

LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN EL PERÚ - 1936-2009

TAX REFORM OF INCOME TAX IN PERU - 1936-2009

RICARDO GARCÍA CASTRO*

Docente Auxiliar de la Facultad de Ciencias Contables, UNMSM

[Recepción: Setiembre 2010 / Conformidad: Octubre de 2010]

RESUMEN

Todas las reformas tributarias del impuesto a la renta, han sido netamente fiscales, por que no se tomaron en cuenta los aspectos económicos, financieros y sociales y que los tributos sirvan para el desarrollo del país.

Generalmente las normas tributarias han sido elaboradas, sin el pleno conocimiento de la realidad de nuestro país.

Los procedimientos que hemos seguido en la presente investigación han consistido en ubicar los libros, revistas, notas de prensa, folletos, periódicos y consultas a especialistas del tema.

El resultado de la investigación es que para hacer una reforma tributaria integral debe considerarse hacer una reforma del estado.

Palabras clave: Reformas tributaria, la reforma tributaria integral, impuesto a la renta.

ABSTRACT

All the tax reforms of income tax, have been significantly prosecutors that were not taken into account economic, social and financial and taxation serve to the country's development.

Generally the tax rules have been developed without the full knowledge of the reality of our country.

The procedures we followed in this investigation has been to locate books, magazines, press releases, brochures and newspapers, specialist consultations of the item.

The result of this research are that to make a comprehensive tax reform should be considered a reform of the State.

Key words: Tax reforms, comprehensive tax reform, income tax.

* Docente Auxiliar de la Facultad de Ciencias Contables, UNMSM. Docente Investigador y Responsable de Proyectos de Investigación en temas de Reforma tributaria, UNMSM. E-mail: ricardo.garcia@grupo-ade.com

INTRODUCCIÓN

Las reformas tributarias del impuesto a la renta del periodo 1936-2009, no han dado los resultados, debido a que todas las reformas tributarias han sido netamente fiscales y para cubrir en su mayor porcentaje gastos corrientes y muy poco porcentaje destinado a la educación, la salud, la seguridad e inversiones en infraestructura, función principal del Estado que devuelve en servicios a los ciudadanos por los tributos que pagan, de acuerdo a la doctrina tributaria, la recaudación tributaria se debe considerar desde tres puntos de vista: económico, porque los tributos tienen una esencia económica; financiero, porque es un eficiente instrumento de recursos financieros del Estado para su desarrollo, si se los utiliza equitativamente es bien de la población.

Igualmente los tributos deben tener una consideración técnica tributaria para la aplicación correcta de las normas y que estas sean viables y justas y se respeten los principios tributarios y la constitución del Perú.

El tema de la reforma tributaria en el Perú se considera importante porque las futuras reformas deben servir para el desarrollo del país y deben ser elaboradas por personas que tengan conocimiento de la realidad de nuestro país y que estas normas deben ser del conocimiento de los ciudadanos.

El 1 de enero de 1936 entró en vigencia la Ley 7904, denominada Ley del Impuesto a la Renta, esta norma tuvo una vigencia de 30 años (hasta 31.12.68)

Este documento tributario tuvo un ordenamiento serio ponderado claro y bien estructurado sus tasas (alícuotas) eran moderadas que afectaban a la renta de acuerdo al principio tributario de proporcionalidad.

Los impuestos considerados en la Ley 7904 han servido de base del actual sistema tributario. Actualmente se encuentra en vi-

gencia el decreto legislativo 774, denominado “Ley del Impuesto a la renta”.

El principal objetivo de este tema sobre “las reformas tributarias del impuesto a la renta 1936-2009, es demostrar que las diversas reformas tributarias realizadas a través del tiempo no han sido elaboradas con una visión de futuro, para que la recaudación sirva al Estado el cumplimiento ético de distribución.

La justificación del tema consiste en dar a conocer la comunidad que hasta la fecha no se ha elaborado una verdadera reforma tributaria solamente se han promulgado conjunto de normas en exceso que no han ordenado el sistema tributario, para que este sea ordenado, sistematizado y más justo.

