

Tema 2 **“Técnica Tributaria”**

DRA. CARLOTA ARCE TORRES

Luego de las excelentes y valiosas exposiciones acerca de las alternativas que nos ofrece la técnica tributaria, de cuya aplicación y desarrollo depende parte importante del efecto de los tributos sobre la actividad económica y del logro de las metas de recaudación, considero pertinente enunciar algunos de los tantos aspectos del Sistema Tributario que están pendientes de solución en nuestro país, no obstante los amplios logros obtenidos en materia de eliminación de exoneraciones, reducción del número de tributos y fortalecimiento de la Administración Tributaria del Gobierno Central.

1. Tratamiento inequitativo a las Rentas del Trabajo.

1.1 “Contribución” al FONAVI

Este tributo afecta el monto de las remuneraciones de los trabajadores con una alícuota de 9% y la obligación de pago es de cargo del empleador. En función a lo establecido legalmente, se le considera como un sobre-costos para el empleador, sin embargo el efecto real de este tributo es el de un Impuesto Adicional al Impuesto a la Renta del Trabajo principalmente en el estrato de trabajadores cuya remun-

neración está en niveles cercanos al mínimo de subsistencia.

Como es de amplio desarrollo en la teoría económica todo tributo a las remuneraciones, independientemente de que el sujeto pasivo de la obligación señalado por la Ley sea el empleador o el trabajador, se constituye en parte del precio del factor trabajo.

Como la demanda del factor trabajo es función de su productividad marginal, al transar el precio puede suceder que las remuneraciones absorban íntegramente el impuesto afectando al trabajador o que el efecto se reparta entre el empleador y el trabajador o que el empleador absorba dicho costo en la medida que lo pueda trasladar al precio de los bienes o servicios que ofrece. El empleador tratará de mantener el nivel de los rendimientos esperados de su inversión.

Su incidencia sobre el ingreso de los trabajadores depende de la elasticidad de su oferta de trabajo con respecto al nivel de remuneraciones, la misma que va a depender de las alternativas



de empleo y del nivel de remuneración que se le ofrezca. Para los trabajadores cuya remuneración esta cercana al monto mínimo de subsistencia es más difícil, sino imposible, reducir su oferta de trabajo, por lo que asumen íntegramente la carga de la Contribución al FONAVI.

En el corto plazo, la reciente sustitución del trabajador por el empleador como sujeto pasivo del tributo (Ley 26504) puede haber significado un sobre-costo temporal para el empleador, dado que las remuneraciones mantuvieron su nivel, pero en el largo plazo el nivel de las remuneraciones se estabilizará en el punto en el cual el empleador obtenga los rendimientos esperados del capital invertido, para lo cual el costo del factor trabajo no deberá ser mayor que el de su productividad marginal y en defecto de ello los empleadores tratarán de trasladar la contribución vía los precios de sus productos trasladando la carga al consumidor.

La carga de este tributo es equivalente a la de un impuesto a la renta bruta sin deducción alguna que soportan inclusive los trabajadores con ingresos inferiores al monto mínimo necesario para cubrir necesidades básicas, de los cuales no se puede decir que tengan capacidad contributiva.

Los trabajadores de menores ingresos, tienen como alternativa el comercio y el empleo informal cuyo rendimiento resulta más atractivo, luego de la aplicación de la “Contribución” al FONAVI.

La regresividad de la “Contribución” al FONAVI y el incentivo que su aplicación genera a favor del empleo informal son razones fundamentales para priorizar su reducción gradual

hasta su eliminación. Dicha reducción es más urgente que la revisión del monto mínimo imponible del Impuesto a la Renta que afecta a las del trabajo. Alternativamente, la reducción puede iniciarse con la consideración de un monto mínimo o con la reducción general de la alícuota.

1.2 Distorsiones originadas por las posibilidades que ofrece la legislación para las rentas del trabajo independiente menores a S/. 12,000 mensuales.

Aquellos trabajadores independientes, que prestan servicios en forma individual, están afectos con el Impuesto a la Renta personal como rentas de cuarta categoría (D.Leg. 774). Para determinar la renta imponible pueden deducir de su renta bruta gastos por un monto presunto equivalente al 20% de la misma y luego 7 UIT por concepto de monto mínimo no imponible. La alícuota correspondiente a rentas menores a S/. 12,000 es de 15%.

