



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

EL 'BENEFICIO' DE NO GRAVAR LOS INTERESES CON EL IGV

Ramon Cáceda-Albán

Lima, marzo de 2016

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho



Esta obra está bajo [una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](#)

Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura

UNIVERSIDAD DE PIURA
FACULTAD DE DERECHO



**“El ‘beneficio’ de no gravar los intereses con el
IGV”**

Tesis que presenta el bachiller:
RAMÓN HUMBERTO CÁCEDA ALBÁN
Para optar por el título de:
ABOGADO

Lima - Perú

Marzo, 2016

APROBACIÓN

Tesis titulada “*El ‘beneficio’ de no gravar los intereses con el IGV*”, presentada por el bachiller Ramón Humberto Cáceda Albán en cumplimiento con los requisitos para optar el Título de Abogado, fue aprobada por la Directora Beatriz de la Vega Rengifo.

Directora de Tesis

DEDICATORIA

- *A mi familia, razón y motor de mi existir* -

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
EL ‘BENEFICIO’ DE NO GRAVAR LOS INTERESES CON EL IGV	3
CAPÍTULO PRIMERO: IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS	3
1.1. Regresividad de los impuestos indirectos	4
1.2. Características	5
1.3. Crédito Fiscal	7
CAPÍTULO SEGUNDO: PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO PERUANO	15
2.1. Poder impositivo del Estado	15
2.2. Beneficios tributarios	16
2.3. Clasificación	18
CAPÍTULO TERCERO: SISTEMA FINANCIERO PERUANO	23
3.1. Importancia del sector financiero	23
3.2. Situación actual	24
3.3. Inafectación del IGV a Entidades del Sistema Financiero.	27
3.4. Legislación comparada	29
3.5. Caso peruano: Fundamentos de inafectación legal a los servicios financieros	31
3.6. Delimitación subjetiva de beneficio tributario	34
3.7. Delimitación objetiva de beneficio tributario	35

CAPÍTULO CUARTO: EFECTIVIDAD DE BENEFICIO TRIBUTARIO AL SECTOR BANCARIO	41
4.1. Defectos de medida en el régimen peruano	42
4.2. Otras consideraciones	48
4.3. Alternativa de solución	50
CAPÍTULO QUINTO: PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS	55
CONCLUSIONES	59
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63
ANEXOS	69
Anexo 1: Ley que regula el impuesto general a las ventas aplicable a los servicios brindados por entidades financieras	71
Anexo 2: Ley que crea el régimen especial de devolución del impuesto general a las ventas para entidades financieras	73
Anexo 3: Ley que crea el régimen especial de aplicación contra otros impuestos del crédito fiscal de entidades financieras	75

INTRODUCCIÓN

En los últimos quince años, el Perú ha crecido en términos económicos. Sin embargo, todavía existe un conjunto de aspectos que necesitan mejorarse, importantes para potenciar el crecimiento y su sostenibilidad futura. Uno de ellos es la profundización financiera, o bancarización, entendida como el acceso de la población a los productos y servicios que la banca ofrece.

Frente a tal situación, como medida destinada a reducir los costos de las entidades financieras, de manera que sea posible brindar servicios de calidad a un precio razonable y accesible para cualquier segmento de la población, el Estado ha establecido una inafectación del IGV sobre la gran mayoría de servicios brindados por entidades del sector financiero, lo cual buscaría reducir el costo final de tales servicios hasta en un 18%.

Si bien a primera vista, el beneficio generado por tal medida es incuestionable, en las líneas del presente trabajo se analizará si ésta realmente resulta idónea para conseguir una efectiva reducción de los precios de tales servicios, considerando entre otras cosas que para poder prestar sus servicios al igual que cualquier otra entidad, las entidades financieras adquieren bienes y contratan diversos servicios gravados con el IGV, impuesto que conceptualmente debería ser recuperado por estas entidades a través del mecanismo de compensación del crédito fiscal.

EL 'BENEFICIO' DE NO GRAVAR LOS INTERESES CON EL IGV

CAPÍTULO PRIMERO: IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS

Uno de los impuestos indirectos vigentes en el sistema tributario peruano es el Impuesto General a las Ventas (en adelante, IGV), el cual grava con una tasa de 16% sobre el valor de venta¹, la venta de bienes y prestación de servicios en el país. A ello se agrega un 2% adicional por concepto de Impuesto Promoción Municipal, obteniéndose así un gravamen total de 18% calculado sobre el referido valor de venta de tales bienes o servicios.

En concreto de acuerdo al artículo 1 de la Ley del IGV, este impuesto grava en el Perú las siguientes operaciones:

- a. Venta en el país de bienes muebles ubicados en el territorio peruano, entendiéndose por venta a los actos de transferencia de propiedad a título oneroso y a los retiros de bienes que efectúe el propietario, socio o titular de una empresa o la empresa misma.
- b. Prestación de servicios en el país.
- c. Utilización en el país de servicios prestados por sujetos no domiciliados.
- d. Contratos de construcción ejecutados en el Perú.

¹ Cfr. Artículo 17 de la Ley del IGV.

- e. Primera venta de inmuebles ubicados en el Perú por los constructores de los mismos.
- f. Importación de bienes.

De acuerdo a lo señalado, el impuesto supone finalmente adicionar al valor de venta de los bienes o servicios un monto determinado (en el caso peruano, 18%), hecho que conlleva un incremento en el precio final cobrado a compradores o usuarios finales de tales bienes o servicios.

1.1. Regresividad de los impuestos indirectos

Siendo que el IGV grava a todas las operaciones señaladas en el artículo 1 de la Ley del IGV presenta la desventaja de ser un impuesto regresivo toda vez que la carga de la imposición alcanza en mayor proporción a los agentes con más bajos ingresos y con menor riqueza acumulada en comparación con las clases más pudientes. Ello ocurre así porque la mayor parte de los ingresos de los primeros se destina al consumo, mientras que los segundos derivan parte de sus ingresos al ahorro.²

El efecto antes mencionado, denominado “regresividad de los impuestos indirectos” suele ser atenuado mediante diversos mecanismos, dentro de los cuales se encuentran las exoneraciones o inafectaciones sobre bienes y servicios básicos, a efectos de que éstos puedan ser consumidos por la generalidad de la población sin verse afectados como consecuencia de la regresividad antes mencionada.

Sobre el mismo, el Tribunal Constitucional mediante sentencia recaída en el expediente 7533-2006-PA/TC, manifestó refiriendo palabras de Alejandro Menéndez que:

“(…) debe entenderse que el principio de generalidad no prohíbe el establecimiento de exenciones tributarias, sino el hecho de que estas implican auténticos privilegios, entendiéndose este último como beneficios sin justificación constitucional. En este orden de ideas, se

² Cfr. LUQUE Bustamante, Javier. El aspecto espacial en la Hipótesis de afectación del Impuesto General a las Ventas. El Sistema Tributario Peruano: Propuesta para el 2000, *Primer Congreso Institucional - Cuadernos Tributarios*, 26. 2000: 75 p.

*debe admitir solo algunas exenciones de carácter general, como es el caso de: (...) y (iv) las exenciones con fines extra fiscales”.*³

En el Perú existen varios ejemplos de medidas de esta naturaleza. Por ejemplo, en la Ley del Impuesto a la Renta se establece que las comunidades campesinas y nativas⁴ se encuentran inafectas de este impuesto. Asimismo, en la Ley del IGV encontramos que las pólizas de seguros de vida⁵, así como los servicios de carácter educativo⁶ se encuentran no gravados con el IGV.

1.2. Características

El IGV principalmente presenta las siguientes características:

(i) Indirecto:

Es un impuesto indirecto porque si bien formalmente, el IGV grava las operaciones de venta de bienes y prestación de servicios en cabeza del prestador de los mismos; el impuesto se traslada y es asumido económicamente por los sujetos que efectúan la adquisición de bienes y servicios gravados.

Es decir, si bien la fórmula legal del impuesto supone que la condición de contribuyente del impuesto se atribuye a quien vende un bien o presta un servicio, la carga económica del impuesto es asumida por el adquirente del bien o usuario del servicio.

(ii) Gravamen sobre valor agregado:

El impuesto a pagar resulta de la diferencia entre el impuesto que grava las ventas de bienes y la prestación de servicios realizadas en un período determinado (impuesto bruto) y el impuesto que grava las adquisiciones de bienes y servicios efectuadas en el mismo periodo (crédito fiscal), con prescindencia de la efectiva utilización de tales

³ Cfr. MENÉNDEZ Moreno, Alejandro. *Derecho financiero tributario - Parte general*. Edición 2. Madrid: Thomson Reuters, 2015. 83 p.

