

XIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

**Superintendencia Nacional de Administración
Tributaria – SUNAT Perú**

**Una propuesta alternativa al actual régimen
especial de tributación dirigido a las pequeñas y
microempresas del Perú**

SEUDÓNIMO: DOMINGO POR LA NOCHE

**Autores: Ángel Sánchez Campos
Sonia Rodríguez Jáuregui
Jesús Zumaeta Kawata**

RESUMEN

El objetivo central de la monografía es proponer un régimen tributario especial para las pequeñas y microempresas, que supere las deficiencias que hemos identificado en los regímenes actuales aplicados en el Perú, previendo además las condiciones necesarias para el éxito del mismo, no sólo desde el punto de vista de la Administración Tributaria, para lo cual también se esbozan los mecanismos de control necesarios.

La monografía está constituida por tres capítulos y un grupo de anexos, en el capítulo I estudiamos la diversidad de significados que alcanza el término PYMES, ya sea según el sector o el autor en cuestión; analizamos también el marco institucional, el marco legal y, especialmente, las características de este tipo de empresas, su importancia en la economía nacional y en particular como fuente de empleo; así como también la problemática que representa su control para la Administración Tributaria, concluyendo en la necesidad de la aplicación de un régimen tributario específico, el cual debe cumplir determinadas condiciones y características.

En este capítulo se identifica también como uno de los principales problemas que afrontan las PYMES el no tener acceso a financiamiento, lo que dificulta su crecimiento y desarrollo, lo que repercute sobre el cumplimiento tributario, en razón de lo cual se concluye que un esquema tributario que “aproveche” esa necesidad se fortalecerá, por lo que se considera necesario que parte del rendimiento del tributo se destine a un mecanismo que facilite el acceso al financiamiento y que se constituya en un verdadero incentivo para el cumplimiento.

En el capítulo II analizamos con bastante profundidad los regímenes especiales implementados en el Perú (el Régimen Único Simplificado – RUS y el Régimen Especial del Impuesto a la Renta – RER), revisamos los supuestos considerados para su diseño, así como los objetivos que persiguen estos; hacemos además una evaluación del cumplimiento de los mismos. En este capítulo, entre otras cosas, se observará cómo por las características de los contribuyentes involucrados y por lo que consideramos deficiencias de los regímenes especiales, se afecta la eficiencia de la Administración Tributaria, y donde se podrá verificar también el desproporcionado costo que implica la recaudación de estos regímenes.

Del mismo modo, en el capítulo III se describe a detalle el régimen tributario alternativo que se plantea para las PYMES, señalando los sujetos del impuesto, la naturaleza del impuesto, la base imponible, la tasa y demás características; y en donde se podrá deducir que el planteamiento se basa en tres aspectos principales; el primero de ellos referidos al reconocimiento de la restricción en cuanto a recursos de la Administración Tributaria y a la conducta racional de ésta, que conllevan a reconocer también la necesidad de un régimen tributario atractivo que fomente el cumplimiento voluntario de obligaciones; como segundo aspecto se contempla la simplicidad y las facilidades que debe procurar la Administración para el cumplimiento de las obligaciones, donde se presenta el mecanismo previsto para la declaración y pago, entre otros; y como tercer aspecto se presenta las características del sistema integral de control que requiere el régimen propuesto.

Asimismo, en este capítulo se desarrolla el destino que consideramos debería darse al rendimiento del tributo y que a su vez harán más atractivo al régimen. En tal sentido, se plantea la creación de un Fondo de Garantía para las PYMES y se desarrolla de manera sintética la forma prevista para su funcionamiento; se plantea la creación de una Comisión de Lucha contra la Informalidad y lo que se espera de la misma; y se plantea la creación del Sistema de Capacitación y Asistencia Universitaria, que tendrá

por finalidad crear conciencia tributaria entre los sujetos del régimen y promoverá el desarrollo de estas empresas a través de la capacitación y asistencia técnica y tecnológica, para lo cual se señala los lineamientos previstos para su implementación.

Para concluir, debemos resaltar que en el capítulo III se podrá observar un punto referido a lo que consideramos como una debilidad del régimen, y que es que en éste no se ha previsto la integración con los tributos municipales que gravan a las PYMES; sin embargo, queremos resaltar también que el régimen propuesto debe ser entendido como transitorio (perfeccionable), pues en la actualidad consideramos que no existen las condiciones necesarias que nos permitan concluir que dicha integración puede resultar exitosa, y más bien se constituiría en un factor de riesgo para el éxito del nuevo régimen a implantar, el mismo que sí ofrece superar las deficiencias de los regímenes actuales.

INDICE

PRESENTACIÓN	5
<u>1. MARCO CONCEPTUAL: PYMES Y TRIBUTACIÓN.....</u>	<u>9</u>
1.1. PYMES	9
1.2. CONCEPTOS.....	9
1.3. IMPORTANCIA	11
1.4. CARACTERÍSTICAS	12
1.4.1 Volumen limitado de ventas.	12
1.4.2 Cantidad limitada de empleados.....	13
1.4.3 Los dueños participan en el negocio.....	13
1.4.4 Orientados generalmente a nichos de mercado.	13
1.4.5 No aprovechan las economías de escala.....	13
1.4.6 Tienen dificultades para acceder al crédito.....	13
1.4.7 Genera empleo en épocas, especialmente en épocas de crisis.....	14
1.4.8 Informalidad.....	14
1.4.9 Dispersos geográficamente (lugares inaccesibles, frontera).....	15
1.4.10 Flexibilidad.	15
1.4.11 Gestión poco profesional.	15
1.4.12 Cultura de evasión.	15
1.4.13 Por sectores económicos.	16
1.4.14 Cantidad.....	16
1.5. MARCO LEGAL	17
1.5.1 Ley de la empresa individual de responsabilidad limitada.....	17
1.5.2 Ley de promoción de la micro y pequeña empresa	17
1.5.3 Constitución Política del Perú.....	18
1.5.4 Ley del Régimen Único Simplificado	18
1.6. MARCO INSTITUCIONAL.....	18
1.7. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	19
1.7.1 Aplicación de sistemas informáticos	20
1.7.2 Eficiencia de la administración.....	20
1.8. RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL	21
1.8.1 Ventajas y desventajas	21
1.8.2 Dificultades para la administración	22
1.8.3 Intereses	22
1.8.4 Características mínimas de un régimen especial para las PYMES	23
<u>2. RÉGIMENES ESPECIALES APLICADOS EN EL PERÚ: RUS Y RER.....</u>	<u>24</u>
2.1. RÉGIMEN ÚNICO SIMPLIFICADO.....	24
2.1.1 Impuestos comprendidos en el régimen	24
2.1.2 Sujetos comprendidos en el régimen.....	24
2.1.3 Requisitos y condiciones para pertenecer al régimen.....	25
2.1.4 Determinación del impuesto.....	25
2.1.5 Obligaciones formales.....	27
2.1.6 Excepciones : categoría especial	28
2.1.7 Beneficio adicional : quiebre de valores.....	28
2.1.8 Forma de pago	28
2.1.9 Cambios de Régimen Tributario	29
2.2. RÉGIMEN ESPECIAL DE RENTA	31
2.2.1 Impuestos comprendidos	31

2.2.2	<i>Sujetos del régimen</i>	31
2.2.3	<i>Requisitos y condiciones para pertenecer al régimen</i>	32
2.2.4	<i>Exclusiones</i>	32
2.2.5	<i>Obligaciones formales</i>	32
2.2.6	<i>Determinación del impuesto</i>	33
2.2.7	<i>Cambios de Régimen Tributario</i>	33
2.3.	ESQUEMA DE CONTROL DE LOS CONTRIBUYENTES DE RUS Y RER	33
2.4.	EVALUACIÓN DE RESULTADOS OBTENIDOS CON RUS Y RER	35
2.4.1	<i>Informalidad</i>	35
2.4.2	<i>Costos</i>	35
2.4.3	<i>Simplicidad</i>	37
2.4.4	<i>Cumplimiento voluntario</i>	39
2.4.5	<i>Crédito fiscal indebido</i>	39
2.4.6	<i>Conclusiones respecto a los resultados</i>	39
3.	LA PROPUESTA	41
3.1.	SUJETOS DEL IMPUESTO	41
3.2.	BASE IMPONIBLE	41
3.3.	NATURALEZA DEL IMPUESTO.....	41
3.4.	TASA DEL IMPUESTO Y PAGOS MENSUALES	41
3.5.	DEDUCCIONES.....	43
3.6.	DECLARACIÓN Y PAGO	43
3.7.	APLAZAMIENTO Y/O FRACCIONAMIENTO DE LA DEUDA.....	44
3.8.	BENEFICIOS.....	44
3.9.	DEBILIDAD DEL SISTEMA.....	48
3.10.	ASPECTOS ESPECÍFICOS DE CONTROL.....	49
3.10.1	<i>Uso eficiente de los Registros del Estado</i>	49
3.10.2	<i>Confirmación del domicilio</i>	50
3.10.3	<i>Identificación del adquirente en toda venta</i>	50
3.10.4	<i>Cruces de información e Integración de entidades públicas</i>	50
3.10.5	<i>Restricción de operaciones</i>	51
3.10.6	<i>Reporte de deuda a las centrales de riesgo e inclusión en el Informe crediticio de deudores.</i>	51
3.11.	COPARTICIPACIÓN DEL RENDIMIENTO DEL TRIBUTO	52
	BIBLIOGRAFÍA	51
	ANEXOS	53

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1 Concentración demográfica.
- Anexo 2 Densidad Poblacional.
- Anexo 3 Ciudades con mayor población.
- Anexo 4 RUS: Recaudación Mensual.
- Anexo 5 Pago medio RUS por contribuyente.
- Anexo 6 RUS: Recaudación vs. Contribuyentes.
- Anexo 7 Normas RUS
- Anexo 8 Distribución por categoría de pago del RUS.
- Anexo 9 RER: Recaudación Promedio.
- Anexo 10 RER: Recaudación vs. Contribuyentes.
- Anexo 11 Normas RER
- Anexo 12 Cumplimiento de presentación de declaración RUS, RER, RG.
- Anexo 13 Costos de Recaudación.
- Anexo 14 Comparación de Costo entre la estructura actual y la utilización del TEF.
- Anexo 15 Comparación de Costo entre la estructura actual y la utilización de Formularios.
- Anexo 16 Concentración de la Recaudación : Diciembre 1996.
- Anexo 17 Concentración de la Recaudación : Setiembre 1998.
- Anexo 18 Concentración de la Recaudación : Diciembre 1999.
- Anexo 19 Cuadro de la Población Económicamente Activa.
- Anexo 20 Informalidad de las PYMES.
- Anexo 21 Cuadro Comparativo de los tres Regímenes: RER, RUS y RG.
- Anexo 22 Distribución de la Recaudación de la Nueva Propuesta.
- Anexo 23 Transferencia Electrónica de Fondos
- Anexo 24 Sistema de Fiscalización a Pequeñas y Micro Empresas
- Anexo 25 Recategorización del RUS: 1998
- Anexo 26 Tabla anterior del RUS

UNA PROPUESTA ALTERNATIVA AL ACTUAL RÉGIMEN ESPECIAL DE TRIBUTACIÓN DIRIGIDO A LAS PEQUEÑAS Y MICROEMPRESAS DEL PERÚ

PRESENTACIÓN

Durante los primeros años de los 90, se llevó a cabo en el Perú uno de los procesos más exitosos de reforma de una institución estatal, de tal forma que al cabo de poco tiempo, la Administración Tributaria, la SUNAT, era reconocida no sólo por su honestidad, sino también por su capacidad profesional.

La reforma de esta institución fue una parte importante de la reforma tributaria que se ejecutó durante aquellos años, pues también se modeló el sistema tributario, reconociendo como uno de sus principales objetivos el de la simplicidad, producto de ello, se racionalizó el sistema tributario, llevándolo de aproximadamente 75 impuestos a tan sólo 5.

Esta reforma implicó una mayor incidencia de control sobre el impuesto al valor agregado. Paralelamente a ello, se aprobaron normas para consolidar y perfeccionar la legislación sobre el particular. Se modificó el Impuesto General a las Ventas que preveía dos regímenes con tasas de 16 y 5% respectivamente; el primero era de aplicación general y el otro, denominado régimen simplificado, supuestamente dirigido a las pequeñas y microempresas, lo que originaba serias complicaciones para el control y grandes facilidades para la evasión.

Dada la situación de informalidad y de bajo cumplimiento de estas empresas, en el año 1994 se instauró un régimen simplificado (denominado RUS, que se mantiene vigente), cuyo objetivo principal era precisamente la simplicidad de su determinación, ya que se calcula sobre rangos de ventas mensuales, estableciéndose montos de cuotas por cada uno de los ocho rangos vigentes. Asimismo, la inscripción de estos contribuyentes en el RUC (Registro Único de Contribuyentes), se efectuaba mediante formularios especiales mucho más simples, no requiriéndose la confirmación del domicilio fiscal, lo que posteriormente trajo dificultades de control a la Administración. El acogimiento al Régimen Único Simplificado (RUS), como beneficio adicional, implicaba la condonación de las deudas pendientes que tuviese el contribuyente.

Todo esto buscaba hacer atractivo el acogimiento al régimen, y por ende, la formalización de un gran número de contribuyentes, además de lograr una supuesta fácil administración, habiéndose pensado inicialmente en delegar la labor de control o fiscalización en los municipios, situación que no se ha concretado hasta la fecha por diversos factores.

No obstante los beneficios indicados, el RUS también presenta una gran desventaja, desde el punto de vista de los contribuyentes, que es que sólo permite emitir boletas de venta, comprobante que prácticamente no permite sustentar gasto y/o costo para efectos fiscales (sólo hasta cierto límite), puesto que ha sido concebido para operaciones con consumidores finales.

Actualmente, la evaluación que hacemos de la implementación de este régimen es que sigue existiendo un gran sector de la economía que opera informalmente, del 100% de inscritos en este régimen, sólo el 58% cumplen con pagar sus cuotas

mensuales; existe interés manifiesto de otros sectores de la economía para que se les incluya dentro de los alcances del régimen (ya ocurrió con el caso de los servicios que originalmente no estaba contemplado), así como, la limitación establecida en cuanto al tipo de comprobantes de pago que está autorizado a emitir, viene siendo cuestionada por la Cámara de Comercio de Lima, entre otros gremios. Además, la existencia del RUS sigue siendo una puerta abierta para la evasión, y finalmente, el costo de administración respecto de su rendimiento es sumamente oneroso

Por su parte, el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), tiene como gran desventaja el hecho que una pequeña o microempresa, debe cumplir con las obligaciones formales (por ejemplo, una declaración compleja y sobre todo el llevar registros contables), de igual forma que las grandes empresas, que sí pueden afrontar el costo que implica tal cumplimiento.

Ante tal evaluación, se plantea en el capítulo III un régimen que reemplace al RUS y al RER, que supere las limitaciones observadas en estos regímenes, basadas principalmente en la simplicidad, en el cumplimiento voluntario derivado de los incentivos y el control masivo haciendo uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información.

Finalmente, se acompañan en los anexos, información que sustenta las afirmaciones de los tres capítulos.

1. MARCO CONCEPTUAL: PYMES Y TRIBUTACIÓN

La tributación de las Pequeñas y Microempresas (PYMES) ha sido un desafío permanente para las Administraciones Tributarias en todo el mundo. Desde el punto de vista de la eficiencia en la recaudación, el control de estas empresas por parte de la Administración se ve dificultada o poco motivada, por un lado, debido al poco interés fiscal que en forma individual representan, por la cantidad de empresas que la conforman y por la informalidad en que operan y por otro lado, por los escasos recursos con que cuentan las Administraciones Tributarias y la orientación que han asumido hacia el control por tipos de contribuyentes para priorizar el control de los que aportan la mayor parte de la recaudación.

Esta situación se vuelve más compleja si se toma en cuenta que algunos países les atribuyen a las PYMES un papel importante en la economía y por lo tanto, se dan regímenes especiales para apoyar su creación y desarrollo. La Administración Tributaria debe considerar estos elementos en sus procesos de control.

1.1. PYMES

Gran parte de los estudios, hacen referencia a veces a la micro y pequeña empresa (MYPES) y a veces a la pequeña y mediana empresa (PYMES). En algunos casos se identifican las diferencias e intencionalmente se orienta el estudio a uno de los tipos de empresa señalados. En otros casos, se utiliza uno u otro término en forma indistinta para hacer referencia al gran sector que abarca a las empresas que no son consideradas como 'grandes'.

Pablo Pombo (POMBO 1998) utiliza el término MIPYMES para referirse a este gran sector que abarca a las MYPES y a las PYMES. Sin embargo, el presente documento tiene una orientación hacia las pequeñas y microempresas, excluyendo del análisis a las medianas empresas. En este caso utilizaremos el término genérico PYMES para identificarlas, pues además, es el término que se utiliza en la convocatoria.

1.2. CONCEPTOS

Los conceptos de micro, pequeña o mediana empresa varía de un país a otro y en función del propósito para el que se usan dichos términos.

Darío González (GONZALEZ 1997: 333) pone de manifiesto la complejidad que implica definir a las PYMES, y cita a FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), que considera que dentro de las PYMES existen una serie de empresas con diversas características tales como “... **empresas unipersonales, pequeñas empresas familiares, empresas con distintos grados de informalidad, empresas que abastecen mercados localizados, industria artesanal, empresas con tecnologías de punta, empresas con tecnologías obsoletas, empresas que conviven compitiendo y complementándose con grandes empresas**” (GONZALEZ 1997: 333).

También cita al informe del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, Grupo de Trabajo N° 2 sobre Análisis Fiscal y Estadísticas Tributarias, en el que se considera como principales pautas para determinar el contenido de PYMES los siguientes: el volumen del negocio, el número de trabajadores y los beneficios.(GONZALEZ 1997: 333)

Así por ejemplo, en Argentina, pequeña empresa es aquella que no supere los cuarenta (40) trabajadores y tenga una facturación anual que no supere el monto que la Comisión Especial señale. En Brasil, la microempresa es la persona jurídica que haya tenido en el año un ingreso bruto inferior a 120,000 reales y pequeña empresa es aquella cuyo ingreso bruto anual es superior a los 120,000 y menor a los 720,000 reales.

En el caso peruano, la Ley de Promoción de Micro Empresas y Pequeñas Empresas señala que:

1997 Se considera microempresa si el propietario o propietarios laboran en la misma, el número de los trabajadores y empleados no exceden de 10 personas y el valor anual de las ventas no excede de 12 UIT (Unidad Impositiva Tributaria).

1998 Se considera pequeña empresa si el número total de trabajadores y empleados no excede de 20 personas y el valor anual de las ventas no excede de 25 UIT.

Los parámetros que se utilizan para dicha clasificación varían de país en país, dependiendo del nivel de actividad económica, del nivel de desarrollo, entre otros. Por ejemplo, la CEE considera como PYMES aquellas empresas que cumpla con poseer menos de 250 trabajadores, un volumen de negocios anual inferior a 20 millones de ECUS o un balance inferior a 10 millones de ECUS y que no esté participada en un porcentaje superior al 25%. Mientras en el caso peruano, una pequeña empresa tiene hasta 20 personas y una mediana (según la propuesta de Fernando Villarán (VILLARÁN, 1993: 123) debe tener hasta 99 trabajadores.

Desde el punto de vista tributario, la principal pauta para definir el contenido de PYMES, debe referirse al volumen del negocio visto como ventas brutas o ingresos brutos.

Sin embargo, en nuestro país, desde este mismo punto de vista, no se ha definido el contenido de estos conceptos. La aplicación del régimen especial (RUS) que se analizará más adelante abarcó inicialmente empresas con ciertas características en cuanto a volumen de ventas, número de empleados, cantidad de locales, entre otros, y luego se fue ampliando mediante la incorporación de nuevos criterios para considerar una empresa en éste régimen.

Por lo tanto, para el presente documento no se planteará ninguna definición de PYMES, pues una propuesta de régimen especial consideraría los parámetros para definir las empresas que serían sujetas del mismo, lo cual puede implicar redefinir el concepto que se tiene para la aplicación del régimen especial actual.

1.3. IMPORTANCIA

La importancia que se le atribuye a las PYMES depende del enfoque teórico, de la orientación de los gobiernos.

Con respecto al enfoque teórico, Darío González señala dos: la primera, **“...sostiene que el Estado debe generar políticas públicas de fomento en materia crediticia, laboral, y tributaria, entre otras, para ayudar a superar las debilidades de estas empresas...”**. La base de este planteamiento es el reconocimiento del papel de las PYMES en la creación de empleo y aprovechar su dinamismo, productividad, adaptabilidad e innovación para fomentar el crecimiento económico.

En el Perú, el proceso de globalización ha modificado la situación de las PYMES. Inicialmente tenían un mercado cautivo y la competencia era estrictamente local. Las grandes empresas que competían con ellas tampoco hacían mucho esfuerzo, pues el mercado era prácticamente cautivo. En la década de los '90, la apertura del mercado impactó fuertemente en las grandes, medianas, pequeñas y microempresas nacionales pues se vieron enfrentados a grandes empresas internacionales, transnacionales y globalizadas, que tienen procesos eficientes, métodos de trabajo modernos, capacitación, profesionalismo, entre otras, características de las que adolecen las empresas peruanas, especialmente las PYMES.

En ese sentido, este enfoque justifica la aplicación de regímenes especiales para estas empresas a fin de apoyarlas en superar las debilidades.