De otro lado, si ese mismo trabajador se asocia o constituye en empresa individual está sujeto al Impuesto a la Renta que grava las rentas de 3ra. categoría, que se aplica con una alícuota proporcional de 30% sobre la renta neta luego de deducir gastos reales. Paralelamente tiene la opción de acogerse al Régimen Especial del Impuesto a la Renta (Ley 26415) que le permite pagar por concepto de Impuesto a la renta de Tercera categoría el 1 % de sus ingresos brutos.

Estas posibilidades originan que un trabajador independiente con S/. 144,000 de ingreso anual pueda optar por tributar S/. 15,180 si ejerce individualmente o por tributar S/. 1,440 si se constituye en empresa o se asocia con otros profesionales.



El origen de la distorsión no está en el Régimen Especial de Impuesto a la Renta, sino en la inclusión de las Sociedades Civiles y Asociaciones de Profesionales en el concepto de empresas generadoras de rentas de 3ra. categoría y en el hecho que éstas, inclusive las de la empresa unipersonal, son gravadas con un impuesto a la renta independiente del Impuesto a la Renta personal. De este modo se ha establecido un trato tributario diferente para las rentas derivadas del ejercicio profesional, arte u oficio según la forma jurídica, diferencia que se mantiene y agudiza por la ausencia de globalidad del Impuesto a la Renta Personal.

2. Ajuste integral por Inflación de los Estados Financieros.

Se postula eliminar el Ajuste Integral por inflación de los Estados Financieros con efecto tributario que se viene aplicando desde 1992, de acuerdo con lo establecido por el Decreto Legislativo 627 y modificatorias, argumentando que su aplicación es compleja y que contribuye a mermar la recaudación por las prácticas evasivas que permite.

Efectivamente su aplicación no es simple y sería altamente oportuna una evaluación, sería, respecto de las posibilidades de simplificar la metodología vigente o de las implicancias de sustituirla por otra aparentemente más simple, como la chilena, la cual se limita al ajuste del Balance. Dicha evaluación deberá ser realizada por expertos contables y en función a lineamientos previamente definidos acerca del objetivo del ajuste y del tratamiento tributario a las ganancias y a las pérdidas por inflación no realizadas.

Es conveniente mejorar la metodología de ajuste pero no es aconsejable prescindir del concepto de moneda constante dentro de un esquema de ajuste integral, no sólo como he-

rramienta para la gestión sino también, como método de actualización de valores para efecto fiscal.

No obstante el continuo descenso de la inflación, la aplicación del Impuesto a la Renta y del Impuesto Mínimo a la Renta requiere de valores actualizados y no sería conveniente regresar a los ajustes parciales tales como los de activos fijos, que cuantifican sólo algunos de los efectos de la inflación, distorsionando la aplicación del impuesto al ocultar las ganancias o las pérdidas por inflación determinadas por la estructura de activos y pasivos de la empresa y favoreciendo el endeudamiento versus el aporte de capital.

Con respecto a las prácticas de evasión, es necesario tener presente que no obstante que las normas del ajuste (D.Leg. 627), tienen ya cuatro años de antigüedad son el típico caso de discontinuidad en la formulación de normas tributarias con conceptos no delimitados o distorsionados sin que se haya publicado el respectivo reglamento de la ley modificatoria, no obstante diversos pronunciamientos y proyectos elaborados por especialistas en la materia como el Dr. César Rodríguez Dueñas. Esta situación propicia el vacío legal tan fértil para el florecimiento de las prácticas de evasión. Ante la incertidumbre y las diversas interpretaciones, el contribuyente puede optar por la que genere una menor obligación o un diferimiento de la misma.

Uno de los aspectos controvertidos es el de la contabilización de los límites de reexpresión. Dado que el Decreto Legislativo 627 no contempló la contabilización de la reducción a valores de mercado de los valores actualizados hasta el límite del valor histórico registrado en libros y no obstante, que considerar como no permitida la constitución de provisiones por ese concepto distorsiona el objetivo del ajuste de mantener actualizados los valores del balance por cambios en el nivel general de precios, se viene discutiendo entre la alternativa de provisionar dichas “pérdidas temporales” en una cuenta del Es-



tado de Pérdidas y Ganancias frente a la de considerar el menor valor de mercado sólo como el valor límite de reexpresión sin efectuar las correspondientes provisiones que deberán revertir cuando se recupere dicho valor. Cabe recordar que la Resolución N° 3 del Consejo Normativo de Contabilidad sí ha previsto dicha contabilización, pero no tiene efecto en materia tributaria.