⁴ Cfr. incisos d) y e), respectivamente, del Artículo 18 de la Ley del Impuesto a la Renta.

⁵ Cfr. inciso g) del artículo 2 de la Ley del IGV.

⁶ Cfr. inciso f) del artículo 2 de la Ley del IGV.

adquisiciones para la producción de los bienes y servicios vendidos o prestados en el citado periodo”.⁷

En efecto, señala Carolina Riso que, “*el impuesto está diseñado para que se traslade al precio o contraprestación el importe que resulte de aplicar su tasa sobre el valor total del producto, discriminándose el importe del tributo para que el adquirente pueda aplicarlo como crédito fiscal y descontarlo del precio o contraprestación que facture a otro sujeto*”.⁸

(iii) Neutralidad:

La neutralidad busca que el impuesto cumpla su función sin interferir en las decisiones de los agentes económicos, es decir, sin tener ningún efecto sobre la asignación de los recursos en la economía. En otras palabras, no se cumpliría este principio si, por efectos de la imposición, se produjera directa o indirectamente un cambio en las decisiones que los consumidores efectúan al realizar las adquisiciones de bienes y servicios que requieren.

El IGV busca generar recaudación en favor del Estado de forma neutral, es decir, sin generar acumulación del impuesto y piramidación del precio de los bienes y servicios.

Este principio es incluso recogido por la Decisión 599 Comunidad Andina de Naciones⁹ – Armonización de Aspectos Sustanciales y Procedimentales de los Impuestos Tipo Valor Agregado, la cual señala que “*técnicamente es recomendable promover la neutralidad del impuesto tipo valor agregado a fin de no causar distorsiones en la economía*”.

⁷ SÁENZ Rabanal, María Julia. *Afectación de las ‘gratuidades’ en materia de Impuesto General a las Ventas (El Retiro de Bienes)*. En: Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público. Libro Homenaje a Luis Hernández Berenguel. Edición 1. Lima: Instituto Peruano de Derecho Tributario: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010. 1059 p.

⁸ RISSO Montes, Carolina. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: El Crédito Fiscal en el Impuesto General a las Ventas Peruano. En: *VII Jornadas Nacionales de Derecho Tributario*, 41 (2003). 315 p.

⁹ Actualmente, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se encuentra conformada por los siguientes países: Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador.

Añade la referida Decisión 599 que *“la neutralidad (...), se materializa en el derecho al crédito fiscal, por el cual el empresario tiene el derecho a restar de los impuestos generados por las operaciones gravadas que realice, los impuestos repercutidos o trasladados por la compra o importación de bienes o la utilización de servicios”*.¹⁰

La neutralidad del IGV se mantiene respecto al empresario cualquiera sea la magnitud de la tasa del IGV, pues los empresarios pagan el impuesto generado por sus propias ventas, previa deducción del impuesto que ha gravado sus adquisiciones, lo que hace que se mantenga la misma ganancia. En cambio, el consumidor final, quien no puede descargar el impuesto que se le traslada en el precio de venta, debe asumirlo, por lo que la magnitud de la tasa le afecta económicamente al tener que pagar un mayor precio.

Señala Maria Julia Sáenz que, *“a fin de evitar estas distorsiones, sobre todo la relativa a la acumulación, la teoría del valor agregado cuenta con un sistema de deducciones denominado crédito fiscal, que no es otra cosa que permitir al adquirente de bienes o servicios que se encuentran en la cadena de producción y distribución, deducir de la base del impuesto el impuesto que gravó las adquisiciones de bienes y servicios en la etapa y transacción anteriores”*.¹¹

Esto ha sido señalado también por el Tribunal Fiscal a través de su Resolución 1374-3-2000, en la cual dicho tribunal indica que *“el legislador adoptó respecto al primero la técnica del impuesto plurifásico no acumulativo sobre el valor agregado calculado con el método de sustracción sobre base financiera de impuesto contra impuesto, con derecho a un crédito fiscal con deducciones amplia”*.

1.3. Crédito Fiscal

El uso del crédito fiscal es el derecho del contribuyente para deducir del IGV que le tocaría pagar por sus ventas de un determinado periodo, el IGV pagado por sus adquisiciones en el mismo lapso.

¹⁰ Cfr. Artículo 2 de la Decisión 599 - Comunidad Andina de Naciones (CAN).

¹¹ SAÉNZ Rabanal, Maria Julia. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: El Crédito Fiscal. En: *VII Jornadas Nacionales de Derecho Tributario*, 41 (2003). 346 p.

El crédito fiscal constituye la principal herramienta para la determinación de impuestos que, como el IGV adoptan la técnica del valor agregado pues es a través de este instrumento que el Estado restituye al contribuyente el impuesto cargado en las etapas anteriores del ciclo de producción y distribución de bienes y servicios.

El papel del crédito fiscal es importante considerando que a través del mismo se asegura que el IGV no se desnaturalizará en un tributo ciego a los ingresos con efecto confiscatorio o que el nivel de los precios no se incrementará artificial e innecesariamente como consecuencia de la piramidación del precio y de la acumulación del impuesto. En buena cuenta, sin crédito fiscal no hay neutralidad ni recaudación justa.¹²

Señala el doctor Javier Luque que, *“en efecto, mediante la deducción del crédito fiscal se alcanza la neutralidad del IGV, pues se logra que cada contribuyente otorgue al fisco la parte del tributo que le corresponde, luego de haber deducido del Impuesto Bruto el IGV correspondiente a las adquisiciones efectuadas, evitándose de esa forma que el precio de los bienes y servicios se incremente más de lo que el fisco recauda por dicho Impuesto”*.¹³

A ello, añade Héctor Villegas que, *“es justamente la resta del crédito fiscal lo que hace que en definitiva cada etapa pague en relación al valor agregado al bien, siendo esta circunstancia la que da nombre al impuesto y lo transforma en no acumulativo”*.¹⁴

A. Requisitos para la aplicación del Crédito Fiscal

En el Perú, la normativa del IGV permite la deducción como crédito fiscal del IGV que gravó las adquisiciones realizadas por una entidad, siempre que se cumplan con los requisitos señalados para tal efecto.

¹² Cfr. LUQUE Bustamante, Javier. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: El Impuesto General a las Ventas - Tratamiento del Crédito Fiscal. En: *VII Jornadas Tributarias Nacionales de Derecho Tributario*, 41 (2003), 176 p.

¹³ *Ibid.*, 175 p.

¹⁴ VILLEGAS, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Edición 9. Buenos Aires: Ediciones Astrea, 2005. 254 p.

Así, en nuestro país sólo otorgan derecho a crédito fiscal las adquisiciones de bienes, las prestaciones o utilizaciones de servicios, contratos de construcción o importaciones que debidamente reúnan los requisitos establecidos en la Ley del IGV. Tales requisitos son los siguientes:

- Artículo 18.- Requisitos Sustanciales

“(…)

Sólo otorgan derecho a crédito fiscal las adquisiciones de bienes, las prestaciones o utilizaciones de servicios, contratos de construcción o importaciones que reúnan los requisitos siguientes:

- a) Que sean permitidos como gasto o costo de la empresa, de acuerdo a la legislación del Impuesto a la Renta, aun cuando el contribuyente no esté afecto a este último impuesto. (…).*
- b) Que se destinen a operaciones por las que se deba pagar el Impuesto”.*

- Artículo 19.- Requisitos formales

“Para ejercer el derecho al crédito fiscal, a que se refiere el artículo anterior, se cumplirán los siguientes requisitos formales:

- a) Que el impuesto esté consignado por separado en el comprobante de pago que acredite la compra del bien, el servicio afecto, el contrato de construcción.*
- b) Que en los comprobantes de pago o documentos se consignen el nombre y número del RUC del emisor, y este haya estado habilitado para emitirlos en la fecha de su emisión.*
- c) Que los comprobantes de pago, notas de débito, o los documentos emitidos por la SUNAT, hayan sido anotados en cualquier momento por el obligado al impuesto en su Registro de Compras. (…)”.*

Como puede apreciarse, los requisitos señalados pueden distinguirse entre sí por tratarse de requisitos de carácter sustancial y formal, respectivamente.

Ahora bien, partiendo de la premisa de que el cumplimiento de las formalidades establecidas por el artículo 19 de la Ley del IGV depende principalmente de contar con una razonable diligencia por parte de un

contribuyente, restringiremos el análisis únicamente a los requisitos de naturaleza sustancial toda vez que el cumplimiento o no de estos puede verificarse o no en función a hechos ajenos a la voluntad del contribuyente, como veremos a continuación.

