

Tema 1

“Política Tributaria”

A modo de Conclusiones y Recomendaciones

DR. CÉSAR RODRÍGUEZ DUEÑAS

I. ASPECTOS GENERALES

1. Considerando, primero, que la brecha de la producción originada por la crisis de 1988 casi se ha cerrado y que por tanto no podrá ser fácil alcanzar el 6% de crecimiento del PBI proyectado para 1996 y segundo, que la inflación proyectada al 9% podría verse incrementada por el significativo componente del gasto social (aproximadamente 40% del presupuesto), soy del entendimiento que será muy difícil obtener la recaudación de S/. 20,147 millones prevista para 1996 y que representa el 13.4% del PBI (que puede ser mayor, a lo mejor 18%, si se revisara la conformación del PBI). Para compensar el probable déficit que se produzca por lo señalado y **sin incrementar la presión tributaria en el sector formal**, y dentro de ese sector a los que no están contribuyendo con el crecimiento del sector informal (ya sea por que parte de sus transacciones también están fuera del alcance la tributación o por que efectúan transacciones con el sector informal), tendría que tomarse, entre otras medidas relacionadas con la **política fiscal**, las siguientes:
 - a) Que los desembolsos previstos para el gasto social respondan a proyectos **debidamente aprobados y calificados** y que la **ejecución** sea debidamente **controlada** por los organismos de control (el Congreso, la Contraloría General de la República, etc.).
 - b) Revisar qué ajustes se pueden hacer a la política cambiaria, ya que es probable que no se alcance el 11% de devaluación prevista (por cuanto los ingresos en moneda extranjera, además de los que provienen del narcotráfico, no son de naturaleza permanente y presionan hacia abajo el tipo de cambio), y, en consecuencia, se seguirá incentivando las importaciones y desmotivando la exportación, así como propiciando una competencia entre el producto importado y el fabricado nacionalmente, con ventajas para el primero por el tipo de cambio y otros factores negativos (p.e. altos costos laborales y portuarios en el país).
 - c) Mantener y reforzar la mejora cuantitativa y cualitativa de la SUNAT y extender tal situación a ADUANAS, Tribunal Fiscal y a los Gobiernos Locales. Respecto de estos últimos, se debe propiciar la firma de convenios con la SUNAT para mejorar la fiscalización y



recaudación de los tributos municipales.

2. Revisar el Decreto Legislativo N° 776 para precisar, en el marco de los conceptos constitucionales, el poder tributario de los Gobiernos Locales y evitar que por la vía de Decretos de Alcaldía, o, lo que es peor, que por la vía interpretativa se **creen** impuestos.
3. Deben derogarse todas las normas que permiten la firma de Convenios de Estabilidad Tributaria, excepto en los casos de las inversiones en minería y petróleo donde se requiere que el Estado asegure cierto régimen a inversiones de larga maduración, porque aún los agentes económicos no confían en los gobiernos de América Latina.

Indudablemente, la derogatoria no alcanzará a los convenios ya firmados por el Estado peruano, cualquiera que sea el Sector, ni los que a la fecha de la derogatoria estén en proceso de firma (porque en base a las expectativas del régimen vigente y su permanencia es que se han comprometido cuantiosas inversiones).
4. En las conversaciones que se lleven a cabo sobre los Convenios para evitar la doble tributación, el Perú debe sustentar que se aplique el concepto de la fuente productora, con las excepciones que sean aplicables; es decir, no debemos admitir que se aplique el concepto del domicilio que propugnan los países exportadores de capital.
5. Se debe propiciar la firma de Convenios para el Intercambio de Información Tributaria, similares al suscrito con el Gobierno de los Estados Unidos de América, con la finalidad básica de impedir el fraude y la evasión fiscal.

II. ASPECTOS ESPECIFICOS

1. Reorganización de Sociedades

No debe prorrogarse la Ley N° 26416 (vigente hasta el 31.12.95) que establece mayores beneficios que las leyes permanentes (ver 3.f).

2. Código Tributario

- a) Se deben flexibilizar las normas que regulan el **aplazamiento y/o fraccionamiento** de obligaciones tributarias para permitir:
 - (1) Mayores plazos, en casos debidamente justificados (actualmente 60 meses).
 - (2) Ampliación del monto límite de la deuda que no requiere garantías, tanto para las deudas exigibles antes y después del 31.12.94 (10 UIT y 5 UIT, respectivamente).
 - (3) Reducir las tasas de interés (actualmente 80% de la TIM para deudas autoliquidadas y 100% para los demás casos). Tales tasas no se justifican cuando de por sí la TIM ya es sumamente elevada y el Fisco no tiene Impuesto a la Renta que pagar y que es un componente de la tasa.
- b) Sincerar la UIT (actualmente S/. 2,000), la cual tiene un desfase si utilizamos el valor con que se estableció en 1981 (I/. 350.00). Si ajustamos dichos I/. 350.00 con el IPM o el IPC, tendríamos S/. 2,138 ó S/. 5,873, respectivamente.

