

## Tema 2 "Técnica Tributaria"

DR. ENRIQUE VIDAL HENDERSON<sup>(1)</sup>

La presente exposición pretende, luego de analizada la legislación vigente de los impuestos al consumo y a la renta, efectuar algunas propuestas de cambio en dicha legislación con la finalidad de tender a una mayor equidad en la aplicación de los gravámenes, manteniendo y mejorando su simplificación sin menoscabo de la recaudación que actualmente generan. Resulta evidente que los alcances de este trabajo están limitados por el tiempo, por lo que nos vamos a ocupar de los aspectos más saltantes de cada uno de los impuestos aludidos, dejando aclarado que la exposición no agota el tema sino más bien pretende constituir el inicio de un debate sobre el particular.

En el Perú la **imposición al consumo** está integrada por dos tributos, uno general denominado **Impuesto General a las Ventas** -en adelante IGV- y otro de tipo selectivo denominado **Impuesto Selectivo al Consumo** -en adelante ISC-.

El IGV es un tributo que la doctrina especializada denomina impuesto al valor agregado de tipo consumo, en el que el valor agregado se determina por método de sustracción so-

bre base financiera, de acuerdo con la técnica de impuesto contra impuesto y que adopta el principio de imposición exclusiva en el país de destino, para evitar la acumulación de cargas en el tráfico internacional de bienes y servicios, asegurando que el tributo recaiga sobre el consumo realizado en el país que lo aplica.

Se trata entonces de un tributo que reconoce como hecho gravado cada una de las ventas de bienes y prestación de servicios que se producen desde la iniciación del circuito económico conformado por los ciclos de producción y distribución hasta llegar a los consumidores finales o, en su caso, desde la importación hasta la venta o prestación a dichos consumidores.

Los sujetos del tributo que intervienen en la indicada cadena deben trasladar al precio el importe del IGV, facturándolo en forma discriminada, y a la vez, para determinar su obligación tributaria deben deducir el importe del crédito fiscal conformado por el IGV que le hubiera facturado otro sujeto del impuesto en virtud de sus adquisiciones o el tributo paga-

---

(1) Abogado, Profesor Universitario, Consultor Internacional, ex Director del Centro Interamericano de Estudios Tributarios de OEA, ex Vice Presidente del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, ex Presidente del Instituto Peruano de Derecho Tributario.

do con motivo de importaciones efectuadas. En consecuencia, el IGV se traslada hacia adelante hasta llegar al consumidor final quien paga como parte integrante del precio dicho tributo, **no existiendo efectos acumulativos** en razón de la deducción del crédito fiscal antes mencionado, evitándose así distorsiones en los precios finales.

De lo anterior se desprenden dos características fundamentales que deseamos destacar, una ya mencionada la **no acumulación del tributo**, pese a tratarse de un impuesto general plurifásico de etapas múltiples, y en segundo lugar que el IGV adopte el **principio de imposición al consumo exclusiva del país de destino**, también para **evitar la acumulación** de cargas fiscales en el tráfico internacional de bienes y servicios.

Es teniendo en cuenta las características antes mencionadas que al efectuar el análisis de la legislación vigente contenida en el Decreto Legislativo N° 775 y disposiciones modificatorias, que se descubren distorsiones derivadas de inadecuada técnica tributaria que contradice las características antes mencionadas.

Una **primera propuesta** para los casos en que el hecho imponible es la venta de bienes está referida a la **ampliación del concepto "retiro"** incluida en la legislación vigente, que no se condice con la no acumulación del tributo sino más bien la origina. En efecto, el Decreto Legislativo N° 775, tiene una amplia definición de retiro que incluye operaciones que se encuentran dentro del ciclo de producción y distribución de los bienes y que no debería incluir, pues justamente la literatura especializada recomienda la inclusión del concepto "retiro de bienes" limitada a aquellos casos en que tal retiro tiene como efecto **el apartar bienes del ciclo producción y distribución de bienes** sin pago del impuesto.

En efecto, tanto la ley como la reglamentación del IGV extienden el concepto «retiro de bienes» a operaciones que no deberían in-

cluir, resultando que tal extensión afecta al tributo sin posibilidad de utilizar crédito fiscal alguno como es el caso de la entrega de bienes a título de propaganda o a título de bonificación. Ejemplos gráficos que demuestran el error de la norma lo constituyen la entrega de **propaganda médica** y los **obsequios** que efectúan las empresas con motivo de Navidad y Fiestas Patrias a sus proveedores y clientes, entregas que en la actualidad de acuerdo a Ley califican increíblemente como retiro de bienes.

Entendemos que el origen de tal legislación fue el descubrimiento por la SUNAT, al fiscalizar a empresas importantes, del abuso que habían efectuado entregando mercadería de su producción a título de propaganda en un caso y a título de bonificación en otro, entrega que no era registrada por la empresa que la recibía, originándose así un canal de venta informal que pretenden evitar con el concepto ampliado de retiro. Una situación como la expuesta merece evidentemente una solución que a nuestro criterio no debe ser de índole legal ni reglamentaria, sino que debe sancionarse a los infractores tributarios cobrándoles los impuestos dejados de pagar más los intereses y multa correspondientes y, eventualmente, si fuese el caso, denunciarlos por defraudación tributaria si cometieron delito. Es decir que la solución pasa por el control y la fiscalización de la SUNAT.

Es por la razón antes expuesta que proponemos se retorne a la definición de retiro que contenía el Decreto Legislativo N° 666, que es la misma definición que han tenido las leyes anteriores del IGV, la que se limita a considerar como "retiro de bienes" aquellos que efectúe el propietario, socio, titular de la empresa, o la empresa misma con fines diferentes a su actividad empresarial o cuando el retiro no es considerado como gasto por la legislación del Impuesto a la Renta, es decir, considerar retiro aquellas transferencias que excluyen del ciclo de producción distribución a los bienes sin el pago del tributo. Esta definición va a permitir que el IGV funcione en



forma adecuada sin perjuicio de la fiscalización que debe efectuar la SUNAT para controlar las operaciones de los contribuyentes, a fin de evitar el abuso antes anotado.

