para el día de la plaza pecuaria, los motivos son distintos entre vender su ganado de cría o engorde por necesidad, para obtener recursos económicos que sirvan para solventar sus gastos; negociantes dedicados a la compra y venta de ganado semanalmente; otros tasar el valor al que puede llegar a valer sus respectivas posiciones, etc. Lo que interesa para el análisis en este punto, son los certificados de origen expedidos por el Teniente gobernador del caserío, comunidad, o subprefectos de Distrito o Provincia, el cual sirve para acreditar la procedencia y propietario del ganado, sirviendo para su poseedor de dicho documento como, garantía para su venta.

Durante el ingreso y permanencia, es el momento central, se ubica en el lugar denominado plaza o feria pecuaria, recinto en el cual se concentra el ganado como, por ejemplo, vacunos, equinos, ovinos, caprinos y porcinos; los cuales son exhibidos por sus propietario o responsables, siendo ofrecidos a los comerciantes o compradores. Las plazas pecuarias según se observó, podría decirse que de acuerdo al ambiente en el que se desarrollan estas actividades existen dos tipos, que son plazas pecuarias a campo abierto y en ambiente cerrado; en los espacios cerrados tienen puertas de ingreso y salida, es más fácil realizar el control tanto del ganado, como de vehículos que salen o ingresan a dicho recinto, mientras que en los espacios abiertos no existe ningún control de entrada y salida del ganado o vehículos. Sin embargo, ello no es óbice para dejar de cobrar la sisa ya que ello se hace junto al pago del certificado de

compra venta. Lo relevante para la presente investigación son los cobros que se hacen dentro de dicho recinto comercial pecuario, como, por ejemplo. Las sisas por ocupación del espacio público, las tasa por otorgar el certificado de compra- venta, las tasa que se cobran por otorgar el acta de constataciones de posesión de bines semovientes.

En el tercer punto, se hace referencia al momento posterior a la compra del ganado; son muchos los comerciantes que se dedican al comercio y transporte de estas especies, en su mayoría para su venta en camales de las Regiones de la costa y una buena cantidad también para la Capital, es así que los comerciantes, deben cumplir con adquirir ciertos documentos indispensables para poder trasladar dicho ganado. La relevancia para el análisis de la investigación es, por ejemplo, los cobros que se hacen por los certificados de traslado, por el formato de declaración jurada de traslado de semovientes a nivel Nacional.

Los cobros que realizan los sujetos recaudadores por los hechos generadores que constituyen tributos, son similares en todas las plazas pecuarias muestreada, la diferencia radica en los montos que se cobran por cada concepto, que más adelante son especificados.

5.3. OBSERVACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMALIDAD TRIBUTARIA

La informalidad es un fenómeno que va adquiriendo posicionamiento, viéndolo desde la perspectiva de los sujetos pasivos aquellos que están

obligados a cumplir con la legislación tributaria. Son para el Estado vistos como aquellos causantes del desorden, trasgresores de las leyes, ello por ejemplo, centrándonos en un tipo de negocio específico llamado ambulante o comercio ambulatorio, no es ajeno ver a diario como agentes municipales despojan de sus pertenencias a dichos comerciantes y en muchos casos cometiendo excesos del uso de la fuerza pública, todo ello con la finalidad de combatir el caos y hacer respetar las leyes; sin embargo tales actos no hacen retroceder de ninguna manera a ese sector económico, por el contrario va calando y adquiriendo mayor fuerza; en la mayoría de ciudades ya se ha establecido ciertas áreas y zonas, así como horarios en los que está permitido practicar dicho comercio ambulatorio, cuestión que efectivamente trasciende a las normas, son los usos y costumbres de la población que obligan al cambio y adaptación normativa a tales prácticas, ya que como se puede apreciar en la práctica el comercio ambulatorio genera derechos de apropiación privada sobre las calles y vías públicas lo cual para el derecho objetivo no podría ocurrir, sin embargo viene acaeciendo.

El comercio ambulatorio no es ajeno dentro de los recintos pecuarios, los ambulantes son controlados por agentes municipales o responsables de la plaza pecuaria que a cambio de permitirles posicionarse de un espacio

en las plazas o ferias realizan el cobro de la sisa¹⁸, la cual varía según indicaron los obligados de acuerdo al tipo de negocio, ubicación y espacio ocupado, dicho pago es realizado sin recibir a cambio comprobante o recibo que acredite el pago del tributo; esta es la otra perspectiva de la informalidad tributaria, en la que el sujeto activo es el que por costumbre realiza recaudaciones contrarias a leyes y normas tributarias, atribuyéndose la potestad tributaria del Estado y por tanto aplicando la coacción en caso de incumplimiento por parte del sujeto pasivo; esta es la cuestión que trae a nuestro análisis el mercado pecuario en el que se presentan casos de recaudaciones informales por parte de agentes municipales y Tenientes Gobernadores, dichos sujetos se vienen atribuyendo potestades tributarias creando tributos, estableciendo hechos generadores y montos, dejando al margen a la legalidad e imponiendo su poder de autoridad por encima de la Constitución. De allí que esta investigación se denomina informalidad tributaria en las actividades pecuarias, debido a que existen grandes cantidades de dinero recaudados (ingresos fiscales) que no son reportados a la administración tributaria, apropiándose de tales montos, propios de comisiones que por costumbre se vienen haciendo, ello también se aprecia rápidamente al tratar de alguna forma buscar explicaciones, de cómo se está produciendo dichas

¹⁸ La sisa era un impuesto establecido por el cabildo sobre los productos agropecuarios que se vendían en su jurisdicción. Los productos afectados y los montos variaban según la Localidad (Chocano 2010). El proceso de cobranza de merced conductiva de los puestos de mercados, así como del derecho que pagan los comerciantes ambulantes por los espacios públicos (conocido comúnmente como la cobranza de la "SISA"), son tradicionalmente engorrosos, costosos y poco eficaces (Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ 2010, 50).

prácticas y si existe un control de los montos recaudados y como es el procedimiento de rendición de cuentas, obteniendo respuestas esquivas por parte de los Prefectos, Subprefectos, Tenientes Gobernadores y responsables de las plazas pecuarias intervenidas, los que de inmediato ocultaban la documentación y mostrándose reacios a proporcionar los documentos. Con lo que efectivamente se comprueba que la informalidad no solo es ocasionada por los sujetos pasivos de la obligación tributaria, sino, también por el sujeto activo (Estado), que por falta de regulación de un mercado conlleva y fomenta a la informalidad, de esto se aprecia también que la legalidad tiene un costo tanto para los sujetos pasivos (económico), así como para el sujeto activo (alto costo de intereses políticos y beneficios personales) ; tal es así que incluso existe disputas por interés de la plaza, originando disputas por hacerse de las recaudaciones pecuarias, montos nada despreciables y que en la mayoría de casos se expiden los recibos sin numeración tanto de los certificados de compra venta, certificados de posesión, certificados de origen, certificado de traslados y arbitrio de ocupación de plazas pecuarias(sisa).

Dentro de los mercados pecuarios se realizan recaudaciones informales por conceptos que legalmente no se encuentran gravados, sin embargo se vienen haciendo con total normalidad; pero que según nos informaron algunas personas entrevistadas dentro de las plazas pecuarias, que con respecto a los conceptos que se les cobra, es algo que consideran soportable, en cuanto a los montos, ello debido a que no supera los 5

soles por certificado de compra venta de cada ganado ya que el negocio es rentable en no muy pocas ocasiones, con ganancias de hasta un 40% según la oferta y demanda del mercado en tiempo real; también se apreció críticas, que se hacía por la desigualdad en cuanto a los cobros por los arbitrios (sisa), manifestaron que los montos que se les cobra, por ejemplo por el ingreso del ganado a la plaza pecuaria, no era por igual para todos existiendo preferencias para algunos conocidos o allegados en muchos casos no se les cobraba o se les otorgaba algunos privilegios; tal situación también ocurre en cuanto a los cobros que se realizaba a los comerciantes vendedores de productos de consumo y de primera necesidad, a los que se les cobraba de manera arbitraria, pero que sin embargo no les quedaba otra alternativa que pagar; por otra parte en cuanto al dinero que se recaudaba en dichos recintos pecuarios se manifestó que esto era como una especie de comisión para los responsables que hacían tales recaudaciones, tanto para el encargado o encargados del cobro de los arbitrios(sisa), así como para el responsable de expedir los certificados de posesión de bienes semovientes, certificados de compra venta, certificados de traslado, etc. A continuación, se describe cada uno de los hechos generadores que constituyen tributos por costumbre.

