

**# Dictamen:** 10028/2003-CR

**Fecha Publicación:** 17/03/2004

**Organo del Congreso:** Pleno del Congreso

**Fecha a ser visto en la Agenda del día:** 18/03/2004 **Número de Orden en la Agenda:** 2

<b>Sumilla:</b>	Dictamen en minoría del Proyecto de Ley N° 10028/2003-CR del Congresista Alberto Cruz Loyola, que propone una Ley para la lucha contra la evasión y la informalidad
-----------------	---

**Proyecto de Ley No.**

<b>Comisión Dictaminadora:</b>	Economía e Inteligencia Financiera <b>Fecha:</b>
<b>Falta Dictaminar Comision(es):</b>	

**Comisión que dictamina:** Economía e Inteligencia Financiera

**Tipo de acuerdo:** Desfavorable

**Característica:** Minoría

**Fecha del Dictamen:**

**Texto:**

## **DICTAMEN EN MINORIA DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA E INTELIGENCIA FINANCIERA**

Señor Presidente:

Ha ingresado a la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera para dictamen el Proyecto de Ley N° 10028/2003-CR del Congresista Alberto Cruz Loyola, que propone una Ley para la lucha contra la evasión y la informalidad.

### **I. CONTENIDO DE LA PROPUESTA.-**

El Proyecto de Ley N° 10028/2004-CR, Ley para la Lucha contra la Evasión y la Informalidad, del congresista Alberto Cruz Loyola, propone, como medidas para enfrentar el bajo nivel de vida de la población, el alto endeudamiento público y además, asegurar el equilibrio fiscal y afianzar el proceso de descentralización, las siguientes medidas:

- La obligación de utilizar determinados medios de pago, con el fin de evitar la evasión mediante la bancarización generalizada de la economía, y

- La creación del Impuesto a las Transacciones Financieras, para luchar contra la evasión y para la ampliación de la base tributaria. En materia tributaria y aduanera, este proyecto propone medidas que en su opinión lograrían el incremento de la recaudación pasiva de los principales tributos, esto como consecuencia del incremento del riesgo de detección que induciría a los contribuyentes a declarar y sincerar todas sus operaciones. Como consecuencia, al existir una mayor recaudación de tributos, el Estado contaría con más recursos para el cumplimiento de sus fines.

A continuación se explica en qué consisten dichas medidas:

a) MEDIOS DE PAGO PARA EVITAR LA EVASIÓN: Bancarización generalizada de la economía.

La bancarización generalizada señala, tiene como objetivo inducir a los agentes económicos a canalizar la mayor parte de sus transacciones económicas a través del Sistema Financiero.

La medida buscaría incrementar el riesgo de detección de los contribuyentes que no cumplen sus obligaciones tributarias, al promover la documentación de operaciones. A diferencia de las transacciones realizadas en efectivo, las transacciones realizadas por medio de las empresas del sistema financiero quedarían documentadas y por consiguiente podrían ser utilizadas como elementos probatorios de incumplimiento tributario.

Esta medida, dicen, no solo coadyuvaría al esfuerzo de la sociedad de reducir la informalidad si no que adicionalmente constituiría un importante paso en el desarrollo del sistema financiero ya que, indican, al direccionarse la cobranza y el pago de deudas hacia cuentas bancarias o medios electrónicos administrados por empresas del sistema financiero se estaría incrementando la intermediación financiera con el consiguiente beneficio para la economía del país.

Para ello, consideran conveniente establecer que las obligaciones que se cumplan mediante el pago de sumas de dinero cuyo importe supere determinado monto deberán realizarse utilizando los medios de pago que la ley señale. El incumplimiento de esta obligación tendrá como consecuencia que los contribuyentes no puedan deducir costos, gastos, ejercer el derecho al uso de créditos fiscales, solicitar devoluciones o solicitar la

restitución de derechos arancelarios, entre otros.

Con el fin de lograr una adecuación paulatina al proceso de bancarización, en atención a la capacidad instalada de las empresas del sistema financiero y la demanda por sus servicios que la norma genere, la propuesta de Ley establece un monto máximo y mínimo entre los cuales se fijará el importe a partir del cual es exigible el uso de los medios de pago. Así, la norma prevé que el rango entre el cual se podrá establecer el importe fluctuará entre una cuarta parte de la Unidad Impositiva Tributaria ( $\frac{1}{4}$  UIT) y dos Unidades Impositivas Tributarias (2 UIT).