Un **segundo tema** que consideramos conveniente abordar es el relativo a la utilización del crédito fiscal cuando un contribuyente del IGV realiza operaciones gravadas y exoneradas, situación en la que debe establecerse un mecanismo que reduzca el crédito fiscal proveniente de las compras, teniendo en cuenta para tal reducción si los bienes o servicios adquiridos se destinarán o no a una operación alcanzada por el IGV.

En la actualidad la legislación del IGV establece como regla general para reducir el crédito fiscal la denominada por la doctrina «prorrata de operaciones», o «prorrata general», a través de la cual el porcentaje del crédito fiscal válido para ser aplicado como tal, es el resultante de comparar el total de las operaciones de venta con el total de las operaciones gravadas, en el periodo de los últimos 12 meses, reduciendo el crédito fiscal en el porcentaje que corresponde a las operaciones no alcanzadas por el impuesto, considerándose para tal fin a las exportaciones como si estuviesen gravadas, en razón de que estas últimas originan utilización de crédito fiscal. Adicionalmente se permite al contribuyente la identificación específica del crédito fiscal con operaciones gravadas y de exportación exclusivamente, para lo cual se exige aviso previo a la SUNAT y contabilidad separada.

El procedimiento antes descrito constituye una innovación reciente de la reglamentación del IGV, la que se aparta de las regulaciones del Modelo del Impuesto al Valor Agregado - en adelante IVA- para Latinoamérica que fue el que sirvió de base a la reglamentación anterior, lo que ha originado que al utilizarse la prorrata de operaciones se generen distorsiones en la determinación del crédito fiscal limitando indebidamente su utilización, lo que a su vez origina una acumulación del IGV en los costos del contribuyente.

La propuesta es que se retorne a las regulaciones anteriores contenidas en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 666 aprobado por Decreto Supremo N° 269-91-EF, según el cual para determinar el crédito fiscal aplicable en el mes, debe en primer término optarse por el método de **identificación específica**, según el cual se exige atribución directa de los bienes y servicios destinados con exclusividad a cada tipo de transacción -gravadas o no gravadas-, reservándose la prorrata para los bienes de utilización común; la referida prorrata se determina por comparación entre el monto de las **adquisiciones** de bienes y servicios destinadas a actividades gravadas y el total de las adquisiciones de bienes y servicios contabilizadas en forma separada destinadas a las actividades gravadas y no gravadas, y sólo cuando éste método no sea posible de aplicar, procede aplicar la denominada "prorrata de operaciones", que la legislación vigente considera hoy como primera opción.

Cabe citar a la doctrina latinoamericana sobre el tema, que establece que «la prorrata general», que constituye el método hoy vigente y que permite atribuir la totalidad de las adquisiciones en función de los valores correspondientes a las transacciones gravadas y las que no están sujetas al impuesto por cualquier causa -no imposición o exoneración-, **constituye un procedimiento sencillo pero que provoca crédito fiscal en exceso o en defecto**, dependiendo ello si la proporción de los insumos exclusivamente aplicados a la actividad que da lugar al impuesto es mayor o menor a la que guardan entre sí los ingresos provenientes de las operaciones gravadas y no gravadas.

El método de "utilización directa" que es el que proponemos, según la misma doctrina, al reservar la prorrata a las adquisiciones de utilización común, evita grandes distorsiones, aunque reconoce que su control resulta más trabajoso.

Resulta evidente que SUNAT al proponer la modificación del Reglamento del IGV que



originó la dación del Decreto Supremo N° 148-93-EF en 1993, simplemente **tomó en consideración la mayor facilidad de control y no las grandes distorsiones que el método vigente adoptado origina**, desnaturalizando muchas veces la propia estructura del IGV en razón a una sustantiva disminución en la utilización del crédito fiscal que origina a su vez la acumulación del IGV en los costos del contribuyente, razón por la que reiteramos nuestra propuesta en el sentido de **retornar a la reglamentación anterior** para evitar las distorsiones que la actual regulación origina, aunque el método propuesto sea de más difícil control, debiendo adicionalmente tenerse en cuenta que la regulación propuesta ya ha funcionado adecuadamente desde 1981 en que inició su vigencia el IGV hasta 1993 en que se modifica el método con la dación del ya citado Decreto Supremo N° 148-93-EF.

Cabe finalmente mencionar respecto de lo anterior, que las recientes XVII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, llevadas a cabo a inicios del presente mes, al tratar el tema referido al IVA ha recomendado que la utilización del crédito fiscal debe hacerse según el método específico, y sólo cuando no sea ello posible, total o parcialmente, deben establecerse reglas de prorrata o determinación proporcional del crédito fiscal, tomando como referencia un período lo suficientemente significativo como puede ser el año anterior, lo que coincide con nuestra propuesta.

Otro tema vinculado con la determinación del impuesto que consideramos merece ser modificado, es el relativo al **plazo de 60 días** que la reglamentación del IGV fija para el registro del crédito fiscal proveniente de la compra de bienes y servicios y para el ajuste que origina la devolución de las mercaderías, señalando que luego de vencido tal plazo, según la norma reglamentaria, se pierde el derecho a la utilización del crédito fiscal o a la reducción del impuesto bruto, según corresponda. Al respecto, debemos señalar que los

plazos antes mencionados, aparte de ser ilegales por estar incluidos en el reglamento y limitar el uso del crédito fiscal sin facultad legal, no tiene ninguna justificación.

En efecto, la demora en el registro de la factura de compra tiene como consecuencia la no utilización del crédito fiscal oportunamente, situación que beneficia al Fisco y perjudica al contribuyente, pues este último va a tener que pagar un IGV mayor por la no utilización del crédito fiscal y lógicamente beneficia al Estado que obtiene en ese momento un mayor ingreso; no entendemos la justificación de una regla de tal naturaleza que desnaturaliza al propio IGV, pues origina la acumulación del tributo en los costos del contribuyente, perdiendo neutralidad y apartándose de la estructura técnica del IVA que pretende justamente lo contrario, la no acumulación del tributo en las diversas etapas del ciclo de la producción y distribución de bienes y servicios.