5.4.CERTIFICADO DE COMPRA-VENTA Y ACTA DE CONSTATACIÓN DE POSESIÓN DE BIENES SEMOVIENTES

5.4.1. Regulación normativa

Uno de los grandes problemas sociales que se presentaba conjuntamente con la mercantilización de esta Región, fue el abigeato o hurto de ganado, tal práctica delictiva siguió operando de manera cada vez más organizada hasta el punto que los hacendados y familias propietarios del ganado tenían que estar al tanto para poder enfrentarse a los delincuentes, que mayormente operaban en horas nocturnas, ante ello surge la necesidad por parte del Gobierno, de implementar una estrategia para controlar este tipo de delitos, es aquí cuando a las Autoridades Políticas, Prefectos, Subprefectos, y Tenientes Gobernadores, se les encomienda dentro de sus funciones la certificación de compra venta de animales que se realicen dentro de su jurisdicción, tal antecedente más próximo, por ejemplo se encuentra en el Decreto Ley N°22551 y su Reglamento sobre Marcas y Señales de Ganado (Decreto Supremo No. 073-82-AG)¹⁹, estableciendo que la certificación debía ser hecha sin costo alguno, es importante manifestar que tal Decreto Ley y su reglamento siguen vigentes formalmente a la fecha, sin embargo al día de hoy en la práctica tales dispositivos son inaplicables, que de no ser por la idea que trajo el Código

¹⁹ CAPITULO III DE LA COMPRA VENTA Y BENEFICIO DEL GANADO Artículo N°. 18.- En la compra venta de ganado en que el vendedor o el comprador fueron analfabetos, estos imprimirán su huella digital en el documento de compra-venta, en presencia de la autoridad política del lugar debiendo dicha autoridad hacer la certificación correspondiente en el mismo documento sin costo alguno.

de Cerdeña en 1850 para América Latina de que una ley solo se deroga por otra ley, por desuso ya estarían derogados formalmente tales dispositivos.

En el año 2007 se suprimen las prefecturas, y en reemplazo se coloca la denominación de Gobernaciones (Regionales, Provinciales y Distritales) así como los Tenientes Gobernadores, todos ellos como Autoridades Políticas informantes del gobierno central de turno; el ROF de las Autoridades Políticas, estableció dentro de sus funciones de los Gobernadores²⁰, el realizar la certificación de compra venta de animales dentro de su jurisdicción. Mediante Decreto Supremo N°006-2008-IN se modifica el anterior Reglamento de Organización y Funciones de Autoridades Políticas dado en el 2007, el que delimito como una función específica del Gobernador Distrital la certificación de la venta del ganado que se realizaba en su jurisdicción²¹, quitando dichas funciones a los Gobernadores Regionales y Provinciales que con el anterior reglamento se entendía que también lo podían realizar.

²⁰ Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas Decreto Supremo N° 004-2007-IN, Artículo 17°.- Funciones de las autoridades políticas, 17.1 Son Funciones de los Gobernadores: (...) f) Certificar la venta de ganado de su jurisdicción, debiendo informar a la Dirección General de Gobierno Interior

²¹ Reglamento de organización y funciones (ROF) de las Autoridades Políticas establecido por decreto supremo, N°006-2008-IN, prescribe "Artículo 17°.- Funciones de las Autoridades Políticas" acápite 17.1.3 Funciones específicas del Gobernador Distrital: "d) Certificar la venta de ganado de su jurisdicción, debiendo informar a la Dirección General de Gobierno Interior a través del Gobernador Provincial correspondiente".

Mediante Decreto Legislativo N° 1140 publicado el 10 de diciembre de 2012 se crea la Oficina Nacional De Gobierno Interior (ONAGI) en la que coloca a las Gobernaciones y Tenencias de Gobernación dentro de su estructura orgánica (Desconcentrados); Mediante LEY N° 30438 publicada el 25 de mayo de 2016 se modifica el Decreto Legislativo N° 1140, cambiando nuevamente la denominación de los órganos desconcentrados de la Oficina Nacional de Gobierno Interior y de sus autoridades políticas, estableciendo como órganos desconcentrados nuevamente a las prefecturas, subprefecturas y las tenencias de gobernación, teniendo como autoridades a los Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, Subprefectos Distritales y Tenientes Gobernadores, además modifico²² el artículo 6° numeral 3 en el que se agrega como función de la ONAGI el levantar actas de constatación de bienes semovientes para cautelar la posesión material y preservar el orden público, función que con la Ley de creación de la ONAGI no se había consignado.

Dentro de actual ROF de la ONAGI (Decreto Supremo 003-2013-IN), aprobado y publicado el 04 de abril de 2013, se verifica que no se contempló dentro de sus funciones generales ni específicas, de alguna autoridad política respecto a la certificación de la venta de animales;

²² Artículo 6.- Funciones de la Oficina Nacional de Gobierno Interior. La ONAGI tiene las siguientes funciones: (...)

3) Otorgar garantías personales y de orden público, con la finalidad de cautelar la integridad física de las personas. Asimismo, levantar actas de constatación de bienes semovientes para cautelar la posesión material y preservar el orden público;(…)

mediante la directiva N° 0007-2016-ONAGI-DGAP (aprobada en el mes de julio de 2016) denominada “Procedimiento para el levantamiento del acta de constatación de posesión de bienes semovientes” se estableció que la autoridad política encargada de realizar dicho procedimiento es el Subprefecto Distrital.

Hasta este punto del análisis, se puede verificar que son las autoridades Políticas y en específico el Subprefecto Distrital quien tiene la función de emitir el certificado de compra-venta y el acta de constatación de posesión de bienes semovientes, la irregularidad normativa radica en la forma que se ha venido legislando respecto a estas funciones; en efecto se tiene un Decreto Ley vigente desde el año 1982 que establece que cualquier autoridad política puede emitir certificados de venta de ganado; luego en 2007 se aprobó un ROF de las Autoridades Políticas que también establecía que son las Autoridades Políticas quienes son los encargados de emitir dichos certificados, dicho ROF fue modificado al siguiente año y estableció que la función específica la tienen los Gobernadores Distritales; en el año 2012 se crea la Oficina Nacional de Gobierno Interior que a pesar de tener dentro de su estructura orgánica a las autoridades políticas, esta Ley no contemplo como funciones generales ni específicas, el poder emitir los certificados de compraventa de animales o certificados de posesión de bienes semovientes, cuestión que es corregida recién en el año 2016, esta ley modificó a la anterior y allí si se encuentra establecida dentro de las funciones de la ONAGI la de expedir las actas

de constatación de posesión de bienes semovientes; la crítica en este punto es respecto de que se crea la ONAGI y contempla como parte de su estructura orgánica a las autoridades políticas, sin embargo ni con la ley, ni con el ROF de la ONAGI del 2013 se contempla como funciones la expedición de los certificados de venta de ganado, por lo que se entiende que por una parte sigue vigente el ROF de Autoridades Políticas (Decreto Supremo N° 004-2007-IN) y modificatoria y de otra parte el ROF de la ONAGI vigente que no contemplo tales funciones pero con una directiva de 2016 ya se estableció la expedición de actas de constatación; siendo tal situación se tiene dos documentos que son emitidos en las plazas pecuarias el certificado de compra venta de ganado y el acta de constatación de bienes semovientes ambos emitidos por la misma autoridad y con el mismo propósito, tal situación lo verificamos por ejemplo en el TUPA del Ministerio del Interior de la Dirección General de Gobierno Interior, haciendo siempre referencia al Art. 7° del D.L. N° 22551 sobre Filiación de Ganado publicado el 23 mayo de 1979, además de establecer la gratuidad de dicho trámite.

