

DICTAMEN N° 10028/2003 QUE PROPONE UNA LEY PARA LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA INFORMALIDAD

1) Presentación

El presente dictamen de la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera aborda dos temas fundamentales que han estado en debate durante los últimos meses: la bancarización y el impuesto a las transacciones financieras (ITF)

Estos temas son concebidos por el dictamen dentro de una política de Estado para la lucha contra la evasión y la informalidad tributaria. Así, se busca a través de la aplicación de estos mecanismos incorporar al sistema a amplios sectores de la población que no tributan y de esta manera ampliar la base tributaria.

1.1) Bancarización

El dictamen propone la obligación de los agentes económicos de utilizar instrumentos financieros para la realización de sus operaciones. Esta medida, denominada bancarización generalizada, tiene como objetivo general ampliar la base tributaria a través del registro y documentación de las operaciones que realizan las personas naturales y jurídicas en el sistema financiero. Así, la conformación de estos registros permitirá a la administración tributaria contar con mayor información para realizar sus actividades de fiscalización y, al mismo tiempo, permitirá la profundización del sistema financiero que verá incrementada la demanda de sus servicios.

En este sentido la bancarización presenta un propósito doble. El primero es brindar mayores herramientas al fisco en su lucha frontal contra la evasión y el segundo elevar el nivel de intermediación financiera que otorgaría una mayor competitividad al sistema financiero.

De otro lado, el dictamen establece un monto máximo y mínimo entre los cuales se fijará el monto a partir del cual es exigible el uso de los medios de pago (instrumentos financieros). Este monto se encuentra entre $\frac{1}{4}$ de la UIT¹ y 2 UIT.

Se 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, se ha previsto 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

¹ Actualmente la UIT asciende a S/. 3,200

siempre y cuando se canalicen por medio de entidades financieras locales o del exterior.

1.2) El Impuesto a las transacciones financieras (ITF)

Impuesto que grava básicamente todos los retiros o depósitos en cualquier modalidad de cuenta abierta en alguna de las empresas del sistema financiero nacional, así como la adquisición de cheques de gerencia, giros, certificados bancarios u otros instrumentos financieros que no estén expresamente exoneradas, además de otras operaciones, con la tasa de 0.15% del monto total de la transacción, según sea el caso.

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. Por tal motivo el presente impuesto resulta a primera vista un impuesto progresivo.

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.

1.2.1) Exoneraciones

A fin de perfeccionar la aplicación del impuesto y contribuir a su equidad, el proyecto prevé determinadas exoneraciones, tanto a cuentas de personas naturales como a operaciones, estando concebidas básicamente en atención a los siguientes principios:

- No afectar al Estado, en tanto que es el financiamiento del mismo el que persigue la norma, con excepción de las empresas que conforman la actividad empresarial del estado.
- No afectar a determinadas empresas que canalizan fondos de terceros, pertenecen al sistema financiero o intervienen en los mercados de capitales, valores o productos con la finalidad de no afectar el costo del dinero.
- Exonerar transacciones que puedan afectar el costo del dinero y reducir la capacidad de consumo de los perceptores de rentas de quinta categoría.
- Respetar la exoneración que en atención a la constitución, tratados o convenios internacionales les corresponde a determinadas instituciones incluyendo a los fondos recibidos de la cooperación técnica internacional.

- Exonerar determinados programas promocionales impulsados por el gobierno vinculados al acceso a la vivienda de la población o asociados a prestaciones a favor de la población.
- Exonerar determinadas operaciones a efectos de operativizar la instalación y administración del impuesto por parte de los agentes de percepción y/o retención.

1.2.2) Deducción como gasto para efecto del Impuesto a la Renta:

Si bien de acuerdo a la legislación vigente del Impuesto a la Renta, resulta claro que el pago del impuesto que se propone constituye gasto para los sujetos generadores de renta de tercera categoría, no ocurre lo mismo para aquellos que generan otro tipo de rentas.

En tal sentido el proyecto establece expresamente que este impuesto también será deducible como gasto para rentas diferentes a las de tercera categoría, con excepción de las provenientes de la quinta categoría toda vez que al no estar gravadas las cuentas de remuneraciones, dichos ingresos no son afectados por el impuesto.

2) Ajustes y modificaciones que propone el dictamen, respecto a los Decretos Legislativos Nos. 939, 945 y 946

El proyecto de Ley recoge textualmente lo establecido en los Decretos Legislativos Nos. 939, 945 y 946 y los perfecciona resolviendo los cuestionamientos técnicos y constitucionales con la intención de tener un texto integrado del Impuesto. Las modificaciones efectuadas a los Decretos Legislativos son las siguientes:

2.1. Se modifica el segundo párrafo del artículo 5°:

Se elimina la obligación de la Superintendencia de Banca y Seguros de publicar la relación de los Medios de Pago y de las Empresas del Sistema Financiero autorizadas a operar con ellos.