El plazo de 60 días para el registro de las facturas materia de comentario fue copiado de la legislación chilena, **pero mal copiado**, pues en dicha legislación extranjera el efecto de no registrar dentro de dicho plazo **no origina la pérdida del crédito fiscal**, sino sólo exige al contribuyente solicitar su devolución. No estamos de acuerdo con la regulación chilena pero evidentemente es menos grave que la adoptada por nuestra reglamentación.

Con relación al mismo plazo de 60 días fijado para la devolución de mercaderías, la situación es más clara todavía, pues resulta inaceptable el perjudicar al contribuyente del IGV por actos de sus clientes que son terceros, y que están fuera de su control. Las devoluciones de mercaderías y anulación de ventas se rigen por las reglas del mercado, pudiendo éstas producirse dentro de los 60 días o en fecha posterior por situaciones impredecibles que no pueden ser materia de regulación legal. Un ejemplo claro es el de las **medicinas** que tienen un período máximo de vigencia, y que la legislación sanitaria exige



que cuando éste se cumpla, tales medicinas se devuelvan al proveedor de las mismas, lo que en la mayoría de los casos va a suceder después de los 60 días que establece la reglamentación del IGV como requisito para ajustar el Impuesto Bruto o débito fiscal, pese a que el requisito de plazo no lo exige la ley. Por ello debe eliminarse el requisito del plazo materia de comentario.

Las propuestas expuestas tienen como común denominador el retorno a la legislación anterior, debido a que las reglas que queremos variar fueron modificadas a propuesta de la SUNAT, sin tomar en consideración la importancia que tiene la estructura técnica adoptada por el IGV, interesándose sólo en facilitar el control de la Administración, a través de soluciones legislativas o reglamentarias, cuando la solución era factible por la vía de la fiscalización y el control.

Los citados cambios reglamentarios han tenido por efecto el distorsionar al IGV en cuanto modifican su finalidad más importante, la de ser neutral, pues originan la acumulación del impuesto en los costos de los sujetos del IGV

Otro caso contenido en la legislación vigente es aquél que desconoce la validez del crédito fiscal **cuando el comprobante de pago o factura** tiene el número de RUC equivocado, el domicilio fiscal no se ajusta al declarado por el vendedor a la SUNAT, el nombre del titular no es el declarado, etc.

Tal regulación tampoco resulta aceptable, pues en los casos mencionados, el adquirente de los bienes y servicios está en **imposibilidad** de verificar la veracidad de tales datos, los que deben presumirse como válidos, no justificándose por tales razones la acumulación del impuesto en el costo del adquirente, al impedirle utilizar el crédito fiscal contenido en tales documentos. Por lo expuesto consideramos debe también modificarse tal tratamiento, teniendo en particular consideración para ello que el crédito fiscal en un tri-

buto como el IGV, que reconoce como hecho imponible cada una de las ventas de bienes y prestaciones de servicios, que tienen lugar desde la iniciación del circuito económico conformado por los ciclos de producción o importación y distribución hasta llegar a los consumidores finales, **debe existir certeza en la validez del crédito fiscal** cuando se cumplen los requisitos formales y se destinan a operaciones gravadas las adquisiciones, pues es el medio a través del cual se determina en cada período fiscal el valor agregado afecto a dicho tributo, caso contrario se tendrá el efecto de acumulación antes indicado.

En lo que respecta a los **servicios gravados**, una revisión de la legislación vigente nos demuestra claramente un desbalance entre las operaciones de importación de servicios frente a las de exportación de servicios. Conforme a la definición contenida en la legislación vigente del IGV, toda importación de servicios está gravada y pese a que según el enunciado de la Ley del IGV, la exportación de servicios no se encuentra afecta a dicho tributo, en la realidad al considerarse como tal sólo a las pocas operaciones contenidas en el Apéndice V de la Ley, resulta que el resto de las operaciones que son verdaderas exportaciones de servicios no reciben el tratamiento adecuado, al resultar afectas al IGV **lo que implica exportar impuestos**.

Una revisión de la legislación comparada nos permite proponer que la importación de servicios deje de estar afecta al IGV en razón a la dificultad real que existe en la determinación de cuales son los servicios que califican como importación de servicios, es decir, cuales son los que se prestan en el país o se utilizan en el país. La solución propuesta no significa disminución en la recaudación del tributo pues en todos los casos el importador de servicios es contribuyente del IGV, y por ello utiliza el IGV que origina la importación del servicio como crédito fiscal, quedando sólo fuera de tal regla aquellos sujetos que importan directamente servicios como consumidores finales del servicio y no son sujetos del



IGV, para quienes la legislación vigente ni siquiera establece un mecanismo para que paguen el IGV.

Con la propuesta indicada se logra una mayor simplicidad en la aplicación del IGV sin menoscabo de la recaudación, conforme a las razones antes indicadas.

Hemos indicado al inicio de esta exposición que tratándose del tráfico internacional de bienes y servicios la estructura técnica del IGV adopta el principio de **imposición exclusiva en el país de destino** con la finalidad de evitar la acumulación de cargas, lo que significa no exportar impuestos. Tratándose de bienes nuestro IGV regula razonablemente su tratamiento pero cuando revisamos las reglas referidas a exportación de servicios nos encontramos que ello no es así.

En efecto, si bien la Ley del IGV señala expresamente que la exportación de bienes y servicios, así como los contratos de construcción ejecutados en el exterior no están afectos al IGV, la norma al referirse a las operaciones que se consideran exportación de servicios se limita a señalar que «son aquellas operaciones contenidas en el Apéndice V», las que evidentemente no cubren todos los casos de exportación de servicios, de lo que resulta que existen innumerables actividades que son realmente exportación de servicios en razón a que el servicio se consume en el exterior, que al no estar incluidas en el referido Apéndice resultan indebidamente alcanzadas por el IGV.