B. Requisitos sustanciales en la norma peruana

Señala Carolina Riso que, *“el establecimiento de requisitos sustanciales para el goce del crédito fiscal responde a un objetivo técnico válido, el cual es, el asegurar que las adquisiciones sean aplicadas al ciclo de producción y distribución de los bienes y servicios, y en consecuencia, a la generación de valor agregado”*.¹⁵

La exigencia de estos requisitos persigue que cuando una entidad actúe como consumidor o usuario final de un bien o servicio, es decir, actúe fuera de su giro de negocio, asuma el gravamen con el IGV por el íntegro del valor de la prestación.

Puntualmente los requisitos establecidos en la norma peruana a efectos de tener derecho al crédito fiscal son dos, los cuales como se señaló previamente vienen recogidos en el artículo 18 de la Ley del IGV.

a. Que sean permitidos como gasto o costo de la empresa

De acuerdo a este requisito, solo darán derecho a crédito fiscal aquellas operaciones que se encuentran vinculadas a las actividades propias del giro de negocio de una empresa, es decir, cumplan con el principio de “causalidad” regulado en la Ley del Impuesto a la Renta.

Este principio se encuentra regulado en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta, según el cual *“A fin de establecer la renta neta de tercera categoría se deducirá de la renta bruta los gastos necesarios para producirla y mantener su fuente, así como los vinculados con la generación de ganancias de capital, en tanto la deducción no esté expresamente prohibida por esta Ley (...)”*.

¹⁵ RISSO Montes, Carolina. *op. cit.*, 318 p.

Como puede apreciarse de la norma antes citada, la causalidad de un gasto, y por tanto su deducibilidad, se verifican en función a su relación de necesidad con la generación de renta gravada o con el mantenimiento de su fuente productora.

En efecto, señala Maria Julia Sáenz que *“la falta de vinculación de la adquisición con el principio de causalidad que informa la deducibilidad del gasto en materia del Impuesto a la Renta, determina la pérdida del derecho al crédito fiscal”*.¹⁶

En este sentido señala Carolina Rizzo que, *“(…) el legislador ha optado por remitirse a la legislación del Impuesto a la Renta, bajo la consideración de que el principio de causalidad que informa la deducción de los gastos y costos para efectos del referido impuesto, asegurará la aplicación de las adquisiciones al ciclo de producción y distribución generador del valor agregado”*.¹⁷

Consideramos correcto intentar vincular las operaciones gravadas con el IGV con el IGV de los bienes o servicios que oferta una Compañía, pues de lo contrario se estaría concediendo un crédito a quien actúa como consumidor final.

No obstante, pese a que este requisito hace referencia a la naturaleza causal de los gastos, esto es, conceptualmente estos deben ser gasto o costo para una Compañía, la redacción del mismo no tiene en cuenta la existencia de límites cuantitativos establecidos en la normativa del Impuesto a la Renta aplicables a determinados gastos, respecto de los cuales una vez alcanzados determinados montos no resulta procedente la deducción de gastos, pese a que estas erogaciones hayan sido necesarias para la generación o mantenimiento de la fuente generadora de renta, es decir, cumplan con el principio de causalidad de manera conceptual (i.e., gastos recreativos, viáticos, remuneraciones a directorio, entre otros).

¹⁶ SAÉNZ Rabanal, Maria Julia. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: El Crédito Fiscal. En: *VII Jornadas Nacionales de Derecho Tributario*, 41 (2003). 352 p.

¹⁷ RISSO Montes, Carolina. *op. cit.*, 319 p.

Para evitar este tipo de inconvenientes no deseados este requisito debió ser redactado con la precisión de que las operaciones que den derecho al uso del crédito fiscal sean aquellas que por su naturaleza, puedan calificar como costo o gasto para el Impuesto a la Renta, sin consideración a elementos ajenos a su naturaleza.

b. *Que se destinen a operaciones por las que se deba pagar el Impuesto*

De acuerdo a este segundo requisito, solo darán derecho al crédito fiscal aquellas operaciones vinculadas a posteriores operaciones de venta de bienes o prestación de servicios que una realice en el mercado, esto es, que sean operaciones necesarias para poder llevar a cabo las operaciones mediante las cuales una Compañía brinde a su vez servicios o venda bienes a usuarios o compradores finales de los mismos, respectivamente.

Al respecto, señala Carolina Risso que, *“el propósito de este requisito es el de sustraer de la técnica del valor agregado a las adquisiciones que son aplicadas al ciclo de producción y distribuciones de bienes y servicios exonerados o no comprendidos en el campo de aplicación del impuesto, que no es universal. En estos casos, se atribuye al contribuyente una condición equivalente a la de consumidor final, debiendo éste soportar el íntegro de la carga impositiva del producto, al no poder deducir el impuesto incidido en las etapas anteriores”*.¹⁸

Por su parte, indica María Julia Sáenz que, *“(…) el fin de la norma es evitar que el impuesto pagado en la adquisición de un bien o servicio destinado a una operación que no generará la obligación de pagar el IGV sea deducido como crédito fiscal”*.¹⁹

Finalmente, señala Alex Córdova que, *“el derecho al crédito fiscal solo se justifica si es que en la etapa posterior del ciclo de producción y comercialización existe impuesto a pagar,*

¹⁸ RISSO Montes, Carolina. *op. cit.*, 321 p.

¹⁹ SAÉNZ Rabanal, María Julia. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: El Crédito Fiscal. En: *VII Jornadas Nacionales de Derecho Tributario*, 41 (2003). 354 p.

*pues de lo contrario, de no encontrarse gravadas las etapas posteriores se elimina cualquier riesgo de piramidación del tributo que es el fundamento principal que justifica el derecho al crédito fiscal”.*²⁰

En conclusión, la referencia al destino de las operaciones para las cuales se adquirió bienes o servicios gravados con el impuesto es correcta, pues resulta lógico que sólo generen derecho a crédito fiscal aquellas operaciones que sean necesarias para brindar aquellos bienes o servicios que son los que finalmente gravarán el consumo de usuarios o compradores finales como una manifestación de riqueza.

No obstante, es necesario precisar que la mecánica de este impuesto funciona correctamente cuando todas las operaciones incluyendo la final, esto es, aquella celebrada con el usuario o adquirente final, se encuentran gravadas. Por el contrario, esta se ve distorsionada cuando el sujeto adquiere bienes y servicios gravados con el impuesto y los destina a la realización de operaciones gravadas por un lado y exoneradas y/o inafectas por el otro, pues en estos casos, no se llega al objetivo final que consiste en gravar el valor agregado de los bienes.

Sobre ello señala el doctor Javier Luque que: *“el caso de las operaciones exoneradas e inafectas por mandato de la ley es totalmente distinto [al caso de las operaciones inafectas por naturaleza], puesto que al encuadrar en el aspecto material descrito en alguna de las hipótesis de incidencia de la ley, naturalmente deberían originar el pago del impuesto, siendo que dicha obligación no nace por disposición expresa de la propia ley; consecuentemente, en principio, estas operaciones si deberían dar derecho a la aplicación del crédito fiscal”.*²¹

²⁰ CORDOVA Arce, Alex. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: “Requisitos Sustanciales del Crédito Fiscal”. En: *VII Jornadas Nacionales de Derecho Tributario*, 41 (2003). 254-25 pp.

²¹ LUQUE Bustamante, Javier. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: El Impuesto General a las Ventas - Tratamiento del Crédito Fiscal. En: *VII Jornadas Tributarias Nacionales de Derecho Tributario*, 41 (2003), 195 p.

Es decir, este requisito resulta razonable para un caso de operaciones que se salen del circuito económico, tal como el retiro de bienes u otros supuestos similares, en los que la empresa actúa como consumidor final; pero no para el caso en que por existir inafectaciones legales o exoneraciones no se cumple este requisito pues finalmente se trata en estos casos de operaciones no destinadas a operaciones gravadas con el impuesto por decisión del legislador.

CAPÍTULO SEGUNDO: PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO PERUANO

2.1. Poder impositivo del Estado

El Poder Tributario del Estado se define como la posibilidad jurídica de crear, modifica y derogar tributos en la jurisdicción de tal Estado.

Señala Percy Barzola que *“así como el Estado tiene el poder tributario de afectar ciertos sucesos o hechos económicos, también tiene la potestad de desgravar o de eximir de la carga tributaria”*.²²

En el Perú, la Potestad Tributaria del Estado se encuentra establecida en el artículo 74 de la Constitución, dispositivo de acuerdo al cual:

*“(…) Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.
(…)”*.

De esta manera la Constitución consagra los límites al ejercicio del poder, pues la relación del Estado con sus ciudadanos no es una relación

²² BARZOLA Yarasca, Percy Denver. *Beneficios tributarios en el IGV y el Impuesto a la Renta*. Edición 1. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. 9 p.

de sujeción, sino una relación jurídica, que debe ejercerse dentro de los límites que la ley y la Constitución establecen.