Otro enfoque sostiene que **“... las políticas públicas deben limitarse a crear la infraestructura y enlaces entre empresas con independencia de su tamaño.”**, es decir, un papel neutro de parte del estado en el fomento de este tipo de empresas. La base de este enfoque es que las políticas de fomento a determinados sectores generan ineficiencias en la economía al tener que subvencionar actividades que no llegan a ser lo suficientemente competitivas como para mantenerse en el mercado. Por lo tanto, el papel del Estado debe limitarse a crear las condiciones de competencia en el mercado.

Desde este punto de vista, la apertura del mercado descrita ha logrado que las empresas, independientemente del tamaño, que no logran ser competitivas cierren y sólo queden aquellas que pueden competir en el mundo globalizado. Por lo tanto, no es necesario aplicar regímenes especiales de fomento de las PYMES, sino las condiciones del mercado para que todos puedan competir.

Un punto de vista no tanto teórico, sino más bien práctico puede identificar algunos papeles adicionales de las PYMES.

En países en los que no se ha desarrollado con éxito (a pesar de los intentos) las zonas de frontera vivas, como es el caso peruano, es difícil encontrar grandes empresas ubicadas en estas zonas. Las pequeñas empresas que se crean en dichas zonas, son las únicas organizaciones que tienen la capacidad de dinamizar la economía en dichos lugares.

Al igual que en las zonas de frontera, en nuestro país existen otros lugares que son prácticamente inaccesibles debido a la difícil geografía en las que se encuentran, tal es el caso de los poblados de la selva a los cuales se accede luego de varios días de navegación a través de los ríos. En estos casos, son también las PYMES las que dinamizan la economía del lugar.

Un grueso porcentaje de la población del país se encuentra concentrada en la capital y en las principales ciudades del interior del país, tales como Arequipa, Trujillo, Huancayo, Chiclayo, entre otros. La información proporcionada por el INEI (ver anexo 2) indica que la densidad poblacional del Perú es de 20 habitantes por Km cuadrado. Sin embargo, la densidad en Lima Metropolitana es de 2614 y en toda la costa es de 97. En la sierra y en la selva (que representan la mayor parte del territorio nacional, la densidad es de 23 y 3 respectivamente). En la sierra y en la selva (que representan la mayor parte del territorio nacional, la densidad es de 23 y 3 respectivamente). Ello nos indica que otro grueso porcentaje de personas viven en las zonas rurales o en los pueblos del interior del país (especialmente en la sierra).

De acuerdo con el anexo 1, el 51% de la población del Perú en 1998 vivía en Lima Metropolitana o en las principales ciudades del interior del país, mientras que el 49% vivía en las zonas rurales o en pequeñas ciudades, en los que no es posible sostener empresas grandes que abastezcan el mercado local. En estos casos,

En estas zonas rurales y pequeñas ciudades, caracterizadas por su poca densidad poblacional las únicas organizaciones que mueven la economía de la zona son las PYMES.

En cualquiera de los casos o puntos de vista señalados, se da por hecho la existencia de las PYMES, sean o no eficientes, sean o no competitivas, desarrollen o no o jueguen un papel importante en la economía o en la sociedad o no. Por lo tanto, el reto de la Administración Tributaria es incorporarlos en el proceso de la tributación, lo que implica crear las condiciones para que puedan cumplir adecuadamente con sus obligaciones tributarias sustanciales y formales, ya sea que se encuentren ubicados en zonas de fácil acceso o en zonas de frontera, inaccesibles, o en zonas con muy baja densidad poblacional.

1.4. CARACTERÍSTICAS

Basados en la encuestas realizadas por el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), y en los dispositivos legales que limitan el concepto de PYMES, se pueden resaltar algunas características:

1.4.1 Volumen limitado de ventas.

Esta característica es establecida por definición, pues para que sea considerada como pequeña, mediana o microempresa, las ventas no deben superar de un límite, de lo contrario se consideraría gran empresa. La ley de promoción de la micro y pequeña empresa señala como límite máximo 25 UIT (actualmente 72,500 nuevos soles anuales).

1.4.2 Cantidad limitada de empleados.

Al igual que el volumen limitado de ventas, la cantidad limitada de empleados es establecido por definición. La Ley de Promoción de las PYMES señala como límite 20 empleados. Ello se ajusta a las características de la economía de nuestro país. En otros países, se establecen cuotas de 120 trabajadores en la Comunidad Europea, 500 en Estados Unidos, 300 en Japón.

De acuerdo con la información del INEI, el 90% de las PYMES tiene 2 o menos trabajadores, 8% entre 3 y 4 y 2% entre 5 y 10 trabajadores (INEI 1995).

1.4.3 Los dueños participan en el negocio.

Según las estadísticas del INEI, el 61% de los trabajadores de las PYMES son independientes, el 14% son trabajadores familiares no remunerados y el 9% son empleadores o patronos. Las dos primeras categorías mencionadas implica que el dueño de la empresa labora en ella; y en la última categoría, no necesariamente se cumple ello, pero por lo menos un porcentaje de ellos labora en la empresa como empleador o patrono. En ese sentido, sin considerar los empleadores o patronos, el 75% de los trabajadores en el sector de las PYMES son dueños del negocio o familiares. Si consideramos a los empleadores o patronos, la cifra aumenta hasta un máximo de 84%. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, los dueños participan en el negocio.

1.4.4 Orientados generalmente a nichos de mercado.

La característica de empresa pequeña, de ámbito local, que no aprovecha las economías de escala, las obligan a orientarse a nichos de mercado, elevando el precio de los bienes o servicios que ofrecen. Sin embargo, una estrategia de nichos de mercado implica contar con personal calificado que pueda atender las necesidades de sus clientes con un elevado nivel de calidad (que es lo que al final justifica el elevado precio). Sin embargo, en nuestro país no tenemos aun desarrollada una cultura de calidad; el personal no está capacitado y la gerencia se hace de manera experimental y no profesional.

1.4.5 No aprovechan las economías de escala.

Las PYMES, no aprovechan las economías de escala en ninguno de los niveles del proceso: abastecimiento, producción, comercialización. Sin embargo, ello no tiene porqué ser así. Empresas pequeñas pueden asociarse para efectuar adquisiciones a gran escala; ello les daría poder de negociación. Asimismo, se han dado intentos de asociar muchas pequeñas y microempresas para abastecer a mercados o empresas de gran demanda relativa. Pero la gran movilidad que presentan estas empresas hace que la asociación sea endeble.

1.4.6 Tienen dificultades para acceder al crédito.

Las instituciones de crédito generalmente requieren a los sujetos de crédito: actividad rentable, presentación de garantías, formalidad, documentación, verificación de solvencia; pero las PYMES al ser

informales en su mayoría no cumplen los requisitos exigidos por las entidades financieras.

En ese sentido, sus actividades se basan en dos fuentes principales, el autofinanciamiento, que de por sí es bastante limitado, y el financiamiento informal, a un costo mucho mayor que el crédito ofrecido por las instituciones formales.

Existen algunas instituciones que brindan créditos a estas empresas, pero con fondos provenientes de donaciones extranjeras a través de los Organismos No Gubernamentales (ONGS). Estas ONGS que realizan operaciones de crédito de manera informal tienen la opción de formar una EDPYME como organización perteneciente al sistema financiero. Con esta opción, las operaciones de crédito que realicen se encuentran exonerados del Impuesto General a las Ventas, al igual que el resto de las entidades del sistema financiero.

1.4.7 Genera empleo en épocas, especialmente en épocas de crisis.

Las personas que son despedidas de sus trabajos en épocas de crisis o recesión, se dedican al comercio de artículos pequeños de uso masivo, que les alcance adquirir con sus ahorros.

Una estimación conservadora (POMBO 1998:2) sostiene que las PYMES generan el 64% del empleo. Considerando la Población Económicamente Activa de 1997, en el Perú ello significaba aproximadamente 4,554,752 de puestos de trabajo, y en 1998 aproximadamente 4,714,304 puestos de trabajo (Ver anexo 19).

Una estimación optimista (GONZALEZ 1997: 332) sostiene que es el 80% o más el empleo soportado por estas empresas. Es decir, 5,693,440 puestos de empleo en 1997 y 5,892,880 en 1998, en el Perú (Ver anexo 19).

1.4.8 Informalidad.

Gran cantidad de pequeñas y medianas empresas son informales, especialmente las dedicadas a la comercialización y a la producción de confecciones. A diferencia de las grandes empresas que requieren sustentar sus operaciones para acceder al crédito fiscal, el grado interés de las pequeñas es menor, pues consiguen cubrir el IGV con el mayor precio requerido. Sin embargo, también existe un grueso sector que comercia y produce exclusivamente en forma clandestina, es decir tanto los insumos como el producto son comercializados de manera informal hasta su consumo.

Sobre la base de los datos del anexo xxx, y el número de inscritos en el Registro Único de Contribuyentes de la SUNAT, es posible estimar la informalidad. Considerando la estimación optimista de empleo proporcionado por las PYMES, la informalidad se calcularía en un 57% (896,212 empresas); mientras que la estimación conservadora del empleo proporcionado nos lleva a una informalidad de 25% (405,138 empresas), en ambos casos para el año 1998.

1.4.9 Dispersos geográficamente (lugares inaccesibles, frontera).

Las PYMES se encuentran dispersos en todo el país. Existen en la capital, en los barrios marginales, en la sierra, en la selva, en la frontera a donde no llega la presencia del Estado, en los pueblos y comunidades de la sierra, en lugares dentro del territorio nacional, pero situados en lugares inaccesibles, a los que se llega luego de varios días de viaje en auto, en bote (selva), en deslizador.

También se encuentran concentrados en las grandes ciudades en donde la densidad de la población es alta.

1.4.10 Flexibilidad.

Las PYMES, por ser organizaciones pequeñas, con niveles de inversión y capital de trabajo ingresan fácilmente en sectores en los que el nivel de inversión no representa barreras de entrada. Así como se ingresa en estos sectores, también fácilmente se pueden retirar, cambiar de rubro, e incluso cambiar de ubicación. Un elevado porcentaje de estos son comerciantes informales que no tienen una ubicación fija y se presentan donde se mueva el mercado.

1.4.11 Gestión poco profesional.

Al tratarse de empresas familiares, la gestión de las mismas las realizan los dueños conjuntamente con sus familiares, quienes en muchos casos tienen poco grado de instrucción. Si bien sabemos que la experiencia puede enseñar mucho, el período de aprendizaje es bastante largo, y no es posible que puedan prevenir los grandes cambios que se avecinan en materia económica. En el Perú, muchas empresas familiares sobre todo las medianas empresas han empezado a capacitar a sus gerentes, pues la globalización las ha empujado a buscar mayor competitividad, y la capacitación es un elemento fundamental. Sin embargo, las pequeñas y microempresas continúan con la gestión familiar basada en la experiencia.

Los datos del INEI (INEI 1995: 42) el 45% de la población ocupada en este sector tiene estudios secundarios, mientras que el 31.3% llegó hasta los estudios primarios. Sólo el 17% cuenta con estudios superiores (Universidad, Institutos Técnicos, entre otros).

En consecuencia, sólo el 17% se encuentra medianamente preparada para dirigir adecuadamente una empresa, mientras que el resto (83%) no cuenta con los instrumentos teóricos para gestionarlas.

1.4.12 Cultura de evasión.

Durante muchos años, en el Perú se instauró la cultura de evasión tributaria como lo demuestran la recaudación de la década de los '80 en comparación con la de los '90. La reforma de la Administración Tributaria trajo consigo la modernidad en los procesos de la Administración, la reformulación de sus estrategias, la motivación del personal entre otros; que permitieron que se detectara a los evasores, se les sancionara y se incremente la recaudación.

Este efecto se logró principalmente en las grandes empresas y en mucha menor medida en las pequeñas y microempresas. Las pocas acciones de la Administración Tributaria orientadas a estos sectores y la reducción de las mismas no han modificado la cultura de evasión reinante. La implantación del Régimen Único Simplificado permitió formalizar a una gran cantidad de PYMES, pero existe un grueso sector que continua en la informalidad y por lo tanto evadiendo tributos.

1.4.13 Por sectores económicos.

Las PYMES en el Perú se han desarrollado tradicionalmente en los sectores de la industria, comercio, servicios, agricultura, pesquería y minería (VILLARÁN 193: 138 – 143). Destacan en la industria, la confección de prendas de vestir, panaderías, fabricación de calzado, fabricación de productos metálicos, carpintería, imprenta, fabricación de losetas, molino de granos y fabricación de productos químicos. En el comercio, destacan el de alimentos, abarrotes, farmacias, ferretería, librería y útiles de escritorio, prendas de vestir, mayoristas de mercados pequeños, importadores de electrodomésticos y de automóviles y pequeños exportadores. En el sector servicios, sobresalen el transporte, restaurantes, servicentros, reparaciones y mantenimiento, casas de cambio, comunicaciones, turismo, centros educativos, salud, consultoría, entretenimiento, servicios personales (peluquerías, gimnasios), información, seguridad, diseño y decoración. En el sector agricultura, sobresalen las unidades económicas familiares, parceleros, comunidades campesinas y la pequeña propiedad. En el sector pesquero, la pesca artesanal; y en el sector minería, la pequeña minería.

Según los datos del INEI (INEI 1995:14), la concentración continua presentándose en las actividades de comercio y servicios, totalizando entre ambas el 71.5%. A éstas, les sigue el transporte con 10.8% y la actividad industrial con 10% y finalmente la construcción con 7%.

1.4.14 Cantidad.

No se ha encontrado estadísticas o estudios que nos muestre la cantidad de pequeñas y microempresas que existen en el país. Sin embargo, en términos muy gruesos se puede hacer una estimación tomando como base la información proporcionada por Darío González (GONZALES 1997:332) en el sentido que en el caso peruano; así como en el caso de Dinamarca, España, Portugal, Grecia, Brasil y Argentina, las PYMES emplean el 80% o más de la oferta de empleos; o la proporcionada por Pombo (POMBO 1998:2), que considera que en promedio, las PYMES absorben el 64% del empleo. Por otro lado, el INEI (INEI 1995) nos indica que el 90% de las medianas y pequeñas empresas tienen solamente hasta dos empleados, el 8% tiene de 3 a 4 empleados y solamente el 2% tiene de 5 a 10 empleados.

Para estimar el número de empresas que cubrirían el 80% (o el 64%, según la fuente de información) de la PEA, debemos repartir esta cantidad de empleados según la cantidad de empleados que absorbe cada tipo de empresa según la cantidad de empleados que tienen.

Si consideramos que las PYMES absorben el 80% del empleo, entonces se obtiene aproximadamente 2,455,367 empresas para 1998 y 2,372,267 empresas para 1997 (Ver anexo 19). Por otro lado, si consideramos que la absorción de empleo es del 64%, la cantidad de empresas es de aproximadamente 1,964,293 para 1998 y 1,897,813 para 1997.

Si suponemos que los medianos y grandes contribuyentes fueron detectados e inscritos en el padrón de la SUNAT, y por lo tanto sumados a las PYMES representan el 100% de las empresas, entonces, para 1998, las PYMES representan el 89.88% de las empresas en el primer supuesto (80% del empleo) y el 87.67% de empresas en el segundo supuesto (64% del empleo).

En consecuencia, éstas son la mayoría de empresas en el país, independientemente de la formalidad o la contribución al fisco, y la aplicación de esquemas de control para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias debe tener características especiales para evitar incurrir en gastos excesivos con poca recuperación de la recaudación.

1.5. MARCO LEGAL

Algunos dispositivos legales que reconocen un tratamiento especial para las pequeñas y microempresas son:

1.5.1 Ley de la empresa individual de responsabilidad limitada

Durante el gobierno militar (1976), y sobre la base del Decreto Ley 21435: Ley de Pequeña Empresa de Propiedad Privada, se dio el Decreto Ley 21621: Ley de Empresa Individual de Responsabilidad Limitada.

En él se establece que, con el fin de facilitar el eficaz desenvolvimiento de la pequeña empresa, era necesario separarla con personería jurídica diferente a la del titular. Para ello, se establecen pautas para la constitución de la empresa, la elaboración y registro de la escritura, la organización, la distribución de los beneficios y de la liquidación o quiebra.

1.5.2 Ley de promoción de la micro y pequeña empresa

Aprobado mediante el Decreto Legislativo 705 del 05/11/91, y basado en la promoción de las Micro Empresas y Pequeñas Empresas considerada en el artículo 135° de la Constitución Política de 1979, establece en primer lugar, las características que deben cumplir para ser consideradas microempresa o para ser considerada pequeña empresa, características que se mencionaron en el punto 1.2.

Además, señala la necesidad de promover estas empresas mediante la formación de los parques industriales, con la intervención de comisiones interministeriales e intermunicipales. Asimismo, se establece un proceso simplificado para el registro de la empresa formal, aplicable a estas pequeñas y microempresas.

También se señala que estas empresas deben llevar para efectos de la contabilidad, sólo el registro de ingresos y la planilla de sueldos. Se establece una amnistía administrativa para las empresas que se acogen al régimen por las faltas de carácter formal, y se establece un régimen tributario en el que resaltan el Impuesto Único Simplificado con una tasa del 1% sobre las ventas mensuales. Cabe mencionar, que éste régimen tributario no se encuentra vigente, pues se aplicaron en el Perú el Régimen Simplificado del IGV, el Régimen Único Simplificado y simultáneamente el Régimen Especial de Renta, estos dos últimos vigentes y que se detallan en el siguiente capítulo.

1.5.3 Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Estado hace referencia a las pequeñas empresas señalando en su artículo 59°, que: ***“[...] El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.”***

Esta mención en la Carta Magna sirve de base para la elaboración de dispositivos de promoción y el establecimiento de regímenes especiales. Por lo tanto, es factible establecer un régimen especial tributario para las pequeñas y microempresas, especialmente si dicho régimen contiene elementos de promoción y desarrollo de las mismas.

1.5.4 Ley del Régimen Único Simplificado

En el tema tributario, que en detalle se analizará en el siguiente capítulo, resalta la Ley del Régimen Único, creado en 1994 mediante el Decreto Ley 777. Mediante este dispositivo se crea un régimen tributario que simplifica el proceso de determinación del impuesto y que incorpora al IGV y al Impuesto a la Renta. Hoy en día, este régimen llegó a tener aproximadamente 600 mil contribuyentes, pero hoy en día tiene aproximadamente 350 mil.

1.6. MARCO INSTITUCIONAL

Existen una serie de organizaciones e instituciones vinculadas al quehacer de las pequeñas y microempresas en el Perú, tanto del sector público como del sector privado, así como asociaciones, Organizaciones no gubernamentales, entre otros. Sin embargo, el esfuerzo individual poco organizado de las mismas resta efectividad a las acciones que llevan adelante.

Entre los principales gremios y asociaciones que las agrupan destacan:

- 1997 FENAPI (Federación Nacional de Asociación de la Pequeña Industria)
- 1998 SIN (Comité de la Pequeña Industria de la Sociedad Nacional de Industrias)
- 1999 APEMIPE (Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios)
- 2000 CUAPEME (Central Única de Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios del Cono Norte).

El apoyo del Estado viene principalmente:

- 1997 Ministerio de Industria
- 1998 CONCYTEC (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología)
- 1999 Ministerio de Trabajo
- 2000 Superintendencia de Banca y Seguros.
- 2001 Mi Banco, como una alternativa para hacer viable el crédito a éstas organizaciones.

Entre los organismos de apoyo crediticio destacan,

- 1997 Mi Banco,
- 1998 FOPEX (Fondo de Exportaciones no Tradicionales),
- 1999 FOGAPI (Fondo de Garantía de la Pequeña Industria)
- 2000 SOGAMPI (Sociedad de Garantía para Prestamos para la Micro y Pequeña Industria)
- 2001 EDPYMES (Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa)

1.7. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Las administraciones tributarias hoy en día han modificado sus estrategias, pasando de una recaudación basada exclusivamente en el control y seguimiento de los grandes contribuyentes a otro esquema en el que además de controlar a éstos, también destinan ciertos recursos al control y seguimiento de los demás contribuyentes, lógicamente utilizando diferentes acciones y herramientas.

Ampliar su campo de acción en la tarea de generar riesgo de detección del incumplimiento de las obligaciones tributarias, hacia los contribuyentes que no son los grandes, ha permitido que aquellos a los que no se les hacía ningún tipo de control, empiecen a sentir que la Administración también a ellos los puede detectar.

En el Perú, la Administración Tributaria ha dividido el padrón en dos grupos, los Principales Contribuyentes (PRICO), que son aproximadamente 10 mil contribuyentes a nivel nacional, a los que se les aplica una estrategia de seguimiento y control permanente mediante procesos que pueden detectar el incumplimiento de las obligaciones en forma inmediata al vencimiento o a la presentación de la DDJJ.

El segundo grupo es el de los Medianos y Pequeños Contribuyentes (MEPECO) que son aproximadamente 1.5 millones de contribuyentes y que aportan aproximadamente el 30% de la recaudación. La SUNAT en este caso aplica estrategias de inducción al pago y al cumplimiento de las obligaciones formales, mediante la emisión de esquelas, dirigidas a los mayores aportantes en este segundo grupo. El control y seguimiento en este caso se hace de manera muestral en forma periódica y mediante procesos masivos de detección de incumplimientos.

Esporádicamente, y dependiendo de la estructura del perfil de los contribuyentes en cada dependencia del interior del país, las intendencias aplican estrategias de control en diversos grados a los pequeños contribuyentes que se encuentran aportando mediante el Régimen Único Simplificado, cuyos detalles se verán en el siguiente capítulo.

1.7.1 Aplicación de sistemas informáticos

La aplicación de los sistemas informáticos en las administraciones tributarias ha sido fundamental para el logro de sus objetivos. La tecnología de la información permite procesar grandes cantidades de datos en tiempos bastante reducidos, lo que ha motivado un mayor riesgo de detección de evasores o incumplidos.