5.4.2. Descripción de forma de la recaudación

La modalidad de la recaudación por el concepto del certificado de compra venta de ganado, consiste en la solicitud verbal por parte del propietario del ganado, dirigida hacia el subprefecto Distrital o a los Tenientes Gobernadores o encargados de las plazas pecuarias, una vez realizada la solicitud se procede a realizar la identificación de comprador y vendedor

así como se especifica las características del ganado, o en caso del acta de constatación de posesión de bienes semovientes²³ es el propietario únicamente quien a modo de declaración jurada se identifica y especifica las características del ganado del que es poseedor, en ambas modalidades se les entrega el documento, se registra firma y huella del solicitante; el vendedor o comprador según acuerdo de partes es quien realiza el pago por el trámite, variando los costos según la plaza pecuaria donde se realizó la compra venta, es preciso también mencionar que por lo general son ayudantes de las Autoridades Políticas quienes realizan el llenado de tales certificados o actas, los documentos ya se encuentran con el sello respectivo del Teniente Gobernador o encargado de la plaza pecuaria.

Respecto a la informalidad tributaria en estas recaudaciones, se apreció que si bien existe una base normativa en la realización de este trámite el cual faculta a la expedición de los certificados o actas en las plazas pecuarias, sin embargo a pesar que el trámite debería ser gratuito, la gratuidad viene siendo interpretado de acuerdo a la discrecionalidad del encargado de turno de la plaza pecuaria, ello se ha comprobado en el lugar de los hechos en el que se observó la variación de los montos por cabeza de ganado, por lo que es desde este punto que se observa la

²³ Entiéndase como bienes semovientes a las siguientes especies de animales: ganado bobino, ganado ovino, ganado porcino, ganado caprino, ganado equino, camélidos sudamericanos y otros animales menores de granja o aquellos valorados patrimonialmente por su propietario, cuya utilización es concurrente a la realización de determinadas funciones.

informalidad, siendo que tal situación constituye un tributo en específico una tasa pecuaria, en la que el sujeto activo es el Teniente Gobernador, Subprefecto Provincial, y de la otra parte el sujeto pasivo que viene a ser aquella persona que solicita la expedición de un certificado de compraventa de ganado o acta de posesión de bienes semovientes, certificados de traslado; existiendo por tanto una obligación pecuniaria, coacción y unilateralidad en la fijación de la tasa pecuaria, tal tributo en cuanto a los montos recaudados según se nos informó tiene como destino el beneficio propio de los sujetos activos, y que solo se viene dando cuenta de la cantidad de ganado que ha sido afiliado o registrado; similar también es la forma de recaudación que realizan los Tenientes Gobernadores de caseríos en el que también el sujeto pasivo dueño de los ganados es obligado al pago de hasta de un sol por certificado de origen o procedencia, se paga por cabeza de ganado.

5.5. POR USO DEL ESPACIO PÚBLICO EN LAS PLAZAS PECUARIAS

En las plazas pecuarias se observó que si bien la venta de ganado es la actividad principal que se realiza dentro de estos recintos, también se realiza otro tipo actividades comerciales las cuales por ejemplo consistían en la venta de comida, verduras, frutas, ropa, artefactos, pellones, cueros de vacuno, lana, etc. Es así que todos estos comerciantes necesitan un espacio donde ubicarse para poder exhibir sus diferentes productos o el ganado; por lo que al hacer uso de dicho espacio público los comerciantes

son obligados al pago de un tributo que proviene de la época colonial, específicamente al impuesto comúnmente conocido como sisa.

La sisa, se denominó a cierta especie de tributo que se pagaba por razón de las cosas vendidas o mantenimientos, que consta de peso y medida. Se deriva, según Sebastián de Covarrubias, del verbo hebreo *sisah*, que significa «quitar» o «sustraer» (Cornejo, 1779: 559). La sisa fue un tributo de la edad media implantado en Aragón luego en Castilla. En el Perú dicho tributo data de la época colonial fue establecido como un arbitrio municipal²⁴, impuestos en los mercados sobre productos agropecuarios²⁵, especialmente dicho arbitrio se cobró a los comerciantes de carnes, tales recaudaciones servían para cubrir gastos de las ciudades, poblados o instituciones; este tipo de arbitrios aun siguieron teniendo cabida tras la independencia peruana, seguía siendo aplicado a los productos agropecuarios introducidos al mercado de la localidad, la sisa era aplicado en casi la totalidad de pueblos de la República, ello es corroborado por ejemplo de la revisión de leyes de 1821 a 1859²⁶, en las que se menciona que la sisa es restablecida por la introducción del

24 Impuesto indirecto al consumo de ciertos bienes que se aplicaba a productos de bajo consumo; por ejemplo, el pago de dos pesos por cada cabeza de ganado menor, un real por arroba de carne de vaca y cuatro pesos por cuerpo de cecina. Con la sisa cobrada en 1587 se construyó la primera pileta de la Plaza de Armas de Lima y el puente sobre el río Rímac. Luego, se emplearía para el mantenimiento de hospitales y, por último, pasó a favor del Ayuntamiento de Lima junto con el bodegaje.

25 la sisa era un impuesto establecido por el cabildo sobre los productos agropecuarios que se vendían en su jurisdicción. Los productos afectados y los montos variaban según la Localidad. (Carlos Contreras, 2010)

26 Visto en libro de Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859: Ministerio de hacienda y comercio. Por Manuel Fuentes 1872.

ganado menor ya que solo se estaba realizando el cobro por la introducción por cada cabeza de ganado mayor, a los mercados y mataderos de las Localidades.

En la actualidad la sisa es en la práctica es un arbitrio que se cobra por el uso del espacio público de las vías en general, especialmente los cobros son realizados por agentes de la Municipalidad de la localidad a la que pertenece el mercado pecuario, cada ambulante o comerciante es obligado a pagar como mínimo un sol diario, los montos recaudados de la sisa en el Perú vienen siendo cobrados por casi todas las Municipalidades, manteniéndose al margen de la ley; tal tributo no tiene asidero por lo tanto es un cobro informal que se realiza a los sujetos obligados, quienes también pagando el monto requerido se sienten propietarios del lugar ocupado por el que vienen pagando, con derechos de ocupación sobre la vía pública, este tipo de tributos es aprovechado comúnmente por los Alcaldes de la Municipalidades como una especie de caja chica de la cual no se da cuenta a nadie, ya que se desconoce totalmente los montos que vienen siendo recaudados por este concepto, incluso a tal arbitrio se le ha intentado dar un nombre como, “sistema impositivo al servicio ambulatorio” que proviene de sisa con lo cual se ha pretendido hacer legal tal cobro, el cual de ninguna manera se identifica como sistema ambulatorio, esta es otra muestra de las recaudaciones tributarias informales.

Dentro del recinto pecuario estos cobros no son ajenos, el arbitrio de la sisa sigue totalmente vigente, el cual es exigido al margen de la ley, constituyéndose en una obligación tributaria, su nacimiento se da por el uso del espacio público dentro del entorno de la plaza pecuaria; se observó que los sujetos a los que se les exigía el pago de la sisa eran los propietarios o comerciantes de ganado quienes ingresaban o permanecieran en la plaza pecuaria, los dueños de vehículos y camiones que trasportaban el ganado, los comerciantes de distintos tipos de negocios quien se ubicaban dentro y en los márgenes de la plaza pecuaria (vendedores de alimentos, ropa, bebidas, cueros, lana, etc.), tal cobro es hecho en cualquier momento del día de plaza pecuaria.

5.5.1. Por ocupación de la plaza pecuaria

Dentro del mercado pecuario y en las diferentes plazas pecuarias que se ha tomado como muestra para la investigación, se ha identificado que el cobro se realiza al propietario o responsable del ganado a ser exhibido dentro del recinto pecuario, el cobro es hecho por encargados de la Municipalidad, de la Provincia a la que pertenece la plaza pecuaria; el cobro es hecho según el número de cabezas de ganado que son ingresados al recinto pecuario para ser exhibidos, los montos varían según el tipo de ganado por ejemplo por el ganado vacuno dos soles con cincuenta, equinos dos soles, caprinos, porcinos y ovinos un sol por cabeza de ganado; el momento en el que se hace efectivo el cobro de dicho

arbitrio es de acuerdo a la plaza pecuaria, según, se observó en las plazas pecuarias cerradas se cobra en el momento que el propietario ingresa con el ganado se le otorga algunas veces, un tiket o comprobante; en las plazas pecuarias en espacios abiertos el cobro se realiza conjuntamente con la emisión del certificado de compra venta.