Por eso, los tributos además de tener por finalidad “recaudación”, es decir, ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, pueden también tener finalidades “extrafiscales”, es decir, servir como instrumentos de la política económica general y atender a los principios y fines contenidos en la Constitución, como veremos a continuación.

2.2. Beneficios tributarios

El poder de eximir de la carga tributaria puede presentarse a través de diferentes figuras mediante las cuales el Estado puede desligarse de su potestad tributaria, dispensando del pago a los hechos realizados que estrictamente cumplen con lo hipotéticamente establecido, o, decidiendo no gravar determinados sucesos económicos, en tanto aquellos no calzan en la descripción hipotética de la norma, o rebajando la carga fiscal de algunos otros. Es así que se establecen, entre otras medidas –como deducciones, reducción de tasas, reintegro, etc.- las exoneraciones e inafectaciones.

De esta manera el Estado otorga una serie de beneficios de índole tributaria en favor de determinados deudores en atención a la necesidad particular que fundamente tal beneficio sobre ellos. Tal beneficio tributario recaerá sobre la obligación tributaria nacida, ante lo cual, se presentan circunstancias dadas por ley, que hacen que la liquidación efectuada sea menor a la del resto de contribuyentes.

Al respecto, es preciso resaltar con Alejandro Menéndez que, “(...) [los beneficios tributarios] se establecen con el objeto de favorecer el logro de determinados objetivos de política económica y social. (...) En definitiva, la concesión de beneficios fiscales puede estar materialmente justificada o ser constitucionalmente legítima, siempre que la misma sea un instrumento para la consecución de estos objetivos que gozan de respaldo constitucional. (...)”.²³

²³ MENÉNDEZ Moreno, Alejandro. *op. cit.*, 84 p.

Sobre ello, es importante notar lo señalado por Carlos Giuliani quien indicó que, *“si bien el Estado puede modificar e incluso extinguir el gravamen que recae sobre una operación, se debe tener en cuenta que la dación de beneficios tributarios implica limitaciones a los principios de generalidad e igualdad, de ahí que la decisión de establecer una exoneración deba sustentarse en razones fundamentadas, y no en decisiones discrecionales”*.²⁴

Al respecto, el Tribunal Constitucional mediante sentencia recaída en el expediente 00016-2007-PI/TC señaló que:

“(…) pueden entenderse las exoneraciones tributarias como aquel régimen especial de beneficios tributarios establecido de manera discrecional, mas no arbitraria, por el Estado otorgado a determinadas personas o actividades que originalmente deberían tributar; siendo este régimen, por su propia naturaleza, temporal”.

Dentro de los principales objetivos planteados para el uso de beneficios tributarios y que dotan de legitimidad a estas medidas, se pueden mencionar, entre otros a los siguientes:

- Atraer inversión, nueva tecnología o generar empleo.
- Fomentar el desarrollo de determinadas industrias consideradas estratégicas por el Estado.
- No perder competitividad, en términos de la capacidad de atraer inversiones frente a países vecinos.
- Entrenar y desarrollar el capital humano.
- Fomentar el desarrollo de áreas geográficas deprimidas o que presentan desventajas de infraestructura o atención del Estado.

Pese a que como hemos señalado existen diversas formas de establecer beneficios tributarios, a efectos del presente estudio nos centraremos en la inafectación –legal y natural- y en la exoneración, por haber sido estas las formas que adoptó la norma materia de análisis en este estudio.

²⁴ GIULIANI Fonrouge, Carlos. *Derecho financiero*. Edición 10. Buenos Aires: La Ley, 2011. 325 p.

2.3. Clasificación

A. Exoneración:

La exoneración, es un beneficio tributario que se otorga a una actividad que se encuentra gravada por el hecho imponible, pero que pese a ello se le excluye del mandato de pago, por un determinado período, todo ello en virtud a fines extrafiscales debidamente justificados.

En efecto, señala el doctor Roque García Mullin, *“la exoneración es una situación en la que no obstante un supuesto recae en una definición genérica dada por la ley, es dispensado temporalmente de las consecuencias derivadas de tal hecho en virtud a lo dispuesto por otra norma legal por lo que se sustrae del gravamen”*.²⁵

En el caso de las exoneraciones se produce el hecho imponible, naciendo por tanto el deber de realizar el pago del tributo. Pese a ello, por razones justificadas como las señaladas precedentemente, el legislador decide que no se cumpla con el pago del impuesto, liberando al contribuyente de la carga fiscal que originalmente le correspondía asumir.

Por su naturaleza este tipo de medidas debe estar limitada en el tiempo hasta la consecución de la finalidad que fundamentó su existencia, pues no resultaría legítimo o constitucional otorgar carácter permanente a una situación en la que el fin de la norma de una exoneración ya se ha conseguido, pues ello supone un quebrantamiento del principio de generalidad y no discriminación, recogidos en la Constitución peruana.

A mayor abundamiento, nótese que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 10138-2005-PC/TC ha señalado que:

“(...) Si bien es cierto que generalmente los beneficios tributarios responden a políticas y objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, las cuales, normalmente están obligadas a tributar; también lo es que el acto

²⁵ GARCÍA Mullin, Roque. *Impuesto sobre la Renta: teoría y técnica del impuesto*. Edición 4. Santo Domingo, R.D.: República Dominicana, Secretaría de Estado de Finanzas, Instituto de Capacitación Tributaria, 1980. 185 p.

por el cual se otorga un beneficio tributario no es ni puede ser enteramente discrecional, ya que podría devenir en arbitrario (...)”.

B. Inafectación:

A diferencia del caso de las exoneraciones, en la inafectación tributaria el supuesto de hecho o circunstancia contemplada por la norma no se desencadena en la realidad, en tanto no se alcanza a configurar el hecho generador o hecho imponible.

En efecto señala Carlos Giuliani que en el caso de las inafectaciones, *“el hecho imponible o hecho generador de la obligación tributaria no existe, no se produce, no llega a realizarse, no nace”*.²⁶

El mismo Tribunal Constitucional, mediante sentencia recaída en el expediente 7533-2006-PA/TC señaló que *“(...) la inafectación implica la no sujeción de un determinado hecho a cargas tributarias. En ese sentido, jamás nació el hecho imponible, ni nunca ocurrió en el plano fáctico la hipótesis de incidencia (...)”*.

Considerando su origen, encontramos que existen dos tipos de inafectaciones. Ellas son las siguientes:

a. Inafectación natural

Se trata de supuestos que no se encuentran dentro del campo de aplicación del impuesto en tanto el hecho generador o imponible no se verifica en la realidad. Las inafectaciones naturales no necesitan de una norma legal puesto que en esos casos no nace la obligación tributaria.

Un ejemplo de ello son las cuotas que cancelan los miembros de una asociación o gremio, ya que por no tratarse de venta o prestación de servicio alguna, estarán fuera del ámbito de aplicación de la Ley del IGV.

²⁶ GIULIANI Fonrouge, Carlos. *op. cit.*, 321 p.

b. Inafectación legal

Constituyen todos aquellos casos que por disposición expresa de la ley no se encuentran afectos al pago de un determinado impuesto, es decir que por mandato de la propia ley se ha determinado su exclusión del ámbito de aplicación de un impuesto.

A diferencia de las inafectaciones naturales que no necesitan de una norma legal, las inafectaciones legales, tal como sugiere su nombre, se incluyen expresamente dentro de una norma legal, ya sea la que crea el tributo u otra posterior.

En esto se asimila esta figura a la de la exoneración pues ambas encuentran su origen en un acto legislativo. De hecho, señala Carmen Robles para el caso de la medida objeto de análisis del presente trabajo que, *“en la relación [de supuestos señalada por el artículo 2 de la Ley del IGV] encontramos no sólo casos de inafectación legal, sino de supuestos que efectivamente se encuentran gravados (esto es, dentro del ámbito de aplicación del IGV), pero que el legislador decide contemplar con el nombre de ‘inafectación’, aunque su naturaleza jurídica sea de ‘exoneración’”*.²⁷

Si bien ambas figuras consiguen un resultado de no gravamen, cada una guarda peculiaridades distintas entre sí. En efecto, en las operaciones inafectas no se verifica la realización de un supuesto gravado por la norma; por el contrario, en el caso de las operaciones exoneradas de un impuesto sí se verifica ello, sin embargo, la misma norma libera al contribuyente del deber de asumir tal impuesto.