Esta ambigüedad facilita la sub-valoración del valor de mercado, pues al no haberse contabilizado la provisión por reducción a valores de mercado en el Estado de Pérdidas y Ganancias del ejercicio en que operó, cuando el valor de mercado se recupera no se tiene que revertir ninguna provisión, diferiendo así el Impuesto a la Renta hasta la venta del activo. Diferimiento que en algunos casos ha quedado consolidado por las exoneraciones, que durante tres años consecutivos, han sido otorgadas a las ganancias derivadas del mayor valor de mercado incorporado en el costo computable de los activos adquiridos con motivo de la fusión de empresas y otras modalidades de reorganización de empresas, eliminando así la posibilidad de recuperar el impuesto diferido.

De otro lado, en lo que se refiere al concepto del valor de mercado, con el que deben ser comparados los valores ajustados, está pendiente de reglamentación el procedimiento de tasación de la maquinaria y equipo a que se refiere el artículo 31 del Decreto Legislativo 774. Asimismo, es discutible la referencia al valor del Arancel como valor de mercado de los terrenos, no obstante que dicho Arancel no registra valores de transacción y presenta montos bastante inferiores a los de mercado, induciendo a la sub-valoración del valor de los terrenos.

También cabe preguntarse acerca del fundamento del beneficio otorgado por el Decreto Legislativo 627 al señalar que el valor de mercado de las maquinarias y equipos en arrendamiento financiero es el de las cuotas pendientes de pago más el valor residual.

El problema no está en el ajuste integral de los Estados Financieros como método contable sino en la ausencia de precisiones y de modificaciones de la metodología necesarias para que la información de los estados contables sea homogénea en cuanto a su expresión monetaria, previendo las cuentas de control necesarias, así como las aclaraciones requeridas para evitar ambigüedad en la interpretación, a fin de permitir una aplicación equitativa del impuesto a la renta.

Otro aspecto colateral en discusión, es el tratamiento a las pérdidas no realizadas por fluctuaciones del valor de mercado que superan el efecto de la inflación. Al respecto, considero que dado que el Impuesto no afecta las ganancias, producto de un mayor valor de mercado que supere el efecto de la corrección monetaria, hasta que no se realicen, tampoco debe considerarse la provisión de dichas pérdidas no realizadas.

3. Exoneración del Impuesto a la Renta por Fusión de empresas

El tratamiento establecido por el artículo 103 del D.Leg. 774, Ley del Impuesto a La Renta, respecto de las transferencias de bienes efectuadas con motivo de la reorganización de sociedades o empresas evita que dichas transferencias que **no generan realización de ganancias** resulten gravadas con el impuesto, evitando así perturbar las decisiones de reorganización. Para tal efecto permite el diferimiento del Impuesto a la Renta que generen las sociedades o empresas transferentes que van a quedar disueltas o canceladas, señalando que el costo computable de los bienes transferidos tendrán para la adquirente el mismo valor que hubiesen tenido en poder de la transferente.

El diferimiento del impuesto es suficiente para que la decisión de reorganización que adopten los socios o dueños no se vea interferida por la tributación sin afectar la neutralidad y la eficiencia del impuesto pues cuan-



do dichas ganancias se realicen por enajenación o por liquidación de la empresa tendrán el mismo tratamiento que cualquier otra transferencia.

Sin embargo, desde julio de 1992 sucesivos dispositivos legales, vienen otorgando exoneración del Impuesto a la Renta a las ganancias que realice la sociedad adquirente cuando se liquide o cuando enajene los bienes adquiridos por reorganizaciones efectuadas hasta el 31 de diciembre de 1995, no obstante que dichas transferencias son posteriores al proceso de reorganización y resultan ajenas al proceso mismo.

Existiendo un tratamiento previsto en el Régimen General del Impuesto a la Renta, la mencionada exoneración debilita el Impuesto con un costo fiscal innecesario y le resta neutralidad al introducir el elemento tributario como factor estimulante de la decisión de fusión, induciendo a la organización de empresas cuyo nuevo tamaño no necesariamente obedece a razones de eficiencia económica sino a un interés tributario. Por lo cual contribuiría a la equidad del sistema tributario que, al cierre del presente año, no se prorrogue nuevamente dicha exoneración.