3. Impuesto a la Renta

- a) Con la finalidad de presionar por la creación de empleo, mejorar la eficiencia de las empresas y desalentar la especulación financiera, hay que excluir a las personas que obtienen rentas de tercera categoría del goce de los beneficios de exoneración contenidos en el inciso i) del artículo 19 de la Ley vi-



gente, aprobada por Decreto Legislativo N° 774, cuyo texto fue modificado por la Ley N° 26415, (**depósitos** efectuados conforme a la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, **intereses** y **reajustes** que se pagan por la tenencia de determinados títulos nominativos, etc.) y el inciso 1) del mismo artículo, referido a ganancias de capital obtenidas por operaciones realizadas en Rueda de Bolsa.

La **pérdida** de esta exoneración se compensará con la deducción de gastos relacionados que no podía efectuarse por no cumplir con el principio de causalidad.

- b) Incorporar el artículo 19 del Reglamento de la Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 122-94-EF, en la propia Ley (en su artículo 31), cuando se refiere a los casos de sub-valoración (para quitarle el ropaje de **ilegalidad**), e introducir un párrafo al artículo 32 de la Ley que admita la prueba en contrario.
- c) Elevar la deducción de las rentas de 4a. y 5a. categoría, para privilegiar las rentas de trabajo y desalentar formas de elusión y/o evasión.
- d) Establecer, para las personas naturales, sociedades conyugales de ser el caso y sucesiones indivisas, una escala de impuesto más progresiva; es decir, crear tramos adicionales antes de llegar a 54 UIT (hoy día S/. 108,000).
- e) Elevar las siguientes tasas del impuesto a cargo de personas jurídicas no domiciliadas:
 - (1) Intereses provenientes de créditos externos: de 1% a 10%.
 - (2) Intereses que abonen al exterior las empresas bancarias y las empresas financieras establecidas en el Perú

como resultado de la utilización en el país de sus líneas de crédito en el exterior: de 1% a 10%.

Entre otros efectos, con ello se reducirá la afluencia de créditos del exterior que tienen efecto en el tipo de cambio por su carácter temporal y se propenderá a la capitalización en lugar del endeudamiento.

- (3) Regalías: de 10% a 20%, para neutralizar la menor recaudación al admitir un gasto con efecto de reducción del 30%.

- f) Reglamentar el Capítulo de Reorganización de Sociedades.
- g) Derogar el Impuesto Mínimo a la Renta (S/. 472 millones según el proyecto de presupuesto del Gobierno Central para 1996) por ser un impuesto antitécnico, nocivo para la inversión productiva y cuyas bases de creación fueron irreales o muy subjetivas (**ineficiencia** de los sectores productivos y **evasión tributaria**).

La supuesta pérdida de recaudación se compensaría:

- (1) Con el mayor Impuesto General a las Ventas (IGV) que resultaría de la importación de bienes y la mayor venta local por reducción de precios que, **necesariamente**, los empresarios deberían realizar ante la eliminación de este tributo antitécnico;
- (2) La mayor recaudación que la SUNAT y ADUANAS están logrando como consecuencia de una mejor administración y fiscalización y del efecto psicológico que en los contribuyentes causa dicha mejora (y que lo “invite” a ser más puntual con sus obligaciones tributarias); y



- (3) Con el incremento que debe producirse por efecto de otras recomendaciones consideradas en esta ponencia.

En el supuesto que por razones de recaudación no pueda derogarse a partir de 1996 dicho impuesto, deben buscarse alternativas que permitan reducir su impacto financiero en los costos de producción de bienes y servicios. Una alternativa sería buscar la gradualidad (1% en 1996 y 0.5% en 1997), hasta su desaparición. Otra alternativa sería permitir que el impuesto pagado en un ejercicio pueda utilizarse como crédito contra el IR (Régimen General) de los siguientes cuatro ejercicios, hasta el límite de dicho impuesto.

En cualquier caso, hay que buscar la forma para que este impuesto no sobreviva más allá de 1997.