Al ser ello así, nos encontramos frente a situaciones de exportación de servicios que se ven en la necesidad de si el mercado internacional se lo permite -lo que es poco probable- incluir en sus costos el IGV de sus adquisiciones a fin de recuperarlo vía precio, y en caso de que ello no sea posible -que es la mayoría de los casos- el IGV al no poder ser recuperado vía precio se convierte en **un impuesto directo a la renta sin ninguna deducción**, lo que impide el desarrollo de los

servicios que se encuentran en dicha situación, pues no se les permite ganar mercados del exterior. Por lo expuesto estimamos que la legislación debería recoger como solución una definición adecuada de exportación de servicios, con el consecuente derecho para tales exportadores que se les devuelva el Saldo a Favor, previos los controles y fiscalizaciones que el Fisco estime necesarios.

Así las cosas, la propuesta consistiría en establecer como regla de principio que la exportación de servicios no está gravada, considerándose como tales a todos aquéllos que estén destinados a ser consumidos en el exterior. Para los servicios cuyo destino no admite duda, se puede otorgar un sistema de devolución casi automática, similar al existente actualmente para los bienes, los que deberán incluirse en el Apéndice V, y para los servicios no incluidos en dicho Apéndice se exigirá una solicitud de devolución del Saldo a Favor, la que solo procederá previa fiscalización por parte de la SUNAT, quien además deberá verificar que el servicio existió y que su destino es fehacientemente el exterior.

De optarse por la solución planteada el Fisco no correría el riesgo de devoluciones correspondientes a exportación de servicios inexistentes, además se impediría la utilización del crédito fiscal originado por las compras correspondientes a los servicios de exportación, el que sólo podrá ser recuperado por la vía de la devolución según el procedimiento antes mencionado, es decir, a través de las Notas de Crédito Negociables. Solamente las actividades incluidas en el Apéndice V podrán utilizar el crédito fiscal en sus operaciones gravadas en el país y acceder a la devolución automática del crédito fiscal a través de Notas de Crédito Negociables, siempre que presenten la fianza correspondiente, tal cual se exige a quienes exportan bienes.

En la forma indicada anteriormente, se podría establecer un sistema que realmente considere como no gravada a la exportación de



servicios y se evite que verdaderos servicios destinados al exterior se vean en la necesidad de considerar al IGV como parte de su costo con los efectos anti exportadores antes mencionados.

Una actividad que sufre un sustantivo maltrato en la legislación del IGV es la de transporte marítimo internacional de carga, actividad que es claramente exportación de servicios y que sin embargo sólo se encuentra exonerada del IGV. El referido tratamiento tributario origina que el IGV que los proveedores del país de las navieras nacionales les trasladen, al adquirir éstas los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de su actividad internacional -que es la única que realizan- al no poder utilizarlo como crédito fiscal por estar exonerada, ni poder obtener su devolución al no haber sido considerada como exportación de servicios. La consecuencia es que se incluye en el costo de operación de tales navieras tal IGV, las que al desarrollar íntegramente su actividad fuera del país resultan exportando impuestos en contra de la finalidad que persigue una estructura técnica como la adoptada por el IGV; además, si el precio internacional del flete no les permite recuperar dicho IGV vía precio, resultan afectas a un impuesto directo a la renta igual al IGV de sus compras no recuperado.

La solución al problema antes anotado es muy sencilla, pues sólo se requiere incluir en el Apéndice V como actividad exportadora de servicios al transporte marítimo internacional de carga, para lo que es necesario se expida un Decreto Supremo conforme a la legislación actualmente vigente, lo que le otorgará el derecho a las navieras a solicitar la devolución del IGV de sus compras, a través de Notas de Crédito Negociables, al igual que cualquier otro exportador de bienes o servicios, logrando así que pueda competir en el mercado internacional sin la carga tributaria indebida que significa acumular el IGV en sus costos.

Otro tema es el que la doctrina discute respecto a la factibilidad y conveniencia de afectar con IVA a las **actividades financieras y aseguradoras**, en razón a la gran dificultad que ello implica, no sólo por la complejidad técnica que supone determinar el valor agregado que constituye la base imponible sobre la que se calcula el gravamen, sino porque además su imposición puede originar que se distorsione y obstaculice la movilización de los recursos.

En cuanto a los **servicios financieros** las opciones para el tratamiento fiscal que existen son la **sujeción plena**, según la cual todos los servicios resultarían afectos al IGV, opción que prácticamente ningún país adopta tanto por razones técnicas como políticas, ya que la determinación del valor agregado por la complejidad y variedad del servicio financiero principal -operación de crédito- hace difícil su instrumentación técnica y la decisión política de gravar el movimiento de dinero también resulta difícil.

Una segunda opción es la **sujeción parcial**, en la que no se afecta el servicio principal antes anotado y sí los **servicios secundarios** tales como alquiler de cajas de seguridad, ventas de chequeras, custodia, etc. Esta opción presenta la dificultad que toda sujeción parcial genera, pues no resulta posible establecer en forma previa si el débito fiscal que origina el servicio financiero va a ser mayor o menor que el crédito fiscal. En el Perú se ha adoptado esta opción y de acuerdo a la información obtenida el crédito fiscal resulta muy superior al Impuesto Bruto o débito fiscal, con lo cual, esta opción le resulta más cara al Estado que la exoneración o inafectación total de la actividad.

La tercera opción es **no gravar el sector financiero** con la ventaja de simplicidad y de mejor recaudación que la opción de sujeción parcial otorga, pues esta última permite a los usuarios de los servicios secundarios financieros utilizar como crédito fiscal el que les traslada el Banco, con la pérdida de recaudación que ello origina.



Finalmente, la última opción es **la aplicación de la tasa cero** que significa no sólo la no sujeción del sector financiero al gravamen sino el derecho de solicitar la devolución del crédito fiscal, opción que descartamos en el Perú, por el alto costo recaudatorio que ello significa.