4. Incentivo al endeudamiento externo.

Los intereses de créditos externos abonados a favor de beneficiarios no domiciliados están afectos al Impuesto a la Renta con una tasa reducida de 1%. Cuando la empresa prestataria domiciliada deduce como gasto dichos intereses, el monto de su respectivo Impuesto a la Renta disminuye en el 30% del monto de los intereses. En consecuencia el Gobierno financia el 29% de los intereses abonados al exterior. No es el caso de los intereses abonados a personas jurídicas domiciliadas que pagan el impuesto con la tasa general, lo que estimamos compensa el menor impuesto de la empresa prestataria en por lo menos un 50%.

No habiendo razón para subsidiar los intereses de préstamos externos será conveniente evaluar la elevación de la alícuota reducida de 1% a 15%.

5. Impuesto Mínimo a la Renta.

El Impuesto Mínimo a la Renta adolece de deficiencias propias de un impuesto presunto a la renta de las empresas que se aplica considerando un índice general de rentabilidad sin tener en cuenta las diversas clases de activos y las diferentes rotaciones de los mismos ni el riesgo y período de maduración de las inversiones, pudiendo inclusive convertir utilidades razonables en no aceptables o en pérdidas.

La exclusión de la maquinaria y equipo de la base de cálculo del impuesto, durante los dos primeros años de su adquisición, de alguna manera ya contempla el período de maduración de las inversiones en activos fijos, efecto al cual se adiciona el incremento habido en las tasas de depreciación correspondientes.

Sin embargo, su aplicación a aquellas empresas con las menores rentabilidades anuales sobre activos totales o con pérdidas discrimina en contra de las inversiones de mayor riesgo.

Considerando que su permanencia se debe a la dificultad de contrarrestar la evasión del Impuesto a la Renta, distinguiendo las pérdidas reales de las fraudulentas, y que los requerimientos de recaudación imposibilitan su eliminación absoluta es pertinente la recomendación del Dr. Enrique Vidal H. de sustituirlo por un Impuesto independiente que complemente el Impuesto a la Renta.

Con respecto a la alternativa de sustituirlo con el Impuesto al Patrimonio Empresarial, cabe señalar que una presunción general de rentabilidad respecto del patrimonio parece ser más adecuada, sin embargo debe tenerse presente que en ausencia de un Impuesto al Patrimonio Personal, este impuesto fomenta el



financiamiento de la empresa vía deuda en detrimento de aportes genuinos de capital, lo que debilita su base de aplicación.

Es necesario trabajar en la formulación de un Impuesto Temporal a los Activos independiente del Impuesto a la Renta que considere las inversiones de alto riesgo y un tratamiento adecuado de las pérdidas. Impuesto que deberá disminuir en razón del incremento de eficiencia de la Administración Tributaria en materia de fiscalización del Impuesto a la Renta.

6. Impuesto General a las Ventas

• Retiro y servicios

Efectivamente la amplitud del concepto de retiro de bienes debe ser reformulada a fin de atenuar la discriminación que genera en contra de la propaganda en especie frente a otras modalidades de publicidad.

Contrasta el exceso en el tratamiento del retiro de bienes con la ausencia de norma referida al autoconsumo o donación de servicios que ofrece innegables posibilidades de evasión. Existen una serie de servicios que pueden ser de consumo final cuya contratación o autoconsumo debe estar sujeto a un límite, tales como el servicio de hoteles, restaurantes y de fabricación por encargo, entre otros.

Sin embargo lo antes mencionado no debe considerarse aisladamente sino en el marco de una revisión integral de la aplicación del IGV a los servicios. Teniendo en cuenta lo manifestado por el profesor De Marco, es necesario evaluar el verdadero aporte recaudatorio de la afectación de servicios y la cobertura que deberá darse al concepto de servicios que presenta todavía muchas imprecisiones y cuyo control es más complejo y diverso que el de bienes.