Asimismo, ha permitido que las administraciones tributarias no sólo se orienten a los grandes contribuyentes, sino también al control y seguimiento de los pequeños contribuyentes, propiciando de esta manera la equidad de la recaudación.

En el Perú, la SUNAT ha desarrollado sistemas informáticos sofisticados para el control de los PRICO. Permiten conocer la deuda de estos contribuyentes en todo momento. Dicho sistema cuenta con módulos de recepción de declaraciones juradas y reliquidación de las mismas en línea, conociéndose la deuda pendiente de inmediato. Permite exigir el pago de la deuda el mismo día en que el deudor presentó la declaración jurada.

Para el caso de los MEPECO, la SUNAT ha desarrollado sistemas informáticos de control en batch. Se ejecutan procesos masivos en forma periódica para detectar las infracciones y las omisiones de un grupo de éstos, en forma muestral.

Por lo tanto, si bien la tecnología de la información es una herramienta que ha permitido incorporar a los medianos y pequeños contribuyentes en el proceso tributario, también se debe tener en cuenta que se han aplicado criterios diferentes a los de los PRICO.

1.7.2 Eficiencia de la administración

La eficiencia en la Administración Tributaria implica lograr la mayor recaudación al menor costo posible. Las administraciones tributarias, con el fin de incorporar este criterio en sus procesos, evalúan si los mecanismos que vienen aplicando, lo pueden extender a todos los sectores de contribuyentes. Si el PRICO aporta una fuerte cantidad de dinero, justifica la aplicación de mecanismos especializados para el seguimiento y control de sus obligaciones. En el caso de MEPECO, la recaudación no justifica la aplicación de mecanismos similares a los aplicados a los PRICO y por lo tanto se debe aplicar criterios diferentes para ellos.

Juan Chacaltana (CHACALTANA 1994: 7),, señala que “... **En el caso de las pequeñas empresas caracterizadas por su cantidad, dispersión geográfica y las condiciones primarias de Administración, el costo de fiscalizar y recaudar puede resultar mayor a los montos recaudados**”. Asimismo, indica que para que los pequeños contribuyentes puedan incorporarse al proceso tributario y sea rentable la multa promedio debe ser tal que juntamente a la recaudación sean mayores a los costos de fijos de las empresas.

Finalmente, considerando que los pequeños contribuyentes son poco rentables para la Administración Tributaria y por su cantidad representan una dificultad para el control de parte de la Administración

Tributaria, y además que ésta han aplicado estrategias diferenciadas con relación a los PRICO, es necesario la existencia de un régimen especial que permita a la Administración aplicar el principio de la eficiencia, independientemente de la importancia que se le dé a las PYMES.

1.8. RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL

Con el fin de identificar los intereses de las PYMES, se analizarán las ventajas y desventajas de éstas organizaciones y sus necesidades para sobrevivir y desarrollarse en un contexto globalizado y de alta competencia. Sobre la base de las características de las PYMES se tiene:

1.8.1 Ventajas y desventajas

a) Ventajas desde el punto de vista de las PYMES:

- a. Orientados a nichos de mercado
- b. En épocas de crisis, generan empleo
- c. Se encuentran dispersos geográficamente
- d. Son flexibles al cambio
- e. Los dueños participan en el negocio
- f. Informalidad que les permite no pagar tributos

Las mayores ventajas son la generación de empleo, especialmente en épocas de crisis económica, la flexibilidad que tiene para cambiar rápidamente de rumbo y el hecho que los dueños participen en el negocio, lo cual les da impulso adicional. Sin embargo, ésta última ventaja es a su vez una desventaja como se verá en el siguiente punto. Finalmente, para las PYMES, la informalidad constituye una ventaja inicial al efectuar operaciones por las que no pagan impuestos y por lo tanto pueden competir con menores precios que aquellas empresas que se constituyen formalmente, Sin embargo, esta ventaja también es una desventaja.

b) Desventajas desde el punto de vista de las PYMES:

- g. Volumen limitado de ventas
- h. Cantidad limitada de empleados
- i. No aprovechan las economías de escala
- j. Tienen muchas dificultades para acceder al crédito
- k. Informalidad
- l. Gestión poco profesional

Las mayores desventajas que enfrentan las PYMES tienen que ver con la dificultades de acceder al crédito formal, lo cual limita su crecimiento o hace que el crédito al que acceden sea muy caro. Asimismo, la informalidad no les permite acceder a mercados que pueden ser atractivos, tales como el abastecimiento a las empresas¹ y al Estado. El hecho que participen los dueños en el negocio le da un impulso a la empresa; sin embargo, a su vez es una desventaja si estas personas no están preparadas para gestionarla, pues el

¹ La normatividad vigente motiva a las empresas formales a adquirir productos o servicios a empresas formalmente constituidas a fin de utilizar el crédito fiscal como deducción contra el impuesto a pagar.

impulso que se le pueda dar puede estar inadecuadamente orientado.

Las PYMES que son formales tienen como desventaja, frente a sus competidores informales, el hecho de tener que pagar el impuesto correspondiente, lo que eleva sus precios. En ese sentido, es de interés de las PYMES informales, luchar contra la evasión e informalidad.

1.8.2 Dificultades para la administración

Desde el punto de vista de la Administración Tributaria, los elementos que representan ventajas para las PYMES no necesariamente lo son para la administración tributaria. En ese sentido, se analizarán dichos elementos desde el punto de vista de la Administración.

Dificultades para la Administración

- a. Informalidad
- b. Dispersión geográfica
- c. Gestión poco profesional
- d. Cultura de evasión

Desde el punto de vista de la Administración Tributaria, representan dificultades para el control eficiente del cumplimiento de las obligaciones tributarias el hecho que se encuentren dispersos geográficamente, pues con los limitados recursos, son costosas en tiempo y dinero las visitas que se realicen. La informalidad y la cultura de evasión se refuerzan mutuamente, pues mientras existan cadenas completas de producción y abastecimiento que operen en forma clandestina y cierren todo el circuito producción-comercialización, es difícil que se modifique la cultura de evasión. Finalmente, la gestión poco profesional de estas empresas dificulta a la Administración la aplicación de los procesos tributarios pues los responsables de estas organizaciones no comprenden los dispositivos legales y cometen errores.

El cumplimiento voluntario por parte del deudor es clave para la Administración Tributaria, pues los elevados costos que significaría aplicar procesos de seguimiento y control a las PYMES no justificarían la recaudación que se lograría.

1.8.3 Intereses

Por lo tanto, se identificaron los siguientes intereses, tanto para la Administración Tributaria como para las PYMES:

1997 Para las PYMES:

- a. Asociarse para aprovechar economías de escala y generar poder de negociación frente a los proveedores y consumidores.
- b. Acceso al crédito en mejores condiciones.
- c. Acceso a mercados formales como abastecedores de empresas y del Estado.
- d. Contar con capacitación y gestión de mejor nivel profesional.

1998 Para la Administración:

- a. Cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.
- b. Luchar contra la evasión e informalidad.
- c. Contar con información centralizada de las PYMES.
- d. Mayor capacitación a las empresas en temas tributarios.

1.8.4 Características mínimas de un régimen especial para las PYMES

Los elementos mínimos que debe considerar un régimen especial tributario para la PYMES son:

- a. Simplicidad.
- b. Acceso a mercados formales de abastecedores de empresas y del Estado.
- c. Que reduzca la informalidad.
- d. Que motive al cumplimiento voluntario sobre la base de los intereses de las PYMES, sin descuidar los intereses de la Administración.
- e. Que mantenga el principio de equidad.
- f. La administración del régimen debe ser de bajo costo.

En el Perú, se llegó a implementar regímenes tributarios especiales dirigidos principalmente a las PYMES desde el año 1992 hasta la actualidad. En ese sentido, en el siguiente capítulo se hace una evaluación de su aplicación a fin de identificar los mecanismos que accionan a favor y los que accionan en contra de los intereses de un régimen especial tributario.

2. REGÍMENES ESPECIALES APLICADOS EN EL PERÚ: RUS Y RER

El presente capítulo tiene por objetivo describir los regímenes especiales para pequeñas y microempresas existentes en el Perú y sus modificaciones a través del tiempo, así como un análisis de las ventajas y desventajas de los mismos :

1997 el RUS – Régimen Único Simplificado

1998 el RER – Régimen Especial de Renta

Los contribuyentes de ambos Regímenes representan actualmente un 21.5% del total de contribuyentes inscritos² y un 0.6% de la recaudación (ver composición actual en el anexo 18).

2.1. RÉGIMEN ÚNICO SIMPLIFICADO

El Régimen Único Simplificado (RUS) entra en vigencia en 1994³ con el fin de, por un lado, facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias mediante un esquema simple y ampliar la base tributaria, insertando a los sectores de la actividad económica que se mantenían en condición de informalidad, y por otro, con el de facilitar el control de la Administración y asignar de manera eficiente sus recursos.

Entre las principales características de este Régimen podemos mencionar las siguientes :

2.1.1 Impuestos comprendidos en el régimen

El RUS sustituye el Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas que deban pagar en su calidad de contribuyentes los sujetos del impuesto, por sus rentas de tercera y cuarta categoría, según sea el caso.

2.1.2 Sujetos comprendidos en el régimen

Están comprendidos en este Régimen :

1997 Las personas naturales y sucesiones indivisas domiciliadas en el país que desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría de acuerdo con la Ley del Impuesto a la Renta⁴, cuyos

² La base tributaria a diciembre de 1999 estaba constituida por 2.18 millones de contribuyentes.

³ El Régimen fue creado mediante D. Legislativo N° 777 el 31.12.93. La relación de las normas vinculadas al Régimen publicadas a la fecha la podrá encontrar en el anexo 7.

⁴ De acuerdo a la Ley del Impuesto a la Renta (Decreto Legislativo N° 774) son rentas de tercera categoría las derivadas del comercio, la industria o minería; de la explotación agropecuaria, forestal, pesquera o de otros recursos naturales; de la prestación de servicios comerciales, industriales o de índole similar, como transportes, comunicaciones, sanatorios, hoteles, depósitos, garages, reparaciones, construcciones, bancos, financieras, seguros, fianzas y capitalización; y, en general, de cualquier otra actividad que constituya negocio habitual de compra o producción y venta, permuta o disposición de bienes, las derivadas de la actividad de los agentes mediadores de comercio, rematadores y martilleros, notarios, y cualquier otra renta no incluida en las demás categorías.

ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicios no excedan al límite mensual establecido⁵.

1998 Las personas naturales no profesionales⁶ que únicamente perciban rentas de cuarta categoría por el ejercicio individual de cualquier oficio de acuerdo a las normas de la Ley del Impuesto a la Renta⁷.

2.1.3 Requisitos y condiciones para pertenecer al régimen

Los requisitos para pertenecer a este Régimen son los siguientes:⁸

1997 Obtener un ingreso mensual menor o igual a 18,000 soles (equivalente a US\$ 5,140 aproximadamente)⁹

1998 Tener hasta 4 trabajadores por turno de trabajo

1999 Realizar sus actividades en un único establecimiento o puesto comercial, sea éste de su propiedad o lo explote bajo cualquier forma de posesión, cuya área sea menor o igual a 100m² (salvo que se demuestre que el tipo de actividad que realizan requiere de un área mayor)¹⁰

2000 Ser persona natural o sucesión indivisa domiciliada en el país

2001 En el caso de preceptores de cuarta categoría, sólo percibir ingresos por el ejercicio individual de cualquier oficio

No están comprendidos en el Régimen las personas naturales y sucesiones indivisas que no cumplan los requisitos indicados.

2.1.4 Determinación del impuesto

El tributo se determina por categorías en función a los ingresos mensuales, con un crédito equivalente al 20% de sus compras sustentadas con documentos que den derecho a crédito fiscal con un máximo por categoría.

⁵ *Tratándose de sociedades conyugales, las rentas que perciba cualquiera de los cónyuges deberán ser consideradas en forma independiente por cada uno de ellos.*

⁶ *Se entiende como "no profesional" a aquellas personas que realizan actividades que no necesiten contar con Título Profesional reconocido por la Ley Universitaria.*

⁷ *Las personas naturales con rentas de cuarta categoría fueron incluidas en el esquema del Régimen el 23.02.97 mediante Ley 26750.*

⁸ *Los requisitos 2 y 3 no son aplicables en el caso de pequeños productores agrarios, entendiéndose por tales a las personas que realizan actividad agropecuaria, extracción de madera y de productos silvestres; así como a las personas dedicadas a la actividad de pesca artesanal para consumo humano directo, cuyos ingresos brutos mensuales no excedan del monto mensual máximo.*

⁹ *En adelante cuando se haga referencia al **monto mensual máximo** deberá entenderse referido al importe indicado.*

¹⁰ *La restricción relativa al tamaño del establecimiento fue incluida en el esquema el 31.12.98 mediante Ley 27035.*

La tabla actualmente aplicable es la siguiente¹¹:

Tabla de Categorías del Régimen Único Simplificado				
CATEGORÍAS	Monto de ventas y/o servicios mensuales (hasta S/.)	Impuesto bruto (S/.)	Crédito máximo deducible (hasta S/.)	Cuota Mensual (S/.)
A	2 200	80	60	20
B	4 600	255	205	50
C	7 000	560	450	110
D	8 600	910	740	170
E	9 700	1 190	950	240
F ¹²	12 000	1 520	1 200	320
G ¹³	15 000	2 040	1 630	410
H	18 000	2 700	2 160	540

Los sujetos que desean acogerse al Régimen deben ubicarse hasta la fecha de vencimiento del pago correspondiente al período de enero de cada ejercicio gravable, en alguna de las categorías de pago anteriormente señaladas.

En relación al crédito deducible, adicionalmente se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Cuando el importe total de los comprobantes excede el crédito máximo deducible, este no puede ser arrastrado ni compensado a los meses siguientes. Tampoco puede solicitarse su devolución¹⁴.
- Cuando el importe total de los comprobantes es menor al crédito máximo deducible, la diferencia a favor del fisco, se debe agregar al importe de la cuota a pagar.

Ejemplo :

Un contribuyente tiene como promedio de ingresos S/. 8,000 y tienen compras y gastos por S/. 5,000 debidamente sustentados.

Procedimiento para el cálculo de la cuota

1997 Según la tabla le corresponde la categoría D

1998 El impuesto bruto des de S/. 910

1999 El crédito máximo deducible es igual al 20% de S/. 5000, es decir S/. 1,000, sin embargo el monto máximo a deducir, de acuerdo a la tabla, es de 740.

2000 Finalmente la cuota a pagar será S/. 910-S/.740 = S/.170

En el anexo 8 se puede apreciar la distribución actual de los contribuyentes inscritos en este Régimen entre las categorías vigentes, así podemos observar que actualmente el 92% de los contribuyentes se

¹¹ Esta tabla está vigente desde el 01.01.98 y fue aprobada mediante D.S. 181-97-EF del 31.12.97.

¹² Esta categoría fue incluida el 23.03.95 mediante D.S. N° 047-95-EF.

¹³ Las categorías G y H fueron incluidas el 31.12.98 mediante Ley 27035

¹⁴ Las normas del Régimen prevén que, de establecerse un período de pago distinto al mensual, se podrá arrastrar o compensar entre los meses que comprendan el período establecido, el exceso de crédito que se pudiera tener en cada mes, teniendo en cuenta que este procedimiento no deberá aplicarse entre períodos de pago diferentes ni se podrá solicitar devolución por los excesos generados en cada período.

concentran en las tres primeras categorías (la categoría A concentra el 68%).

2.1.5 Obligaciones formales

Los sujetos de este Régimen deben cumplir las siguientes obligaciones formales :

POR COMPRAS

1997 Sustentar la tenencia de su mercadería con comprobantes de pago. De lo contrario, se presume la existencia de defraudación tributaria tipificada en el Código Penal¹⁵.

1998 Archivar cronológicamente los comprobantes de pago que sustenten el crédito deducible y mantenerlos a disposición de la SUNAT¹⁶

POR VENTAS

1999 Emitir y entregar boletas de venta o tickets que no otorgan derecho a crédito fiscal.

Los sujetos de este Régimen, están prohibidos de emitir o entregar, por las operaciones comprendidas en este Régimen, comprobantes de pago que permitan ejercer el derecho al crédito fiscal o permitan sustentar gasto y/o costo para efectos tributarios¹⁷. La emisión de cualquiera de dichos comprobantes determina, además de las sanciones correspondientes, la inclusión inmediata del sujeto en el Régimen General.

- Archivar cronológicamente las boletas y/o tickets de máquinas registradoras que se emitan y mantenerlos a disposición de la SUNAT¹⁸

POR EL PAGO

2000 Abonar mensualmente una cuota en la boleta de pago la misma que tiene carácter de declaración

2001 Archivar cronológicamente las boletas de pago correspondiente y mantenerlas a disposición de la SUNAT

2002 Exhibir la boleta de pago del último mes o periodo en el establecimiento donde desarrollan sus actividades generadoras de tercera categoría, de tal forma que permitan una fácil verificación.

LIBROS Y REGISTROS CONTABLES

Los contribuyentes de este Régimen no están obligados a llevar libros o registros contables

¹⁵ Se admite prueba en contrario.

¹⁶ Las normas del Régimen establecen que se debe conservar los documentos indicados durante cuatro (4) años contados desde el 1 de enero siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible.

¹⁷ Son comprobantes de pago que dan derecho a crédito fiscal los siguientes : facturas, liquidaciones de compra, tickets o cintas emitidas por máquinas registradoras u otros documentos distintos a los boletos de transporte público urbano de pasajeros.

¹⁸ Ver nota 16.

2.1.6 Excepciones : categoría especial

Las normas del Régimen exceptúan de la declaración y el pago del impuesto a aquellos sujetos que se dedican únicamente a la venta de frutas, hortalizas, legumbres, tubérculos, raíces, semillas y demás bienes especificados en el Apéndice I de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, realizado en mercados de abastos¹⁹, cuyos ingresos mensuales no superen los S/. 2,200.00 (equivalente a US\$ 628)²⁰. Estos contribuyentes están comprendidos en la llamada categoría especial del impuesto.

2.1.7 Beneficio adicional : quiebre de valores

Las normas del RUS contemplaron hasta abril de 1996²¹, la extinción (condonación) de las deudas anteriores al acogimiento al Régimen. Así, establecían que la SUNAT quebraría de oficio los valores emitidos a los sujetos del Régimen que tuvieran deudas tributarias pendientes de pago hasta la fecha de acogimiento, señalando además que se dejaba sin efecto la aplicación de las sanciones que se encontraran pendientes de ejecución hasta la fecha indicada.

Al respecto, es importante indicar que las normas del Régimen inicialmente condicionaban la aplicación de este beneficio, además del acogimiento, a la correcta categorización del deudor y al cumplimiento del pago de las cuotas respectivas.²², sin embargo, esto trajo una serie de complicaciones respecto de su correcta aplicación, ya que, no se señaló el momento en que se hacía efectiva la extinción y tampoco señalaba qué pasaba si se determinaba luego que el contribuyente no se categorizó correctamente.

2.1.8 Forma de pago

Consideramos oportuno señalar que actualmente los contribuyentes del RUS pueden realizar el pago de sus obligaciones por un sistema que la SUNAT viene actualmente implementando, el sistema de Transferencia Electrónica de Fondos (TEF)²³. Este sistema brinda facilidades al contribuyente al simplificar la realización del pago de algunos conceptos, puesto que no es necesario llenar (ni buscar) formulario alguno y sólo se proporciona algunos datos básicos necesarios para

¹⁹ Se entiende como mercado de abastos al local cerrado en cuyo interior se encuentran constituidos o distribuidos establecimientos individuales de ventas en secciones o giros definidos, dedicados al acopio y expendio de productos mayoristas y minoristas : mercados municipales, micromercados, mercados particulares, cooperativas, mercadillos, ferias populares y similares.

²⁰ Esta excepción fue incluida en el esquema del Régimen mediante D.S. 181-97-EF del 31.12.97

²¹ El beneficio de quiebre de valores por acogimiento a este Régimen se deroga mediante Ley 26750 publicada el 20.04.96.

²² Esta condición estuvo vigente durante todo el año 1994 y fue modificada mediante Ley 26423 del 01.01.95

²³ Uno de los proyectos comprometidos en el Convenio SUNAT/BID/CIAT de fortalecimiento de la Administración Tributaria, es el de "Transferencia Electrónica de Fondos", el mismo que viene siendo llevado a cabo de manera exitosa y cuya breve descripción y resultados se sintetizan en (SUNAT,1999b)

toda transacción bancaria²⁴ y además, dado que la información introducida es validada en línea, permite al contribuyente detectar y corregir oportunamente errores y omisiones. Por el lado de la Administración Tributaria, este sistema tiene como ventajas el permitir recibir en menor tiempo la información, mejorar la calidad en la información recibida y disminuir de costos²⁵. En el anexo 23 mostramos de manera gráfica la mecánica de esta forma de pago.

El sistema está disponible desde agosto de 1999²⁶, y es actualmente opcional. Sin embargo, de la revisión de las estadísticas de pagos podemos encontrar que un 75% los contribuyentes de RUS efectúa el pago de sus obligaciones mensuales por este medio (ver anexo 13)

2.1.9 Cambios de Régimen Tributario

Voluntario

Los contribuyentes de este Régimen pueden optar por acogerse al Régimen General en cualquier momento del ejercicio²⁷.

Obligatorio

Las normas del Régimen prevén que si en el curso del ejercicio ocurre alguna variación en los ingresos del sujeto del Régimen que lo pueda ubicar en una categoría distinta a la que se encuentra o inclusive en el Régimen General, se promedie sus ingresos de los últimos 6 (seis) meses, incluyendo los del mes en que se produce la variación, para así, si éstos disminuyeran o aumentaran, los contribuyentes cumplan con pagar la cuota correspondiente a su nueva categoría o lo que les corresponda de acuerdo al Régimen General, a partir del mes siguiente de producirse la disminución o el incremento²⁸.