De todas las opciones antes señaladas, la que consideramos más adecuada a la realidad del Perú es la de **no gravar al sector financiero con el IGV** ya que la legislación actual, como se ha señalado, al sujetar al tributo sólo a los servicios secundarios, pierde recaudación y complica la aplicación del gravamen. En consecuencia, no gravar al sector financiero con el IGV significa una mayor simplicidad del tributo y una mayor recaudación neta por las razones antes anotadas, lo que es favorable al sistema.

**La actividad aseguradora** presenta problemática similar a la del sector financiero, por la evidente dificultad que significa determinar el valor agregado que constituye la base imponible del IGV, en razón a las características propias de tal actividad, en la que salvo el pago de la prima respectiva como consecuencia de la suscripción del contrato de seguro, que se realiza por voluntad de las partes, el resto de las adquisiciones y entregas de bienes que efectúe la empresa aseguradora al asegurado se originan en la ocurrencia del siniestro y no en la voluntad de las partes.

Las opciones que la doctrina establece son varias, pudiendo señalar que la primera es la **de eximir a la actividad aseguradora** de los impuestos tipo IVA, pero **estableciendo en su lugar otro tipo de impuesto separado**, señalando la literatura especializada que la imposición separada resulta más sencilla que la aplicación del IVA, pero los problemas se plantean a partir de los efectos que origina la imposición separada, como es el efecto cascada y la consecuente acumulación del tributo y distorsión en los precios.

La **segunda opción** es la **imposición plena** de la actividad aseguradora lo que también

plantea problemas, pero puede resultar una solución aconsejable como un medio para evitar las distorsiones, sobre todo con relación a la actividad de seguros en general, debiendo excluirse el seguro de vida, por no tener la naturaleza de consumo sino de ahorro. Esta opción tiene su dificultad fundamental en la definición del valor del servicio y luego en determinar qué servicios se pueden considerar consumo, ya que se estima que el valor de la prima no representa el valor del servicio, y que es la prima neta o los gastos de administración incluido el beneficio, los que constituyen mejor medida para ello.

Otra opción es **exonerar la actividad de seguros**, resultando en este caso el problema del efecto acumulativo que ello causa sobre el IGV de las compras que incrementaría en este caso el costo de la actividad aseguradora. Finalmente la última opción es **aplicar la tasa cero**, que como ya se ha indicado significa que la actividad aseguradora no esté gravada y que además tenga derecho a solicitar la devolución del IGV de sus compras y servicios con el inconveniente que causa en la recaudación fiscal.

De todas las opciones antes señaladas, teniendo en cuenta la realidad del Perú, consideramos que dos son las posibilidades, una primera es la exoneración o exclusión de la actividad de seguros del IGV con el problema del efecto acumulativo que ello causa y una segunda es la de mantener gravada a esta actividad, pero teniendo en cuenta sus especiales características, estableciendo un régimen especial que considere sus singularidades.

De estas dos opciones consideramos más adecuada la segunda, aunque reconocemos la dificultad técnica que significa identificar todas las situaciones especiales que origina el desarrollo de la actividad aseguradora, a fin de adecuar su tratamiento a la técnica del IVA, aunque consideramos que vale la pena el esfuerzo, pues significa buscar una mayor neutralidad a la imposición al consumo.





Finalmente, en lo que al IGV se refiere, consideramos necesario tocar el tema de las exoneraciones. En un tributo estructurado bajo la técnica del valor agregado, el ideal es que no existan **exoneraciones**, lo que en la práctica no es posible. En el Perú en este aspecto se ha avanzado mucho pues si comparamos la cantidad de bienes y servicios exonerados que existían hace algunos años frente a los que existen hoy, evidentemente son mucho menos.

Pese a ello deseamos llamar la atención en un aspecto que resulta relevante cuando de exoneraciones se trata y es el efecto acumulativo que existe cuando los bienes materia de exoneración tienen insumos y servicios afectos al IGV que necesariamente pasan a integrar el costo del bien o servicio exonerado, resultando muchas veces ilusoria la supuesta ventaja que pudiese lograrse con la exoneración. Tan es así, que la legislación vigente permite que el sujeto del IGV renuncie a la exoneración a los bienes a que tiene derecho y se acoja al régimen general, para evitar que el IGV de sus compras lo agobie al acumularse dentro del precio, faltando agregar dentro de ese régimen a los servicios del IGV

Surge entonces la necesidad de buscar una solución que permita por un lado el no gravar determinados bienes y servicios y por otro que se evite el efecto acumulación antes anotado. La solución es la aplicación de la **tasa cero** que significa considerar afecto al tributo con dicha tasa -lo que económicamente equivale a que esté exonerado-, otorgando además el derecho a la utilización del crédito fiscal en otras operaciones gravadas, solicitar su devolución si éstas no existen o no absorben el IGV que corresponde a las compras de la actividad afecta a tasa cero.

La solución planteada es ideal desde el punto de vista técnico, y fue recogida como recomendación en las recientes XVII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, pero tiene el inconveniente de mermar la recauda-

ción, aspecto que no podemos dejar de lado, pero aún teniéndolo en cuenta consideramos que vale la pena estudiar el listado de exoneraciones de bienes y servicios que contiene la Ley del IGV en sus Apéndice I y II para establecer en primer término la posibilidad de afectar a tales exoneraciones con tasa cero y si la recaudación lo impide, ver la posibilidad de reducir el listado de bienes y servicios de forma tal que la tasa cero resulte posible, o alternativamente afectar con tasa cero a un determinado listado reducido de bienes, manteniendo a otros exonerados.

El tema planteado es importante porque si lo que buscamos es la neutralidad en el IGV debemos intentar eliminar la acumulación que generan las exoneraciones en la medida de lo posible. Los estudios que se efectúen sobre el particular determinarán el camino más adecuado a seguir.