Nótese que el propio el Tribunal Fiscal ha remarcado esta diferencia en su Resolución 559-4-97, en la cual el referido tribunal ha señalado que:

“(…) el término ‘inafectación’ se refiere a una situación que no ha sido comprendida dentro del campo de aplicación del

²⁷ ROBLES Moreno, Carmen del Pilar. Aspectos introductorios de las operaciones gravadas con el Impuesto General a las Ventas. Revista *Actualidad Empresarial*, 25. Segunda quincena de octubre de 2002: I-1.

tributo, es decir, que está fuera porque no corresponde a la descripción legal hipotética y abstracta del hecho concreto (hipótesis de incidencia), en tanto que el término 'exoneración' se refiere a que, no obstante que la hipótesis de incidencia prevista legalmente se verifica en la realidad, (...), este por efectos de una norma legal no da lugar al nacimiento de la obligación tributaria por razones de carácter objetivo o subjetivo (...)".

Considerando que en el caso de una inafectación la circunstancia gravada no se produce en la realidad, este tipo de situación no está limitada en el tiempo, en tanto es el supuesto de hecho el que no se encuentra dentro del ámbito del tributo establecido.

Por el contrario, en el caso de una exoneración, por la naturaleza "circunstancial" de su origen, esta debe razonablemente tener un tiempo de vigencia, determinado principalmente por la vigencia de las circunstancias que motivaron su origen.

Así lo establece el artículo VII del Título Preliminar del Código Tributario, el cual señala las reglas para la promulgación de beneficios tributarios. Tal texto señala que:

"La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán a las siguientes reglas:

(...)

c) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.

(...)

g) Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar".

CAPÍTULO TERCERO: SISTEMA FINANCIERO PERUANO

3.1. Importancia del sector financiero

El sector financiero es de vital importancia para la economía de cualquier país, ya que a través de éste se realizan todas las actividades financieras existentes. Así, el sistema financiero contribuye al progreso de una sociedad, ofreciendo soluciones para suplir necesidades de vivienda, estudio, trabajo, entre otros.

Sobre ello, Hugo Perea ha resaltado la importancia de un amplio acceso de la población a los productos y servicios que la banca ofrece para sostener el crecimiento económico de los países, indicando que ello se debe principalmente a las siguientes razones:

- *“Las entidades financieras reducen los costos de identificar los proyectos de inversión más rentables y de monitorear el desarrollo de los mismos. De esta manera, incentivan el ahorro pues este puede ser canalizado hacia inversiones atractivas y con menor riesgo. Un mayor ahorro implica mayores fuentes de financiamiento para la inversión, lo que favorece la acumulación de capital y, así, el crecimiento de la economía de un país.*”

*El sistema financiero amplía la gama de medios de pago, lo que facilita las transacciones. Ello impulsa el comercio y con ello la actividad económica”.*²⁸

En otras palabras, contar con un sistema financiero saludable y de general acceso por parte de la población es importante porque este sector promueve el ahorro y facilita así la inversión y la generación de actividades comerciales potenciando con ello el crecimiento de la economía.

Dicha relevancia ha sido reconocida por la misma Constitución Política del Perú la cual en su Artículo 87 ha establecido el rol del Estado como promotor y garante del ahorro público, como puede verse en el texto referido a continuación:

“El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley”.

3.2. Situación actual

Actualmente, en el Perú el Sistema Financiero se encuentra conformado de acuerdo al siguiente detalle:

²⁸ PEREA, Hugo; Tuesta, D; Ugarte, A. *Lineamientos para impulsar el Crédito y el Ahorro en el Perú. Análisis Económico, Documentos de Trabajo Número 13/01.* [en línea]: Versión 1. Madrid: BBVA Research, 2012. < https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/migrados/WP_1301_tcm346-370793.pdf > [Consulta: 12 de noviembre 2015]. 6 p.

Cuadro 1

Empresas	Número de empresas	Activos Totales S/. Millones
Sistema Financiero	67	407 990
Banca Múltiple	17	346 683
Empresas Financieras	12	10 581
Cajas Municipales	12	18455
Cajas Rurales de Ahorro y Crédito	8	709
EDPYME	11	1 596
Empresas de Arrendamiento Financiero	2	543
Entidades Estatales	2	28 980
Administradoras Hipotecarias	2	426
Factoring	1	17

Fuente: Reporte SBS a Setiembre 2015.

En el Perú la economía no está formalizada y por tanto, no está “bancarizada”²⁹. En efecto, en el Perú, el sistema financiero no tiene una sólida profundidad, pues sólo hay un pequeño porcentaje de la economía que lleva a cabo sus transacciones a través del sistema financiero, siendo por el contrario, la mayoría de la economía informal.³⁰

Ahora bien, pese a que en el Perú ha existido una tendencia positiva en cuanto a este aspecto, el Perú aún se encuentra posicionado debajo de la media regional e incluso es superado por algunos países con menores niveles de ingreso por habitante³¹, como se puede apreciar en los gráficos siguientes:

²⁹ La Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF) ha señalado que la profundización financiera o bancarización debe ser entendida como el acceso de la población a los productos y servicios que la banca ofrece.

³⁰ Véase DE SOTO, Hernando. *El misterio del capital*. Lima: El Comercio, 2000. 79 p. El autor sostiene que: “*La extralegalidad masiva no es un fenómeno nuevo sino algo que aparece cada vez que los gobiernos no logran conciliar la ley con la manera como la gente vive y trabaja*”.

³¹ PEREA, Hugo. *Lineamientos para impulsar la bancarización en Perú*. [en línea]: Versión 1. Lima: Revista Moneda No. 154 (BCRP), 2013. < <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-154/moneda-154.pdf> > [Consulta: 17 de diciembre 2015]. 10-14 pp.

Cuadro 2

Profundidad Financiera Perú	Setiembre 2015
Créditos del SF (como % del PBI)	39,35
Depósitos del SF (como % del PBI)	38,15

Fuente: Reporte SBS a Setiembre 2015.³²

Cuadro 3

País	Créditos ODCs* / PBI	Créditos Banca Comercial /PBI (%)	Depósitos ODCs* / PBI	Depósitos Banca Comercial / PBI (%)
Argentina	13,59	13,23	16,33	16,25
Bolivia	41,21	34,82	47,91	44,51
Brasil	55,25	42,35	41,99	36,40
Chile	82,88	81,96	48,53	39,87
Colombia	43,59	40,20	40,41	37,61
México	20,26	19,63	23,19	22,39
Guatemala	31,90	30,34	35,69	34,25
Uruguay	26,07	26,04	41,15	41,13
Perú	39,85	32,81	39,54	30,22

* Según la definición del Fondo Monetario Internacional, ODCs (Other Depository corporations) comprenden a los bancos comerciales, cooperativas de ahorro, instituciones microfinancieras y otras instituciones captadoras de depósitos (corporaciones y cuasi - corporaciones, excepto el banco central, cuya principal actividad sea la intermediación financiera y que tienen obligaciones en la forma de depósitos u otros instrumentos financieros incluidos en la definición del agregado monetario

Fuente: Reporte SBS a Setiembre 2015, con información tomada del Financial Access Survey (FAS) 2014 – FMI.

Frente a tal situación consideramos tal como señala Hugo Perea que, “es necesario bancarizar toda vez que, (...) el acceso a servicios

³² Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. <
<http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=49#> > [Consulta: 3 marzo de 2016].

*financieros incrementa el bienestar de las personas (...) potencia el crecimiento económico, impulsa la formalización de la economía y, a través de ello, amplía la base tributaria, ayuda a reducir la evasión y mejora la eficiencia”.*³³

Dentro de este contexto, como medida para contrarrestar esta situación adversa en el año 2013 se aprobó la Ley 29985 que regula las características básicas del Dinero Electrónico como instrumento de inclusión financiera (bancarización), la cual permite que actores, financieros y no financieros, puedan emitir y transferir dinero electrónico, constituyendo este servicio de pago una herramienta para la inclusión financiera.

3.3. Inafectación del IGV a Entidades del Sistema Financiero.

Como medida de promoción de la bancarización, puntualmente destinada a reducir los costos de las entidades financieras, el Estado ha decidido no gravar con el IGV a los intereses y otros servicios brindados por Bancos. En efecto, el inciso r) del Artículo 2 de la Ley del IGV dispone que no estén gravados con el IGV:

“r) Los servicios de crédito: Sólo los ingresos percibidos por las Empresas Bancarias y Financieras, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Cajas Municipales de Crédito Popular, Empresa de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa - EDPYME, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, domiciliadas o no en el país, por concepto de ganancias de capital, derivadas de las operaciones de compraventa de letras de cambio, pagarés, facturas comerciales y demás papeles comerciales, así como por concepto de comisiones e intereses derivados de las operaciones propias de estas empresas.