Por otro lado, también se contempla la posibilidad que la Administración pueda variar la ubicación de los sujetos del Régimen en los siguientes casos:

- a) Cuando el promedio de sus ingresos brutos de los últimos 6 (seis) meses, incluyendo el mes fiscalizado, no corresponda a la categoría en la que está ubicado.
- b) Cuando el área del establecimiento donde realiza sus actividades gravadas, el número de trabajadores a su cargo y/o el promedio de sus gastos por adquisiciones por servicios y/o bienes que no sean activo fijo, en un período de 6 (seis) meses, incluyendo el mes fiscalizado, excedan los montos establecidos en la siguiente tabla para la categoría en la que está ubicado²⁹:

²⁴ La SUNAT, a través de convenios con los bancos, desde 1993 ha delegado a estos la tarea de recibir las declaraciones y los pagos de los medianos y pequeños contribuyentes.

²⁵ Posteriormente se hará una revisión de los costos actuales de este Régimen.

²⁶ Actualmente el sistema está disponible en cuatro bancos de la Red Bancaria.

²⁷ Originalmente las normas del Régimen establecían los contribuyentes no podían optar por un Régimen u otro, lo que se modifica el 12.11.94 mediante la Ley N° 26386.

²⁸ Inicialmente la modificación de categoría, en caso de disminución de ingresos, sólo se podía efectuar a partir del enero del año siguiente. Esto fue modificado mediante Ley 26043 del 01.01.95

²⁹ Estas presunciones fueron incorporadas en el esquema el 31.12.98 mediante Ley 27035.

CATEGORIAS	Área del establecimiento (hasta m ²)	Número máximo de trabajadores a su cargo	Monto de Adquisiciones mensuales (hasta S/.)
A	10	0	2,200
B	20	1	4,600
C	30	2	7,000
D	50	2	8,600
E	70	3	9,700
F	80	4	12,000
G	90	4	15,000
H	100	4	18,000

En los casos descritos el contribuyente estará ubicado en la categoría más alta que resulte de la aplicación de cualquiera de dichos parámetros, salvo que se demuestre que por el tipo de actividad que realiza se requiere de un área mayor.

Respecto a este tema, debemos resaltar que si bien es lógico suponer que el monto de adquisiciones mensuales de cualquier categoría no debe exceder al monto de los ingresos máximos de la misma, en los demás casos, lo descrito anteriormente resta simplicidad al sistema pues para una correcta categorización, el contribuyente debe manejar, además de la variable ingresos, las restricciones relativas al tamaño de establecimiento y número de trabajadores a su cargo.

La Administración puede determinar la inclusión de los contribuyentes en el Régimen General en los siguientes casos:

- a) Cuando se incumpla las condiciones señaladas como requisitos 2 al 5 indicados en el punto 2.1.3.
- b) Cuando el promedio de sus ingresos brutos de los últimos 6 (seis) meses, incluyendo el mes fiscalizado, sea superior al monto mensual máximo.
- c) Cuando el promedio de sus gastos por adquisiciones diferentes a bienes del activo fijo, en un período de 6 (seis) meses, incluyendo el mes fiscalizado, exceda el monto mensual máximo³⁰.
- d) Cuando constituyan una persona jurídica de acuerdo a la Ley del Impuesto a la Renta con el objeto de desarrollar las actividades que realizaba como persona natural perteneciente al RUS.

³⁰ De acuerdo a las normas del Régimen en este supuesto, se presumirá, sin admitir prueba en contrario, la existencia de ventas o ingresos por servicios omitidos para los meses siguientes comprendidos en el requerimiento. Para efecto del Impuesto General a las Ventas, el monto de las ventas o ingresos omitidos se obtendrá de añadir a las adquisiciones mensuales detectadas en cada mes el margen de utilidad promedio que corresponda a no menos de 3 (tres) contribuyentes del Régimen General que desarrollen el mismo tipo de actividad y tengan un volumen de adquisiciones igual o menor al detectado por la Administración. Para la determinación del impuesto por pagar, se aplicará las normas que regulan dicho impuesto. Para efecto del Impuesto a la Renta, se considerará renta neta a la diferencia entre las ventas determinadas y el costo de los productos.

En los supuestos descritos, el sujeto deberá ingresar en la nueva categoría del RUS o en el Régimen General al mes siguiente de incumplir alguno de los requisitos.

2.2. RÉGIMEN ESPECIAL DE RENTA

El Régimen Especial de Renta (RER) entra en vigencia en el año 1995³¹ como alternativa al RUS, dando la posibilidad a los pequeños y microempresarios de permanecer en un régimen de tributación sencillo sin la restricción de no poder emitir comprobantes de pago que concedan derecho a crédito fiscal. Como veíamos al describir el RUS, dicho esquema supone que las pequeñas y microempresas realizan transacciones con consumidores finales lo que no necesariamente es cierto y puede llegar a convertirse en una seria limitación para estos agentes productivos.

Entre las principales características de este Régimen podemos mencionar las siguientes :

2.2.1 Impuestos comprendidos

El RER sustituye al Impuesto a la Renta, que por la rentas de tercera categoría deben agra lo sujetos del Régimen.

Los contribuyentes de este régimen se encuentran sujetos a lo dispuesto por las normas del Impuesto General a las Ventas. No están gravados con el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos³².

2.2.2 Sujetos del régimen

Están comprendidas en el RER las personas naturales, sociedades conyugales, sucesiones indivisas **y personas jurídicas**, domiciliadas en el país, que obtengan rentas de tercera categoría provenientes de la **venta de los bienes** que adquieran, produzcan o manufacturen, así como la de aquellos recursos naturales que extraigan, incluidos la cría y el cultivo (se incluye la fabricación de bienes por encargo).

No pueden acogerse aquellos que desarrollen actividades que sean calificadas como servicios³³ y contratos de construcción³⁴ según las normas del Impuesto General a las Ventas, aún cuando no se encuentren gravadas con el referido Impuesto

En el caso que se perciba otros ingresos que constituyan rentas de tercera categoría, pueden acogerse al Régimen, siempre que la participación de estos últimos en el total de los ingresos netos de

³¹ El Régimen fue creado mediante Ley 26415 del 31.12.94. Las normas legales vinculadas al mismo se pueden apreciar en el anexo 11.

³² Antes Impuesto Mínimo a la Renta.

³³ Se entiende como tal a toda prestación que una persona realiza para otra y por la cual percibe una retribución o ingreso; incluidos el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y el arrendamiento financiero, así como la entrega a título gratuito que no implique transferencia de propiedad, de bienes que conforman el activo fijo de una empresa vinculada a otra económicamente.

³⁴ Se entienden como tales, las actividades clasificadas como construcción en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas.

tercera categoría obtenidos en el ejercicio anterior, no excedan del veinte por ciento (20%).

Respecto a lo hasta ahora señalado es importante resaltar las diferencias de este Régimen respecto del RUS :

- El RER a diferencia del RUS, no incluye el Impuesto General a las Ventas al que puedan estar afectos los sujetos del impuesto, por lo tanto, éstos tienen que cumplir con las obligaciones que de dicho impuesto se derivan como cualquier otro contribuyente sujeto al mismo.
- El RER comprende a personas naturales y a personas jurídicas, a diferencia del RUS que incluye únicamente personas naturales
- El RER excluye las actividades de servicios y a las actividades de construcción a diferencia del RUS que sí las incluye.

2.2.3 Requisitos y condiciones para pertenecer al régimen

Es requisito para pertenecer al Régimen que los ingresos netos³⁵ provenientes de rentas de tercera categoría en el ejercicio gravable anterior no hubieran superado el monto mensual máximo establecido de acuerdo a las normas del RUS multiplicado por 12 (doce).

En el caso de contribuyentes que inicien sus actividades en el ejercicio, podrán acogerse a este Régimen siempre que presuman que el total de sus ingresos netos provenientes de rentas de tercera categoría en dicho ejercicio, no superará el monto referencial mensual anteriormente señalado, multiplicado por el número de meses transcurridos entre la fecha de inicio de actividades y la del cierre del ejercicio.

2.2.4 Exclusiones

Se excluye a los servicios y a los contratos de construcción

2.2.5 Obligaciones formales

DECLARACIÓN Y PAGO

Los contribuyentes de este Régimen tienen la obligación de presentar sus declaraciones y efectuar el pago del impuesto de manera mensual. La declaración debe efectuarse aún cuando no exista impuesto por pagar en el mes, en tanto que el pago realizado tiene carácter definitivo. Asimismo, los contribuyentes de este Régimen se encuentran exceptuados de la obligación de presentar declaración anual del Impuesto a la renta

LIBROS CONTABLES

Los contribuyentes de este Régimen, deben llevar únicamente el registro de ventas o ingresos y el registro de compras.

³⁵ *El ingreso neto total resultante de la enajenación de bienes se establece deduciendo del ingreso bruto las devoluciones, bonificaciones, descuentos y conceptos similares que respondan a las costumbres de la plaza.*

RETENCIONES

Los contribuyentes de este Régimen no están obligados a practicar Retenciones a la Renta de 4ta. Categoría ³⁶.

2.2.6 Determinación del impuesto

Los contribuyentes deben pagar por concepto de Impuesto a la Renta de tercera categoría, con carácter de pago definitivo, el 2.5% (dos y medio por ciento) de sus ingresos netos mensuales provenientes de rentas de tercera categoría.

2.2.7 Cambios de Régimen Tributario

Voluntario

Los sujetos del RER pueden optar por acogerse al Régimen General del Impuesto en cualquier mes del ejercicio gravable.

Por su parte, los sujetos del Régimen General del Impuesto a la Renta y del RUS pueden optar por acogerse al RER sólo hasta la fecha del vencimiento del pago a cuenta correspondiente al mes de enero, surtiendo efecto a partir del 1 de enero de cada ejercicio gravable.

Obligatorio

Las normas del Régimen preveen que los contribuyentes del RER deberán ingresar al Régimen General, a partir del mes siguiente de ocurridos los siguientes hechos:

- 1997 que los ingresos netos superen el monto mensual máximo multiplicado por doce (12),
- 1998 que la participación de otras rentas de tercera categoría en el promedio mensual sea superior al 20%

2.3. ESQUEMA DE CONTROL DE LOS CONTRIBUYENTES DE RUS Y RER

El sistema de control para un régimen tributario especial considerando el número de deudores que involucra, necesariamente debe basarse en la generación de riesgo respecto de la detección y aplicación oportuna de medidas de recupero.

Sin embargo, también es cierto que la Administración Tributaria tiene una conducta racional respecto de la asignación de sus recursos para el cumplimiento de sus funciones; en ese sentido, destina los mismos a la detección y control del incumplimiento en los contribuyentes que implican la mayor recaudación.

En relación a la cobranza de la deuda, por ejemplo, en el caso peruano se fijan parámetros para la emisión de documentos de cobranza los cuales están en relación al costo de emisión y seguimiento (montos mínimos de emisión

³⁶ Art. 8º D.S. Nro. 45-95-EF

del valor). Actualmente, estos costos se estiman en S/. 145 (US\$ 41), por lo que en principio no se emitiría documentos de cobranza al 92% de los contribuyentes de RUS que se encuentran en las categorías A, B y C, en caso se detectara un incumplimiento en el pago (ver anexo 8).

Considerando que si existe un bajo nivel de riesgo que es percibido por los contribuyentes del RUS (es decir, si se percibe que no existe control), entonces existe la posibilidad de evasión (es decir, que contribuyentes que deban estar en otros regímenes se incluyan en éste o que aquellos que se deban encontrar en el Régimen no se categoricen correctamente), a este tipo de contribuyentes se aplican otras estrategias relacionadas a la inducción al pago mediante esquelas, lo cual se realiza de manera muestral en forma periódica y mediante procesos masivos de detección de incumplimientos.

En relación al costo de fiscalización, al igual que en el caso de cobranza se obtiene un resultado negativo en el análisis beneficio/costo, por ello el control de los contribuyentes debe basarse en el uso intensivo de la tecnología, a través de cruces de información.

Actualmente en la Administración Tributaria peruana se considera como características los programas de fiscalización de RUS las siguientes:

1997 Control masivo, basado en la información de sus compras obtenidas de la declaración de Operaciones de Terceros, con la finalidad de ubicar a los contribuyentes RUS en la categoría correcta o trasladarlos al Régimen General así como incorporar a contribuyentes no inscritos y detectar omisiones en ventas efectuadas y no declaradas

- En el caso de Regionales con un alto porcentaje de contribuyentes acogidos al RUS, verificación del crédito deducible aplicado³⁷.

El esquema de fiscalización para pequeños y microempresarios que seguirá la Administración se refleja en el anexo 24³⁸. Este se diferencia de los implementados en el transcurso del año 1998 y 1999 para la fiscalización de los pequeños y microempresarios, en la fuente información y los criterios de selección, que son ahora muchos más amplios y flexibles³⁹, pero la mecánica en la que se basa es similar a la de los programas llevados a cabo en los años. Los resultados de los programas de fiscalización de PYMES llevados a cabo en 1998 y 1999⁴⁰ los mostramos en el anexo 25 y podemos afirmar que han sido satisfactorios

Finalmente, es necesario señalar que la SUNAT realiza de manera continua operativos como Control Móvil y Técnica de Fedatarios, que en numerosas ocasiones intervienen del RUS y del RER quedando registrada la información histórica resultante de dichas actuaciones.

³⁷ Lima, Arequipa, Junín, La Libertad, Lambayeque y Piura concentran la mayor cantidad de contribuyentes del RUS.

³⁸ Esquema del programa de "Gestión de masivos" – GEMA que forma parte del Convenio SUNAT/BID/CIAT "Programa de Fortalecimiento Institucional de la SUNAT" en el componente del área de Fiscalización

³⁹ Uno de los proyectos comprometidos en el Convenio SUNAT/BID/CIAT en el área de Fiscalización es el del "Sistema para la toma de decisiones" el cual busca optimizar los procesos de selección de contribuyentes a fiscalizar, apoyado en la información contenida en el "Sistema Integrado de Fiscalización" (base de datos nacional) que es otro de los proyectos incluidos en el Convenio indicado.

⁴⁰ COA – Confrontación de operaciones autodeclaradas.

2.4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS OBTENIDOS CON RUS Y RER

2.4.1 Informalidad

Como se mencionó inicialmente, uno de los objetivos de los regímenes especiales para pequeños y microempresas en el caso de Perú ha sido el de incorporar al sector formal aquellas de actividades económicas que se mantienen en la informalidad, de tal forma que se pueda incrementar la base tributaria.

Podemos afirmar que en el Perú el número de PYMES se han incrementado en los últimos años, así de 1996 a 1998 el crecimiento de las mismas se puede estimar en un 14% ⁴¹(ver anexos 19 y 20).

Sin embargo, si revisamos las cifras correspondientes al número de inscritos en RUS, RER y profesionales para el mismo periodo de tiempo (anexos 16 y 17), encontramos que estos sólo se han incrementado en un 4% y que este incremento está explicado básicamente por el crecimiento del número de profesionales inscritos ya que en el caso de RUS y RER el número de contribuyentes ha disminuido⁴². De ello, podemos afirmar que el grado de informalidad se ha incrementado ya que de acuerdo a las estimaciones realizadas este porcentaje se habría incrementado de un 17.69% a un 28.48%⁴³ (cabe indicar que para este periodo de tiempo el número de inscritos en el Régimen General también ha disminuido⁴⁴).

Ahora bien, si comparamos las cifras del 1998 con las de 1999 (ver anexos 17 y 18), vemos que se ha producido una recomposición en el directorio, pues las empresas del RUS y RER aparentemente se han trasladado al Régimen General, dado que en ambos casos el número de contribuyentes inscritos ha disminuido sustancialmente (en el caso de RUS de 609 mil a 347 mil contribuyentes y en el caso de RER de 130 mil a 121 mil contribuyentes) en tanto que el número de contribuyentes inscritos en el Régimen General se ha incrementado de manera significativa (se pasó de 258 mil a 708 mil contribuyentes).

2.4.2 Costos

Como indicamos anteriormente, los contribuyentes afectos al RUS actualmente pueden cumplir con efectuar el pago de sus obligaciones mensuales por dos medios : mediante formularios impresos o por Transferencia Electrónica de Fondos (TEF)⁴⁵.

⁴¹ Hemos realizado la estimación indicada considerando el crecimiento de la PEA, el porcentaje de la PEA absorbida por las PYMES y la distribución de trabajadores en dicho sector.

⁴² Los contribuyentes del RUS pasaron de 634 mil a 604 mil y los del RER de 144 mil a 130 mil en dicho periodo de tiempo.

⁴³ Ver anexo 20.

⁴⁴ De 423 mil a 258 mil contribuyentes. Ver anexos 19 y 20.

⁴⁵ Ver punto 2.1.8.

Por otro lado, en el caso de RER, hasta el momento, la presentación de declaración y pago de obligaciones únicamente se puede efectuar mediante formularios.

En relación a los costos vinculados a las formas de presentación señaladas, toda presentación que se efectúa mediante formularios implica a la Administración dos costos básicamente⁴⁶ :

1997 *el de transacción*, que está referido al costo de digitación de la información por parte de los bancos afiliados. Este costo está en función del número de casilleros contenidos en el formulario⁴⁷; mientras más casillas posea el formulario, el costo de transacción será mayor.

Actualmente el costo unitario por transacción en el caso de formularios de RUS es de S/ 1.29⁴⁸ (US\$ 0.37), en tanto que, en el caso del RER es de S/ 3.71⁴⁹ (US\$1.06).

1998 *el de impresión*, que está referido al costo de impresión de los formularios físicos. Este costo supone que se deban tomar las previsiones del caso considerando que se utiliza más de un formulario por contribuyente, en promedio cinco (5).

Actualmente el costo unitario de impresión es de S/. 0.10 por formulario lo que da un total en promedio de S/. 0.50 (US\$ 0.15).

Es decir, si consideramos únicamente los costos de recaudación, en promedio la presentación mediante formularios impresos implica un costo unitario de S/. 1.79 (US\$ 0.51) en el caso de RUS y de S/. 4.21 (US\$ 1.20) en el caso de RER.

Por otro lado, toda presentación por TEF implica únicamente un costo por transacción, el cual es menor al de los formularios de menos de 15 casilleros (actualmente S/. 1.01 -US\$ 0.29).

Lo anteriormente señalado implica un costo total mensual en el caso de RUS⁵⁰ de S/ 321,446 (US\$ 93,443) y en el caso de RER de S/.503,268 (US\$146,299), ya que en el caso del RUS un 25% de los contribuyentes efectúa sus pagos mediante formularios impresos y un 75% mediante TEF – ver anexo 13.

En el anexo 15 se ha realizado una comparación de la estructura de costos de recaudación actuales en un escenario en donde el pago se realiza únicamente a través de la presentación de formularios (que era la situación vigente hasta agosto de 1999). Como resultado se obtiene una disminución en el costo total de recaudación de 49% en el esquema actual debido a la utilización de la Transferencia Electrónica de Fondos.

⁴⁶ En términos únicamente de costos de recaudación. Por otro lado, es importante, señalar que el costo de recaudación del período anterior a agosto de 1999 estaba compuesto por el costo de transcripción (referido al costo de digitación de formularios), el costo de impresión y adicionalmente existía una comisión equivalente a 1/8% del monto recaudado.

⁴⁷ Estos costos se clasifican en tres categorías, en la primera se encuentran aquellos formularios que poseen 15 casilleros o más, luego los que se encuentran entre 16 y 30 casilleros y finalmente los de más de 30 casilleros.

⁴⁸ Costo de transcripción de 15 casilleros o menos.

⁴⁹ Costo de transcripción de más de 30 casilleros.

⁵⁰ Datos a febrero del 2000.

Es decir, en relación al Régimen General, el RUS ha significado una disminución en los costos de recaudación para la Administración. Esto por un lado, porque al utilizarse un formulario más sencillo (con menos casillas) se tiene costos de transacción menores, y por otro lado, que se permite utilizar medios distintos a los formularios que resultan menos costosos.

Sin embargo, hoy en día la recaudación promedio del RUS asciende a S/. 26 (ver anexo 5)⁵¹, lo que supone a la Administración Tributaria ingresos de S/.0.52⁵², lo que es significativamente inferior al costo promedio de recaudación (S/. 1.20⁵³). Es decir, para cubrir únicamente los costos de recaudación necesitaríamos recaudar como mínimo S/. 60⁵⁴ lo cual no sucede actualmente.

En el caso de RER, los costos de recaudación son los mismos que en el caso de Régimen General, ya que la única forma de pago en ambos casos es mediante formularios impresos y si bien el formulario de RER es menos complejo que el de Régimen General, los costos de transcripción son iguales en ambos casos (los formularios correspondientes a ambos Regímenes contienen más de 30 casillas).

También en el caso del RER existe una brecha entre los ingresos que genera para la Administración y el costo de recaudación ya que actualmente la recaudación promedio del RER asciende a S/. 33 (ver anexo 9), lo que supone a la Administración Tributaria ingresos de S/. 0.66.⁵⁵, que es significativamente inferior al costo promedio de recaudación (S/. 4.21). Es decir, necesitaríamos recaudar como mínimo S/. 210 para cubrir únicamente los costos de recaudación.

2.4.3 Simplicidad

El esquema utilizado para Regímenes Especiales debe poseer una característica importante, la cual se refiere a la simplicidad, de esta manera la Administración contará con un mejor control, y esto incentivará a la mayor participación de los contribuyentes a estos regímenes.