• Exoneraciones y tasa cero

Creo que no es conveniente que se establezca la "tasa cero" como alternativa a las exoneraciones del IGV para evitar el perjui-

cio en la competitividad de la producción nacional frente a las importaciones por la carga del impuesto acumulado en los insumos y adquisiciones incorporados en el bien exonerado. De establecerse la tasa cero la Administración Tributaria, todavía en formación, vería incrementadas el número de contribuyentes a atender ya no sólo para recaudar sino para devolver impuestos, con el consiguiente incremento del costo de administración.

De otro lado, si revisamos el Apéndice de bienes exonerados encontramos que se trata principalmente de productos primarios del sector agropecuario y del sector pesquero a los que resulta complejo aplicar el impuesto y menos con la tasa de 18%. Además, por tratarse de bienes primarios la pérdida de recaudación que su exoneración ocasiona es recuperada en las siguientes etapas del circuito económico, en las que son insumos.

Por tanto, a fin de superar la distorsión que sobre su competitividad ocasiona la acumulación de carga tributaria en sus insumos es necesario cuantificar el tamaño de esa carga y evaluar su relevancia a fin de optar por la alternativa de gravarlos con una tasa reducida, equivalente al promedio del impuesto acumulado, que les permita compensarlo, poniéndolos en igualdad de condiciones con las importaciones. La aplicación de una tasa reducida, en este caso, no presentará mayores problemas de recaudación por tratarse de productos que están al origen de la cadena de producción y de comercialización e incrementará el interés por la exigencia de factura.

7. Actualización de la Contribución de Mejoras

Para el financiamiento de aquellas obras públicas que generan beneficios diferenciales a favor de los propietarios de los predios ubicados en la zona de influencia de la obra, es necesario que se considere la utilización de la Contribución de Mejoras. La legislación



de esta contribución, basada en el principio del beneficio, data de 1980 (D.Leg. 184), sin embargo ha sido aplicada muy limitadamente, requiriendo ser actualizada y simplificada.

Para su actualización, simplificación y reforma, debe tenerse en cuenta la experiencia de las Municipalidades de Provincias que intentaron aplicarla así como la exitosa experiencia colombiana en la aplicación de un tributo similar denominado Contribución de Valorización, aplicado principalmente por los Gobiernos Municipales.

8. Fortalecimiento Institucional de la formulación de la Política Tributaria y de la Técnica Tributaria

Para superar la discontinuidad existente en el tratamiento de los temas de política tributaria y afrontar adecuadamente el desarrollo de la Técnica Tributaria, en coherencia con los objetivos económicos, es necesario que el área técnica encargada de la formulación de las reformas y de su desarrollo técnico sea fortalecida, complementando así el desarrollo Institucional del Sistema Tributario que se ha concentrado en el campo de la Administración Tributaria con evidentes y reconocidos logros.

Sin embargo, el desarrollo de la Administración Tributaria es una parte del problema tributario y no puede ni debe sustituir al Área encargada de canalizar el desarrollo de la Política y de la Técnica Tributaria. Al margen de las alternativas de su ubicación orgánica, es conveniente para la equidad y efi-

ciencia del Sistema que dicha área esté en capacidad material de ser realmente el nexo entre los niveles de decisión de política económica, que define los objetivos y concibe la estructura tributaria, y la Administración Tributaria quien al velar por su aplicación recoge la problemática que su cumplimiento involucra.

La Dirección General de Política Fiscal no tiene los recursos materiales necesarios para capitalizar institucionalmente la experiencia adquirida. Es necesario dotarla de recursos que más allá del meritorio esfuerzo y vocación de servicio de sus integrantes les permitan una labor minuciosa de seguimiento y de investigación. En muchas oportunidades las modificaciones tributarias son elaboradas por una de la partes o por asesores temporales o por Instituciones cuya finalidad es otra, sin considerar la experiencia acumulada al respecto, dejando aspectos por precisar sin la debida fundamentación y sin la necesaria clarificación de objetivos que permita que las precisiones sean emitidas oportunamente.

Esta área debe tener la capacidad de recoger la experiencia obtenida por la Administración Tributaria en su labor y también las inquietudes y aportes que emanan del Sector privado y de sus Instituciones, en el aspecto técnico de los tributos, teniendo en cuenta el desarrollo internacional de la técnica tributaria la que como ha señalado el Profesor De Marco tiene muchos aspectos pendientes, no sólo en nuestro país.

Lima, Octubre de 1995.