De esta manera se elimina la objeción formulada en el sentido que el Decreto Legislativo N° 939 contraviene lo establecido en el artículo 349° de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, conforme al cual las demás leyes o disposiciones legales distintas a ella no pueden establecer normas de obligatorio e imperativo cumplimiento para la superintendencia.

2.2 Se sustituye el primer párrafo del artículo 8°:

Se elimina la frase conforme a la cual los efectos tributarios de no utilizar Medios de Pago son aplicables aún cuando se acredite o verifique la veracidad de las operaciones o quien los reciba cumpla con sus

obligaciones tributarias.

De esta manera se elimina la objeción formulada en el sentido que el Decreto Legislativo N° 939, al negar la deducción de gasto, costo, crédito fiscal o devolución de impuestos, implicará una mayor tributación para los contribuyentes.

2.3. Reducción del nivel de la alícuota del Impuesto

A fin de reducir el impacto que el Impuesto a las transacciones financieras podría tener en la formación de precios y en la competitividad de las empresas, es conveniente reducir la alícuota vigente de 0.15% a 0.10 %.

Con esta medida se busca evitar el aumento en los costos de transacción que el tributo ocasionaría a aquellas empresas con un gran número de movimientos de cuenta bancaria originados por su continua relación con proveedores y clientes; y a empresas que participan con una amplia red de distribuidores y clientes directos, entre otros agentes.

Si bien se quiere cumplir con necesidades sociales urgentes y con las demandas insatisfechas de la población, se ha visto por conveniente reducir la alícuota del Impuesto a las Transacciones Financieras para generar un menor impacto en la estructura de costos de las empresas y aminorar sus efectos sobre la inflación.

Asimismo, para efecto de ir reduciendo gradualmente el impacto de este Impuesto en correspondencia a los mayores ingresos que se estiman percibir producto de la aplicación de la Reforma Tributaria dictada al amparo de las facultades otorgadas por Ley N° 28079 se propone establecer un cronograma de reducción de las alícuotas del Impuesto.

Se propone las siguientes alícuotas:

- Desde el 1 de enero del 2005 con la alícuota de 0.08%;
- Desde el 1 de enero del 2006 con la alícuota de 0.06 %.

2.4. De la declaración y pago del Impuesto

Se modifica el impuesto en lo que se refiere a la información que deben proporcionar las empresas del sistema financiero, básicamente en lo relacionado a la información del monto total de operaciones gravadas con el impuesto. De esta manera se elimina la objeción formulada en el sentido que el Decreto Legislativo N° 939 contraviene lo establecido en la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros sobre el secreto bancario.

2.5. Se sustituye el numeral 20.2 del artículo 20:

Se elimina el segundo párrafo de la norma de manera que la obligación de utilizar Medios de Pago sólo existirá respecto de las obligaciones que se contraigan a partir de la vigencia del Decreto Legislativo N° 939.

De esta manera se elimina la objeción formulada en el sentido que el Decreto Legislativo N° 939 contraviene el derecho a la libertad de contratación e implica una aplicación retroactiva de la ley.

2.6. ITF a las remuneraciones y pensiones

De acuerdo a lo dispuesto en el inciso c) del Apéndice del Decreto Legislativo N° 939, la acreditación o débito en las cuentas que el empleador solicite a la Empresa del Sistema Financiero abrir a nombre de sus trabajadores o pensionistas, con carácter exclusivo, para el pago de remuneraciones o pensiones, se encuentra exonerado del Impuesto a las Transacciones Financieras.

En dicha norma se establece que la exoneración alcanza a la acreditación de las remuneraciones o pensiones, así como los débitos hasta el límite de las remuneraciones o pensiones abonadas. El empleador deberá comunicar a la Empresa del Sistema Financiero que el monto acreditado corresponde a remuneraciones o pensiones.

Considerando ello y que la aplicación del ITF rige a partir de las operaciones que se realicen a partir del 1 de marzo del 2004, es que se ha generado un vacío legal, sobre cómo debe aplicarse el impuesto cuando de retire a partir de marzo de una cuenta de remuneraciones o pensiones percibidas por el mes de febrero, las mismas que generalmente se abonan a fines de mes.

Con la finalidad de regular la aplicación correcta de la exoneración del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) a las remuneraciones y pensiones, se plantea incorporar una disposición transitoria en el Decreto Legislativo N° 939, para que los retiros de dichos conceptos abonados durante el mes de febrero del presente año no sean afectados por el ITF.

La disposición transitoria considera que la exoneración del ITF también es aplicable a los retiros que el trabajador o pensionista realice a partir del 1 de marzo del 2004 en la cuenta en la que el empleador le hubiera acreditado remuneraciones o pensiones durante el mes de febrero, hasta el límite de dicha acreditación.