Como se observa en el cuadro del anexo 21 y como hemos mencionado anteriormente, existen diferencias entre el Régimen Único Simplificado y el Régimen General del Impuesto a la Renta que a continuación se mencionan:

1997 Para el caso del RUS los contribuyentes no están obligados a llevar libros de contabilidad, mientras que en el Régimen General las personas jurídicas deben utilizar libros contables y las personas

⁵¹ En el anexo indicado se puede apreciar la evolución de la recaudación promedio de RUS. Al respecto es importante señalar que el "salto" que se observa en enero 1998, está explicada por la modificación en la tabla de categorías. La tabla anterior la mostramos en el anexo 26.

⁵² De acuerdo a las normas legales vigentes, la Administración Tributaria recibe un 2% de lo recaudado como ingresos propios.

⁵³ Costo promedio considerando el costo por presentación de formularios impresos y por TEF (costo mensual total entre cantidad total de formularios presentados del anexo 13).

⁵⁴ Monto necesario para que el ingreso de SUNAT sea igual a S/. 1.20 (costo promedio de recaudación RUS).

⁵⁵ 2% de lo recaudado.

naturales llevan libros de ingresos y gastos, balances, registro de ventas y compras. En este sentido hay que tener en cuenta que para el caso de las MYPES, debido al reducido personal que poseen, la persona que maneja las cuentas de la empresa en la mayoría de los casos, es el mismo dueño y no existe la presencia de un contador, por lo tanto dicha característica del RUS anteriormente mencionada se muestra favorable para el contribuyente.

1998 Los contribuyentes sujetos al RUS no están obligados a presentar declaraciones juradas, sólo basta con una boleta de pago mensual que tendrá dicho carácter o realizar el pago directo en ventanilla mediante la transferencia Electrónica de Fondos.

1999 El pago mensual realizado es único, con carácter definitivo, de acuerdo a los ingresos del contribuyente para lo cual se utiliza una tabla de categorías. Para el caso de aquellos contribuyentes dedicados a la venta de productos perecederos se exoneran del IGV y del ISC, mientras aquellos que se encuentran sujetos al Régimen General deben realizar pagos mensuales a cuenta del Impuesto a la Renta ya sea bajo el sistema de coeficientes o porcentajes, también deberán realizar otros pagos mensuales referidos al Impuesto General a las Ventas y al Impuesto Extraordinario a los Activos Netos.

Por otro lado, las principales diferencias existentes entre el Régimen Especial del Impuesto a la Renta y el Régimen General del Impuesto a la Renta son las siguientes (ver anexo 21):

1997 Los contribuyentes sujetos al Régimen Especial del Impuesto a la Renta deben llevar un registro de compras y un libro de ingresos o registro de ventas tanto para personas naturales como jurídicas, diferenciándose con el Régimen General en el caso de personas jurídicas ya que se encuentran obligadas a llevar libros de contabilidad.

1998 El pago mensual del impuesto a la renta para el caso del Régimen Especial del Impuesto a la Renta tiene la característica de ser definitivo, representa el 2.5% de los ingresos netos, en el caso del Régimen General, como se mencionó anteriormente, éste es un pago a cuenta mensual bajo los dos diferentes sistemas.

Sin embargo, en el caso de RUS la simplicidad del esquema se ve afectada con la inclusión de variables para la categorización adecuada como el tamaño del establecimiento y el número de trabajadores a su cargo, con lo que en la práctica la liquidación del impuesto resulta muy complicada para quienes no son expertos en materia tributaria, la liquidación propiamente dicha requiere de ciertos cálculos cuyas reglas son poco conocidas por los contribuyentes, lo que incrementa el costo de cumplimiento tributario al necesitar de un especialista para que le determine correctamente el impuesto y por otro lado, complica la labor de control de la Administración.

2.4.4 Cumplimiento voluntario

Con la implementación de los regímenes especiales se busca incentivar al contribuyente con el cumplimiento voluntario de sus pagos como consecuencia de la mayor sencillez del sistema.

En el anexo 12 se muestra el comportamiento de la variable "cumplimiento"⁵⁶ a través de los años para el caso del Régimen Único Simplificado, del Régimen Especial de Renta y del Régimen General.

Como se observa, el Régimen Especial de Renta presenta un mayor porcentaje de cumplimiento, estimado en un 75%, seguido del Régimen Único Simplificado, representado por el 58% y en tercer lugar se encuentra el Régimen General con un 25%. Con estos datos se demuestra que con los regímenes especiales el cumplimiento de las pagos de los contribuyentes es mayor que en el Régimen General.

2.4.5 Crédito fiscal indebido

Uno de los objetivos del RUS fue disminuir el crédito fiscal indebido que circulaba en la economía a través de pequeñas empresas las cuales son difíciles de controlar.

Como se indicó anteriormente, en la actualidad (1999 en relación 1998) se ha producido una recomposición del padrón de contribuyentes ya que los contribuyentes de RUS y RER han pasado de representar un 40.3% de los inscritos en 1998 a un 21.6% del total del directorio en 1999, en tanto que los contribuyentes del Régimen General han incrementado su participación en el mismo de un 14.1% a un 32.4% del directorio. Esto podría estar explicado por la restricción de otorgamiento de crédito fiscal que es característica del RUS ya en el caso de este Régimen la disminución en el número de contribuyentes inscritos ha sido más drástica que la del RER (ver anexos 17 y 18).

Podríamos afirmar que, la limitación para el otorgamiento de crédito resulta un desincentivo para los contribuyentes que siendo pequeños (de poco interés fiscal) realizan transacciones con empresas y no con consumidores finales, lo que hace que se afecten al Régimen General del impuesto, lo que finalmente termina afectando el objetivo de facilitar el control de la Administración y a incrementar el costo de administración de contribuyentes de poco interés fiscal.

2.4.6 Conclusiones respecto a los resultados

De lo anteriormente señalado podemos concluir lo siguiente :

1997 Sigue existiendo un gran sector de la economía que opera informalmente, el cual se ha incrementado en los últimos años y no ha sido absorbido por los regímenes especiales para pequeñas y microempresas actualmente existentes.

⁵⁶ Número de declaraciones presentadas entre el total de contribuyentes inscritos. En el caso de RUS, formularios de pago presentados.

- 1998 El costo de recaudación respecto de su rendimiento es oneroso, pues si bien han disminuido con la incorporación de un formulario simple y la posterior aplicación del TEF, siguen siendo mayores a la comisión que recibe la Administración por lo recaudado
- 1999 El esquema implantado tanto en RUS como en RER es más simple que el actualmente existente para el Régimen General, sin embargo la simplicidad del esquema se ve afectada por la inclusión de variables adicionales al mismo que suponen un mayor conocimiento por parte del deudor y una mayor dificultad para la Administración.
- 2000 Si bien los contribuyentes de RUS y RER presentan un mayor nivel de cumplimiento respecto a los del Régimen General, aún existe una brecha de incumplimiento del orden del 25% en el caso de RER y de 42% en el caso del RUS.
- 2001 La limitación establecida en cuanto al tipo de comprobantes de pago que está autorizado a emitir contraviene los objetivos de facilitar el control y reducir el costo de recaudación pues estos contribuyentes terminan pasándose al Régimen General del impuesto.

3. LA PROPUESTA

La propuesta contempla el análisis de una serie de factores y subfactores que identificamos como predominantes y/o decisivos en el éxito del régimen tributario que se implemente para las pequeñas y medianas empresas.

3.1. SUJETOS DEL IMPUESTO

El régimen es optativo; sin embargo, sólo podrán acogerse las personas domiciliadas en el país que desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría de acuerdo con la Ley del Impuesto a la Renta, cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicios no excedan de 75 UIT⁵⁷ anuales, o que no excedan de cinco trabajadores.

Tratándose de sociedades conyugales, las rentas que perciba cualquiera de los cónyuges deberán ser consideradas en forma independiente por cada uno de ellos.

3.2. BASE IMPONIBLE

La base imponible estará constituida por los ingresos brutos anuales. En este caso, las empresas que inician actividades durante el año y que deseen acogerse a este régimen, no tendrán obligación de efectuar pago mensual alguno durante ese mismo ejercicio, debido a que el impuesto se determina en función a los ingresos anuales, los cuales se calculan una vez concluido el año y dan lugar al pago fraccionado del impuesto durante el año siguiente.

3.3. NATURALEZA DEL IMPUESTO

El impuesto grava una renta presunta que se calcula en función a los ingresos brutos anuales, por lo que la tasa del impuesto lleva implícita éste cálculo. En ese sentido, no debe considerarse al impuesto como un impuesto a las ventas o al valor agregado.

3.4. TASA DEL IMPUESTO Y PAGOS MENSUALES

Por tratarse éste de un régimen especial, debe contemplarse su relación con las distintas políticas de promoción o de incentivos que normalmente se promueven o aplican, de tal forma que el régimen no entre en conflicto con otras disposiciones.

En este caso, reconocemos como necesaria la aplicación de políticas de promoción que incluyan aspectos de política fiscal, para sectores tales como el agro (no sólo para los pequeños productores), y la pesca; actividades que están sujetas a la estacionalidad de sus productos y expuestas a los

⁵⁷ Unidad Impositiva Tributaria, que actualmente es de S/. 2900 (equivalente a poco más de US\$ 820)

fenómenos naturales, razón por la cual, para estos casos, se deben considerar los factores señalados al momento de determinar el importe de las cuotas mensuales e inclusive el fraccionamiento del impuesto anual propuesto, de tal forma que el mismo no se dé en doce meses, si no en un número de meses menor, con lo cual existiría meses en los cuales no tendrían obligación de pago.

Del mismo modo, en el caso de la micro y pequeña industria, dado que este es el sector que realmente genera valor agregado, la política promotora que se implemente no debería ir por el lado de la exoneración del pago de impuesto, sino por el de la aplicación de factores especiales para la determinación del impuesto y por ende de las cuotas mensuales a pagar. Asimismo, si además se trata de exportaciones, los ingresos por dicho concepto no deberían ser tomados en cuenta para la determinación de impuesto; es decir, el factor correspondiente se aplicaría sobre las ventas internas. En tal sentido, estos contribuyentes tendrían una declaración anual diferenciada, de tal forma que discrimen las exportaciones de las ventas internas; con esto, el sector financiero podrá conocer el volumen de ingresos consolidado y poder otorgar los créditos en función a éstos.

Teniendo en cuenta además que, para el caso exportador y ante la globalización de la economía, es necesario que el sistema tributario no implique sobrecostos. En este caso, al aplicarse un impuesto como el propuesto, es importante no olvidar el Impuesto General a las Ventas (IVA aplicado en el Perú), pagado en las compras, el cual debería ser devuelto como medida de Drawback; sin embargo, esta intención tiene sus complicaciones, al tener que discriminar entre las compras destinadas a ventas internas y las destinadas a la exportación, situación que puede resultar sumamente compleja, sobre todo si no se puede discriminar el destino. Resulta claro que el IGV pagado en las compras debe ser devuelto; sin embargo, esta devolución que podría ser automática debe estar parametrizada (ver el punto Deducciones más adelante), de tal forma que el monto a devolver no supere el monto pagado por concepto de impuesto por las ventas internas, determinado según el régimen especial propuesto (el efecto neto debe ser que el contribuyente pague al Fisco más de lo que le fue devuelto, lo que de todas maneras significará una menor carga para este sector).

Dado que el régimen desea dar tratamientos particulares a determinados sectores, con la restricción de que todos sin excepción deben tributar, se plantea que la tasa del impuesto esté en función al sector (o subsector), la misma que estará dada por la presión tributaria individual que se desea aplicar, en este caso un máximo de 9%; y principalmente a la estacionalidad. Cabe recordar que el impuesto grava una renta presunta que se calcula tomando como base los ingresos brutos anuales, por lo que, como ya se señaló, la tasa del impuesto lleva implícita el cálculo de esta renta presunta. Adicionalmente se ha aplicado reducciones en las tasas según sectores que consideramos susceptibles, con el fin de evitar la intención del legislador de posteriormente aprobar exoneraciones.

	Tasa anual	Número máximo de meses sin pago
Exportador.....	5%	4
Transporte.....	7%	0
Productor Agrario.....	5%	4
Pesca artesanal.....	5%	4
Comercio, industria.....	8%	0
Servicios.....	9%	1
Otros.....	9%	0

Con el fin de atender los efectos de la estacionalidad de la producción de algunos sectores, éstos podrán indicar hasta un máximo de cuatro meses en los cuales no tendrán obligación de realizar pago de cuotas (tal como se establece en el cuadro anterior), lo que implicará que el monto del tributo anual sea prorrateado entre el número de meses que sí deberá realizar pago.

3.5. DEDUCCIONES

El sistema no admite deducción alguna; no obstante ello, para el caso de los exportadores sí contempla la devolución del impuesto general a las ventas pagado en las compras, con las siguientes condiciones:

- 1997 Sólo se podrá presentar una solicitud de devolución por trimestre, esto con el fin de no sobrecargar la tarea de la Administración Tributaria.
- 1998 Las devoluciones acumuladas del ejercicio no podrán exceder del 80% del impuesto acumulado pagado durante el mismo período. En otras palabras, se deberá comprobar que el monto solicitado (monto acumulado de todas las solicitudes presentadas hasta ese momento), no exceda del monto pagado en el mismo período de tiempo.

En razón de que el impuesto grava la renta obtenida en el período anterior y que el IGV de las compras corresponde a las operaciones del presente año, se entiende como un beneficio adicional pues obtiene lo que podríamos llamar la devolución anticipada de ese IGV.

- 1999 Dado que se requiere una integración entre la Administración Tributaria de los tributos internos y de los tributos aduaneros, con el fin de hacer un uso óptimo de la información, se debe prever comprobar por medios informáticos que efectivamente el exportador haya cumplido con exportar y que la devolución solicitada no exceda del 18%⁵⁸ del monto de sus exportaciones del período.

3.6. DECLARACIÓN Y PAGO

⁵⁸ Tasa actual del impuesto general a las ventas

La declaración del impuesto se realizará en el mes de enero, de acuerdo al cronograma que para tal efecto se apruebe. Conjuntamente con la declaración se deberá efectuar el pago de la primera cuota, salvo que uno de los meses elegidos para el no pago sea enero.

Dicha declaración y el pago correspondiente se realizarán a través de la Red Bancaria, mediante el sistema de Transferencia Electrónica de Fondos, el que debe perfeccionarse con el fin que además de emitir una constancia de la presentación y del pago, emita también el cronograma de vencimientos y el importe de las cuotas (incluyendo en su cálculo la selección de los meses en que no se realizará pago).

Debe precisarse que el pago de esta primera cuota puede realizarse en efectivo (o cheque) o mediante débito automático. En este sentido, con el fin de incentivar que los contribuyentes adopten esta última modalidad para el pago de las cuotas siguientes, se ofrecerá una serie de beneficios que se explican más adelante.

Para el efecto, al momento de la declaración, los contribuyentes deberán indicar el número o números de cuentas de ahorros, cuenta corriente o línea de crédito (por ejemplo, cargo automático a la línea de las tarjetas de crédito personal). En este caso, de no encontrarse fondos en las cuentas, el débito se seguirá intentando hasta encontrarlos; sin embargo, si al cabo de 7 días no se encuentran fondos, se podrá aplicar el débito contra otras cuentas declaradas por el contribuyente en otros bancos y, si al cabo de siete días tampoco se logra debitar y cancelar la deuda, la Administración procederá a trabar embargo en forma de retención a terceros en los otros bancos en los que el contribuyente tenga cuentas y que no hayan sido declaradas por el deudor, sin que para ello medie notificación alguna al deudor.

Como cuestión adicional, el mecanismo para la declaración y el pago debe contemplar modalidades tales como Internet y de cajeros automáticos bancarios.

3.7. APLAZAMIENTO Y/O FRACCIONAMIENTO DE LA DEUDA

Dado que se trata de un tributo anual de pago fraccionado, no cabe el fraccionamiento de las cuotas; sin embargo, sí cabría la posibilidad de un aplazamiento, pero sólo en casos muy especiales que tendrían que ser analizados y aprobados por la Administración, principalmente en función al record de cumplimiento del deudor.

3.8. BENEFICIOS

1997 El acogimiento al presente régimen implica la inafectación al impuesto general a la ventas y al impuesto a la renta de tercera categoría.

Esto quiere decir que, al igual que en el caso del RUS, aquellos contribuyentes que se acojan a este régimen no se encontrarán afectos al IGV y al impuesto a la renta de tercera categoría. Esta inafectación deriva en un beneficio adicional puesto que ello implica la no obligatoriedad de

llevar un sistema de contabilidad; sin embargo, dado que el impuesto se calcula sobre los ingresos, sí resulta necesario que el contribuyente lleve un registro de ventas o de ingresos y, para el caso de los exportadores, con el fin de permitir el control, sí se requiere de un registro de compras.

Adicionalmente, y tal como se señala más adelante en la parte Debilidad del Sistema, de integrar al mismo los tributos municipales, se debe prever la inafectación también de éstos.

1998 Facilitación de acceso al financiamiento bancario, a través del otorgamiento de garantías

La propuesta contempla la creación de un Fondo de Garantía para las PYMES, el mismo que sería administrado por un Comité constituido por representantes de las PYMES, de la SUNAT, de ADUANAS, de los Ministerios involucrados y de la Asociación de Bancos. Sus ingresos estarían dados por un porcentaje del rendimiento del tributo (se estima en 20% el porcentaje óptimo de coparticipación inicial, sujeto a evaluación⁵⁹).

Lo que se espera con el funcionamiento de este Fondo es que las instituciones financieras evalúen los proyectos de inversión normalmente, y que, sólo en defecto de patrimonio del deudor, el fondo pueda garantizar la operación hasta cierto límite, el que estará en función a los ingresos declarados por el solicitante y que ha sido tomado como base para determinar el impuesto correspondiente y, por ende, para fijar la cuota que le corresponde pagar (obsérvese que este mecanismo es un elemento que procura que los contribuyentes voluntariamente, por interés al acceso a un mayor financiamiento, no oculten sus ingresos, lo que implica que declaren sus ingresos reales).

A diferencia de otros mecanismos de garantías existentes, la idea en este caso es que, en función al nivel de ingresos anuales declarados, se establezcan topes por los cuales el Fondo puede garantizar a un contribuyente en particular; entendiéndose esta garantía no como la emisión de una carta fianza por la cual además se cobre un interés (forma como operan varios de los sistemas existentes como por ejemplo el FOGAPI), sino que la garantía implique que con la autorización del Fondo, la entidad financiera correspondiente considere en su evaluación, como si se tratase de parte del patrimonio del deudor, el monto por el cual puede ser garantizado por el Fondo.

La cobertura del Fondo sólo debería de ser invocada; es decir, sólo haría frente a incumplimientos como última instancia para el recupero de la deuda, de tal forma que se evite que las entidades financieras otorguen créditos sin la evaluación de riesgo respectiva (lo que se pretende es que se comparta el riesgo; es decir, el sistema de garantía no debe implicar que no exista riesgo alguno para la entidad crediticia puesto que esto desnaturalizaría el proceso de otorgamiento de créditos. De esta forma, en caso de incumplimiento si bien el Fondo hará finalmente frente a la obligación, el banco o entidad financiera se verá obligada a realizar las provisiones dispuestas por la Ley y controladas por la Superintendencia de Banca y Seguros)

⁵⁹ El 20% del rendimiento se estima en un mínimo de US\$ 2'369,000 inicialmente (Ver anexo 22).

Las ventajas observadas para este mecanismo no sólo son el acceso al financiamiento por parte del sistema financiero, sino que al reducirse el riesgo, las tasas de interés aplicables a estos créditos también deberían tender a disminuir, con la ventaja adicional que al constituirse los créditos en activos productivos para el sistema financiero, estos podrían emitir bonos u otros instrumentos financieros, lo que en su conjunto permitirían en cierta medida la reactivación y se constituiría en un impulsor de la economía.

Para completar el esquema, sería necesario establecer mecanismos disuasivos del incumplimiento, o mejor dicho del uso indebido del mismo, de tal forma que se deben contemplar en algunos casos sanciones penales y deben implicar que en los próximos años el deudor (y su representante) no pueda ser garantizado por el fondo, además que su calificación para el sistema financiero (para ambos) no debe ser superior a deficiente hasta que la deuda sea cancelada, además de perder los demás beneficios establecidos en el régimen propuesto. Esto se aplicaría siempre que el incumplimiento no derive de un aspecto contemplado en el análisis del riesgo de la operación; en especial, para los casos como la pesca o el agro.

1999 Acceso a capacitación y asistencia técnica y tecnológica a nivel universitario.

Como ya se mencionó en el primer capítulo, una de las principales debilidades de la pequeña y microempresa constituye precisamente la falta de acceso a la información y al conocimiento, de tal forma que encontramos una clase empresarial predominantemente conformada por personas con escasos conocimientos para una administración profesional de los negocios. Asimismo, si bien existen diversos esfuerzos de entidades no gubernamentales por proporcionar asesoría en materia técnica y tecnológica, ésta no llega a satisfacer las necesidades.

En tal sentido, consideramos importante que los esfuerzos se centren en tres aspectos básicos para la marcha de las empresas. El primero de ellos, referido al conocimiento de sus obligaciones, la forma de cumplirlas y la importancia de las mismas; en segundo lugar, la capacitación en materia técnica y tecnológica respecto del giro mismo del negocio; y como tercer aspecto, el referido a la gestión o administración de la empresa.

Con el fin de llevar adelante este proyecto, se plantea el uso de dos recursos, uno destinado a reducir costos y que estaría constituido por la participación de los estudiantes universitarios de los últimos ciclos o egresados, de tal forma que ésta se constituya en una obligación para los mismos. Es oportuno señalar que ya existe un antecedente al respecto que está dirigido a los egresados de las facultades de medicina y de derecho, los cuales tienen como requisito para optar el título profesional el realizar el SECIGRA o Servicio Civil del Graduando, mediante el cual prestan servicio a la comunidad a través de entidades públicas.