5.5.2. Por estacionamiento vehicular

Al igual que la sisa por la ocupación de plaza pecuaria, en este caso el hecho generador es la ocupación por estacionamiento de vehículos cargueros (camiones de carga de diferente capacidad) que trasportan el ganado, el cobro de este tributo informal es realizado por agentes encargados de la Municipalidad quienes cobran de acuerdo al tipo de camión y la carga que lleve quedando ello a discrecionalidad solicitar tales montos, que según se observó los cobros van desde tres hasta diez soles, el momento del cobro en caso de las plazas pecuarias cerradas se realiza cuando los vehículos ingresan o cuando están de salida, en cambio en las plazas pecuarias a campo abierto los cobros se realizan en cualquier momento que se crea pertinente a los camiones que se estacionen dentro del margen de lo que corresponde a la plaza pecuaria, también se observó que incluso algunos propietarios de camiones para ahorrarse el pago de la sisa realizan la carga del ganado fuera de los márgenes de las plazas pecuarias. El total de

los montos recaudados por estos conceptos son totalmente desconocidos, pero es el Alcalde a quien rinden cuentas los encargados de realizar la cobranza.

5.5.3. Por espacio ocupado por los comerciantes ambulantes

Dentro del margen que abarca las plazas pecuarias sean cerradas o abiertas se concentran también un buen número de comerciantes que se dedican a la venta de distintos tipos de productos de consumo y uso, artefactos, comida, bebidas, frutas, verduras, plantas, etc. Estos comerciantes se las ingenian, arman quioscos o puestos de venta con, mesas, bancas, sillas, tapetes, con la finalidad de exhibir sus productos. En este caso el hecho generador de la obligación tributaria es también la ocupación del espacio público, cada comerciante ambulante, es obligado al pago de la sisa que por lo general según se nos informó tenían un costo desde un sol hasta tres soles por puesto de negocio, los sujetos encargados del recojo de este tributo son agentes encargados de la Municipalidad quienes establecen el monto de manera discrecional según sea el tipo de negocio y el espacio que este ocupe, el momento del cobro es realizado durante cualquier momento del día en la mayoría de casos no se otorga tiket o comprobante de sisa; de los montos recaudados no se tiene un cálculo exacto, se nos informó que las recaudaciones efectuadas

son alcanzadas al Alcalde de la Municipalidad o área de cobranza municipal.

5.6. POR EL CERTIFICADO DE TRASLADO

Otro de los conceptos observado, que constituye hecho generador, es el cobro realizado por el certificado de traslado, que consiste en la solicitud verbal por parte de la persona quien requiere trasportar su ganado hacia otros lugares sea para cría o consumo (camales), tal solicitud es dirigida hacia los encargados de la Subprefectura Provincial mismos que expiden el certificado de compra venta, procediendo a completar un formulario preestablecido el cual también contiene el sello y firma de la autoridad política que da veracidad al documento, dicho formulario es completado con la identificación de la persona quien declara trasladar el ganado a un lugar o Localidad específica dentro del País, se empieza a enumerar a cada ganado identificándolos en base a los certificados de compra venta, además también se consigna el nombre del chofer o encargado del transporte, consignando el número de placa del camión, lo cual también da paso para que este se encuentre en condiciones de realizar dicho transporte de ganado con la llamada inspección sanitaria y desinfección de vehículos realizada por encargados de SENASA.

De este hecho gravado se tiene como sujeto activo al Subprefecto Provincial o encargado de la plaza pecuaria, el cual realiza el cobro por el servicio público prestado al solicitante (sujeto pasivo), quien realiza el

pago una vez que le es entregado el documento, que es hecho por duplicado, en cuanto a los montos recaudados varía según la cantidad de ganado que va a ser trasladado por ejemplo, de 0 a 5 tiene un costo de cinco soles, de 5 a 10 un costo de 10 soles y de 10 a más cabezas de ganado tiene un costo de veinte soles; en cuanto a los montos totales recaudados por cada plaza pecuaria visitada según nos informó que entre los certificados de compra venta y los certificados de traslado promedio en día normal se recolecta entre ochocientos a mil soles, lo cual no se pudo corroborar debido a que no se nos permitió el acceso total a todos los recibos expedidos.

5.7.PLAZAS PECURIAS Y HECHOS GENERADORES

Los datos e información obtenida en cuanto a las cantidades de personas que se concentran en cada plaza pecuaria visitada, así como de la cantidad total de ganado que se exhibe han sido estimados por observación y calculo directo, ya que en esencia la intención es determinar los hechos generadores que por costumbre constituyen tasas dentro de los mercados pecuarios.

El hecho generador, es entendido bajo la premisa que un tributo se encuentra sancionado siempre por ley, el cual constituye la circunstancia o presupuesto de hecho de naturaleza jurídica o económica, que de concretarse en el plano factico con lo que ha establecido la ley, surge la obligación tributaria.

De la relación tributaria existente que se analiza, efectivamente a pesar de no existir una norma escrita que recoja los hechos generadores que constituyen tasas, sin embargo existe en la conciencia y practica de las personas que dentro del mercado pecuario se desenvuelven, y especialmente de los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria, la barrera formal de la legalidad en la imposición de tributos, ha sido superada por las practicas consuetudinarias que se desarrollan dentro de este mercado pecuario.

Dentro de los elementos de la relación jurídica tributaria se tiene al presupuesto de hecho de la relación jurídica tributaria como un todo que abarca los demás elementos, que para nuestro caso serían los conceptos que por costumbre son entendidos como generadores de obligaciones tributarias.

Al analizar los conceptos, podemos determinar los elementos, tales como:

El elemento material o factico, que en cuanto a al análisis realizado seria el obtener el documento de compraventa de ganado, obtener el acta de constatación de posesión de bienes semovientes, obtener un certificado de origen de ganado, obtener un certificado de traslado de ganado y uso del espacio público dentro de los recintos pecuarios; estas actividades propias de los sujetos pasivos de la obligación tributaria que manifiestan capacidad contributiva vendrían a constituir el elemento material.

El elemento personal, referido al destinatario del tributo, que para el presente caso sería el sujeto pasivo, propietario, responsable, interesado, en la obtención de los documentos, u ocupación del espacio público dentro de las plazas pecuarias.

El elemento temporal, que está referido al momento que se consuma el hecho generador, que hace exigible la obligación tributaria, siendo para nuestro caso instantáneos, ya que se configura cada vez que surgen, dan lugar a una obligación tributaria autónoma. Ya que por ejemplo, el hecho imponible se configura al momento de hacer la solicitud por los certificados, o por ocupar un espacio público en la plaza pecuaria.

El elemento espacial, que para nuestro caso se tendría en cuenta como criterio atributivo de la potestad tributaria, además del lugar, que alguien que posea bienes semovientes, cargue o descargue ganado, u ocupe un espacio público en la plaza pecuaria.

El elemento pecuniario, es determinar cuánto se debe pagar respecto al tributo causado, es expresado en monto dinerario fijo para nuestro caso y el cual se observó se hace efectivo de manera similar en las plazas pecuarias muestreadas.

A continuación, se describe particularmente cada una de las plazas pecuarias en las que se recogió datos respecto de los hechos imponibles que constituyen tasas, además especificamos los elementos más

relevantes a tener en cuenta, tal es el caso de los conceptos, montos, y sujeto activo.

