

**EXPOSICION DE MOTIVOS
DECRETO LEGISLATIVO N° 940**



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL SISTEMA DE PAGO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS CON EL GOBIERNO CENTRAL ESTABLECIDO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 917

Mediante Ley N° 28079, el Congreso de la República ha autorizado al Poder Ejecutivo para legislar en materia tributaria referida tanto a tributos internos como aduaneros por un plazo de noventa (90) días hábiles, entre otros, con el propósito de modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central a fin de ampliar su ámbito de aplicación, perfeccionar al sistema y actualizar la normatividad vigente con el objeto de cubrir vacíos legales y supuestos de evasión y elusión.

1. FUNDAMENTO

- 1.1 El Decreto Legislativo N° 917¹, modificado por la Ley N° 27877², estableció un Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT), por el cual los sujetos obligados deberán detracer del precio de venta de bienes o prestación de servicios gravados con el Impuesto General a las Ventas (IGV) un porcentaje cuyo monto máximo será fijado por Decreto Supremo³. Los montos detraídos en aplicación del SPOT son depositados en cuentas bancarias a nombre de cada uno de los proveedores de las operaciones comprendidas en el sistema, siendo utilizados por éstos para el pago de sus obligaciones tributarias.
- 1.2 La implementación de un sistema de este tipo obedece a la necesidad de combatir la evasión, controlar los altos niveles de informalidad existentes en la cadena de producción y comercialización de determinados bienes y la prestación de ciertos servicios, reduciendo la competencia desleal proveniente del incumplimiento tributario.

Por ello, resulta necesario ampliar el ámbito de aplicación del SPOT a otros tributos distintos al IGV, a fin que el sistema permita asegurar el pago de obligaciones tributarias en general respecto de actividades con altos niveles de incumplimiento tributario. Asimismo, como resultado de la evaluación del funcionamiento del SPOT, se ha considerado conveniente adecuar el sistema a las distintas características de los bienes y servicios incorporados al mismo, a efecto de simplificar su aplicación y lograr un mayor control de su cumplimiento.

¹ Publicado el 26.04.2001.

² Publicada el 14.12.2002.

³ Mediante Decreto Supremo N° 033-2003-EF, publicado el 19.03.2003, se fijó el porcentaje máximo en 15.25%.

1.3 El proyecto de Decreto Legislativo contempla, entre otros, los siguientes aspectos:

a) Definición:

Se define al SPOT como un sistema cuya finalidad es generar fondos, a través de depósitos en cuentas bancarias, destinados a asegurar el pago de obligaciones tributarias en general. De esta forma se concibe al sistema en términos amplios y no se supedita su objeto únicamente al pago del IGV.

b) Ámbito de aplicación:

Además de las operaciones gravadas con el IGV, incluido el retiro de bienes considerado como venta, se amplía el ámbito de aplicación del SPOT a las siguientes operaciones:

b.1) La venta de bienes muebles o inmuebles, prestación de servicios o contratos de construcción gravados con el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) o cuya retribución constituya renta de tercera categoría para efecto del Impuesto a la Renta.

Teniendo en cuenta que el objetivo del SPOT es asegurar el pago de obligaciones tributarias en sectores con altos niveles de incumplimiento, se extiende su cobertura a tributos distintos al IGV respecto de los cuales también se presenta dicho incumplimiento⁴. Asimismo, se busca comprender aquellas operaciones que están exoneradas del IGV pero gravadas con el Impuesto a la Renta, tal es el caso de la venta de bienes comprendidos en el Apéndice I de la Ley del IGV e ISC.⁵

b.2) Traslado de bienes fuera del centro de producción o desde cualquier zona geográfica que goce de beneficios tributarios hacia el resto del país, cuando éste no se origine en una operación de venta.

Debido a que el SPOT vigente sólo se aplica a la venta de bienes como operación gravada con el IGV, una de las principales modalidades utilizadas para evadir el control del sistema ha sido argumentar motivos de traslado distintos a la

⁴ En efecto, se ha verificado que los contribuyentes que no declaran ni pagan el IGV tampoco lo hacen respecto del ISC y el Impuesto a la Renta, dado que omiten declarar sus ingresos para todos los efectos.

⁵ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF, publicado el 15.04.1999, y normas modificatorias.

121
01

venta⁶. Dado que en el caso de bienes el control del SPOT se efectúa principalmente durante el traslado y ante la imposibilidad de establecer en ese momento el verdadero origen del mismo, se incluye como operación sujeta al sistema al traslado de bienes⁷.

Para tal efecto, se prevé una definición amplia de centro de producción, a fin que la SUNAT pueda establecer en cada caso y en función a las características de comercialización de los bienes sujetos al SPOT, qué establecimiento(s) será(n) considerado(s) como tal(es), debiéndose acreditarse el depósito por cada traslado.

c) Monto del Depósito:

El proyecto prevé dos métodos para determinar el monto del depósito, pudiendo la SUNAT señalar cual se utilizará en cada caso:

- c.1) Un porcentaje sobre el importe de cada operación⁸ sujeta al SPOT. En tal caso cuando el proveedor de los bienes, prestador del servicio o quien ejecuta el contrato de construcción sea el único sujeto obligado a efectuar el depósito, la SUNAT podrá establecer que el porcentaje se aplique sobre el importe total de una cantidad determinada de operaciones⁹.