Las limitaciones que hemos tenido para llevar a cabo esta investigación es porque no existe un documento serio ni completo sobre la reforma tributaria, solo hemos encontrado escritos sobre conferencias, forums seminarios relacionados con este tema.

Aquí algunas aclaraciones sobre los términos utilizados en este artículo:

- **Contribuyente.** Persona natural o jurídica obligada directa al pago de los tributos sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria. Sujeto pasivo de derecho deudor tributario.
- **Evasión tributaria.** Toda acción u omisión intencional que violando las leyes tributarias produce la eliminación o disminución de la carga tributaria, en provecho propio o de terceros.
- **Elusión tributaria.** Empleo de la Ley en forma legítima aplicando inteligencia y experiencia para que el contribuyente pague menos impuesto o eluda una carga que afecta a determinado negocio contrato o hecho económico, cambiando su forma o modificando su concepción pero sin ánimo doloso.

- **Presión tributaria.** Es la relación entre el conjunto de tributos y la riqueza de la colectividad (Villegas)

Presión tributaria, es la relación del producto de los tributos con el valor de la producción nacional o PBI (Producto Bruto Interno).

INTENTO DE UN SISTEMA TRIBUTARIO ORDENADO: LEY 7904

El 7 de julio de 1934, se promulgó la Ley 7904 denominado “Ley del Impuesto a la Renta” que entró en vigencia el 1º de enero de 1936 y duró hasta el 31 de diciembre de 1968.

Contenido de la Ley 7904 impuesto a la renta

Esta norma comprendía los siguientes impuestos:

1. Impuestos sobre la Renta del Capital movable. Gravaba las operaciones de crédito (interés).
2. Impuestos a las utilidades que produce el trabajo de la persona, conjuntamente con el capital, utilidades que se obtengan en el ejercicio de las profesiones liberales.
3. Impuesto a los predios rústicos y urbanos.
4. Impuesto a los sueldos (planillas)
5. Impuesto progresivo sobre la renta

Bondades de la Ley 7904

- Los legisladores que elaboraron esta Ley tuvieron la mentalidad de ajustarse a la realidad y a los principios tributarios de proporcionalidad y a la capacidad de pago de los contribuyentes.
- Las tasas de esta Ley eran moderadas.

- La Ley fue un ordenamiento serio, ponderado, claro y bien estructurado.

Modificaciones a la Ley 7904

- En el año 1967 el Dr. Manuel Campuñay Mimbela, profesor de nuestra Universidad y de nuestra Facultad, realizó un trabajo de Investigación denominado “30 años de Legislación Tributaria actualizada y concordada”.
- En su análisis el Dr. Manuel Campuñay llegó a la conclusión que la Ley 7904 fue objeto de una serie de modificaciones, por otras normas tributarias, de menor rango, como Decretos Supremos, Resoluciones Supremas de la Administración Tributaria del Tribunal Fiscal y Ejecutoria de la Corte Suprema de la República.
- Estas interminables e innecesarias modificaciones hicieron al Sistema Tributario confuso y enmarañado y solo se pensó cubrir el déficit fiscal. Tal fue la voracidad fiscal, que el 11 de mayo de 1940, se promulgó la Ley 9103 que estableció un recargo del 25% a los sueldos, utilidades a los profesionales solteros, viudos o divorciados sin hijos.

Las normas tributarias han sido tan frondosas, que en vez de aclarar y simplificar, se volvió una legislación confusa y enmarañada.

En estos últimos tiempos la elaboración de normas tributarias han tenido como objetivo eliminar y simplificar muchas leyes tributarias, las que han tenido como resultado la mejor comprensión y claridad, pero aún falta hacerles más simples, y que tengan mayor difusión para el oportuno incumplimiento de los contribuyentes.

Para la modificación de las normas tributarias, no se toma en cuenta la norma VI del código tributario.