Por otro lado, señala que para el caso de operaciones de mutuo de dinero la obligación del uso de medios de pago se origina tanto al momento de la entrega del mutuo como al realizar la devolución - independientemente del monto del mutuo.

Esta disposición se justificaría en el hecho de que los contribuyentes con incumplimiento utilizan la figura del mutuo de dinero como una forma de sustentar una mayor disponibilidad de efectivo para atender el pago de obligaciones, incrementos patrimoniales o una mayor disponibilidad de dinero para la realización de gastos. En el caso de que esta obligación no se cumpla, se rechazará el sustento de los mutuos y se facultará a la Administración Tributaria a aplicar las presunciones establecidas en las normas vigentes.

El Proyecto de Ley ha previsto exceptuar de la obligación de uso de medios de pago a las operaciones realizadas con las empresas del Sistema Financiero y con las Administraciones Tributarias, los pagos realizados en los remates ordenados por éstas y los pagos realizados en cumplimiento de mandatos judiciales que autorizan la consignación con propósito de pago.

Asimismo, prevé incorporar en las excepciones al uso de medios de pago, los desembolsos realizados por operaciones de comercio exterior, en las cuales se seguirán utilizando los medios de pago usuales en el comercio internacional siempre y cuando se canalicen por medio de entidades financieras locales o del exterior.

Todas las excepciones se incluyen con la finalidad, dice,

de facilitar la operación de las administraciones tributarias, instituciones del sistema financiero así como del comercio internacional y su costo de financiamiento.

Por otro lado, la norma propuesta ha previsto establecer obligaciones a los notarios, jueces de paz y funcionarios de las oficinas registrales, a fin de que incorporen en los instrumentos en los que intervengan o inscriban una cláusula relativa al medio de pago utilizado en la transacción comercial. Estas obligaciones se incluye a fin de dejar constancia de la forma de pago, desincentivando así la realización de operaciones marginales o simuladas.

Los medios de pago aceptados serian depósitos en cuentas, giros o transferencias de fondos, cheques no negociables, órdenes de pago, tarjetas de débito o crédito expedidas en el país u otros medios autorizados por Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas.

La verificación del medio de pago utilizado se realizaría cuando las deducciones, gastos o costos se paguen, sin perjuicio que se apliquen de acuerdo al criterio de lo devengado según las normas del Impuesto a la Renta. En tal sentido, las declaraciones del Impuesto a la Renta seguirán realizándose bajo el principio de lo devengado. En el caso de créditos fiscales o saldos a favor utilizados en la oportunidad prevista en las normas sobre el Impuesto General a las Ventas y Selectivo al Consumo, la verificación del medio de pago utilizado deberá realizarse cuando se pague el ingreso correspondiente a la operación que generó el derecho.

#### **b) IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS, PARA LUCHAR CONTRA LA EVASIÓN Y PARA LA AMPLIACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA.**

El Impuesto a las Transacciones Financieras, (el "ITF") que según la referida propuesta de ley se crearía, sería para luchar contra la evasión y para la ampliación de la base tributaria con un de carácter temporal que grava los débitos y acreditaciones realizadas en toda modalidad de cuenta pasiva abierta en las empresas del Sistema Financiero, así como determinadas operaciones en efectivo realizadas a través de dichas empresas.

En términos de equidad, debe indicarse que la carga tributaria del impuesto es mayor para quienes utilizan con mayor intensidad los servicios ofrecidos por los intermediarios financieros, esto es, los grupos de altos ingresos.

Su implementación responde a la necesidad de identificar los flujos de dinero provenientes tanto de transacciones formales como de aquellas no registradas ni declaradas tributariamente, o cuya procedencia puede ser ilegal. En tal sentido, se ha reconocido internacionalmente la eficacia del tributo no solo desde el punto de vista recaudatorio, sino además como fuente valiosa de información para la selección de contribuyentes con ingresos no declarados.

## **II: CUESTIONAMIENTOS DE ORDEN CONSTITUCIONAL**

A) De conformidad con el Artículo 79° de la Constitución Política los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. Salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

De otro lado, conforme al referido artículo constitucional, el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. No siendo este el caso, pues el pedido corresponde a una propuesta legislativa del congresista Alberto Cruz Loyola.

Por lo tanto, la presente propuesta es contraria a lo normado por la Constitución Política vigente.