Asimismo, dado que durante el control del SPOT se han detectado numerosos casos de subvaluación de precios en los cuales el depósito se efectuó por montos inferiores, se establece que en caso el importe de la operación no sea *fehaciente*, el porcentaje se aplicará sobre un precio de mercado¹⁰, para lo cual se considerará como no fehaciente dicho importe cuando sea inferior al precio de mercado.

⁶ El Decreto Legislativo N° 917 señala que en todo traslado de bienes se presumirá realizada una venta, salvo prueba en contrario, debiendo sustentar el traslado -entre otros- con el documento que acredita el depósito, por lo que para evadir el control del sistema se ha argumentado traslados entre establecimientos, consignación de bienes, etc.

⁷ Debe tenerse en cuenta que por las características de los bienes comprendidos en el SPOT, así como por el monto mínimo establecido por Resolución de Superintendencia para que una operación se encuentra sujeta al sistema, puede presumirse que dichos bienes serán comercializados.

⁸ El proyecto señala qué se entenderá por importe de la operación para cada operación sujeta al sistema.

⁹ Por ejemplo, en el caso del servicio de transporte público de pasajeros cada boleto representa la prestación de un servicio por parte de la empresa de transporte al sujeto que finalmente adquiera dicho boleto, pudiendo establecerse que el porcentaje se aplique sobre el importe total de una cantidad determinada de boletos, en función a la capacidad de la unidad de transporte.

¹⁰ Para tal efecto, se define como "precio de mercado" al precio promedio que publique el Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de Estadística e Informática u otra entidad pública, a excepción de la SUNAT, que dentro de su competencia publique dicho precio respecto de los bienes comprendidos en el SPOT. En el caso de bienes respecto de los cuales dichas entidades no publiquen precios promedio, dicho precio será el valor de mercado determinado de acuerdo con el artículo 32° de la Ley del Impuesto a la Renta.

Con relación al establecimiento del precio de mercado, cabe indicar que éste no constituye un control de precios por parte de la Administración Tributaria, debiendo tenerse en cuenta que éste:

- Es fijado por entidades públicas dentro del ámbito de su competencia, siendo sólo publicitados por la SUNAT.
- Es sólo para efectos de realizar el depósito teniendo el objetivo de combatir la subvaluación.
- No constituye base imponible de tributos, sino que será la base sobre la que se aplicará el porcentaje a fin de determinar el monto a depositar en el Banco de la Nación, siendo dicho monto de propiedad del titular, el cual lo aplicará al pago de su deuda tributaria incluso determinada por el mismo, pudiendo solicitar de ser el caso la libre disposición.

c.2) Un monto por cantidad de bien vendido o trasladado. Dicho método se prevé como un mecanismo para evitar que se evada la aplicación del SPOT producto de la subvaluación de precios, estableciéndose el referido monto en función al valor agregado que en promedio genera la venta de cada bien comprendido en el sistema.

d) Sujetos obligados a efectuar el depósito:

La norma prevé quienes serán los sujetos obligados a efectuar el depósito en aplicación del SPOT, respecto de cada una de las operaciones sujetas el sistema.

Tratándose de la venta de bienes, prestación de servicios o contratos de construcción, se establece como regla general que el sujeto obligado será el adquirente del bien, usuario del servicio o quien encargue la construcción, sin perjuicio de lo cual se señala que:

d.1) El proveedor del bien podrá efectuar el depósito por cuenta de sus adquirentes en los casos que establezca la SUNAT. Con ello se busca facilitar el cumplimiento del sistema en aquellos casos en los que, por la modalidad de distribución adoptada por el proveedor, a éste le resulte conveniente efectuar el depósito¹¹.

¹¹ Por ejemplo, cuando el proveedor efectúa la distribución de los bienes vendidos a un gran número de adquirentes, debiendo cada uno de ellos efectuar el depósito correspondiente a su compra y hacer llegar la constancia respectiva al proveedor para que éste pueda iniciar el reparto. En estos casos los proveedores han señalado que les resultaría más simple poder realizar un solo depósito de su cargo por la totalidad de sus operaciones.

- d.2) El proveedor del bien, prestador del servicio o quien ejecuta el contrato de construcción quedará obligado a efectuar el depósito cuando reciba la totalidad del importe de la operación sin haberse acreditado el mismo.

Excepcionalmente se prevé que el proveedor del bien, prestador del servicio o quien ejecuta el contrato de construcción será el único sujeto obligado a efectuar el depósito, en los casos que establezca la SUNAT. Con ello se busca hacer viable la aplicación del SPOT a aquellas operaciones en las que, por sus características propias, no resulta conveniente que el adquirente del bien, usuario del servicio o quien encargue la construcción efectúe el depósito, tal es el caso del servicio de transporte público de pasajeros donde existe un gran número de adquirentes por montos menores (en su mayoría personas naturales).