5.7.1. Plaza pecuaria de Cajamarca

La plaza pecuaria de Cajamarca es una de las más modernas y amplias dentro de la Región, se le ha denominado pecuaria de Iscocongá, y es considerada como una de las mejores plazas pecuarias a nivel nacional, ubicada en el Distrito de Llacanora a diez minutos de la Provincia de Cajamarca. Alberga a más de cinco mil personas aproximadamente entre vendedores, compradores, visitantes, que acuden cada lunes a tal recinto comercial; en cuanto al ganado allí exhibido se tiene un promedio de mil quinientas cabezas de ganado entre mayores y menores, que se concentra para ser ofertados, dicha pecuaria cuenta con infraestructura moderna con áreas de exhibición, compra venta, bebederos, corrales, estacionamiento, rampas de carga, restaurantes, etc.

Concepto (tasa)	Monto Recaudado	Sujeto Activo (Recaudador)
Por el acta de constatación de posesión de bienes semovientes	3 soles por cabeza de ganado	Teniente Gobernador
Por el certificado de traslado del ganado	De 1 a 5 cabezas de ganado, 5 soles De 5 a 10 cabezas de ganado, 10 soles De 10 a más ganado, 20 soles	Teniente Gobernador

Por el certificado de origen o procedencia de ganado	1 sol por cabeza de ganado	Teniente Gobernador De procedencia del ganado
Sisa a comerciantes ambulantes	Según el tipo de negocio desde 1 sol por ambulante	Agentes municipales

Elaboración: fuente propia

5.7.2. Plaza pecuaria de Bambamarca

Esta plaza pecuaria se encuentra ubicada a cinco minutos del centro de la ciudad de Bambamarca, perteneciente a la Provincia de Hualgáyoc, es un lugar cerrado con una entrada para el ganado y una entrada para vehículos, cuenta con una infraestructura moderna, con áreas de exhibición, compra venta, bebederos, estacionamiento, rampas de carga y restaurantes. Las actividades pecuarias se realizan los días domingos, en la que se concentran gran cantidad de comerciantes, que en promedio exhiben entre ochocientas cabezas de ganado entre mayores y menores. Los encargados del cobro de los certificados de compra venta, y traslado de ganado eran particulares por encargo del Subprefecto Provincial quienes cumplían la función de expedir dichos certificados que previamente se encontraban firmados y sellados por la Autoridad Política.

Concepto (tasa)	Monto Recaudado	Sujeto Activo (Recaudador)
Por Certificado de compra venta	3 soles por cabeza de ganado	Subprefecto del mercado
Por el certificado de traslado del ganado	De 1 a 5 cabezas de ganado, 5 soles	Subprefecto del mercado

Por el certificado de origen o procedencia de ganado	De 5 a 10 cabezas de ganado, 10 soles De 10 a más ganado, 20 soles 1 sol por cabeza de ganado	Teniente Gobernador De procedencia del ganado
Sisa por ocupación de plaza pecuaria, por cabeza de ganado	Desde 1 sol hasta 2.50 soles, según la especie de ganado.	Encargados de la Municipalidad
Sisa por estacionamiento vehicular	Desde 3 hasta 10 soles según el tipo de vehículo	Encargados de la Municipalidad
Sisa a comerciantes ambulantes	Según el tipo de negocio desde 1 sol	Encargados de la Municipalidad
Elaboración: fuente propia		

5.7.3. Plaza pecuaria de Chota

Esta plaza pecuaria se encuentra ubicada a cinco minutos del centro de la ciudad de la Provincia de Chota, no se cuenta con infraestructura para la realización de este tipo de comercio, sin embargo, existe un espacio abierto donde acuden cada domingo, comerciantes y ganaderos para poder exhibir el ganado mayor y menor, dentro de los márgenes existen viviendas quienes expiden diferentes productos, comida, bebidas, etc. En promedio llegan cada domingo unas 800 cabezas de ganado. Los encargados de la emisión de los certificados son los Tenientes Gobernadores de caseríos aledaños, se observó que en esta plaza pecuaria existe hasta ocho Tenientes Gobernadores que realizan las funciones de certificación, ubicados en distintos puntos de la plaza pecuaria que ante el requerimiento acuden a la verificación de la venta.

Concepto (tasa)	Monto Recaudado	Sujeto Activo (Recaudador)
Por Certificado de compra venta	1 sol por cabeza de ganado	Teniente Gobernador
Por el certificado de traslado del ganado	De 1 a 5 cabezas de ganado, 5 soles De 5 a 10 cabezas de ganado, 10 soles De 10 a más ganado, 20 soles	Subprefecto del mercado
Por el certificado de origen o procedencia de ganado	1 sol por cabeza de ganado	Teniente Gobernador De procedencia del ganado
Sisa a comerciantes ambulantes	Según el tipo de negocio desde 1 sol	Encargados de la Municipalidad
Elaboración: fuente propia		

5.7.4. Plaza pecuaria de San Marcos

Esta plaza pecuaria se encuentra ubicada a cinco minutos del centro de la ciudad de Provincia de San Marcos, las actividades pecuarias son realizadas los días domingos, en la que acuden comerciantes ganaderos dedicados a la compra venta de ganado mayores y menores, que en promedio se calculó que se exhiben entre setecientas cabezas de ganado; dicha plaza pecuaria no cuenta con una infraestructura moderna, pero de alguna manera se ha acondicionado en un campo abierto, teniendo área de exhibición, carga y descarga de ganado, rampas, negocios, etc. Las personas encargadas de emitir los certificados son particulares contratados por el Subprefecto del mercado para cumplir con esta labor ubicados en un espacio designado, los comerciantes que deseen los certificados acuden a realizar dicha solicitud verbal. Existe también

representantes de la Municipalidad encargados del cobro de las sisas, se observó que se emitían tiques se consignaba como precio un sol, pero se cobraba dos soles por cabeza de ganado.

Concepto (tasa)	Monto Recaudado	Sujeto Activo (Recaudador)
Por Certificado de compra venta	3 soles por cabeza de ganado	Subprefecto del mercado (distrital)
Por el certificado de traslado del ganado	De 1 a 5 cabezas de ganado, 5 soles De 5 a 10 cabezas de ganado, 10 soles De 10 a más ganado, 20 soles	Subprefecto del mercado (distrital)
Por el certificado de origen o procedencia de ganado	1 sol por cabeza de ganado	Teniente Gobernador De procedencia del ganado
Sisa por ocupación de plaza pecuaria, por cabeza de ganado.	Desde 1 sol hasta 2 soles, según la especie de ganado.	Encargados de la Municipalidad
Sisa por estacionamiento vehicular	Desde 1 hasta 5 soles según el tipo de vehículo	Encargados de la Municipalidad
Sisa a comerciantes ambulantes	Según el tipo de negocio desde 1 sol	Encargados de la Municipalidad
		Elaboración: fuente propia

5.7.5. Plaza pecuaria de Cajabamba

La plaza pecuaria de Cajabamba se encuentra ubicada a las afueras de la ciudad a unos siete minutos del centro de esta Provincia, las actividades pecuarias son realizadas a campo abierto donde se exhiben especies de ganado mayor y menor que concentra un aproximado de quinientas cabezas de ganado por cada domingo

semanal, los cuales son ofrecidos por los ganaderos de distintas partes, en especial de distritos vecinos a esta provincia.