B) De otro lado, limita derecho a la libre contratación consagrado en el artículo 2° numeral 14 de la Constitución Política que garantiza a toda persona el derecho de contratar libremente con fines lícitos siempre que no se contravengan leyes de orden público. Se obliga al ciudadano a utilizar los servicios del sistema financiero.

C) Así mismo, atenta contra los contratos previamente suscritos y transgrede el artículo 62 de la Constitución que consagra la autonomía de la voluntad garantizando que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Esto es, que si las partes han acordado alguna forma o mecanismo de pago distintos, con anterioridad a la vigencia de la ley propuesta, tal disposición no puede modificar la configuración contractual. No obstante, el proyecto de ley bajo análisis establece que las obligaciones que hayan sido pactadas con anterioridad a su vigencia

deberán ser realizadas a través de los medios bancarios, lo cual contraviene el derecho a la libertad de contratación, además de importar una aplicación retroactiva de la Ley.

D) Al establecer la declaración y el pago del impuesto. Así se obliga a las entidades crediticias a presentar declaración jurada mensual a SUNAT, señalando el nombre, razón social o denominación del contribuyente, su número de RUC, el número de sus cuentas bancarias (inclusive de ahorros), el monto acumulado de los débitos y de los créditos y demás operaciones, inclusive las exoneradas, transgrediendo el artículo 2° numeral 5 de la Constitución, que establece que secreto bancario sólo puede levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación o de una Comisión Investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

### **III OTROS CUESTIONAMIENTOS DE ORDEN LEGAL**

**A)** Artículo 43° de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva: “Los billetes y monedas que el Banco pone en circulación se expresan en términos de la unidad monetaria del país y son de aceptación forzosa para el pago de toda obligación, pública o privada”. Con esta disposición se relativiza la aceptación forzosa que deben tener los billetes y monedas para el pago de toda obligación y en consecuencia se modificaría tácitamente la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva a través de un decreto legislativo.

### **IV CONSIDERACIONES ECONÓMICAS**

El informe del Banco Central de Reserva BCR sobre el Impuesto a las Transacciones Financieras ITF señala que este aumenta el costo del crédito, eleva la concentración bancaria, afecta el sistema de pagos del sector financiero y crea perjuicios en la intermediación financiera y en la efectividad de la política monetaria. Además, reduce la competitividad de la economía y afecta a la producción y al empleo doméstico, así como a los sectores de bajos ingresos.

Tal como lo señala el informe del Banco Central de Reserva (BCR) y otros organismos e instituciones económicas, este impuesto afecta la competitividad de las empresas peruanas en el exterior, la cual ya viene siendo seriamente afectada desde el año 2000 a la fecha. Por ejemplo, según el World Economic Forum (Foro Económico Mundial) el Perú ha descendido de la posición número 55 en el año 2002 a la posición número 57 en el año 2003, siendo los aspectos más problemáticos según el informe los referentes a las tasas de interés,

las regulaciones y el grado de informalidad de la economía peruana. El Perú en lo que respecta al grado de informalidad ocupa la posición número 93 de un total de 103 países según el citado estudio. Impuestos como el aplicado a las transacciones financieras no ayudan a cambiar esta realidad.

Existe una desconfianza generalizada de la manera como el gobierno utilizará estos nuevos recursos, ya que el año pasado debido al régimen de retenciones y otras medidas tributarias la SUNAT recaudó alrededor de 2,000 millones de soles más de lo programado los cuales no han sido utilizados en satisfacer las demandas sociales, sino en la contratación en la administración pública de militantes del partido de gobierno, habiendo aumentado la burocracia con el ingreso de 100,000 nuevas personas al aparato estatal.

Los 1,800 millones de soles de demandas sociales que el gobierno se ha comprometido a cubrir no constituyen una razón para introducir tremenda distorsión en la economía. Además, existen otras acciones que se pueden adoptar para cubrir esta cifra.

Los voceros del propio Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) han manifestado que **existen unos 1,000 millones de soles no presupuestados que se esperan debido a los mejores precios de los minerales y a las medidas administrativas.**

Los 800 millones de soles restantes podrían obtenerse de la siguiente manera:

**1. Recortando en 5 por ciento del Gasto Corriente No Financiero** (S/. 8,300 millones según el PGR del 2004), excluyendo planillas y gasto previsional (es decir, sin afectar a trabajadores ni pensionistas), con lo que se podría lograr un **ahorro de S/. 412 millones**. Lo que implicaría adoptar verdaderas medidas de austeridad, las cuales pueden consistir en minimizar los gastos de rubros tales como gastos de representación, viajes y viáticos; austeridad en el uso de servicios públicos (luz, agua, telefonía fija y sobre todo, telefonía móvil), transporte local, contratación de servicios externos (services y consultorías) en el nivel de entidades públicas.