Sin embargo, reconocemos como necesaria la dirección de estas actividades por parte de las mismas universidades, razón por la cual se plantea como recursos complementarios el que parte del rendimiento del tributo se destine a este fin. Dichos recursos serán administrados también por una comisión integrada por un representante de las PYMES, uno de la

SUNAT, de ADUANAS, del Ministerio de Educación, de las universidades, de las ONG que participan activamente con este fin.

Lo que se espera es que se deriven los fondos a aquellas entidades que propongan los mejores sistemas de capacitación y de asesoría a nivel nacional, para que la comisión sea simplemente supervisora de las actividades y que sus integrantes aporten sus conocimientos para la capacitación, asesoría y asistencia.

2000 Suspensión de la acción de determinación, fiscalización y de cobranza de la Administración Tributaria, respecto de los períodos tributarios anteriores al acogimiento a este régimen, para aquellos que adopten el débito automático como modalidad de pago.

Como se mencionó en el Capítulo II, el RUS contempló la extinción (condonación) de las deudas anteriores al acogimiento al régimen; sin embargo, esto trajo una serie de complicaciones respecto de su correcta aplicación, ya que, si bien la norma señalaba que debía cumplir con sus obligaciones durante todo el año 1994, no se señaló el momento en que se hacía efectiva la extinción y tampoco señalaba qué pasaba si se determinaba luego que el contribuyente no se categorizó correctamente.

En tal sentido, se propone también como un elemento importante para inducir al cumplimiento, el hecho que el correcto acogimiento al régimen y siempre que se opte por el débito automático o cargo en cuenta, implique que la Administración Tributaria deba suspender sus facultades de fiscalización, de determinación, de cobranza y de aplicación de sanciones por los períodos anteriores al acogimiento. De esta forma, si el contribuyente cumple regularmente con sus obligaciones o no modifica la forma de pago, implicará que se cumplan los plazos de prescripción sin que la deuda por dichos períodos haya sido recuperada.

2001 Acceso a licitaciones públicas (contrataciones con el Estado)

Actualmente, en el Perú se encuentra vigente la Ley 26850 y su reglamento, los que norman cómo es que las entidades públicas deben de llevar a cabo los procesos de adquisiciones y contrataciones, los que establecen las consideraciones a tener en cuenta para definir al ganador de la buena pro. En este caso, por ejemplo se dispone que el factor precio implica un 50% en la ponderación de los factores señalados en las bases de los concursos.

Del mismo modo, establece que no pueden postular aquellas empresas que mantengan adeudos tributarios. En ese sentido, se podría ponderar también si la empresa se encuentra en este régimen y si optó por el débito automático para el pago de sus cuotas, restringiéndose el acceso a quienes no hayan cumplido con pagar sus cuotas o no hayan honrado injustificadamente sus créditos garantizados por el Fondo.

Para ello, y con el fin de evitar que se evada esta disposición, se debe restringir también el acceso a aquellas empresas sin historial; es decir, aquellas empresas constituidas aparentemente sólo para participar en el concurso público (situación no prevista en la actual normatividad). En otras palabras, la forma que tienen estos contribuyentes de burlar la restricción señalada, respecto de no mantener adeudos tributarios, es constituyendo

nuevas empresas, lo que implica contribuyentes sin historial y consecuentemente sin deuda.

En síntesis, se aplicará como política de incentivos el ponderar positivamente el record de cumplimiento del contribuyente de este régimen, para las adquisiciones y contrataciones en general, y en las denominadas de menor cuantía se les dará preferencia a este tipo de empresas. En otras palabras, para este tipo de convocatorias la competencia estará restringida a la pequeña y microempresa que cumpla con el pago de sus impuestos, tomando en cuenta para ello que no se trate de empresas recién constituidas.

2002 Lucha contra la informalidad

Otro de los problemas que afronta una economía de mercado como la peruana es precisamente el alto grado de informalidad, lo que hace que no haya igualdad de condiciones para que se desarrolle la competencia. Al respecto encontramos a la comercialización de libros, software y fonogramas piratas, y al contrabando como las actividades que más daño le hacen a las empresas formales. Como se comprenderá, al tratarse de comercialización de productos ilegales, los entes que llevan adelante tales actividades normalmente operan informalmente; es decir, no se encuentran inscritos ante la Administración Tributaria y consecuentemente no tributan.

Con el fin de revertir esta situación y reforzar las acciones iniciadas por organizaciones principalmente privadas, se considera necesario que parte del rendimiento del tributo se destine a la lucha contra la informalidad, la que se espera tenga efectos inmediatos no sólo sobre el índice de formalidad sino que también se exprese en cuanto a la recaudación tributaria.

Estos fondos, de igual manera, deberán ser administrados por una comisión en la que deberá participar el Indecopi⁶⁰, la SUNAT, Aduanas, el Ministerio Público, la Policía Nacional y los representantes de las PYMES.

El rol de esta Comisión debe ser el de implementar tanto medidas preventivas como correctivas o represivas. En tal sentido, conociendo los limitados presupuestos con que disponen por separado cada una de las entidades públicas que en cierta medida tienen que ver en el combate a la informalidad, se propone otorgarles nuevos fondos que les permitan en forma conjunta y aprovechando la sinergia de esta unión combatir de manera más eficiente este problema.

3.9. DEBILIDAD DEL SISTEMA

Una debilidad que encontramos al planteamiento es el no contemplar los tributos municipales que afectan las operaciones de estos entes de la economía, pues con un manejo más integral del problema es de esperar mejores resultados. Sin embargo, no hemos querido profundizar en el análisis de dicha problemática en razón de que consideramos completo el planteamiento, para que la administración de un régimen simplificado para la

⁶⁰ Instituto de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual. Entidad Estatal encargada de cumplir las funciones que le dan su nombre.

Administración Tributaria Nacional tenga rendimientos óptimos, aun cuando consideremos también que este régimen tendrá una vigencia temporal en tanto se perfecciona el sistema, integrando en su fórmula los tributos municipales.

En este sentido, se podría manejar la posibilidad de contemplar en el análisis el tratamiento de dichos tributos (cuya complejidad en nuestro medio no ha sido resuelta del todo aún, por lo que el análisis en sí implicaría evaluar y modelar el sistema tributario municipal), de tal forma de integrarlos al tributo nacional y manejarlo como un tributo único. De esta forma, las municipalidades podrían percibir parte del rendimiento del tributo como ente coparticipante del mismo.

3.10. ASPECTOS ESPECÍFICOS DE CONTROL

Como se podrá apreciar a lo largo de todo el documento, se ha considerado como un elemento importante el idear los incentivos necesarios para promover el cumplimiento voluntario; sin embargo, es importante que los contribuyentes de este régimen tengan una percepción de efectivo riesgo de detección ante el incumplimiento, pues es necesario revertir la percepción actual respecto de que dado que resulta muy costoso fiscalizar y/o cobrar a los contribuyentes de menor deuda, la Administración opta por destinar su recursos de manera racional; es decir, a aquellos contribuyentes con mayores deudas.

En tal sentido, uno de los aspectos que consideramos claves para el éxito del régimen propuesto es el de prever los mecanismos necesarios de control, los mismos que deben apelar al uso intensivo de la tecnología y que deben ser verdaderos generadores de riesgo. Para ello, se considera como condiciones básicas a las siguientes:

3.10.1 Uso eficiente de los Registros del Estado

Es necesario que las entidades públicas no dupliquen esfuerzos (y gastos) en el mantenimiento de registros que les resulten comunes, razón por la cual es necesario estandarizar los diferentes registros públicos y privados, simplificarlos e integrarlos. Para comprender mejor este aspecto, podemos mencionar que en el caso peruano, c/u de las municipalidades generan un código o número de registro para el contribuyente, tanto para las personas físicas como para las personas jurídicas. Otro ejemplo claro es el de la Superintendencia de Registros Públicos, la misma que gracias a la asistencia del PNUD (proyecto PER/95/019), está llevando a cabo el proceso de "informatización" de sus sistemas; sin embargo, este avance tecnológico no contempló como una dato relevante el número de RUC (número de identificación tributaria), por lo que las búsquedas se deben hacer por el campo correspondiente al nombre, denominación o razón social, según sea el caso, con el agravante que los diferentes registros estatales y privados han definido dicho campo con un número de caracteres diferentes, por lo que se ven en la obligación de usar abreviaturas que muchas veces llevan a modificar el nombre del deudor, lo que, como se comprenderá, hace sumamente complicado los cruces de información.

3.10.2 Confirmación del domicilio

Uno de los principales problemas que se afronta para el control de los contribuyentes afectos al RUS es el desconocimiento de su domicilio, en razón a que, al crear el régimen, no se definió como un dato relevante esta información. En ese sentido, es necesario dar mayor valor a la información registrada en el documento nacional de identidad, de tal forma que para todo trámite en que la verificación sea pertinente, se restrinja los mismos en tanto no se actualice la información.

Sobre el particular, es oportuno señalar que en la actualidad la SUNAT viene adecuando sus sistemas para integrar la información del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) a la información del registro tributario, de tal forma que en poco tiempo las actualizaciones de determinados datos (por ejemplo del domicilio de las personas naturales) deberá hacerse únicamente en el RENIEC. Sin embargo, con el fin de estimular y facilitar la actualización voluntaria, es necesario hacer gratuitos los trámites en cuestión, tal como ocurre actualmente con los trámites que se realizan ante la SUNAT.

La correcta identificación del deudor tributario y el conocimiento de su domicilio para su ubicación juegan un papel muy importante en la gestión de la Administración Tributaria, en razón a que el mantener un índice bajo de no habidos implica menores costos para ésta en el intento de ubicar al contribuyente. Además, el desconocimiento del paradero del deudor por parte de la Administración o mejor dicho, el saberse el deudor como inubicable para la Administración le representa un menor riesgo todavía.

3.10.3 Identificación del adquirente en toda venta

Consideramos necesario también que, en toda venta, indistintamente el comprobante de pago que corresponda emitir, se deba consignar el número de identificación tributaria, y en el caso de presuntos consumidores finales, debe consignarse en el comprobante el número del documento nacional de identidad, salvo algunas excepciones claramente identificadas, en las que por la naturaleza de las operaciones no sea posible cumplir con tal disposición.

El no haber previsto esto oportunamente ha generado problemas de control para la Administración Tributaria, sobre todo cuando ha tratado de realizar cruce de información para determinar el volumen de compras de los contribuyentes que supuestamente están bajo el alcance del RUS, ya que actualmente no se consignan dichos datos cuando se trata de boletas de venta.

3.10.4 Cruces de información e Integración de entidades públicas

Los cruces de información deben estar orientados a comprobar la veracidad de la información declarada por el contribuyente, ya sea vinculada directamente con la determinación de la deuda o con sus datos de identificación. Del mismo modo la integración de entidades

públicas está referida a unir esfuerzos y aprovechar las economías de escala para controlar a los deudores.

Para el caso de la determinación de la obligación tributaria, se requiere cruzar información de las ventas de las empresas en general para determinar las compras de las empresas declaradas como pequeñas o micro, y de esta forma poder estimar las ventas de estas últimas. Del mismo modo, por el lado de las compras de las empresas en general se podrá determinar de cierto modo las ventas de las PYMES. En el caso del Perú, gracias al BID y al CIAT, y al convenio de fortalecimiento institucional de la SUNAT, ya se viene trabajando en construir el Sistema Integrado de Fiscalización, el que facilitará estos cruces de información.

No obstante lo señalado, encontramos que este mecanismo debe complementarse con la integración de las Instituciones Públicas y en algunos casos también privadas para el control del cumplimiento. En otras palabras, si en parte concebimos al Estado como un prestador de servicios que le son inherentes a éste (salud, educación, justicia, seguridad, etc.), también podemos considerar que el contribuyente para reclamar la prestación de un servicio eficiente debe haber cumplido con su obligación (pago de impuestos)

En este contexto, se plantea que las instituciones públicas y privadas⁶¹, en lo pertinente, verifiquen el record de cumplimiento del deudor (y de sus representantes) antes de prestar el servicio, mecanismo que si bien hasta hace pocos años no se concebía como implementable, hoy en día gracias al avance de la tecnología sí lo es, por lo que con una inversión inicial a nivel Estado para dotar a las instituciones públicas de las herramientas necesarias, se podría lograr que opere este mecanismo.

3.10.5 Restricción de operaciones

Otro aspecto importante a contemplar para el control de los contribuyentes afectos al régimen especial es el de derivar la tarea de control en las distintas entidades públicas, de tal forma que toda transacción con el Estado se vea supeditada al cumplimiento de las obligaciones tributarias. Para ello, estas entidades deberían poder consultar de manera ágil, a través de Internet o de otro medio, el record de cumplimiento de los deudores. Además, esto debería hacerse extensivo a los representantes legales o responsables de la empresa, en el sentido que a estos también se les restrinja el acceso a transacciones con entidades públicas.

3.10.6 Reporte de deuda a las centrales de riesgo e inclusión en el Informe crediticio de deudores.

Este mecanismo no resulta sólo aplicable al control de este régimen sino que se trata de un mecanismo que debe utilizar la Administración Tributaria de manera general para todos los deudores tributarios, pues

⁶¹ Por ejemplo, el caso de los Bancos y Financieras, Notarios, Agencias de Aduana, etc.

se entiende que el deudor al ver afectada su imagen se verá también en cierta forma forzado a cumplir con sus obligaciones.

Actualmente, si bien aún no se ha modificado el Informe Crediticio de Deudores – ICD (de las entidades financieras) para contemplar dentro de los parámetros de evaluación y calificación del deudor su cumplimiento tributario, la SUNAT reporta desde 1998 a los deudores (por ahora sólo principales contribuyentes); sin embargo, para que esto tenga mayor efectividad debe incluirse necesariamente en el ICD, pues afectará la calificación del deudor y por ende restringirá el acceso al crédito de los incumplidos, pues el otorgar créditos a estos implicará mayores provisiones para la Entidad respectiva.

Asimismo, dado que el régimen es optativo, los contribuyentes podrían jugar a buscar su mayor rentabilidad, es decir hacer una evaluación de costo de oportunidad del cumplimiento y de los mecanismos alternativos que se encuentran a su alcance para obtener beneficios similares, por lo que es necesario considerar a la generalidad de deudores en el reporte a las centrales de riesgo y en el Informe Crediticio de Deudores, lo que debe eliminar como opción beneficiosa la de optar por el incumplimiento. Para ello, se requiere también que se reporte y que afecte en su calificación no sólo a la empresa sino también a su(s) representante(s) legal(es).

3.11. COPARTICIPACIÓN DEL RENDIMIENTO DEL TRIBUTO

1997	Fondo de Garantía para las PYMES (20%)
1998	Comisión de lucha contra la informalidad (15%)
1999	Servicio de asesoría y capacitación universitaria (20%)
2000	Tesoro Público (45%)

BIBLIOGRAFÍA

ABAD, VÍCTOR

Financiamiento – Línea de crédito para Micro y Pequeñas empresas. (Lima: Ediciones y Distribuidores M.A.S).

BERNILLA, S.

1997 *Manual Práctico para formar PYMES : Pequeña y Micro Empresas* (Lima: Edigraber Editora Gráfica Bernilla).

CHACALTANA, JUAN.

1994 *Eficiencia en la recaudación a Pequeñas Empresas.* (Lima: Revista Análisis Tributario V. 7, N° 78, julio. Pág. 7-8).

FRANCIA LANZOLA, HEBER

1998 *MYPES Y PYMES: Perspectivas y participación en el empleo y el producto.*

GLEISER KATZ, SAMUEL.

1994 *Los Agentes Productivos y el nuevo Sistema Tributario.* (Lima: Boletín Semanal de la Cámara de Comercio de Lima N° 2088, abril, Pág. 7-8).

GONZALEZ, DARIO

1997 *La fiscalidad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES): Análisis sobre la viabilidad de un tratamiento tributario específico.* (Buenos Aires, Boletín de la DGI, N° 519, marzo, Pág. 331-343).

INEI

1997 *Características Socio - Económicas de las Pequeñas Empresas Informales.* (Lima: Impreso en los talleres del INEI)

IPAE

1997 *II Fórum Nacional de la Micro y Pequeña Empresa : Eficiencia y Solidaridad Empresarial.* (Lima).

MINISTERIO DE ECONOMIA DE CHILE

1998 *Políticas de desarrollo productivo en la pequeña y microempresa.* (Chile: Ministerio de Economía).

POMBO, PABLO

1998 *Las garantías en una economía globalizada: el entorno iberoamericano.* (San José de Costa Rica, Inédito).

RAMÍREZ ROSSEL, PEDRO

1999 *Regímenes Especiales para empresas y negocios pequeños así como para personas que obtengan ingresos clasificados como Rentas de Tercera Categoría.* (Lima, Informativo Legal Tributario, Vol 1, N° 24, diciembre, Pág.. 37-41).

SALAZAR CÁMARA, JOSÉ

1997 *Las Empresas Pequeñas y los desafíos del siglo XXI.* (www. Craftor.com/expansion).

STAGNARO PRATO, RAQUEL.

1997 *La pequeña industria en el Perú.* (Lima: Universidad La Molina).

SUNAT

1999a *Análisis Tributario de la Pequeña Empresa.* (Lima: Análisis Sectorial Año 2, N° 4, Agosto).

SUNAT

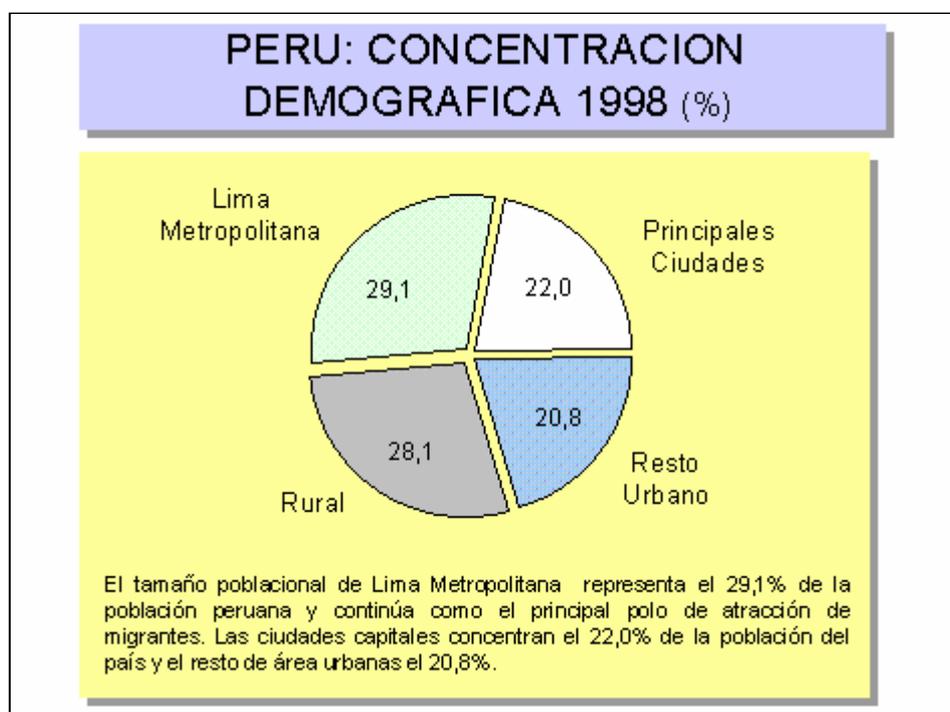
1999b *La tecnología al servicio del contribuyente.* (Lima: Revista Tributemos N° 82, año 8, Nov-Dic. Pág. 2-6).

VILLARAN, FERNANDO

1993 *Empleo y Pequeña Empresa en el Perú.* (Primera edición. Lima: Didi de Arteta S.A.).

ANEXOS

Anexo 1



Anexo 2

DENSIDAD POBLACIONAL: 1999	
<u>Regiones</u>	<u>Densidad (Hab./Km2)</u>
♦ Costa	97
♦ Sierra	23
♦ Selva	3
♦ Lima Metropolitana	2614
♦ Perú	20

La población se concentra básicamente en la Costa Peruana y, principalmente en Lima Metropolitana lo que se refleja en la alta densidad de la capital del país (2 mil 614 habitantes por km²). El promedio nacional es de 20 hab/ km².