También están incluidas las comisiones, intereses y demás ingresos provenientes de créditos directos e indirectos otorgados por otras entidades que se encuentren supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones dedicadas exclusivamente a operar a favor de la micro y pequeña empresa.

³³ PEREA, Hugo; Tuesta, D.; Ugarte, A. *op. cit.*, 6 p.

Asimismo, los intereses y comisiones provenientes de créditos de fomento otorgados directamente o mediante intermediarios financieros, por organismos internacionales o instituciones gubernamentales extranjeras, a que se refiere el inciso c) del Artículo 19 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo N° 179-2004-EF y normas modificatorias”.

De acuerdo a esta norma no se encuentran gravados con el IGV los servicios de crédito y otros que califiquen como propios o inherentes al sector bancario. Esta norma previamente se encontraba regulada en el Apéndice II de la Ley del IGV, el cual contiene a los servicios exonerados del IGV. No obstante, producto de actividades de la Asociación de Bancos del Perú - ASBANC en el año 2006³⁴, se consiguió que esta medida adquiriese carácter permanente bajo la forma de una inafectación legal.

Este cambio fue realizado a través del Decreto Legislativo 965, publicado el 24 de diciembre de 2006 y que tuvo por fecha de entrada en vigencia el 1 de enero de 2007, en virtud a que de acuerdo a la exposición de motivos de tal Decreto Legislativo, *“atendiendo a que las circunstancias (...) [que motivaron la dación de dicha medida] subsisten en la actualidad, y se mantendrán en el futuro, resulta procedente inafectar el IGV a los servicios de crédito”.*

La finalidad de esta norma es hacer posible brindar servicios de calidad a un costo razonable y accesible para cualquier segmento de la población. En efecto, aunque líneas más adelante se analizará si esta medida es idónea para la obtención de tal finalidad, a primera vista el beneficio es incuestionable toda vez que con la inafectación a los intereses respecto del IGV se disminuye el pago para el cliente.

Nótese ello en el siguiente ejemplo: en el pago de una cuota por un préstamo que devenga un interés de 10%, las consecuencias de ver gravado tal componente de las cuotas con IGV o no, serán las siguientes:

³⁴ Cfr. Asociación de Bancos del Perú. *Memoria Anual 2006*. [en línea]: Versión 1. Lima: ASBANC, 2007. < http://www.asbanc.com.pe/Publicaciones/Memoria_ASBANC_2006_20110919112744421.pdf >. [Consulta: 11 de octubre 2015]. 6 p.

Cuadro 4

Escenario 1: Con IGV

Concepto	Monto
Capital	100
Interés (servicio financiero)	10
IGV (18%)	1.8
TOTAL CUOTA	111.8

Escenario 2: Sin IGV

Concepto	Monto
Capital	100
Interés (servicio financiero)	10
IGV	0
TOTAL CUOTA	110

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse la diferencia entre ambos escenarios radica en que a diferencia del primer caso (con IGV) en el segundo escenario existiría un ahorro para los usuarios de servicios financieros toda vez eliminándose el componente del IGV al mismo se reduciría el costo total de la cuota. De esta manera, reduciéndose el costo del crédito a través de esta medida se estaría promoviendo el acceso de nuevos usuarios al sistema financiero, favoreciéndose un aumento de la bancarización en el mercado local.

En efecto, el costo del crédito es un tema fundamental para el acceso de nuevos clientes al sistema financiero, resultando de la reducción del mismo a través de diversos beneficios de orden tributario un mayor acceso a tales servicios por parte de la población menos favorecida, que usualmente es el grupo poblacional que maneja sus finanzas de una manera informal.

Siendo ello así, con esta medida de inafectación es clara la finalidad del Estado de promover el acceso a los servicios financieros, pues esta medida busca fomentar una reducción de las tarifas aplicables a estos servicios, resultando por consiguiente un mayor acceso a los mismos por parte de la población menos favorecida.

3.4. Legislación comparada

Si bien en el Perú resulta razonable la existencia de una norma de esta naturaleza en atención a la poca bancarización existente, no es privativo de nuestro país el alcance bajo el cual se exoneran o inafectan los servicios financieros. En efecto, la práctica internacional indica que no es frecuente la imposición del IGV a los servicios financieros.

Por ejemplo, en los países de nuestra región no se aplica un gravamen con el IGV sobre los servicios financieros.

Cuadro 5

País	IGV a servicios financieros
Bolivia	No
Brasil	No
Chile	No
Colombia	No
Rep. Dominicana	No
Ecuador	No
Guatemala	No
Perú	No
Panamá	No
Uruguay	No
Venezuela	No

Fuente: Elaboración propia

Además, de acuerdo a Parthasrathi Shome, en casi todos los países de la OECD se exoneran las operaciones con cuentas bancarias que incluyen intereses y cargos, la colocación de créditos, las garantías financieras, intereses y cargos de tarjetas de crédito, y la emisión, venta, transferencia o recibo de bonos, acciones y certificados de depósito.³⁵

En Noruega, todos estos servicios no forman parte del campo de aplicación del impuesto. En México y Japón se gravan algunos de estos servicios pero limitadamente. En la OECD, cargos y comisiones explícitas (cargo por alquiler de cajas de seguridad, cargos por servicios de fideicomiso, comisiones por compra y venta de valores, cargos por emisión de cheques, comisiones por asesoría financiera) están comúnmente gravados con el IGV.

³⁵ Cfr. SHOME, Parthasrathi. *Tax Policy Handbook*. FMI, 1995. 156 p.

3.5. Caso peruano: Fundamentos de inafectación legal a los servicios financieros

Siendo viable la existencia de inafectaciones legales y/o exoneraciones en un sistema tributario, es necesario conocer qué razones fundamentan la medida de inafectación del IGV a los servicios financieros vigente en la normativa peruana pues como se señaló las inafectaciones y exoneraciones no pueden fundamentarse en criterios arbitrarios, sino que por el contrario estas deben encontrarse debidamente fundamentadas en propósitos perseguidos por el Estado para resultar válidas.

Sobre ello, encontramos que en el texto de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 965 – norma que estableció la inafectación a los servicios financieros en el Perú -, se recogen los dos siguientes argumentos:

- a. Imposibilidad de determinar la base imponible en los servicios financieros

La Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 965 señala que la inafectación del IGV sobre los servicios de crédito se fundamenta en la complejidad práctica para determinar el valor agregado a gravar.

En efecto, tal documento señala que la medida de inafectación a tales servicios “*obedece a que la determinación del valor agregado en el caso de los servicios financieros es sumamente compleja, resultando difícil la identificación de los costos operativos en cada una de las principales operaciones, optándose por tanto por su desgravación*”.

Asimismo, añade que “*es pertinente tener en cuenta que los intereses que cobran las empresas del sistema financiero (tasas activas) por los servicios de crédito que brindan a sus clientes, no sólo se determinan a partir del costo de los insumos y el margen de utilidad originados en el propio servicio, sino que además incorporan elementos adicionales (...) que por su naturaleza no necesariamente deben ser considerados dentro de la base imponible del impuesto; siendo que aun cuando se pudiera identificar el valor*

agregado, su incorporación dentro del sistema de créditos y débitos es sumamente complicada”.

Como podemos ver el legislador peruano ha optado por no gravar los servicios financieros debido a la complejidad para determinar el valor agregado de las transacciones. Señala Martín Fernández que esta idea reposa en que *“el valor añadido en estos servicios se calcula por diferencia entre tipo de interés que se cobra a los prestatarios y el tipo de interés que se paga a los depositantes. Al tratarse de magnitudes globales resulta bastante complejo determinar el valor individualizado de los servicios prestados a cada cliente”*³⁶.

Cabe referir que Parthasrathi Shome también se ha pronunciado sobre este punto indicando que, *“en un sistema tributario bien diseñado, el IVA (IGV en el Perú) se aplicaría a todas las modalidades de consumo, incluidos los servicios financieros. No obstante, en la práctica es difícil aplicarlo a los servicios financieros, principalmente debido a la dificultad de medir el valor agregado vinculado con los mismos”*.³⁷

Es decir, la experiencia internacional recoge esta medida señalando que para evitar el problema de determinar la base sobre la cual aplicar el gravamen con el IGV, la mayor parte de los servicios financieros cuyo precio no se establece en función de una comisión explícita se considerarán no gravados con el IGV.

Cabe señalar que similar a este argumento, se encuentra en la doctrina un argumento referido a la carencia de valor agregado en estos servicios.

Así, indica Walker Villanueva que en principio las operaciones de préstamo no manifiestan ningún valor agregado a nivel del proveedor, debido a que en el mero hecho de establecer un interés como costo del capital financiado, existe únicamente una

³⁶ MARTÍN Fernández, Miguel et Gonzales Gallego, Carmen. Los tributos sobre el sector Bancario. En: *El futuro del Sector Bancario - Papeles de Economía Española*, 130. 2011: 105 p.