El **segundo tributo** que afecta el consumo en nuestra legislación vigente es el **Impuesto Selectivo al Consumo** cuya estructura técnica es la de un impuesto monofásico al producto final, aplicable en la etapa del fabricante y del importador, en su caso. Los bienes afectos son los derivados del petróleo, las aguas minerales y gaseosas, los licores y aguardientes, determinados vehículos automotores, cigarrillos y cervezas, siendo las tasas del 10%, 12%, 25% y 30% salvo las gasolinas y similares cuyas tasas fluctúan entre 21% y 95%.

Dentro de una economía de mercado un tributo con las características técnicas anotadas debería en teoría eliminarse o reducir sustantivamente los bienes sujetos al mismo, en razón a las distorsiones que causa en los precios y en la cadena de producción y distribución de bienes, produciendo el efecto no deseado de acumulación y piramidación del tributo cuando lo que se busca es la neutralidad, que es justamente lo opuesto.

Existe en el Perú actualmente una corriente entre los estudiosos de la materia tributaria



que propugna la eliminación del ISC y su incorporación al IGV, a fin de evitar los mencionados efectos distorsionantes que la aplicación del ISC genera, quienes señalan que ello no significa abandonar los objetivos de orientación del consumo y redistribución de la riqueza que tiene el ISC, los que serían cumplidos por el IGV a través de tasas diferenciales mayores a la tasa general.

Los que sostienen la tesis antes anotada, indican que con el objeto de simplificar la aplicación del IGV, las tasas diferenciales no deben ser muy altas y sólo deben gravar aquellos productos terminados que hoy día están afectos al ISC e inclusive tratar que éstos se reduzcan al mínimo indispensable.

La aplicación de tasas diferenciales en el IGV en la forma antes indicada, como es la regla general en los países europeos, no sólo permitirá alcanzar los objetivos que busca el ISC, sino que evitará las distorsiones en los precios y en la cadena de producción y distribución, constituyendo además una simplificación del sistema de imposición al consumo al haber eliminado uno de los tributos que hoy lo integran.

Es interesante anotar que dentro de la tesis expuesta, al incorporar como tasas diferenciales del IGV las hoy existentes en el ISC, se permitirá reducir el nivel de dichas tasas diferenciales debido a la ampliación de la base imponible, al extenderse las etapas gravadas hasta la del minorista.

A nuestro criterio la propuesta antes señalada resulta muy interesante debido a que simplificaría el sistema tributario, no se perdería recaudación y lograría una mayor neutralidad en la tributación al consumo, por lo que estimamos que es una alternativa que debe estudiarse, y en el supuesto que las bondades señaladas sean confirmadas, debería eliminarse el ISC incorporándolo en el IGV

Con el ISC vigente, resulta de urgencia se modifique el distorsionante método de im-

posición establecido por el artículo 56° del Decreto Legislativo N° 775, según texto modificado por las leyes N°s 26422 y 26425. El método de imposición aludido establece para los bienes a que se refieren los apartados B, C y D del Apéndice IV, esto es, para **las aguas minerales y gasificadas, cigarrillos y cerveza**, que la base imponible está constituida por **el precio de venta al consumidor final**, multiplicado por un factor equivalente a 0.847, señalando la misma norma que será el Ministerio de Economía y Finanzas el que establezca el precio de venta al consumidor final que constituye la base imponible sobre la que se calcula el ISC.

El régimen especial indicado no solamente es antitécnico sino que causa distorsiones en el nivel de competencia, pues contribuyentes de un mismo bien, resultan afectos a tributos distintos en razón al distinto nivel de precio de referencia, sin que esa diferencia de nivel provenga de la realidad.

Conocemos el origen de la modificación del régimen, que fue el abuso por parte de algunos contribuyentes respecto del cálculo de su base imponible, la que fue reducida sustantiva y artificialmente para pagar menos ISC a lo que el Fisco respondió con la legislación antes señalada.

La literatura especializada trata para impuestos monofásicos el problema del vaciamiento artificial de base imponible, señalando varias alternativas de solución dentro de las que consideramos la más acorde con nuestra realidad la de extender la aplicación del ISC a la etapa mayorista, de forma tal que tanto la venta del fabricante como la del mayorista resulten afectas al ISC, y para que no se acumule el tributo, el pagado en la etapa anterior constituya crédito del que corresponde a la etapa siguiente, es decir, un valor agregado en dos etapas.

De tal forma se dificulta la reducción artificial de la base imponible, y si bien no existe la garantía de ser la solución perfecta, consi-



deramos, que en la práctica, teniendo en cuenta la experiencia del cambio legislativo vigente y que los contribuyentes de los bienes sujetos a este régimen son muy pocos y fácilmente identificables, podría optarse por esta solución, la que simplificaría la aplicación del ISC haciendo más equitativo para las empresas sujetas al régimen especial comentando tal aplicación.

La **Imposición a la Renta** en el Perú se encuentra legislada por el Decreto Legislativo N° 774, según texto modificado por la Ley N° 26415, dispositivos legales que contienen dos impuestos a la renta en un solo texto legal; un impuesto que afecta a las rentas de fuente capital -primera y segunda categorías- y de fuente trabajo -cuarta y quinta categorías-, y otro impuesto a la renta que afecta las rentas empresariales cuya fuente es el capital mas el trabajo -tercera categoría- tributos que se determinan independientemente y que cada uno tiene sus reglas propias.

En cuanto a la imposición a la renta, una primera propuesta consiste en formalizar la separación en dos tributos independientes que ha efectuado el Decreto Legislativo N° 774, es decir, que el impuesto que engloba las rentas de fuente capital y trabajo, que podría denominarse **Impuesto a la Renta Personal**, sea aprobado por una ley y el tributo que afecta las rentas empresariales, que podría denominarse **Impuesto a la Renta Empresarial** sea aprobado por otra ley distinta.