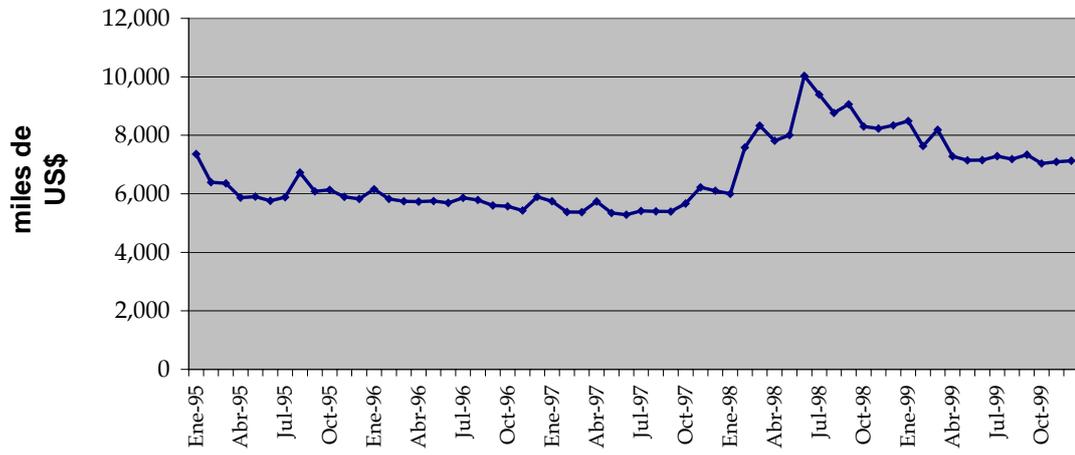
Anexo 3

CIUDADES CON MAYOR POBLACION: 1993 -1998		
	Población (Miles)	Tasa Crecim. Prom. Anual %) 1993 - 1998
● Lima Metropolitana	7060,6	2,1
● Arequipa	696,9	2,3
● Trujillo	571,3	2,4
● Chiclayo	469,2	2,5
● Iquitos	324,0	3,1
● Piura	302,6	1,8
● Chimbote	298,8	1,9
● Huancayo	294,7	2,3
● Cusco	278,8	1,4

FUENTE: INEI

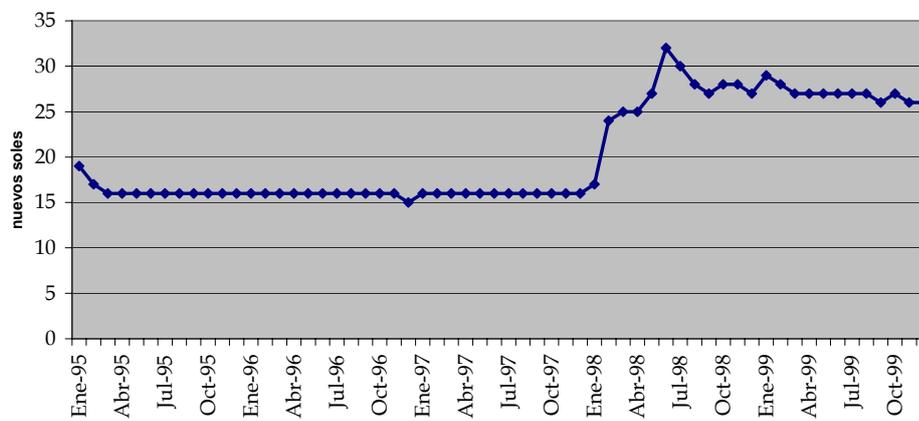
Anexo 4

R.U.S. : Recaudación Mensual



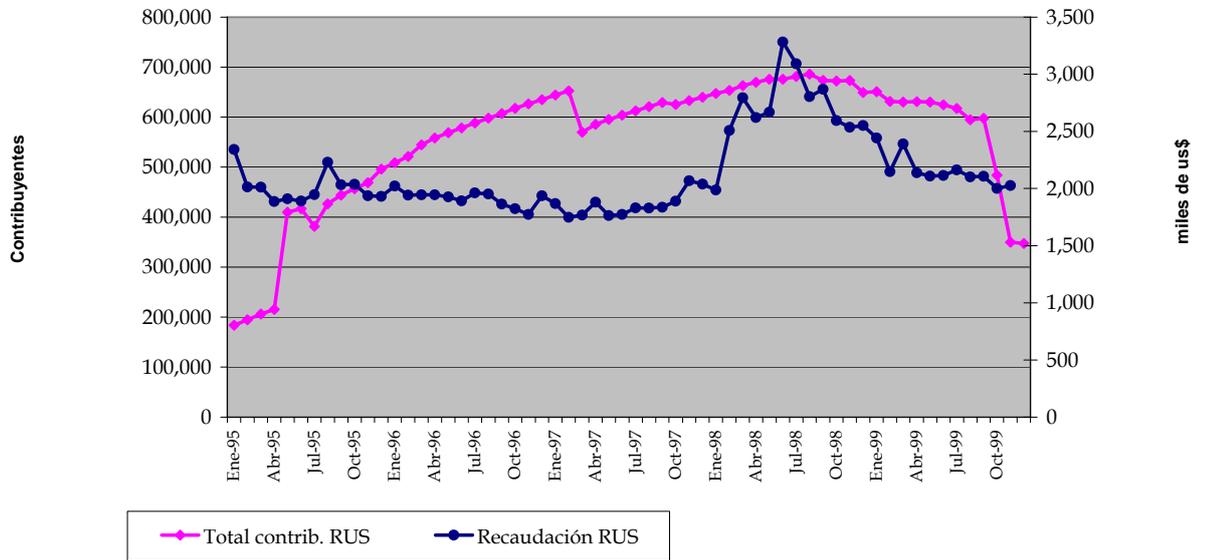
Anexo 5

Pago medio RUS por contribuyente



Anexo 6

R.U.S. : Recaudación vs. Contribuyentes



Anexo 7

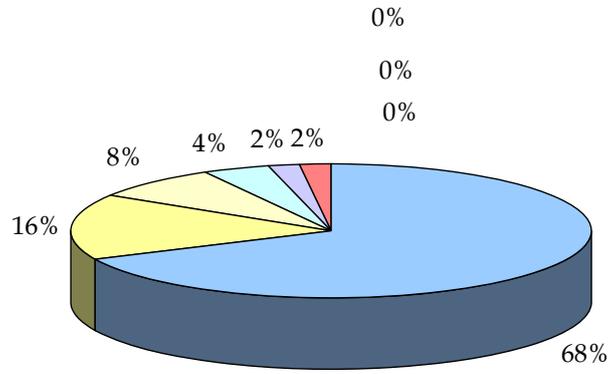
NORMAS LEGALES

RÉGIMEN ÚNICO SIMPLIFICADO (RUS)		
Base Legal	Fecha de publicación	Detalle
D. Leg. 777	31.12.93	Ley de creación del RUS
Ley 26386	12.11.94	Se modifica la Ley de modo que los sujetos de RUS pueden optar por acogerse al Régimen General (inicialmente se señalaba expresamente que no podían optar)
R.S. 091-94-EF/SUNAT	19.11.94	Dictan disposiciones referidas a la decisión de los contribuyentes bajo RUS de acogerse al Régimen General.
D.S. 148-94-EF	25.11.94	Dictan disposiciones referidas a la decisión de los contribuyentes bajo RUS de acogerse al Régimen General.
D.S. 0179-94-EF	31.12.94	Modifican límite de los ingresos por venta de bienes y/o prestación de servicios para pertenecer al RUS de S/.8,000 a S/.12,000
Ley 26423	01.01.95	<ul style="list-style-type: none"> Se sustituye la referencia al término "mercadería" por el de "bienes". Se establece la posibilidad de que la periodicidad del pago sea distinta a la mensual (esquema actual) Se modifica las consecuencias de las variaciones de los ingresos mensuales en el transcurso de un ejercicio (cambio de categoría o Régimen) Se da a SUNAT la facultad de establecer la periodicidad y fecha del pago mensual (antes era la del Régimen General) Se amplía el beneficio del quiebre de valores a todos aquellos pendientes a la fecha de acogimiento (antes era al 31.12.93). Se incluye a las sanciones pendientes
R.S. 05-95/SUNAT	27.01.95	Se aprueban formularios a ser utilizados por los contribuyentes del RUS (boleta de pago 1000)
R.S. 022-95/SUNAT	08.03.95	Dictan disposiciones referidas al cambio del RUS o General del Impuesto a la Renta (se relaciona las normas del RUS y RER referidas a la forma, condiciones y plazos para el cambio del Régimen)
D.S. 047-95-EF	23.03.95	Se modifica la tabla de categorías, incluyéndose la categoría F (hasta S/.12,000)
D.S. 74-95-EF	21.04.95	Se aprueba el Reglamento del RUS
D.S. 120-95-EF	10.08.95	Modifican las tablas de infracciones tributarias y sanciones que aplica la SUNAT (tabla III - RUS)
D. Leg. 811	20.04.96	<ul style="list-style-type: none"> Se precisa las consecuencias de la emisión de comprobantes no autorizados Se hace referencia al Código Tributario para efecto de la suspensión de la facultad de verificación o fiscalización. Se deroga beneficio de quiebre de valores por acogimiento al RUS
Ley 26750	23.02.97	Se incorpora dentro de los alcances del RUS a las personas naturales no profesionales que únicamente

RÉGIMEN ÚNICO SIMPLIFICADO (RUS)		
Base Legal	Fecha de publicación	Detalle
D.S. 029-97-EF	22.03.97	Dictan normas aplicables a los contribuyentes de cuarta categoría incluido en el RUS (Ley 26750)
D.S. 181-97-EF	31.12.97	Se modifica la tabla de categorías (montos por ingresos, impuesto bruto y crédito máximo deducible) y se incorpora la categoría especial (mercados de abastos) con pago cero (0)
R.S. 05-98-/SUNAT	17.01.98	Se establece cronogramas de cumplimiento de obligaciones tributarias del RUS (en fechas diferentes a los del Régimen General)
R.S. 013-98-SUNAT	31.01.98	Se exceptúa de la obligación de presentar declaración jurada a los contribuyentes comprendidos en la categoría especial
R.S. 015-98-SUNAT	04.02.98	Amplían plazo para pago mensual de enero 1998 en el caso de contribuyentes de RUS afectados por Fenómeno del Niño.
R.S. 021-98-SUNAT	11.02.98	Establecen mecanismos para que los contribuyentes comprendidos en la categoría especial, comuniquen el cumplimiento de los requisitos establecidos en el D.S. 181-97-EF.
R.S. 091-98-SUNAT	07.10.98	Establecen plazo para la declaración u el pago del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) por parte de los contribuyentes afectos al RUS
Ley 27035	30.12.98	Modifican la Ley de modo que: <ul style="list-style-type: none"> • Se amplía el monto mensual máximo a S/.18,000. • Se incluye referencia a tamaño del establecimiento (100m²) • Se precisa que, en el caso de transporte público de pasajeros el documento a emitir son los boletos respectivos. • Se incluye las categorías G y H (hasta S/.15,000 y S/.18,000 respectivamente) • Se incluye supuestos en los cuales SUNAT puede variar la ubicación del sujeto al Régimen (área de establecimiento, número de trabajadores, monto de adquisiciones mensuales) • Se sustituye referencia a "boleta de pago" por "constancia de pago" (Telemática) • Se precisa inafectación del IES
D.S. 057-99-EF	16.04.99	Se aprueba Texto Unico Ordenado (TUO) del RUS
R.S. 073-99/SUNAT	26.06.99	Aprueban formularios de boletas de pago - RUS

Anexo 8

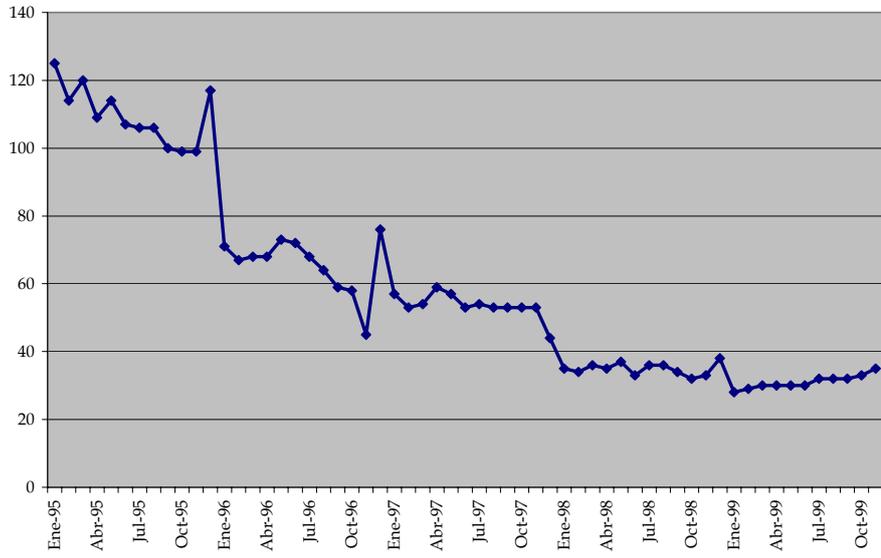
Distribución por categorías de pago del RUS



CATEGORIA A	CATEGORIA B	CATEGORIA C
CATEGORIA D	CATEGORIA E	CATEGORIA F
CATEGORIA G	CATEGORIA H	CATEGORIA ESPECIAL

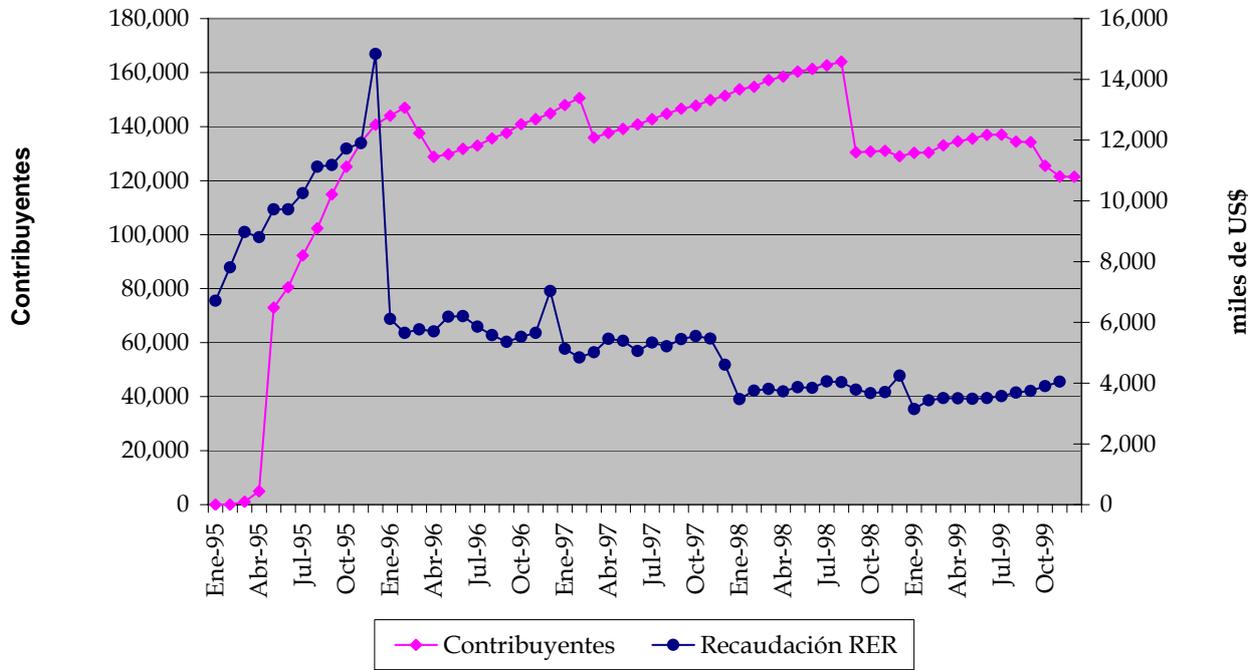
Anexo 9

RER - Recaudación Media



Anexo 10

R.E.R. : Recaudación vs. Contribuyentes

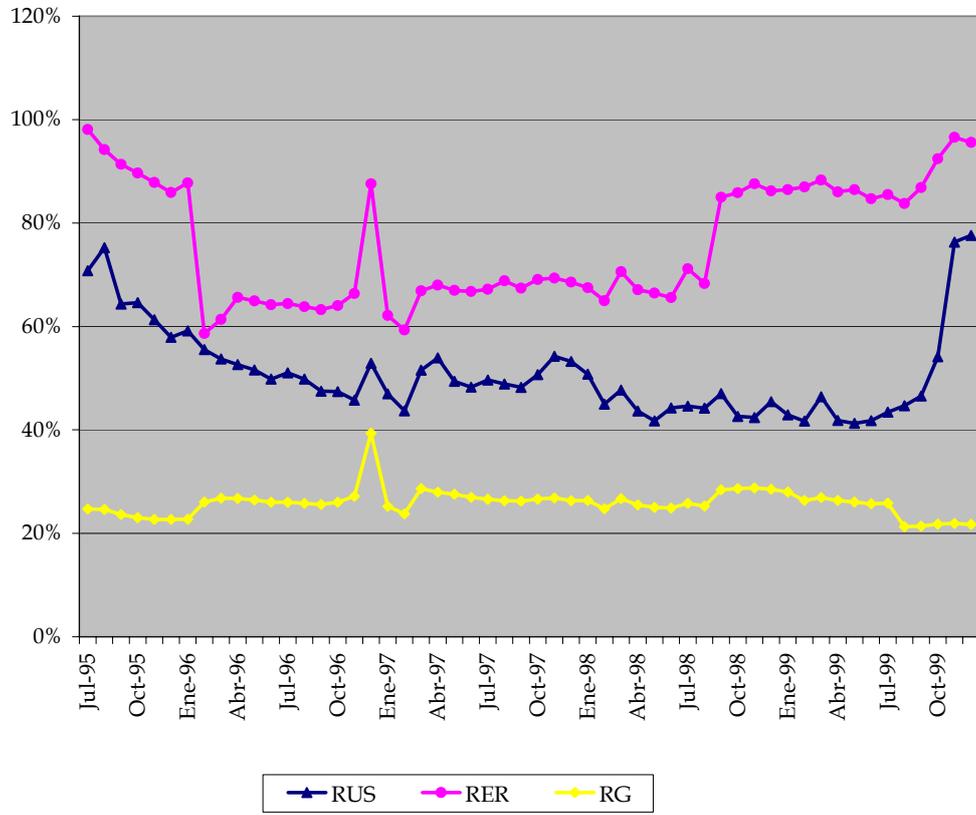


Anexo 11

RÉGIMEN ESPECIAL DE RENTA (RER)		
Base Legal	Fecha de publicación	Detalle
Ley 26415	30.12.94	Ley de creación del RER
R.S. 005-95/SUNAT	27.01.95	Se aprueban formularios a ser utilizados por los contribuyentes del RER (160)
R.S. 022/SUNAT	08.03.95	Norma aspectos relacionados al cambio de Régimen
D.S. 045-95-EF	18.03.95	Reglamento del RER (aspectos vinculados a la Ley 26415)
D.Leg. 799	31.12.95	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica la tasa del impuesto (del 1% al 3%) • Se incluye restricción respecto al total de activos (máximo de 100UIT)
D.Leg. 891	11.11.96	Precisan que la fabricación de bienes por encargo se encuentra comprendida en el RER
D.S. 135-96-EF	31.12.96	Se modifican artículos del Reglamento (cambio de Régimen, en relación al total de activos)
Ley 27034	30.12.98	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica tasa del impuesto (del 3% al 2.5%) • Se elimina referencia al monto máximo de activos
D.S. 054-99-EF	14.04.99	Aprueban TUO del Impuesto a la Renta (y del RER)
D.S. N° 194-99-EF	31.12.99	Modifican reglamento de Renta Cambio de Régimen Precisan aspectos relativos a Libros contables

Anexo 12

Cumplimiento de presentación de declaración



Anexo 13

Cálculos de la estructura de costos de recaudación a febrero del 2000

(nuevos soles)

	Cantidad de formularios presentados	Comisión por transcripción	Costo Mensual Total por Transcripción	Costo por impresión	Costo total de impresión (*)	Costo Mensual Total
RUS - Presentación en formulario	66,419	1.29	85,681	0.10	33,210	118,890
RUS - Presentación en TEF	200,550	1.01	202,556	-	-	202,556
RER	119,541	3.71	443,497	0.10	59,771	503,268

(*) Asumiendo que por cada formulario presentado se emplean 5.

Anexo 14

R.U.S. - Estructura de Costos de Recaudación

(nuevos soles)

	Mensual	Anual
Presentación en formularios		
Costo por transcripción ¹	85,681	1,028,172
Costo por impresión ²	33,210	398,520
Presentación en TEF		
Costo por transcripción ³	202,556	2,430,672
Costo Total	321,447	3,857,364

¹ Comisión por transcripción de 15 casilleros o menos S/ 1.29.

² Asumiendo que por cada formulario presentado se emplean 5.

³ Comisión por transcripción del TEF S/ . 1.01

R.U.S. - Estructura de Costos de Recaudación

(nuevos soles)

	Mensual	Anual
Presentación en TEF		
Costo por transcripción ¹	269,639	3,235,664
Costo Total	269,639	3,235,664

Supuesto: Sólo se utiliza la Transferencia Electrónica de Fondos

¹ Comisión por transcripción de 15 casilleros o menos S/ 1.29.

Anexo 15

R.U.S. - Estructura de Costos de Recaudación

(nuevos soles)

	Mensual	Anual
Presentación en formularios		
Costo por transcripción ¹	85,681	1,028,172
Costo por impresión ²	33,210	398,520
Presentación en TEF		
Costo por transcripción ³	202,556	2,430,672
Costo Total	321,447	3,857,364

¹ Comisión por transcripción de 15 casilleros o menos S/ 1.29.

² Asumiendo que por cada formulario presentado se emplean 5.

³ Comisión por transcripción del TEF S/ . 1.01

R.U.S - Estructura de Costos de Recaudación

(nuevos soles)

	Mensual	Anual
Presentación en formularios		
Costo por transcripción ¹	344,390	4,132,680
Costo por impresión ²	133,485	1,601,814
Costo Total	477,875	5,734,494

Supuesto: Sólo se utilizan formularios

¹ Comisión por transcripción de 15 casilleros o menos S/ 1.29.

² Asumiendo que por cada formulario presentado se emplean 5.