³⁷ SHOME, Parthasrathi. *op. cit.*, 174 p.

transferencia de recursos, no habiendo valor agregado al no realizarse un mayor aporte en el prestador del servicio financiero.³⁸

Asimismo, añade que en todo caso el consumo se pospondrá hasta que el usuario del servicio destine los recursos financiados a la adquisición de bienes o servicios, momento en que recién debiera surgir la afectación con el IGV.

En efecto, indica Walker Villanueva citando a Isabel Menéndez que, “*si un consumidor presta directamente a otro consumidor y no proporciona ningún servicio de intermediación, la carga del interés no es parte del consumo y no debe sujetarse a imposición [...] el interés es [...] el pago exigido por el prestatario para retrasar su consumo y como no representa valor añadido ni debe sujetarse al IVA*”.³⁹

No obstante, este último argumento no ha sido recogido por la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 965, norma que introdujo el régimen de inafectación del IGV a los servicios financieros.

b. Favorecimiento a sectores no incluidos en el sistema financiero

Por otro lado, debido a que el aplicar el IGV sobre una operación supone el incremento –en 18%– del precio final del bien o servicio prestado, se sostiene que en el caso de servicios financieros el gravamen con el IGV perjudica a los clientes pues éstos no pueden tomar como crédito el impuesto que grava a tales servicios.

Así, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 965 explica que una razón más para no gravar a los servicios con el IGV radica en evitar un encarecimiento de estos servicios de cara a sus usuarios finales. Efectivamente, tal texto señala que, “*(...) la afectación [de los servicios financieros con el IGV] supondría un encarecimiento de los servicios de crédito otorgados a personas naturales, quienes al ser consumidores finales no lograrían*

³⁸ Cfr. VILLANUEVA Gutiérrez, Walker. *Tratado del IGV – Regímenes General y especiales*. Edición 1. Lima: Instituto Pacífico, 2014. 794 p.

³⁹ Ibid. 794 p.

trasladar el IGV, lo que podría generar un proceso de desintermediación financiera, trayendo como consecuencia la utilización de canales informales para la obtención de créditos”.

La medida se justifica por razones de índole socio-económica, ya que la plena sujeción al IGV de las comisiones e intereses de los préstamos incrementaría, sin duda, el coste de financiación de los hogares. Sobre ello, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea⁴⁰ señaló que, “(...) [respecto a] *los motivos que sirven de fundamento al establecimiento de exenciones del IVA a favor de las operaciones [financieras] se desprende que estas exenciones tienen la finalidad de (...) evitar un aumento del coste de crédito al consumo”.*

Consideramos que este último argumento coincide en la necesidad promover la bancarización tan –como hemos explicado anteriormente- necesaria para el sistema financiero peruano. En este sentido, la norma resultaría apropiada para hacer frente a la informalidad existente en el país.

3.6. Delimitación subjetiva de beneficio tributario

En nuestra legislación, la Ley del IGV ha optado por inafectar de tal impuesto a los préstamos de entidades bancarias y financieras, comprendiendo técnicamente a todas las empresas de operaciones múltiples comprendidas en el artículo 16-A de la Ley 26702.

En efecto, la inafectación aplica a entidades Bancarias y Financieras, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Cajas Municipales de Crédito Popular, Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa – EDPYME, Cooperativas de Ahorro y Crédito y Cajas Rurales de Ahorro y Crédito.

Existen autores que ello sería incorrecto pues el tratamiento fiscal se debería dar en función al tipo de servicio y no del prestador del mismo, pues sólo así el IGV respetaría la equidad horizontal y no favorecerá una opción de financiamiento frente a otra, vulnerándose así

⁴⁰ Cfr. apartado 21 de sentencia de 10 de marzo de 2011, Asunto C-540/09, *Skandiviska Enskilda Banken AB*.

el principio de neutralidad que caracteriza al IGV como un impuesto al consumo general.

Así por ejemplo señala el doctor Guillermo Grellaud que, “*por equidad y simetría, si dos operaciones tienen la misma naturaleza deberían recibir el mismo tratamiento fiscal. Así, los intereses generados por un préstamo deberían estar igualmente gravados, exonerados o inafectos, sin diferenciar en que quien lo efectúe sea una entidad financiera o una empresa comercial*”.⁴¹

Sin embargo, considero que este tratamiento debe aplicar únicamente para entidades del sistema financiero, pues recordando que la finalidad de la norma se encuentra en promover la bancarización del sistema financiero peruano, son estas entidades quienes por su especialidad de intermediación financiera pueden lograr tal fin, no por el contrario entidades distintas a las bancarias.

Por ello, incluir en el ámbito de aplicación de esta medida a entidades cuya función no se encuentra vinculada a la intermediación financiera, no coadyuvaría a la reducción de la informalidad en el país. En ese sentido, no existiría sustento para aplicar a estas entidades el beneficio tributario aplicable a los servicios brindados por entidades financieras.

3.7. Delimitación objetiva de beneficio tributario

Como vimos anteriormente, el texto de la norma básicamente es el siguiente:

“Los servicios de crédito: Sólo los ingresos percibidos por las Empresas Bancarias (...) domiciliadas o no en el país, por concepto de (...) comisiones e intereses derivados de las operaciones propias de estas empresas”.

De acuerdo a ello, la inafectación abarca a los servicios brindados en el marco de operaciones “propias” de las entidades del sistema financiero. Tales operaciones se encuentran listadas en el artículo 221 de

⁴¹ GRELLAUD, Guillermo D. *IGV a los intereses*. Diario El Peruano. Lima: 19 Junio de 2013. 23 p.

la Ley General de Banca – Ley 26702, quedando exceptuadas del régimen de beneficio las operaciones previstas en el Decreto Legislativo 965.⁴²

Los servicios prestados por entidades del sistema financiero se encuentran sujetos al régimen señalado en el cuadro siguiente:

Cuadro 6

ACTIVIDADES BANCARIAS (LEY 26702)	NO SE ENCUENTRA INAFECTA CON EL IGV (Decreto Legislativo No 965)
OPERACIONES DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	
OPERACIONES ACTIVAS	
Otorgar sobregiros o avances en cuenta corriente	Inafecto
Otorgar créditos directos	Inafecto
Conceder préstamos hipotecarios y prendarios	Inafecto
Emitir, avisar, confirmar y negociar cartas de crédito o a plazo	Inafecto
Otorgar créditos pignoratícios con alhajas u otros objetos de oro y plata	Inafecto
Arrendamiento financiero	Gravado
Descontar y conceder adelantos sobre letras de cambio, pagarés y otros documentos comprobatorios de deuda	Inafecto
Realizar operaciones de factoring	Inafecto
Expedir y administrar tarjetas de crédito	Inafecto
Otorgar avales, fianzas y otras garantías	Inafecto

⁴² De acuerdo a la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 965, se encuentran excluidas del inciso r) del Artículo 2° de la Ley del IGV, las operaciones siguientes:

- a) Custodia de bienes y valores.
- b) Alquiler de cajas de seguridad.
- c) Comisiones de confianza referidas en el Artículo 275 de la Ley 26702.
- d) Arrendamiento financiero.
- e) Asesoría financiera sin que ello implique manejo de dinero de sus clientes o de portafolios de inversiones por cuenta de éstos.
- f) Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.
- g) Poderes generales y especiales para administrar bienes.
- h) Representación de dueños de acciones, bonos y valores.
- i) Operaciones que efectúen las empresas subsidiarias de los bancos.