Asimismo, se establece que la exoneración será efectiva siempre que el abono se haya realizado desde una cuenta del empleador o mediante cheques en los que se le identifique como titular de la cuenta bancaria.

Si la acreditación se hubiera realizado bajo otra modalidad, el empleador deberá presentar a la empresa del sistema financiero una declaración jurada en la que señale que el monto acreditado corresponde a remuneraciones o pensiones.

La disposición prevé que los bancos deberán efectuar la devolución del ITF retenido a los trabajadores o pensionistas por las remuneraciones o pensiones depositadas en el mes de febrero. Esta devolución se efectuará de conformidad con lo establecido en el artículo 14° del Decreto Legislativo N° 939.

2.7. Operaciones realizadas entre cuentas de un mismo titular abiertas en una misma empresa financiera o en empresas financieras distintas.

Se plantea señalar que el impuesto grava según el literal a) del artículo 9 del decreto legislativo 939, la acreditación o débito realizados en cualquier modalidad de cuentas abiertas en las Empresas del Sistema Financiero, excepto la acreditación, débito o transferencia entre cuentas de un mismo titular mantenidas en una misma Empresa del Sistema Financiero o entre sus cuentas mantenidas en diferentes Empresas del Sistema Financiero.

El objeto de esta medida es evitar que el impuesto grave movimientos de cuentas de un mismo titular, que no necesariamente implican desarrollo de operaciones comerciales. De no dictarse esta medida podría generarse además del encarecimiento en el manejo de cuentas de un mismo titular, la concentración de operaciones bancarias en aquellas instituciones que presten servicios integrales, en desmedro de las instituciones de menor envergadura.

2.8. Tratamiento al fideicomiso bancario.

Actualmente, se encuentra exonerada del Impuesto la acreditación o débito en las cuentas que los Fondos Mutuos, Fondos Colectivos, Fondos de Inversión, Sociedades Tituladoras de Patrimonios Fideicometidos, Sociedades de Propósito Especial, mantienen en Empresas del Sistema Financiero exclusivamente para el movimiento de los fondos constituidos por oferta pública o patrimonios de propósito exclusivo que respalden la emisión de valores por oferta pública, respectivamente.

Acorde con el objeto de evitar distorsiones en las operaciones que realizan las personas mediante estos vehículos neutros, se propone establecer un cambio de sujeto del impuesto en caso del fideicomiso bancario, estableciendo en este caso al fideicomitente como titular de las cuentas abiertas en las empresas del sistema financiero. De esta manera, no se grava innecesariamente el movimiento de cuentas que se realiza con la fiduciaria (administradora) del patrimonio fideicometido, sino se grava el

movimiento con terceros. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, previa opinión de la Superintendencia de Banca y Seguros, se establecerán los criterios y condiciones que sean necesarios para efecto de la aplicación del Impuesto en caso de los fideicomisos bancarios.

2.9. Incorporación de Exoneraciones: arrendamiento financiero

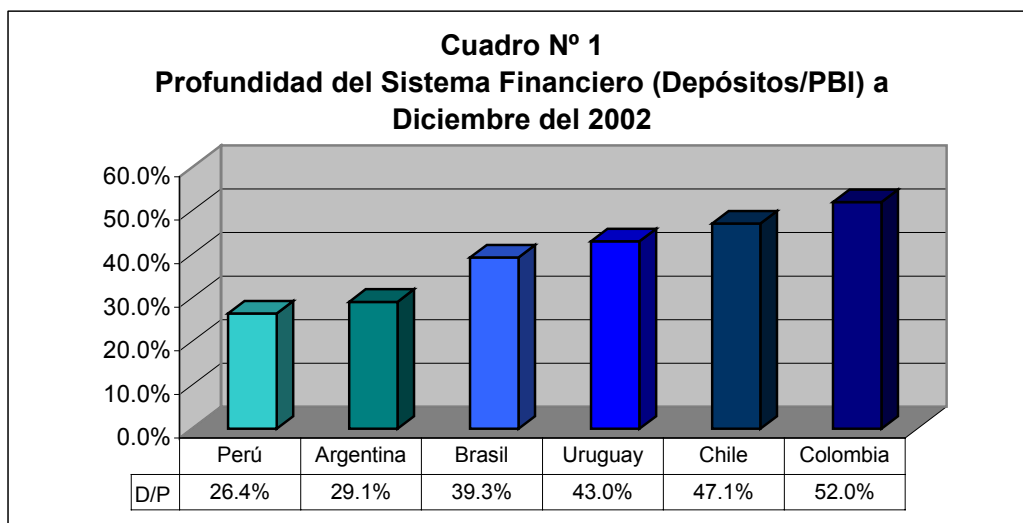
Se incorpora el literal x) del apéndice del Decreto Legislativo N° 939 a fin de considerar como exonerada del impuesto a las operaciones que realizan las Empresas de Arrendamiento Financiero.