**2. Adicionalmente se puede generar una reducción de S/. 300 millones en el gasto público** destinado a personal, **aplicando la digitalización de planillas**, eliminando así los actuales empleados fantasmas y otras irregularidades existentes.

3. Otra medida que se debe de implementar es la de **tercerizar el Programa Social de Emergencia**, cuya partida presupuestaria de S/. 4,500 millones se destina en un 60 por ciento al gasto administrativo. De esta manera, transfiriendo la administración de este programa a la sociedad (ONGs, asociaciones civiles, comunidad organizada, entidades internacionales como UNICEF, fondos contravalores de países donantes, etc.) se puede ahorrar dichos gastos administrativos. De esta manera, el Estado podría encargarse únicamente de la fiscalización de que los gastos administrativos de estas entidades de la sociedad civil no superen el 10% de las partidas que se les asigna, y podría generar un ahorro de por lo menos S/. 450 millones (10% de la partida actual). Adicionalmente al ahorro se asegura un mejor utilización de los recursos para aliviar la pobreza, ya que en lugar del actual 40 por ciento (S/. 1, 800 millones) que es lo actualmente llega a los pobres, se buscaría que sea el 90 por ciento de los S/. 4,000 millones en que quedaría el presupuesto del programa, luego del ahorro del 10 por ciento que retornaría al Tesoro.

Adicionalmente existen otros mecanismos que de aplicarse correctamente generarían a generar mayores recursos para satisfacer demandas sociales como que la SUNAT realice una fiscalización realmente efectiva de los contribuyentes para evitar la evasión y elusión del pago de tributos, que el gobierno realice una verdadera lucha contra la subvaluación y el contrabando, colocando en puestos claves a gente idónea para que se encargue de ello.

Es fundamental como medida complementaria para el buen funcionamiento de nuestra economía, reintroducir los límites de la regla fiscal, establecer un monitoreo trimestral y adoptar sanciones efectivas por incumplimiento. Para contribuir a la predictibilidad de las decisiones de inversión y a mantener la confianza de los mercados de capitales, se debería también incluir en los límites a todas las entidades públicas no comprendidas en la Ley de Presupuesto.

Además, es incongruente que el gobierno busque nuevos recursos y sin embargo paralelamente prescinda de un sistema de Supervisión a las importaciones el cual es el encargado de proteger la recaudación de ADUANAS, la que representa casi el 40% del total de ingresos que recauda el Estado, por lo que es un riesgo para el sistema de recaudación peruano dejar de contar con este servicio si es que la ADUANA no está lo suficientemente preparada para

realizar esta labor.

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el Literal b) del Artículo 70° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N° 10028, y su correspondiente remisión al Archivo.

Salvo mejor parecer  
Dése cuenta  
Sala de la Comisión

Lima, 16 de marzo de 2004.

LUIS SOLARI DE LA FUENTE \_\_\_\_\_  
Presidente

HILDEBRANDO TAPIA SAMANIEGO \_\_\_\_\_  
Vicepresidente

JUAN VALDIVIA ROMERO \_\_\_\_\_  
Secretario

CELINA PALOMINO SULCA \_\_\_\_\_

WILMER RENGIFO RUIZ \_\_\_\_\_

JACQUES RODRICH ACKERMAN \_\_\_\_\_

DAVID WAISMAN RJAIVINSTHI \_\_\_\_\_

LUIS ALVA CASTRO \_\_\_\_\_

CESAR ZUMAETA FLORES \_\_\_\_\_

KUENNEN FRANCEZA MARABOTTO \_\_\_\_\_

CARLOS INFANTAS FERNANDEZ \_\_\_\_\_

PEDRO MORALES MANSILLA \_\_\_\_\_

SUSANA HIGUCHI MIYAGAWA \_\_\_\_\_

JORGE CHAVEZ SIBINA \_\_\_\_\_

**Firmantes** Franceza Marabotto, Kuennen  
Sydney Tapia Samaniego,  
Hildebrando

**Adherentes**