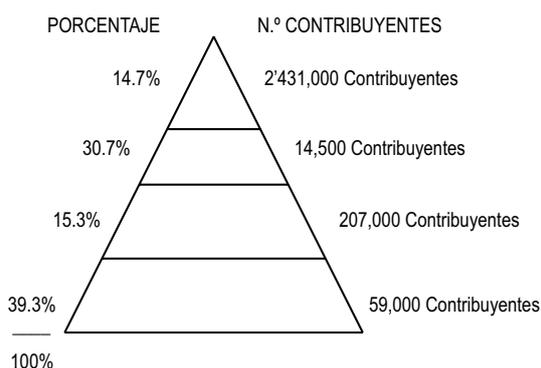
NORMA VI. MODIFICACIÓN Y DEROGACIÓN DE NORMAS TRIBUTARIAS

Las normas tributarias sólo se derogan o modifican por declaración expresa de otra norma del mismo rango o jerarquía superior.

Toda norma tributaria que derogue o modifique otra norma, deberá mantener el ordenamiento jurídico, indicando expresamente la norma que deroga o modifica.

Norma análoga es de aplicación para los reglamentos de las leyes tributarias.

Concentración de la recaudación tributaria, según segmentos de contribuyentes en % de recaudación total



Solo 59 000 contribuyentes aportan aproximadamente el 40% de la recaudación

Fuente: IPE

Elaboración: Procapitales

Seminario: "Reforma Tributaria o reforma del estado". Fac. de Derecho / Fac. de Economía, 23 de octubre, p. 2

Esquema del sistema tributario peruano

Ley marco del Decreto Legislativo: 771, El Peruano 31.12.93

El poder legislativo con facultades delegadas por el Congreso mediante la Ley 26249, ha dictado diversas disposiciones tributarias que han modificado el régimen tributario.

Este Decreto Legislativo 771 del 30.12.93 tiene la importancia de constituir el primer intento serio de simplificar y esquematizar las bases legales para lo que se denomina "Sistema Tributario Nacional".

Así mismo, este Decreto Legislativo 771, simplificó el régimen tributario pero con el objetivo de Incrementar la Recaudación, este Decreto suprimió los siguientes impuestos:

- Impuesto al Patrimonio Empresarial
- Impuesto a los terrenos sin construir
- El I.G.V. sobre los alquileres

Delimitó la potestad tributaria de las Municipalidades y condensó en un solo texto, la frondosa tributación municipal, que regía desde el 01.01.94.

Esquema del sistema tributario peruano

Decreto legislativo: 771

Vigencia del 01.01.94

1. Tributos del gobierno central
 - 1.1. Impuesto a la renta (D: Leg: 774)
 - 1.2. Impuesto general a las ventas (D: Leg. 821)
 - 1.3. Impuesto selectivo al consumo (D: Leg. 821)
 - 1.4. Derechos arancelarios (D:S: N° 063-9 EF)
 - 1.5. Tasas por servicios públicos (TUPA D: Leg. 757)
 - 1.6. Régimen único simplificado (D. Leg. 777)
2. Tributos Municipales
Decreto Legislativo 776
 - a. Impuestos
 1. Impuesto predial
 2. Impuesto de alcabala
 3. Impuesto al patrimonio vehicular
 4. Impuesto a las apuestas

- 5. Impuestos a los juegos
- 6. Impuesto a los espectáculos públicos
- b. Tasas
 - Por servicios públicos o arbitrios
 - Por servicios administrativos
 - Por licencias de funcionamiento
 - Por estacionamiento de vehículos
 - Por otras licencias
- c. Tributos nacionales a favor de las municipalidades
 - Impuesto al rodaje
 - Participación en las rentas de Aduana
 - Impuesto a las embarcaciones de recreo
- d. Fondo de compensación municipal
 - El rendimiento del impuesto de promoción municipal
 - El rendimiento del impuesto a las embarcaciones de recreo

- 3. Contribuciones sectoriales
 - Aportaciones al IPSS y a la ONP
 - Contribuciones al servicio nacional de adiestramiento técnico industrial (SENATI)
 - Contribución al servicio nacional de capacitación para la industria de la construcción (SENCICO)

ETAPAS DE LA REFORMA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO A LA RENTA

Hemos considerado que el inicio de un orden razonable con relación a un sistema tributario en el Perú, comienza con la puesta en marcha de la Ley 7904, denominada Impuesto a la Renta, que posteriormente fue derogada y dio origen a las siguientes Leyes del Impuesto a la Renta (ver cuadro).