La propuesta formal antes mencionada podría parecer sin importancia, sin embargo es nuestro criterio que el tratamiento en dos leyes distintas va a redundar en una mejor aplicación de ambos tributos y fundamentalmente va a simplificar el impuesto a la renta que afecta a la mayoría de las personas naturales, el Impuesto a la Renta Personal, que podría estructurarse con muy pocos artículos, facilitando su conocimiento por todos los sujetos afectos así como su difusión, colaborando con el logro de una mejor conciencia tributaria. Asimismo, el tener en un dispositivo sólo las

normas que afectan a las empresas significa también la simplificación de esa legislación.

En lo que se refiere al **Impuesto a la Renta Personal**, el concepto de renta debe restringirse al que recoge la teoría "renta-producto", con exclusión de los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades, tal como es hoy, sumándole las rentas imputadas que establece la ley.

Además debe afectarse solamente las rentas de fuente peruana y no las rentas de fuente extranjera.

Con respecto a la **limitación de la base jurisdiccional del gravamen** a sólo las rentas de fuente peruana, cabe precisar que si bien desde 1968 el Impuesto a la Renta grava las rentas de fuente mundial para los domiciliados en el país, tal norma en la práctica no ha tenido vigencia real, no solamente por la dificultad de identificar la renta de fuente extranjera, sino por la inexistencia de normas específicas que permitan la incorporación de las rentas de fuente extranjera con las de fuente peruana.

Adicionalmente hay que resaltar, que el gravar renta de fuente mundial, utilizando cualquiera de los criterios subjetivos que permite la doctrina, **es propio de los países exportadores de capital** que mediante ese mecanismo mantienen jurisdicción sobre las rentas de fuente extranjera que generan los capitales que han exportado, situación que no ha sido nunca la del Perú que más bien es importador de capital, de lo que resulta que el recorte de jurisdicción propuesto originaría una legislación más simple y más ajustada a la realidad de nuestro país, sin que se pierda recaudación por ello.

Los **contribuyentes** del impuesto son las personas naturales, asociaciones indivisas y las sociedades conyugales, debiendo revisarse el contenido del actual artículo 16° de la Ley del Impuesto a la Renta vigente, que establece que tratándose de rentas producidas por



bienes comunes se atribuirán por igual a cada uno de los cónyuges pudiendo optar éstos por atribuirlos a sólo uno de ellos, lo que constituye una discriminación que perjudica a las sociedades conyugales que sólo perciben rentas de fuente trabajo respecto de las cuales se ven obligadas a declarar la renta en cabeza de quien la percibe sin posibilidad de atribuir el 50% de la misma a su otro cónyuge con el efecto de mayor impuesto que resulte al aplicar la escala.

Con relación a las rentas de **primera, segunda, cuarta y quinta categorías**, consideramos que por simplicidad debe mantenerse el actual sistema de deducción en base a un porcentaje de la renta bruta; sugerimos sin embargo para las rentas de primera categoría que el porcentaje se incremente a 25% en lugar del 20%, a fin de considerar dentro de la deducción los casos de alquileres incobrables, frecuentes en nuestro país, y, para las rentas de quinta categoría que son las únicas que no tienen deducción alguna según la legislación vigente, permitir la rebaja del 20% de renta bruta a fin de cubrir los tributos que afectan tales rentas.

Otro tema relevante es el referido a la "deducción especial para las rentas del trabajo" que en la actualidad es de 7 UIT y que estimamos debe incrementarse a 1 UIT mensual, es decir, 12 UIT por ejercicio gravable. La propuesta se sustenta en que las rentas de fuente trabajo, según posición unánime de la doctrina, deben recibir trato más beneficioso que las rentas de fuente capital, lo que se logra a través de deducciones especiales como en este caso, o de tasas especiales como es en otros países.

A mayor abundamiento constituye fundamento reconocido por la doctrina para otorgar un tratamiento más beneficioso a las rentas de trabajo, en primer término, la mayor inestabilidad en comparación con otras fuentes, pues la aptitud productiva del individuo no es eterna sino que se inicia aproximadamente a los 18 años, llega a su máximo alrededor

de los 50 años y luego inicia su declinación por cuestión de tiempo, hasta agotarse; otra razón es que el ser humano a diferencia de los activos fijos no puede "amortizar" su gradual pérdida de capacidad productiva, señalándose además que la obtención de este tipo de renta origina generalmente gastos que no se admiten como deducibles, como por ejemplo vestimenta, transporte, etc.

Fundamento adicional es que en las rentas obtenidas bajo relación de dependencia, las posibilidades de evasión prácticamente no existen, al tributarse el Impuesto a la Renta normalmente bajo el sistema de retención en la fuente, lo que determina que el peso real del importe sobre este tipo de renta sea mayor que la renta de capital, en que la posibilidad de evasión es mayor; finalmente una adecuada medición de la capacidad contributiva permite determinar que el rendimiento de un ingreso de capital y uno de trabajo no sea igual, es decir, que a igual ingreso no hay igual capacidad contributiva, en razón a que quienes perciben rentas de trabajo deben efectuar ahorros mayores, a fin de asegurarse ingresos cuando su aptitud productiva decline, mientras que quien percibe rentas de otras fuentes no debe preocuparse de ello.

Todos los fundamentos mencionados anteriormente justifican plenamente el incremento a 12 UIT, por lo menos de la «deducción especial para rentas del trabajo».

Finalmente respecto del Impuesto a la Renta Personal, consideramos conveniente la **modificación de la actual escala** que sirve de base para el cálculo del tributo bajo análisis. La actual escala tiene dos tramos, uno primero que grava con 15% hasta 54% UIT y el segundo que grava el exceso con 30%, habiéndose sostenido que el fundamento para tener sólo dos tramos es la simplicidad en el cálculo del tributo.

En primer término debemos rechazar por falso tal fundamento, pues desde las publicaciones especializadas hasta el propio formulario



de Declaración Jurada desarrollan la escala, resultando por ello irrelevante si los tramos son dos o más.