Concepto (tasa)	Monto Recaudado	Sujeto Activo (Recaudador)
Por Certificado de compra venta	3 soles por cabeza de ganado	Subprefecto del mercado (distrital)
Por el certificado de traslado del ganado	De 1 a 5 cabezas de ganado, 5 soles De 5 a 10 cabezas de ganado, 10 soles De 10 a más ganado, 20 soles	Subprefecto del mercado (distrital)
Por el certificado de origen o procedencia de ganado	1 sol por cabeza de ganado	Teniente Gobernador De procedencia del ganado
Sisa a comerciantes ambulantes	Según el tipo de negocio desde 1 sol	Encargados de la Municipalidad
		Elaboración: fuente propia

5.7.6. Plaza pecuaria de Celendín

La plaza pecuaria de Celendín está ubicada a cinco minutos aproximadamente del centro de la ciudad de esta Provincia, acuden comerciantes de distintas partes, especialmente de los distritos y caseríos de los alrededores, este comercio pecuario es realizado a campo abierto acondicionado para la realización de estas actividades que se dan cada domingo de la semana. Se exhiben ganado mayores y menores, que como promedio se concentran entre seiscientas cabezas de ganado entre las diferentes especies. Presentándose la siguiente situación:

Concepto (tasa)	Monto Recaudado	Sujeto Activo (Recaudador)
Por Certificado de compra venta	5 soles por cabeza de ganado	Subprefecto del mercado (distrital)
Por el certificado de traslado del ganado	De 1 a 5 cabezas de ganado, 5 soles De 5 a 10 cabezas de ganado, 10 soles De 10 a más ganado, 20 soles	Subprefecto del mercado (distrital)
Por el certificado de origen o procedencia de ganado	1 sol por cabeza de ganado	Teniente Gobernador De procedencia del ganado
Sisa a comerciantes ambulantes	Según el tipo de negocio desde 1 sol	Encargados de la municipalidad
		Elaboración: fuente propia

5.7.7. Plaza pecuaria de Cutervo

Esta plaza pecuaria se encuentra a las afueras de la ciudad de la Provincia de Cutervo, tal comercio es realizado a campo abierto, en la que los comerciantes acuden cada domingo de la semana con la finalidad de poder exhibir ganado, tanto mayores como menores. Que en promedio se concentra unas seiscientas cabezas de estas especies. Existe también como en toda plaza pecuaria comercios de comida, bebidas, productos, etc.

Concepto (tasa)	Monto Recaudado	Sujeto Activo (Recaudador)
Por Certificado de compra venta	5 soles por cabeza de ganado	Subprefecto del mercado (distrital)
Por el certificado de traslado del ganado	De 1 a 5 cabezas de ganado, 5 soles	Subprefecto del mercado (distrital)

Por el certificado de origen o procedencia de ganado Sisa a comerciantes ambulantes	De 5 a 10 cabezas de ganado, 10 soles De 10 a más ganado, 20 soles 1 sol por cabeza de ganado Según el tipo de negocio desde 1 sol	Teniente Gobernador De procedencia del ganado Encargados de la municipalidad
Elaboración: fuente propia		

Haber visitado cada uno de estos lugares, nos ha permitido recopilar información de primera mano, de cómo, es el desenvolvimiento de estas actividades comerciales, aplicando las técnicas e instrumentos de investigación de campo tales como la observación, registro, la entrevista y la encuesta con preguntas abiertas; el auto reportaje como técnica para la recolección (la infiltración, el uso de la cámara oculta, el uso de cebos, la participación de colaboradores), con tales técnicas es que se ha logrado verificar dichos resultados que han sido plasmados en los esquemas que anteceden; permitiendo por ejemplo, ver que la practica en la recaudación por los conceptos expuestos es común en todas las plazas pecuarias de la Región Cajamarca, que comprenden tanto en caseríos, pueblos, distritos, y provincias, e incluso se podría decir que es así en todos los lugares del Perú donde existen plazas pecuarias, ya que por ejemplo, en cuanto a la emisión de certificados, de procedencia de ganado, acta de constatación de bienes semovientes, certificado de compra venta de ganado, certificado de traslado, son las Autoridades Políticas quienes realizan dichos tramites o servicios públicos, siendo que existen tales

representantes del Gobierno de turno a lo largo y ancho del País; de igual manera en cuanto a los cobros por sisas que son realizados por agentes municipales por encargo del Alcalde, tales recaudaciones son utilizados muchas veces para beneficios personales o tipo Caja chica, ya que no existe rendimiento de cuentas respecto de los montos totales que se recaudan por aquel conjunto de conceptos que hemos descrito y que el comerciante ganadero es quien palpa la situación precaria por ejemplo, en la que se encuentran los recintos pecuarios, manifestando algunos de los entrevistados en frases propias de ellos, como : “que lo harán nuestra plata que damos cada día de plaza ya que desde que tenía uso de razón sigue igual la situación, no hay ni estacas, ni corrales para amarrar los animales, ni agua para dar de beber al ganado, ni servicios higiénicos ”, “con nuestros impuestos, se dan buenas borracheras los gobernadores”, “estos sinvergüenzas de los Municipales solo por plata se asoman no hay nada de beneficio que nos dan”, “no es mucho lo que cobran por la sisa pero debieran poner aunque sea un caño pa tomar agua”, etc. Estas y otras tantas frases nos invitan a la reflexión de pensar que el concepto que tienen los campesinos de las autoridades, es de repudio. Por lo que sin duda, se hace necesaria la fiscalización e intervención en regulación de estos mercados, con la finalidad de poder siquiera dar mejores condiciones a estos sectores económicos agropecuarios que tan marginados y descuidados se encuentran a nivel nacional.

5.8.RECAUDACIÓN Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS

Tal como se ha descrito en capítulos anteriores las recaudaciones que se realizan en las plazas pecuarias de la Región Cajamarca tienen una naturaleza tributaria la cual ha sido instituida por las constantes prácticas que se viene haciendo hasta el día de hoy y que en la conciencia de los actores del mercado se encuentra implantada; tal práctica consuetudinaria es sin duda contradictoria al sistema normativo vigente, en virtud de que cualquier autoridad o entidad pública del Estado que de alguna manera pretenda o sustraiga el patrimonio de los ciudadanos en general haciendo ejercicio de la potestad tributaria, previamente tal situación deberá estar prescrita legalmente aun cuando por más mínimo que sea el monto económico a ser gravado, y más aún en materia tributaria se debe respetar obligatoriamente los principios tributarios constitucionales los cuales constituyen límites para el ejercicio de la potestad tributaria y garantía para los sujetos pasivos de la obligación tributaria.

De las plazas pecuarias elegidas para la verificación de los hechos generadores, se ha identificado en concreto situaciones que se vienen practicando al margen de la ley, si bien tanto para las autoridades quienes realizan las recaudaciones como para los sujetos pasivos de la obligación tributaria son prácticas comúnmente aceptadas e incluso consideradas legales, en ese sentido se comprueba que la vulneración a la Constitución y principios tributarios es evidente.

5.8.1. Principio de legalidad y reserva de ley

Las recaudaciones que se vienen realizando en las plazas pecuarias, trasgreden el principio de legalidad ya que para establecer un tributo, la ley es la fuente idónea de donde debe surgir las obligaciones fiscales; se ha verificado que ninguno de los conceptos que supuestamente se configuran como hechos imponibles se encuentren prescritos mediante ley, decreto legislativo o norma de rango equivalente; en el caso de las recaudaciones por los certificados de compra venta de ganado, certificados de posesión de bienes semovientes, certificados de origen y certificados de traslado, todos estos son tributos informales, debido a que, no existe base legal que los ampare en la que se haya descrito de alguna forma la obligación pecuniaria que existe entre el sujeto pasivo y sujeto activo, así como tampoco existe alguna contemplación respecto a la estructura de tales tributos que en la práctica se viene aplicando, específicamente son los Subprefectos Distritales quienes realizan tales recaudaciones, que si bien como ya se ha mencionado tienen dentro de sus funciones el certificar la venta de ganado de su jurisdicción, pero mas no se ha establecido que esta certificación sea onerosa, sino más bien se ha establecido que dicho trámite es gratuito, por lo que las leyes son las que disciplinan el ejercicio de sus funciones y mas no las prácticas que ellos con la autoridad que se les otorga impongan a discreción la creación de tributos, atribuyéndose potestades tributarias.

De la misma manera también se ha vulnerado el principio de legalidad con respecto a los cobros que se hacen por el uso del espacio público en las plazas pecuarias, el cual tiene como sujetos pasivos de la obligación tributaria a las personas quienes ingresan con ganado, a los comerciantes ambulantes y a los dueños de camiones de carga que se dedican al transporte de ganado, estos cobros de sisa identificados, son establecidos al margen de la ley, tales recaudaciones son disfrazados como si de un arbitrio se tratara para que de esta manera se dé un toque de legalidad, sin embargo no existe ninguna ley, tal como por ejemplo, una Ordenanza Municipal que acredite la que validez de dicho arbitrio.

Por lo que se puede decir que este límite formal de la potestad tributaria viene siendo despreciado, por las propias autoridades que son parte y representan al Estado, corroborándose ello en todas las plazas pecuarias elegidas para la muestra, que tales atribuciones eran practicadas en base a las costumbres.