NOMBRE Y N° DE LA NORMA	FECHA DE LA PROMULGACIÓN	VIGENCIA	TIEMPO DE VIGENCIA
Ley 7904	07.07.1934	01.01.36 al 31.12.68	30 años
Decreto Supremo 287-68-HC	09.08.1968	01.01.69 al 31.12.81	12 años
Decreto Ley 200	12.06.1981	01.01.82 al 31.12.91	9 años
Ley 25381	28.12.1991	01.01.92 al 31.12.92	1 año
Decreto Ley 25751	01.10.1992	01.01.93 al 31.12.93	1 año
Decreto Legislativo 774	30.12.1993	01.01.94 vigente en la actualidad 15.09.10	5 años

PROPUESTA PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA INTEGRAL DEL IMPUESTO A LA RENTA

- Proponemos que las reformas tributarias del impuesto a la renta deben ser integrales; es decir, que además de incrementar la recaudación, deben ser reformas que promuevan la producción de bienes y servicios, que incentiven el desarrollo económico y social del país y que los recursos del Estado deben ser distribuidos en forma equitativa.
- Las reformas tributarias del impuesto a la renta deben tener el propósito de fomentar y posibilitar una expansión productiva para influir en el comportamiento de los agentes de la sociedad, fomentar el hábito tributario desde las escuelas.
- Así mismo, la reforma tributaria, debe dar las herramientas al ente recaudador para que imponga disciplina y sanciones a quienes no pagan tributos mediante la evasión e ilusión tributaria.
- Una reforma tributaria debe considerar la ampliación de la base tributaria, eliminar las exoneraciones, y reemplazarlas por otro mecanismo de reintegro, tipo el funcionamiento de drawback.

CONCLUSIONES

- Las normas tributarias deben ser elaboradas por el Poder Legislativo.
- Se debe ampliar la base tributaria de los contribuyentes.
- En la elaboración de las normas tributarias deben intervenir todos los sectores económicos y sociales, para que dichas normas tengan aplicabilidad de acuerdo a la realidad del país.

- Tiene que haber un ordenamiento de todas las normas tributarias y hacerlas conocer a los contribuyentes.
- Para que exista una verdadera reforma tributaria, debe haber una reforma del Estado.
- Debemos crear un sistema tributario moderno, bajo los principios de eficacia, equidad, simplicidad, igualdad, legalidad y no confiscatoriedad. Además se debería:
 - Eliminar las exoneraciones tributarias.
 - Eliminar el contrabando.
 - Disminuir la tasa del impuesto a la renta, actualmente es el 30%.
 - El sistema tributario para que sea más efectivo debe tener cuatro impuestos:
 - * Impuesto a la renta.
 - * Impuesto general a las ventas.
 - * Impuesto selectivo al consumo.
 - * Impuesto a los aranceles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. U.P.C. Facultad de Derecho (23/10/2003). Seminario: ¿Reforma tributaria o reforma del Estado? Facultad de Economía.
2. Universidad de Lima (1992). "Reforma tributaria análisis y políticas". Facultad de Economía Ciesul.
3. SUNAT (2002). *El Perú y la tributación*.
4. Dr. Manuel A. Campuñay (1967). *Ley N° 7904 y Reglamento*.
5. Flores Polo Pedro (1997). *Tributaria 97 Legislación, comentario, doctrina y jurisprudencia*.
6. Gonzalo Soto Adrian (1996). *Código Tributario estudio teórico y práctico*.
7. *Empresas & Negocios* (abril 2010). Revista de la Cámara de Comercio.
8. *Empresas & Negocios* (junio 2010). Revista de la Cámara de Comercio.