La actual escala es demasiado rígida y rompe el principio de igualdad, que en materia tributaria recoge nuestra Constitución, principio que en este campo significa "**igualdad en el sacrificio**", lo que no se logra con sólo dos tramos en la escala, que no permiten la medición adecuada de la capacidad contributiva en armonía con el mencionado principio de «igualdad en el sacrificio». Proponemos una escala de 4 tramos, uno primero de hasta 20 UIT con tasa de 7%, un segundo tramo que afecte el exceso de 20 UIT hasta 40 UIT con tasa de 15%, un tercer tramo que grave el exceso de 40 UIT hasta 60 UIT con tasa de 22%, y un cuarto tramo para el exceso de 60 UIT con tasa de 30%.

Una escala como la propuesta reduce la presión tributaria en las bajas rentas y la mantiene en las más altas a partir de 60 UIT, situación que estimamos refleja mejor el principio de "igualdad en el sacrificio" y le otorga más equidad al gravamen.

Debemos hacer notar que todas las propuestas de modificación en el Impuesto a la Renta Personal pretenden una mayor equidad y simplicidad en la aplicación del impuesto.

Toca a continuación referirnos a lo que hemos denominado el **Impuesto a la Renta Empresarial**, el que consideramos debe ser básicamente el mismo que afecta a las rentas de tercera categoría actualmente, con las modificaciones que proponemos a continuación:

Con el objeto de simplificar la definición de **concepto renta** para las provenientes de la fuente empresa, consideramos adecuado que se adopte el criterio contenido en la teoría "flujo de riqueza", según la cual se considera renta al total de los enriquecimientos provenientes de terceros, es decir, el total del flujo de riqueza que desde los terceros fluye hacia

el contribuyente en un período fiscal, debiendo excluirse solamente los ingresos a título gratuito, tales como donaciones y legados, y a los ingresos cuya generación depende de un factor aleatorio ajeno a la voluntad de quien lo obtiene, caso de los premios de lotería, de los juegos de azar, caballos de carrera y similares, excluyendo también los ingresos por dividendos y cualquier forma de distribución de utilidades, conforme a la legislación vigente. Debe además agregarse al criterio de flujo de riqueza las rentas imputadas, que establece la ley, al igual que en la actualidad.

En la forma indicada el concepto renta para las empresas quedará reducido en la ley a un párrafo perfectamente claro, sin que ello signifique reducir el campo de aplicación del tributo actualmente vigente.

En el Impuesto a la Renta Empresarial, al establecer su **base jurisdiccional**, debe limitarse a afectar las rentas de fuente peruana debido a que el Perú no es un país exportador de capital. Sobre el particular nos remitimos a los fundamentos expresados para sustentar la misma posición en el Impuesto a la Renta Personal, debiendo aclarar que en este caso tampoco hay pérdida de recaudación y el cambio significa simplicidad en la legislación aplicable.

Respecto de los **pagos a cuenta mensuales** es necesario que se retorne a la tercera opción eliminada por la legislación vigente, que es el poder determinarlos de acuerdo con el balance mensual, opción que es la más justa de todas, pues refleja exactamente el importe que corresponde, no justificándose su eliminación por la dificultad de control que dice tener la Administración, pues a nuestro criterio aún de existir tal dificultad, la solución no es eliminar esta opción sino capacitar a la Administración en su tarea de control.

En la actualidad el efecto del "**Ajuste por Inflación**" integral, regulado por el Decreto Legislativo N° 627, tiene efectos tributarios.



En nuestra opinión y experiencia la mayoría de los contribuyentes y la propia Administración Tributaria no están capacitados para poder manejar los conceptos y procedimientos que contiene el Decreto Legislativo N° 627; solamente los grandes contribuyentes con sus expertos asesores contables pueden manejar el procedimiento de ajuste por inflación, y no sólo eso, sino que lo más grave es que muchos de ellos están en capacidad, por la redacción adoptada en tal procedimiento, de maniobrar a fin de reducir sustantivamente su renta afecta al tributo, aspecto que no está en capacidad de descubrir y fiscalizar la Administración Tributaria.

La inflación en este año va a llegar apenas al 10%, y a partir del ejercicio 1996 va a alcanzar sólo un dígito, no justificándose que se siga con tal procedimiento que no sólo es de difícil aplicación, sino que además está mermando la recaudación tributaria.

En consecuencia, proponemos la eliminación del efecto tributario del ajuste por inflación, procedimiento que podrá seguir aplicándose para efectos mercantiles y contables, pero sin que tenga influencia en la determinación de la utilidad afecta al Impuesto a la Renta. Estamos seguros que de aceptarse esta propuesta la recaudación tributaria por Impuesto a la Renta Empresarial va a incrementarse.

Finalmente, proponemos la sustitución del **Impuesto Mínimo a la Renta** -en adelante IMR- por un impuesto que grave el patrimonio neto de los sujetos del Impuesto a la Ren-

ta Empresarial; lo anterior significa la restitución del Impuesto al Patrimonio Empresarial antes vigente, que deberá aplicarse con una tasa reducida que sustituya la recaudación que pudiera perderse por la no aplicación del IMR, lo que según cifras que nos han proporcionado no superaría los 200 millones de soles.

El fundamento de tal sustitución está dado porque el IMR es un tributo que discrimina contra las actividades que requieren para su desarrollo el uso intensivo de capital, contra la renovación de los activos fijos de las empresas, que se resisten a modernizarse por el costo del IMR, y, además, al integrar la estructura técnica del Impuesto a la Renta atenta contra la inversión extranjera, pues no puede ser utilizado por las empresas extranjeras como crédito fiscal en sus países de origen.

El IMR es un tributo anti-técnico justificable solamente en épocas en que los países llevan a cabo reformas estructurales en sus economías, debiendo ser retirado cuando tales reformas concluyen, es decir, que tiene carácter temporal.

En el Perú, donde la etapa de las reformas estructurales ya concluyó, habiéndose alcanzado el equilibrio fiscal, una inflación mínima que no supera el 10% anual, es decir, una estabilidad económica, ha llegado la hora de retirar al IMR de nuestro sistema tributario por las razones antes anotadas.

Lima, Octubre de 1995.