5.8.2. Principio de igualdad

Al no existir regulación legal de un determinado sector en materia tributaria se da paso a la discrecionalidad y por tanto a establecerse montos desiguales por los mismos conceptos, como por ejemplo, se observó que se entregaba tickets o recibos por cobro de sisa, que impreso el monto de la tasa constaba un sol y sin embargo se

coabraba dos soles; por el mismo negocio se le coabraba más a ciertos negociantes que a otros, haciendo distinciones y preferencias; en cuanto al cobro por los certificados de compra venta de ganado, certificados de posesión de semovientes y certificados de traslado, al visitar las distintas plazas pecuarias se apreció que los cobros eran de distintos montos, por ejemplo, en la plaza pecuaria de la Provincia de Chota el certificado de compra venta tenía un costo de un sol, en la plaza pecuaria de Cutervo de cinco soles incluido sisa, en la plaza pecuaria de San Marcos, Cajabamba y Cajamarca el costo era de tres soles por certificado; se indago respecto a cómo eran establecidas esas tarifas y se obtuvo como respuesta que así ha sido establecido por costumbre y por oferta del mercado, por ejemplo, al indagarse en la plaza pecuaria de la Provincia de San Marcos se nos manifestó que años atrás cuando podían apersonarse cualquier Teniente Gobernador aledaño a la Provincia a vender certificados de compra venta de ganado el costo era de un sol, pero ahora el monopolio de los certificados lo tenía el Teniente Gobernador del Cercado y por tanto el precio había sido cambiado a tres soles; tal situación fue comprobada al visitar a la plaza pecuaria de Chota en la que existe bastante oferta de certificados de compra venta de ganado, ello debido a la concurrencia de distintos Tenientes Gobernadores de los caseríos próximos a la Provincia quienes ofrecían los certificados a un costo de un sol por ganado afiliado. Lógicamente también se comprobó que a menor costo por el

certificado mayor número de ganado afiliado y a mayor costo de dicho certificado menor era el número de ganado afiliado.

Por lo que, la vulneración a este principio de igualdad queda comprobada, en el sentido de que todos los contribuyentes deben recibir un trato similar frente al mismo hecho imponible, que al establecerse un tributo este debe siempre ser en base a la capacidad contributiva del obligado y no respecto a la oferta o demanda de un determinado mercado o aun respecto de la discrecionalidad de la autoridad quien se atribuye ser sujeto activo de la obligación tributaria.

5.8.3. Principio de respeto a los derechos fundamentales

Al vulnerarse principios como el de legalidad, igualdad y el de no confiscatoriedad tributaria, es evidente que también, no se está respetando los derechos fundamentales, en virtud a que por más mínimo que sea el importe afectado este constituye un patrimonio particular, propiedad de una persona que solo puede ser gravada si ha sido establecido legalmente y en base a principios tributarios mencionados; por otra parte la informalidad en la recaudación tributaria conlleva a un sin número de abusos por parte de quienes imponen a la fuerza tales cargas tributarias, cuando por ejemplo, aquel comerciante por no haber pagado para que se le otorguen un certificado de posesión o compra venta con la finalidad de ahorrarse

esos costos, se le increpa al pretender solicitar un certificado de traslado de ganado; o cuando un comerciante no se le deja ingresar a exhibir a la plaza pecuaria su ganado por querer evadir el pago de la sisa; o al comerciante que no se le permite el ingreso al recinto pecuario por no pagar la sisa de estacionamiento del vehículo de carga, en todos estos casos es clara la afectación a derechos fundamentales, como la dignidad, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, libertad de tránsito, etc. Situaciones que no son legales, pero, que las autoridades imponen cobros aplicando la coacción y ejercicio de la fuerza pública.

5.8.4. Prohibición de confiscatoriedad

Este principio de no confiscatoriedad es trasgredido directamente cuando lo apreciamos desde el punto de vista cualitativo, el cual consiste en la sustracción ilegítima de la propiedad, trasgrediendo otros principios tributarios como, por ejemplo, el principio de legalidad, al no existir ley que establezca tales cobros sea de los certificados de compra venta de ganado, actas de constatación de posesión de bienes semovientes, certificados de traslados, las sisas por ocupación de espacio público, estos tributos informales se convierten en confiscatorios, ello incluso al haberse establecido montos tributarios que pueden ser soportados por el contribuyente.

5.9.LA ACTUACIÓN DEL ESTADO Y LA INFORMALIDAD TRIBUTARIA

Cuando se habla de informalidad tributaria, por lo general, siempre esta es atribuida a los particulares, personas naturales, personas jurídicas, entidades quienes están obligadas al cumplimiento de obligaciones tributarias, y son quienes buscan evadir los tributos que les correspondería pagar. De la otra parte se tiene al Estado quien exige el cumplimiento de las obligaciones tributarias y por tanto busca recaudar, la mayor cantidad en términos económicos para el cumplimiento de sus fines.

Del análisis realizado por el contrario se ha demostrado que en cierta medida no solo son las personas o entidades, quienes se podrían encontrar dentro de una situación de informalidad tributaria, sino también son las autoridades que representan al Estado quienes se encuentran dentro de la informalidad tributaria y por tanto propician a prácticas informales, consistentes en recaudaciones informales que se vienen realizando aprovechando las funciones que desempeñan, de allí la incongruencia que se presenta, en el sentido que por un lado se castiga a la informalidad, se lucha ante la informalidad para tratar de combatir, sin embargo quienes luchan por combatir este fenómeno también lo practican y transgreden constantemente la Ley, se apartan de principios constitucionales tributarios, vulnerando por tanto la propia Constitución.

Desde este punto de vista de la informalidad, por parte de las autoridades que hemos desarrollado nos permite sacara a la luz ciertas situaciones que se presentan de manera cotidiana, siendo que con tales prácticas además se afecta a los sectores más vulnerables de la población. La falta de regulación de un determinado sector o mercado es aprovechado por los mismos representantes del Estado para inclusive hacer uso de la Potestad Tributaria, recaudando montos pecuniarios que se estarían derivando para beneficios personales ya que no existe control respecto de tales recaudaciones, actuaciones que conllevan al fomento de la informalidad hacia los administrados.

Queda al Estado la tarea de intervenir en la verificación del cumplimiento de la normatividad vigente, regular concretamente las tasas pecuarias mediante el instrumento legal adecuado, considerar en lo que corresponda al Ministerio del Interior por medio de la ONAGI la incorporación dentro de sus funciones específicas de los Subprefectos distritales, el que están facultados para la expedición de los certificados de compra venta de ganado dentro de los recintos o plazas pecuarias, la emisión de las actas de constatación de posesión de bienes semovientes, la emisión de los certificados de traslado de ganado, y en cuanto a las funciones de los Tenientes Gobernadores las funciones de expedición de los certificados de origen del ganado; estableciendo como deberían realizarse tales procedimientos, así como determinar su facultad para poder recaudar, determinando los montos exactos por cada tramite,

concretando cada uno de los elementos de la obligación tributaria, de esta manera se regularizaría el mercado pecuario.

En cuanto a las recaudaciones de sisas, que vienen siendo efectuadas por las Municipalidades Distritales o Provinciales, dentro del contexto que se ha analizado, deberá establecerse las tasas de uso de espacio público mediante el instrumento legal adecuado que para el caso sería la regulación de dicho mercado mediante una ordenanza Regional o Municipal, norma que deberá determinar concretamente en que consiste el tributo, tasa por ocupación de pecuaria tanto para propietarios del ganado exhibido, comerciantes ambulantes y propietarios de vehículos o camiones de transporte de Ganado, determinado cada uno de los elementos de la obligación tributaria, montos, sujetos recaudadores, de esta manera se evitará la arbitrariedad, abuso y trasgresión a la normatividad.