Anexo 16

Concentración de la Recaudación: Diciembre 1996

Categoría de Contribuyente

Número de Contribuyentes

PRICOS

10,626
0.6%

REGIMEN
GENERAL

423,339
24.4%

PROFESIONALES
INDEPENDIENTES

714,164
41.2%

RER

144,865
8.4%

RUS

634,672
36.6%

Total de Inscritos
en el RUC



1'732,015
(100%)

Anexo 17

Concentración de la Recaudación: Setiembre 1998

<u>Categoría de Contribuyente</u>	<u>Número de Contribuyentes</u>	<u>Recaudación (miles de S/.)</u>	<u>Porcentaje de la Recaudación</u>
PRICOS	18,161 1.0%	1'218,485	84.4%
REGIMEN GENERAL	258,167 14.1%	181,220	12.6%
PROFESIONALES INDEPENDIENTES	818,685 44.6%	29,640	2.1%
RER	130,477 7.1%	5,210	0.4%
RUS	609,998 33.2%	9,116	0.6%
Total de Inscritos en el RUC	1'835,488 (100%)	Recaudación Total	1'443,671 100%

Anexo 18

Concentración de la Recaudación: Diciembre 1999

<u>Categoría de Contribuyente</u>	<u>Número de Contribuyentes</u>	<u>Recaudación (miles de S/.)</u>	<u>Porcentaje de la Recaudación</u>
PRICOS	18,326 0.8%	1'474,261	82.9%
REGIMEN GENERAL	707,805 32.4%	271,784	15.3%
PROFESIONALES INDEPENDIENTES	988,148 45.3%	20,620	1.2%
RER	121,409 5.6%	4,048	0.2%
RUS	347,063 15.9%	7,394	0.4%
Total de Inscritos en el RUC	2'182,751 (100%)	Recaudación Total → 1'778,107	100%

Anexo 19
Población Económicamente Activa

1998					1998				
	%	empleo absorbido	empleados p/c PYME	cantidad de PYMES		%	empleo absorbido	empleados p/c PYME	cantidad de PYMES
PEA		7,511,742			PEA total		7,511,742		
PEA absorbida por PYMES	64%	4,807,515			PEA absorbida por PYMES	80%	6,009,394		
PYMES con 2 empleados	90%	3,605,636	2	1,802,818	PYMES con 2 empleados	90%	4,507,046	2	2,253,523
PYMES con 5 empleados	8%	801,253	5	160,251	PYMES con 5 empleados	8%	1,001,566	5	200,313
PYMES con 10 empleados	2%	400,626	10	40,063	PYMES con 10 empleados	2%	500,783	10	50,078
TOTAL	100%	4,807,515		2,003,131	TOTAL	100%	6,009,394		2,503,914

1997					1997				
	%	empleo absorbido	empleados p/c PYME	cantidad de PYMES		%	empleo absorbido	empleados p/c PYME	cantidad de PYMES
PEA		7,309,749			PEA total		7,309,749		
PEA absorbida por PYMES	64%	4,678,239			PEA absorbida por PYMES	80%	5,847,799		
PYMES con 2 empleados	90%	3,508,679	2	1,754,340	PYMES con 2 empleados	90%	4,385,849	2	2,192,925
PYMES con 5 empleados	8%	779,707	5	155,941	PYMES con 5 empleados	8%	974,633	5	194,927
PYMES con 10 empleados	2%	389,853	10	38,985	PYMES con 10 empleados	2%	487,317	10	48,732
TOTAL	100%	4,678,239		1,949,266	TOTAL	100%	5,847,799		2,436,583

1996					1996				
	%	empleo absorbido	empleados p/c PYME	cantidad de PYMES		%	empleo absorbido	empleados p/c PYME	cantidad de PYMES
PEA		6,592,064			PEA total		6,592,064		
PEA absorbida por PYMES	64%	4,218,921			PEA absorbida por PYMES	80%	5,273,651		
PYMES con 2 empleados	90%	3,164,191	2	1,582,095	PYMES con 2 empleados	90%	3,955,238	2	1,977,619
PYMES con 5 empleados	8%	703,153	5	140,631	PYMES con 5 empleados	8%	878,942	5	175,788
PYMES con 10 empleados	2%	351,577	10	35,158	PYMES con 10 empleados	2%	439,471	10	43,947
TOTAL	100%	4,218,921		1,757,884	TOTAL	100%	5,273,651		2,197,355

Anexo 20

INFORMALIDAD DE LAS PYMES EN EL PERÚ

Régimen	Empleo que absorbe PYMES	1998	PYMES Informales	% de informalidad	1996	PYMES Informales	% de informalidad
RUS		609,993			634,672		
RER		130,477			144,865		
PROF.		818,685			714,164		
TOTAL		1,559,155			1,493,701		
Supuesto 1	64%	2,003,131	443,976	28.48%	1757884	264,183	17.69%
Supuesto 2	80%	2,503,914	944,759	60.59%	2197355	703,654	47.11%

(1) En este año, se dio un traslado del RUS al Régimen General, por lo que no serían representativos los datos de informalidad que de aquí se obtengan.

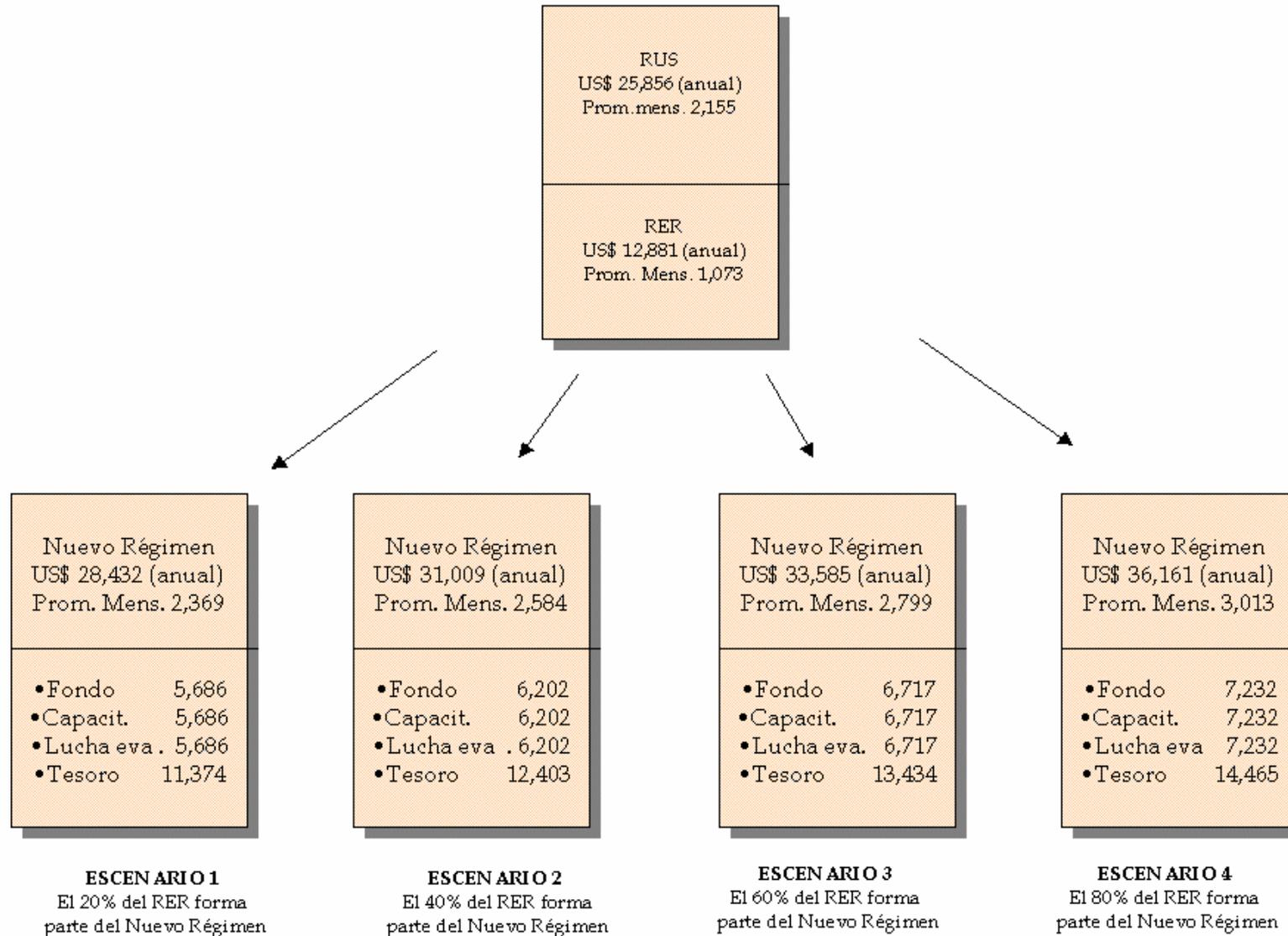
Anexo 21

Cuadro comparativo de los Regímenes RUS, RER y RG

Obligaciones Tributarias	Régimen Único Simplificado	Régimen Especial del Impuesto a la Renta	Régimen General Del impuesto a Renta
Comprobantes de Pago que emiten	Boletas de venta Tickets de máquina registradora	Facturas Boletas de venta Tickets de máquina registradora Liquidaciones de compra	Facturas Boletas de venta Tickets de máquina registradora Liquidaciones de compra
Libros de Contabilidad	No están obligados a llevar libros de contabilidad	Registro de Compras Libro de Ingresos o Registro de Ventas	Las personas jurídicas deben llevar contabilidad Las personas naturales: Libros de Ingresos y Gastos e Inventario y Balances (siempre que sus ingresos brutos de 1998 no hayan excedido las 100 Unidades Impositivas Tributarias - UIT S/. 280.00). Además, Registro de Ventas y Registro de Compras. Contabilidad completa si los ingresos anuales superan las 100 UIT.
Declaraciones Juradas	Boleta de pago mensual que tiene carácter de declaración jurada (Formulario N° 1010) o pago directo en ventanilla (transferencia Electrónica de Fondos).	Declaración pago mensual del Impuesto General a las Ventas e Impuesto a la Renta (Formulario N° 118)	Declaración pago mensual del Impuesto General a las Ventas e Impuesto a la Renta (formulario N° 119) Declaración Anual Impuesto a la Renta.
Pago de tributos	Pago único mensual con carácter definitivo de acuerdo con sus ingresos, según Tabla de 8 categorías. Exoneración para la venta de productos perecederos, especificados en el Apéndice I de la Ley de IGV e ISC, vendidos en mercado de abastos hasta 2,200 mensuales	IMPUESTO A LA RENTA Pago mensual definitivo: 2.5% de los ingresos netos por impuesto a la Renta. IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS Pago mensual del Impuesto General a las Ventas (18%).	IMPUESTO A LA RENTA Pagos a cuenta mensual de impuesto a la Renta bajo dos sistemas: coeficientes o porcentajes. Pago de regularización anual, en caso corresponda. IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS Pago mensual del Impuesto General a las Ventas (18%). IEAN Pago de impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN).

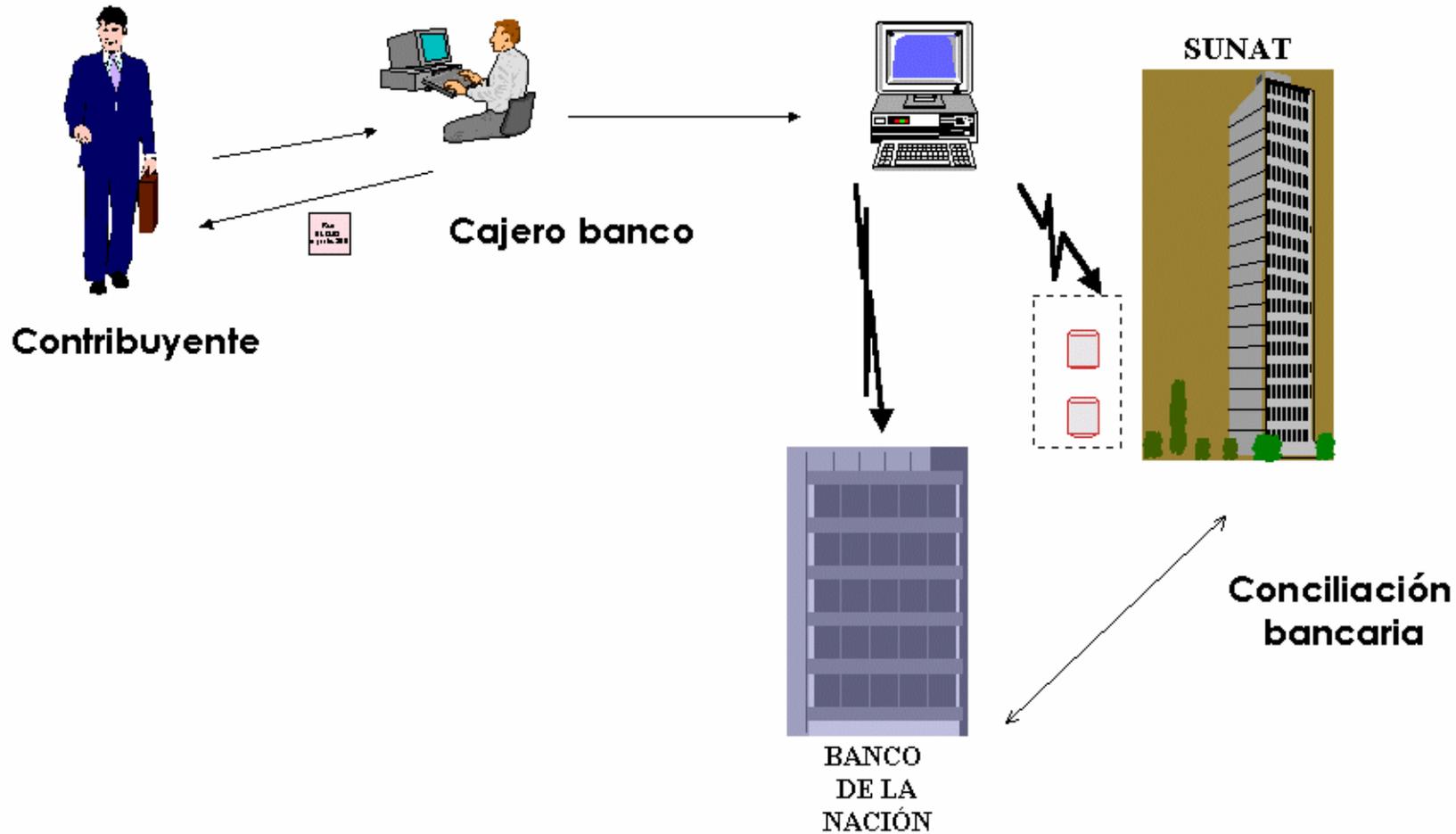
Anexo 22

Régimen Especial Actual (en miles de US\$)

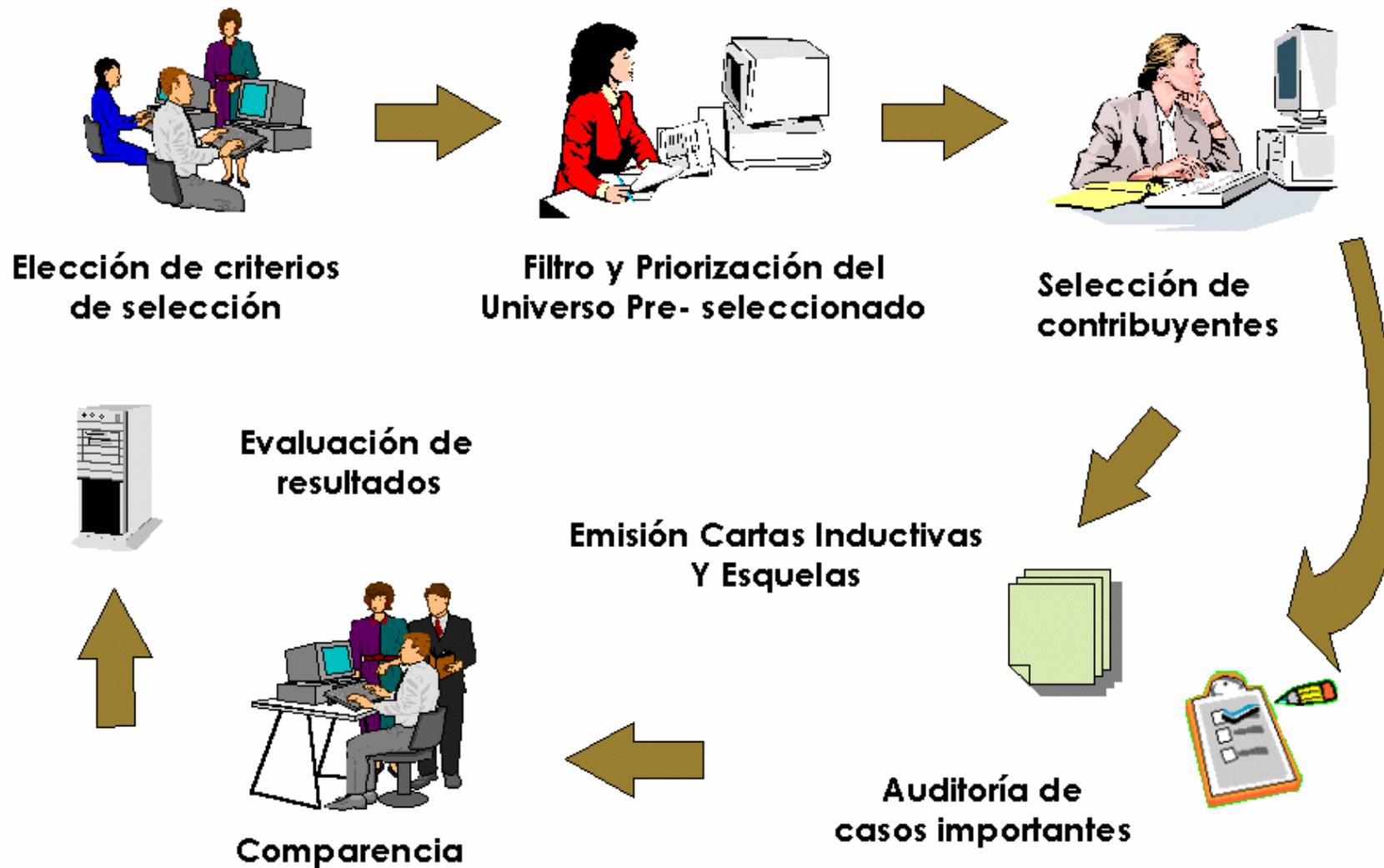


Transferencia Electrónica de Fondos

Pago en ventanilla

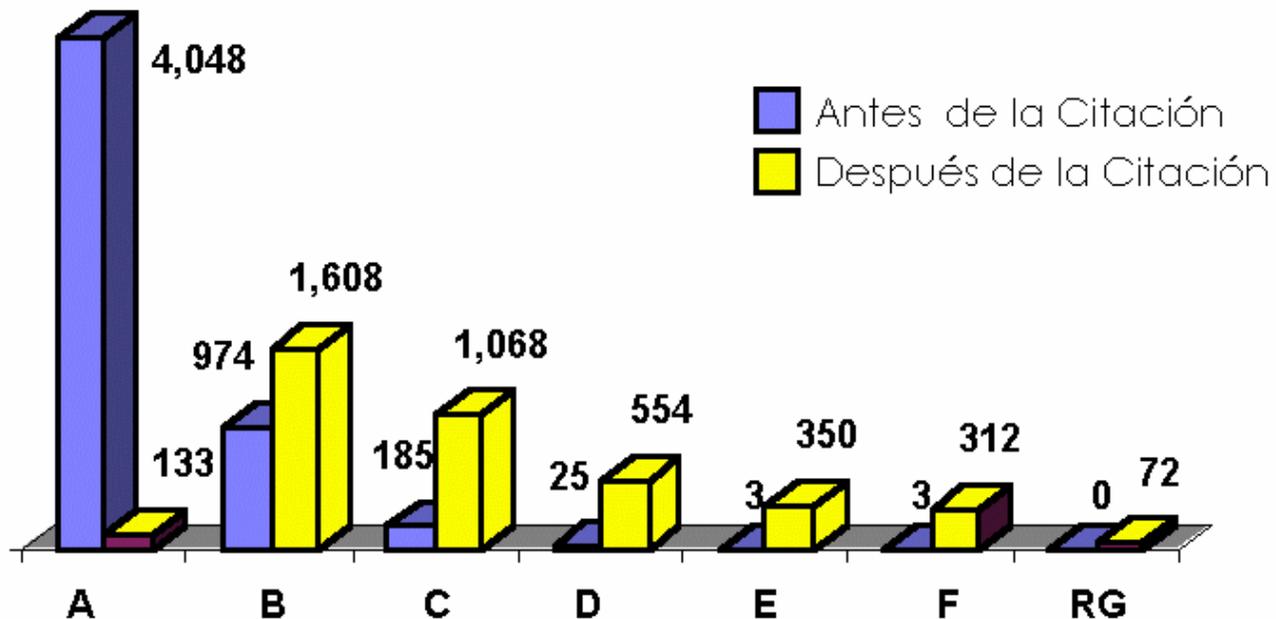


Sistema de Fiscalización a Pequeñas y Micro Empresas



Recategorización del RUS : 1998

Implementado en Junio - Julio de 1998
 Asignados por INDT : 6,663 Cont. del RUS



Alcance a nivel nacional (Lima concentro el 70% de los casos)

No habidos : 1,426 contribuyentes (21%)

Meta de inducción de INDT : 3 millones

Inducción Efectiva : 4.5 millones (80% corresponden a Lima)

Anexo 26

Categorías	Monto de Ventas Mensuales (hasta S/.)	Ventas Promedio (S/.)	Impuesto Bruto (S/.)	Crédito Máximo Deducible (hasta S/.)	Cuota Mensual (S/.)
A	1,500	750	50	40	10
B	3,200	2,350	180	145	35
C	5,000	4,100	400	320	80
D	6,600	5,800	700	550	150
E	8,400	7,500	1,000	780	220
F	12,000	10,200	1,500	1,200	300