- e) Momentos para efectuar el depósito:

Con la finalidad de adecuar el SPOT a las particularidades operativas de cada uno de los bienes y servicios que han sido incorporados al sistema, así como de aquellos que puedan ser incorporados con posterioridad, se establecen nuevos momentos para efectuar el depósito.

- f) De las cuentas:

Se introducen cambios con relación a las cuentas bancarias que deben abrirse en aplicación del SPOT a fin de:

- f.1) Facultar a la SUNAT a trabar medidas cautelares previas sobre las cuentas, de acuerdo con el Código Tributario, a efecto que los sujetos que estén siendo fiscalizados y a los cuales se les va a acotar deuda no pueda solicitar la libre disposición de los montos depositados.
- f.2) Facultar al Banco de la Nación a abrir de oficio las referidas cuentas en los casos y condiciones que establezca la SUNAT, a fin de evitar que el sujeto que debe realizar el depósito se encuentre imposibilitado de hacerlo a causa de la inacción de quien tiene la obligación de abrir la cuenta y, en consecuencia, incurra en las infracciones que prevé el sistema.
- f.3) Permitir que la SUNAT establezca la apertura de una sola cuenta por sujeto beneficiado, a fin de reducir el número de cuentas en los casos en que el sujeto venda o preste mas de un bien o servicio sujeto al SPOT.

Asimismo, se faculta a la SUNAT a celebrar convenios con empresas del sistema financiero a fin de brindar mayores facilidades a los sujetos comprendidos en el SPOT para el cumplimiento de sus obligaciones.

g) Destino de los montos depositados:

Con relación a la norma vigente, se incluyen cambios respecto al destino de los montos depositados, pudiendo el titular de la cuenta:

g.1) Aplicarlos al pago de cualquier deuda tributaria que tenga en calidad de contribuyente y/o responsable. De esta forma se establece una aplicación general de los montos depositados, sin que exista un orden en la aplicación de los mismos.

g.2) Utilizarlos para realizar los depósitos que se encuentre obligado a efectuar en calidad de adquirente de bienes, usuario de servicios o quien encarga la construcción, en los casos y de acuerdo al procedimiento que establezca la SUNAT. Con ello se busca otorgar mayores posibilidades de aplicación de los montos depositados, a fin de evitar su acumulación por largos períodos de tiempo.

De otro lado, se prevén nuevas causales de ingreso como recaudación de los montos depositados, a fin que el sistema cumpla el objetivo de garantizar el pago de las obligaciones tributarias a cargo del titular de la cuenta, cuando éste realice actos o se encuentre en situaciones que impidan a la Administración tributaria el ejercicio de sus funciones de control o que hagan peligrar el destino de los montos depositados al pago de las mencionadas obligaciones¹².

h) Aplicación de las sanciones contempladas en el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 917:

Teniendo en cuenta los constantes cambios efectuados a las Resoluciones de Superintendencia que regulan la aplicación del SPOT, así como los problemas operativos que se han presentado respecto de algunos bienes sujetos al sistema¹³, resulta conveniente no sancionar las infracciones establecidas en el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 917 cometidas hasta la fecha

¹² Este último es el caso del titular de la cuenta que ingresa a un procedimiento concursal.

¹³ Por ejemplo en la comercialización de caña de azúcar, donde el precio de venta se establece -entre otros- en función al grado de sacarosa de la caña, lo cual sólo puede determinarse luego que el bien es recibido por la empresa azucarera. Dado que tratándose de la venta de bienes la norma vigente establece que el depósito se efectúa con anterioridad al traslado de los bienes desde las instalaciones del proveedor, en el caso de la comercialización de caña de azúcar existía imposibilidad de determinar el precio de venta y efectuar el depósito en el momento previsto en la norma.

de publicación del presente Decreto Legislativo, siempre que se hubiera efectuado el depósito hasta dicha fecha o dentro los veinte (20) días hábiles siguientes a la publicación de la norma.

2. EFECTOS DE LA NORMA LEGAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

La aprobación del proyecto de Decreto Legislativo no vulnera ninguna disposición Constitucional, permitiendo la ampliación del ámbito aplicación del SPOT, así como su perfeccionamiento a efecto de cubrir vacíos legales y supuestos de evasión y elusión.

3. COSTO BENEFICIO

El proyecto de Decreto Legislativo busca lo siguiente:

- a) Ampliar el campo de aplicación del SPOT a fin de asegurar el pago de otros tributos distintos al IGV, tales como el Impuesto de la Renta y el ISC, así como cubrir supuestos de evasión considerando como operaciones sujetas al sistema al traslado de bienes, lo cual permitirá ampliar la base tributaria y, en consecuencia, incrementar la recaudación de sectores que presentan un alto grado de incumplimiento tributario.
- b) Perfeccionar el sistema vigente a fin de hacer viable su aplicación a otras operaciones o sectores económicos, teniendo en cuenta las distintas características de los bienes y/o servicios involucrados.