CONCLUSIONES

1. Se determinó que los conceptos o hechos generadores que constituyen tributos dentro de los mercados pecuarios, han sido impuestos por prácticas consuetudinarias, en consecuencia no tienen un sustento legal que ampare su imposición; lo que evidentemente genera la vulneración de los principios constitucionales tributarios, prescritos en el artículo 74 de la constitución política como, el de reserva de ley, los de igualdad, los del respeto a los derechos fundamentales, y el de no confiscatoriedad.
2. Los hechos generadores que constituyen tributos y que son recaudados dentro de las plazas pecuarias, al ser establecidos por prácticas consuetudinarias, siguen vigentes y constituyen una imposición que es acatada por los obligados, quienes dan validez a tales prácticas, manifestándose elementos del hecho imponible tales como, el carácter coactivo, unilateral y pecuniario; en cuanto al destino de los montos recaudados, estos son administrados a propia cuenta de los sujetos recaudadores, que en teoría sirven para cubrir con los gastos que los servicios prestados generan.
3. Los conceptos o hechos generadores identificados que constituyen recaudaciones tributarias informales son los siguientes: por la emisión de los certificados de origen del ganado, por el certificado de compra venta o afiliación de ganado, por el acta de constatación de posesión de bienes semovientes, por el certificado de traslado del ganado o declaración jurada de traslado de semovientes a nivel nacional; por las sisa de ocupación de plaza pecuaria que se da tanto para dueños o responsables, recaudándose por cada cabeza de ganado; dueños o responsables de vehículos de carga de ganado y comerciantes ambulantes que se instalan dentro de los márgenes de las plazas pecuarias.
4. La clase de tributos que se vienen recaudando dentro de este mercado pecuario, vendrían a constituirse en tasas, siendo que los servicios que son prestados, son inherentes a las funciones del Estado; en cuanto a los cobros hechos por las autoridades políticas, como, los subprefectos distritales y

tenientes gobernadores, lo que se brinda a cambio es un servicio administrativo; en cuanto a las recaudaciones que realizan los agentes municipales por encargo de los Alcaldes estos constituyen arbitrios en el sentido de que se brinda un servicio público y de mantenimiento dentro de las plazas pecuarias.

5. La informalidad tributaria en las actividades pecuarias de la Región Cajamarca, tiene como causa la falta de fiscalización y regulación normativa dentro de este mercado, siendo en este caso las autoridades representantes del Estado quienes a falta de regulación normativa sacan ventaja y siguen realizando recaudaciones de tributos, propiciando y manteniendo vigentes tales prácticas consuetudinarias.
6. Los sujetos activos que intervienen en la recaudación informal de los tributos, son los Tenientes Gobernadores, Subprefectos, y Representantes de las Municipalidades por encargo del Alcalde. Los montos de las recaudaciones varían según el tipo de hecho generador, en el que el sujeto pasivo se encuentre, así como del lugar de plaza pecuaria a la que se acuda.
7. Cajamarca es una Región que en su mayoría concentra a una población rural que se calcula es del 65% del total, destaca en cuanto a sus actividades agropecuarias en la producción de leche y carne, siendo el mayor productor de carne de vacuno y leche a nivel Nacional. Por lo que la ganadería para sus pobladores de la zona rural es una de las actividades principales que en muchos casos constituye el sustento familiar, además de ser visto como una forma de ahorro e inversión la crianza de ganado. Por lo que el Estado debe tener en cuenta el potencial que este sector económico puede aportar, haciendo necesario la regulación de dicho mercado; contribuyendo a otorgar beneficios trascendentales para los pobladores que acuden semanalmente a dichos mercados.

RECOMENDACIONES

1. Al Estado, la fiscalización y regulación normativa concretamente dentro de los mercados pecuarios (plazas pecuarias), con la finalidad de frenar las trasgresiones constantes a dispositivos legales y constitucionales. Ya que de no realizarse dicha regulación, la seguridad jurídica, afectación al sistema jurídico y vulneración de los derechos de los administrados seguiría vigente.
2. A las Autoridades Políticas, Subprefectos, Tenientes Gobernadores, agentes municipales y Alcaldes, al cumplimiento y respeto a la Constitución Política, a actuar de acuerdo a sus funciones y dentro de la legalidad, abstenerse de hacer ejercicio de la potestad tributaria al margen de la ley.
3. Al Estado, la intervención y apoyo a los sectores agropecuarios se hace tan necesaria, debido a lo marginado y descuidado que se encuentran estos sectores económicos, los que pueden aportar mucho potencial de ser tratado adecuadamente, ya que en tales actividades se concentra un importante sector económico, que a futuro se puede obtener importantes beneficios fiscales.

BIBLIOGRAFÍA

Ataliba, G. (1987). *Hipótesis de Incidencia Tributaria*. Lima: Instituto Peruano de Derecho Tributario.

Carvalho, P. (2007). *Curso de Derecho Tributario*. Madrid. España: Marcial Pons.

Contreras Carlos, M. (2010). *Compendio de historia económica del Perú III: la economía del período colonial tardío*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.

Cornejo, A. (1779). *Diccionario historico, y forense del Derecho Real de España*. Salamanca: Fondo Antiguo de la Universidad de Salamanca.

Fonrouge, C. (1993). *Derecho Financiero* (Quinta Edición ed., Vol. Volumen I). Buenos Aires: Ediciones Palma.

Giannini, A. (1957). *Instituciones de derecho tributario*. Madrid: Ed. de Derecho Financiero.

Jarach, D. (1982). *El hecho imponible. Teoría general del Derecho Tributario sustantivo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

(2000). *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Landa, C. (2006). *Los principios tributarios en la Constitución de 1993*. En: *"Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público, libro homenaje Armando Zolezzi Moller"*. Lima-Perú: Palestra Editores.

Mancilla, A. S. (2010). *Análisis de informalidad en Ecuador: recetas tributarias para su gestión*. *Fiscalidad*, 129-261.

Montero Traibel, J. (1977). *Derecho tributario moderno*. Montevideo: Fundación de la Cultura Universitaria.

Pérez, F. (2007). *Derecho Financiero y Tributario. Parte General* (16 ed.). Madrid: Marcial Pons.

Portes, A. (1995). *En Torno a la Informalidad: Ensayos sobre Teoría y Medición de la Economía no Regulada*. Mexico: Miguel Ángel Porrúa.

Schneider, F, & Dominik, E. (2000). *Shadow economies: Size, causes, and consequences*. *Journal of Economic Literature*, 38(1), 77-114.

Serrano Mancilla, A. (2010). *Análisis de la Informalidad en Ecuador: Recetas Tributarias para su Gestión*. *Fiscalidad* (4), 129-261.

Troya Jaramillo, J. (1984). *Estudios de derecho tributario*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Valdés Costa, R. (1996). *Curso de Derecho Tributario*. Buenos Aires- Santa Fe de Bogotá- Madrid: Depalma- Temis- Marcial Pons.

Vargas, V. (2016). *Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas*. San Isidro, Lima, Perú: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Vásquez .A; Gallardo .J;Bendezú .L; Salvador .J; Amésquita .F. (2004). *La Informalidad y sus manifestaciones en la Comercialización de Combustibles Líquidos en el Perú*. OSINERG. Lima, Perú: Oficina de Estudios Económicos.

Villegas, H. (1997). *Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma.

CITAS ELECTRÓNICAS

Feige, E. (2003). *Defining and estimating underground and informal economies: The new Institutional economics approach. 18 (To be published in World Development)*. University of Wisconsin-Madison. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.137.7657&rep=rep1&type=pdf>

Gómez Naranjo, Luis Guillermo; Gómez Agudelo, Yesid; Borráez Álvarez, Andrés Felipe. (2005). *Apuntes sobre la economía informal caso medellín (primera parte). semestre económico, 8(15), 31-46*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165013659002>

Inga, A., & Cosavalente, I. (2016). *Caracterización del departamento de Cajamarca. Trujillo: Departamento de Estudios Económicos - Sucursal Trujillo del BCRP*. Recuperado de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Trujillo/cajamarca-caracterizacio.pdf>

Mesias Canchari, V. G. *Comentarios tributarios. Derecho Constitucional. Tributario – Persona natural*. recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/victormesiascanchari/2014/09/23/derecho-contitucional-tributario-persona-natural>

Pérez, J. P. (1999). *¿Es necesario aún el concepto de informalidad? Perfiles Latinoamericanos(13), 55-71*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11501303>