- i) Hay que excluir a los servicios del Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), sean personas naturales o jurídicas.
- j) Debe mantenerse el ajuste por inflación de los estados financieros para efectos del IR. Luego de 3 años de aplicación para efectos tributarios (y 5 años para efectos contables) ya no resulta complicado, excepto algunos aspectos que requieren regularse (p.e. el uso del valor de mercado).

Además, hay que tomar en consideración que con la mejora de la economía del país en general y de las empresas en especial, las provisiones deducibles en 1990 (para determinar la Contribución Patrimonial de Solidaridad) y en 1992, 1993 y 1994 (para determinar la Renta Neta y el Activo Neto) comienzan a revertirse y abonarse a resultados como una partida gravable.

Finalmente, su derogatoria para efectos tributarios no implicará su eliminación para efectos contables (las empresas y contadores están **obligados** a preparar y presentar estados financieros de acuerdo a Normas Internacionales de Contabilidad); por tanto, la SUNAT tendría, necesariamente, que revisar la conciliación entre las cifras registradas en los libros (ajustadas por inflación) y las que deben figurar en la declaración jurada para efectos tributarios (a valores históricos, sin ajustes por inflación).

4. Impuestos a la Importación, Producción y Consumo

- a) La inafectación contenida en el inciso g) del artículo 2 de la Ley del IGV e ISC aprobada por Decreto Legislativo N° 775, debe limitarse a las Universidades y a los Centros Educativos del Estado y Particulares, debidamente calificados por el Ministerio de Educación.
- b) No debe prorrogarse la exoneración a la venta en el país o a la importación de bienes muebles.

La exoneración contenida en el Apéndice I sólo favorece al intermediario, por que éste no traslada el beneficio a la reducción del precio al consumidor.

Además, la exoneración tiene un carácter regresivo al no permitir el uso del IGV pagado en la adquisición de bienes y servicios a los productores de los bienes exonerados.

De admitirse esta propuesta, habría que incluir una norma que permita la determinación del IGV considerado en el costo de los bienes al 31.12.95 y que a partir del 01.01.96 será crédito fiscal, porque tales bienes pasarán a estar gravados con el IGV



c) Debe prorrogarse la exoneración a los servicios comprendidos en el Apéndice II de la Ley, excepto los contenidos en el numeral 4. (espectáculos).

d) Hay que precisar, en la Ley, el término **operaciones** y qué se entiende por **operaciones no gravadas**. El vacío legal está causando grandes problemas al determinar el crédito fiscal del IGV.

e) Se debe revisar qué otros servicios de exportación deben incluirse en el Apéndice V de la Ley y precisar el caso de algunos de ellos (por ejemplo, operadores turísticos).

f) Hay que revisar la determinación de la base imponible del Impuesto Selectivo al Consumo a las aguas minerales, gasificadas y cervezas.

g) A efectos de mantener neutral el sistema (competencia con quienes tiene Convenio de Goces y Beneficios Tributarios) y ser competitivos con los países vecinos, hay que prorrogar, por lo menos por dos o tres años, la exoneración del IGV e ISC a las empresas **industriales** ubicadas en Zonas de Frontera y de Selva, constituidas o por constituirse.

h) Reglamentar a la brevedad posible:

(1) El **régimen de devolución** del IGV e ISC a los **turistas** que adquieran bienes para llevar al exterior.

(2) El **Régimen de Devolución Anticipada** aplicable a exportadores o a personas dedicadas a la venta de

bienes o prestación de servicios en el país y cuyas operaciones están gravadas por el IGV

5. Draw-Back

Para alentar las inversiones en actividades de exportación y/o recuperar las ya efectuadas, se debe restituir el régimen de devolución del ISC y el FONAVI a los exportadores de productos **no** tradicionales. La normatividad puede ser muy similar a la contenida en el Decreto Supremo N° 052-91-EF, excepto que el beneficio sólo se aplicaría como devolución a través de Notas de Crédito Negociables.

Ello evitaría que, como en el pasado, se efectúen compensaciones o transferencias indebidas o inexistentes. Además, teniendo en cuenta que la SUNAT fiscalizaría las operaciones antes de proceder a la devolución, podrían detectarse errores u omisiones en la aplicación de normas tributarias y que por su corrección incrementarían la recaudación; sin perjuicio, que los propios beneficiarios sean más cuidadosos en la aplicación de tales normas y su regularización, cuando fuere necesario.

La reducción en la recaudación del ISC y el FONAVI, se compensaría con el aumento del IR a las utilidades que se generarían por el incremento de las exportaciones y, entre otros factores económicos, de la mejora del tipo de cambio, porque la moneda extranjera ingresaría por efectos de la producción y no por la especulación de carácter temporal.

Lima, Octubre de 1995.