En el caso de arrendamiento financiero, las operaciones de adquisición de activos para ser entregados en arrendamiento financiero realizadas a través de cuentas abiertas en el Sistema Financiero Nacional pertenecientes a empresas especializadas en tal actividad estarán afectas al ITF. Sin embargo, si estas operaciones son realizadas por las entidades bancarias tales operaciones no estarán afectas.

Este tratamiento genera distorsiones en las condiciones de competencia, por lo que se hace necesario equilibrar tratamientos. En tal sentido, se plantea exonerar del ITF a las operaciones de débito que las empresas de arrendamiento financiero efectúen en sus cuentas abiertas en el Sistema Financiero Nacional con el objeto de adquirir activos para ser entregados en arrendamiento financiero.

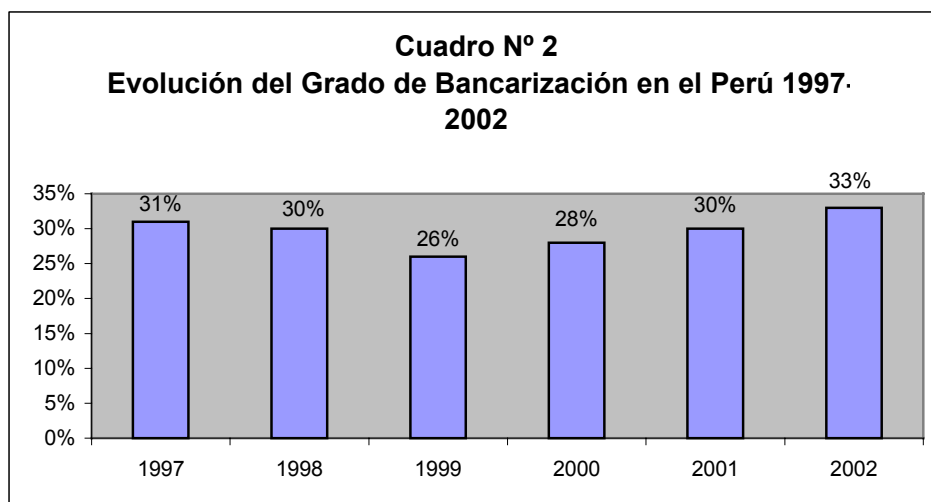
4) Datos Importantes para analizar el impacto de la norma

El grado de profundización financiera de la economía peruana es muy bajo. Mientras que Perú presentar un ratio de depósitos/PBI de 26%, otros países de la región como Colombia presentan exactamente el Doble. (Ver cuadro N° 1)



Al no existir suficiente profundización financiera, se explica, en parte las enormes diferencias entre las tasas de interés activas y pasivas que pagan los bancos. Una mayor profundización financiera y por lo tanto una mayor profundización traerían consigo la reducción de las diferencias entre estas tasas y por lo tanto una mayor competitividad en el sistema.

Asimismo, es importante observar que el desenvolvimiento del grado de bancarización no ha sido homogéneo en el Perú a lo largo de los años. (Ver cuadro N° 2)



5) Recursos en que se utilizarían los ingresos por el ITF

Según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas el ITF con una tasa de 0.15% permitiría recaudar aproximadamente S/1,500 millones de soles anuales. En la medida que este impuesto entro en vigencia en Marzo se calcula que hasta finales de año el ITF podrá generar S/. 1,250 millones.

El problema central que se plantea ahora es como se dispondrá de estos recursos. En el cuadro adjunto hemos resumido las principales demandas presupuestales insatisfechas que deberían ser cubiertas, en función de su prioridad, durante este año.

Demanda de Recursos	Demanda Estimada (Millones de S/.)
Recursos demandados por sectores	3,200
Mejoras Saláridas Educación	406
Financiamiento de Programas Educativos Estratégicos	149
Servicios Básicos y Materiales para Actividades Educativas	124
Educación: Campaña Lectora	10
Educación Especial	60
Educación Rural	30
Revalorización Docente	100
Mejoras Ingresos del sector Salud	150
Recursos Urgentes para los Programas de Salud	457
Ampliación del Seguro Integral de Salud	188
Incremento y Regularización Salarial Personal Policial	309
Cobertura del Déficit Operativo MININTER 2004	226
Programas y Actividades MIMDES 2004	113
Recursos Adicionales para Programas Alimentarios	143
Financiamiento AGROBANCO	150
Inversión PROVIAS Nacional y Departamental	187
Inversión PROVIAS Rurales	86
Recursos Urgentes para Electrificación Rural	85
Incremento Propina y Rancho Personal Militar	50
Recursos Urgentes para el Sector Defensa	177

Fuente: Exposiciones de los titulares del pliego ante la comisión de presupuesto