OPERACIONES PASIVAS	
Recibir depósitos a la vista	Inafecto
Recibir depósitos a plazos y de ahorros	Inafecto
Emitir cheques de gerencia	Inafecto
Emitir órdenes de pago	Inafecto
Emitir cheques de viajero	Inafecto
Aceptar letras de cambio a plazos	Inafecto
SERVICIOS BANCARIOS	
Custodia de bienes y valores	Gravado
Alquiler de cajas de seguridad	Gravado
Promover operaciones de comercio exterior y brindar asesoría integral en esa materia	Inafecto
Servir de agente financiero para la colocación y la inversión en el país de recursos externos	Inafecto
Aceptar y cumplir comisiones de confianza que se detallan en el Artículo 275 de la Ley	Gravado
Prestar servicios de asesoría financiera sin que ello implique manejo de dinero de sus clientes o de portafolios de inversiones por cuenta de éstos	Gravado
Operar en moneda extranjera	No aplica
Comprar, mantener y vender oro	No aplica
Actuar como fiduciarios en fideicomisos	Inafecto
Emitir certificados bancarios en moneda extranjera y efectuar cambios internacionales	No aplica
Poderes generales y especiales para administrar bienes	Gravado
Representación de dueños de acciones, bonos y valores	Gravado
Efectuar cobros, pagos y transferencias de fondos	Inafecto
INVERSIONES INSTITUCIONALES Y DERIVADOS FINANCIEROS	
Comprar, conservar y vender acciones de bancos u otras instituciones del exterior que operen en la intermediación financiera o en el mercado de valores	No aplica
Emitir y colocar bonos	Inafecto
Adquirir, conservar y vender valores representativos de capital que se negocien en algún mecanismo centralizado de negociación e instrumentos representativos de deuda privada	No aplica
Adquirir, conservar y vender acciones de las sociedades que tengan por objeto brindar servicios complementarios o auxiliares, a las empresas y/o sus subsidiarias	No aplica

Adquirir, conservar y vender, en condición de partícipes, certificados de participación en los fondos mutuos y fondos de inversión	No aplica
Comprar, conservar y vender títulos representativos de la deuda pública, interna y externa, así como obligaciones del Banco Central	No aplica
Comprar, conservar y vender bonos y otros títulos emitidos por organismos multilaterales de crédito de los que el país sea miembro	No aplica
Comprar, conservar y vender títulos de la deuda de los gobiernos	No aplica
Adquirir y negociar certificados de depósito emitidos por una empresa, instrumentos hipotecarios, warrants y letras de cambio	No aplica
Celebrar contratos de compra venta de cartera	No aplica
Actuar como originador en procesos de titulización mediante la transferencia de bienes muebles, inmuebles, créditos y/o dinero	No aplica
Realizar operaciones de financiamiento estructurado y participar en procesos de titulización	Inafecto
Efectuar operaciones con productos financieros derivados	No aplica

Fuente: VILLANUEVA Gutiérrez, Walker. Tratado del IGV – Regímenes General y especiales. Capítulo XXXVI: El IGV en los servicios financieros. Edición 1. Lima: Instituto Pacífico. 2014. 801-802 pp.

Como críticas a la redacción de la norma, se puede señalar tal como hace Walker Villanueva que, “(...) *la dicción literal* [del inciso r) del artículo 2 de la Ley del IGV] *no tiene ningún sentido en el contexto actual de la Ley del IGV, porque la compraventa de letras de cambio, pagarés y papeles comerciales son operaciones no sujetas al IGV en la medida que los títulos valores y valores mobiliarios no tienen la condición de bienes muebles, de modo que la única frase que interesa a fines de delimitar el alcance de la inafectación es la última oración del artículo 2 [inciso] r), ‘así como por concepto de comisiones e intereses derivados de las operaciones propias de estas empresas’*”.⁴³

Añade el doctor Villanueva que, “*un segundo defecto de la norma es que en su encabezado tiene como título ‘servicios de crédito’, lo que*

⁴³ VILLANUEVA Gutiérrez, Walker. *op. cit.*, p. 797.

*no guarda coherencia con el contenido de la norma, que hace referencia a ‘comisiones e intereses derivados de las operaciones propias de estas empresas’, con lo cual el comando normativo del supuesto de inafectación no comprende solo los servicios de crédito sino todas las operaciones propias de estas entidades”.*⁴⁴

Por último, señala Walker Villanueva que, “*teniendo en cuenta la multiplicidad de operaciones que pueden realizar las entidades financieras y bancarias y atendiendo a las razones expuestas anteriormente las operaciones de intermediación financiera (activas y pasivas) no deberían estar sujetas al IGV, mientras que los servicios bancarios accesorios y directamente vinculados a las operaciones de intermediación financiera deberían tener el mismo tratamiento*⁴⁵, *mientras que los servicios bancarios que ninguna relación tienen con esta función de intermediación financiera, deberían estar sujetos al impuesto*”.⁴⁶

⁴⁴ Ibid, p. 798.

⁴⁵ Artículo 135 1, b) a g) de la Directiva No 112/2006 de la Unión Europea:

- “b) La concesión y negociación de créditos, así como la gestión de los créditos efectuadas por quienes los concedieron;*
- c) la negociación y prestación de fianzas, cauciones y otras modalidades de garantía, así como la gestión de las garantías de créditos efectuada por quienes los concedieron;*
- d) las operaciones, incluida la negociación, relativas a depósitos de fondos, cuentas corrientes, pagos, giros, créditos, cheques y otros efectos comerciales, con excepción del cobro de créditos;*
- e) las operaciones, incluida la negociación, relativas a las divisas, los billetes de banco y las monedas que sean medios legales de pago, con excepción de las monedas y billetes de colección, a saber, las monedas de oro, plata u otro metal, así como los billetes, que no sean utilizados normalmente para su función de medio legal de pago o que revistan un interés numismático;*
- f) las operaciones, incluida la negociación, pero exceptuados el depósito y la gestión, relativas a acciones, participaciones en sociedades o asociaciones, obligaciones y demás títulos - valores, con excepción de los títulos representativos de mercaderías y los derechos o títulos enunciados en el apartado 2 del artículo 15;*
- g) la gestión de fondos comunes de inversión definidos como tales por los Estados miembros”.*

⁴⁶ VILLANUEVA Gutiérrez, Walker. *op. cit.*, p. 796.

Independientemente a las dos primeras críticas, consideramos que la literalidad del texto de la inafectación del IGV a los servicios financieros excede del fundamento que originó esta medida, pues para ser coherentes con la finalidad perseguida – fomentar un mayor acceso al sistema financiero -, el beneficio no debería ser aplicable a todas las operaciones propias de los Bancos, sino solo a los intereses y solo cuando estos sean pagados por personas naturales. Ello porque los otros conceptos no tienen como usuarios frecuentes a personas naturales que son el sector al que la medida busca formalizar.

CAPÍTULO CUARTO: EFECTIVIDAD DE BENEFICIO TRIBUTARIO AL SECTOR BANCARIO

Habiendo revisado los fundamentos de la medida de inafectación legal a los servicios financieros en el Perú, cabe preguntarse si ésta efectivamente consigue su finalidad, esto es, favorece realmente el acceso al sistema financiero de nuevos usuarios a través de un abaratamiento o reducción de los costos en los servicios de financiamiento.

De manera previa a verificar si la inafectación a los servicios financieros significa una reducción en la tasa de interés activa, es decir, en el precio del dinero que se recibe en forma de financiamiento, conviene analizar cómo se compone o determina esta tasa.

Sobre el particular, el Banco Central de Reserva del Perú⁴⁷ señala que el costo de las tasas de interés se forma en base a los siguientes conceptos:

- El costo del dinero que es susceptible de ser “prestado”, asociado a la autoridad monetaria.

⁴⁷ Banco Central de Reserva del Perú. *El Costo del Crédito en el Perú*. [en línea]: Versión 1. Lima: BCRP, 2002. <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2006/Costo-del-credito-en-Peru-2002.pdf>> [Consulta: 1 de diciembre 2015]. 22 p.

- Los costos de transacción asociados a la operación.
- La prima de riesgo asociada al sector económico, historial de crédito y disponibilidad de garantías.
- El grado de competencia, la tasa de interés activa y las opciones de financiamiento alternativo.
- Tasa de interés en los soberanos.

En general se aprecia que estos elementos se encuentran vinculados a los costos incurridos por las instituciones financieras necesarios para poder captar fondos de ahorristas, contactar y evaluar la situación financiera de los potenciales usuarios de sus servicios.

Ahora bien, la tasa de interés activa, como el precio de todo bien o servicio integrará los costos del banco para otorgar el crédito, y añadirá un margen de utilidad por la prestación de dicho servicio.

4.1. Defectos de medida en el régimen peruano

En el caso peruano si bien es cierto la norma consigue eliminar el gravamen en el tramo final del servicio prestado, esto es, de cara al usuario final del mismo; este régimen no tiene disposición alguna que regule qué sucede con el IGV que gravó las adquisiciones de bienes o uso de servicios que hubiere requerido una institución financiera para poder brindar sus servicios.

Efectivamente, con la finalidad de poder prestar sus servicios, al igual que cualquier otra entidad, las entidades financieras adquieren bienes (i.e. compra de materiales diversos, equipo tecnológico, entre otros), y contratan diversos servicios (luz, agua, alquiler de inmuebles, servicios de vigilancia, entre otros).

Siendo que tales operaciones (compra de bienes y uso de servicios) se encuentran afectas al IGV, éstas suponen la traslación económica de dicho impuesto a las entidades financieras.

Conceptualmente, el impuesto asumido por las instituciones financieras debería ser recuperado a través del mecanismo de compensación del crédito fiscal, es decir, mediante la aplicación de dicho crédito contra el impuesto bruto generado por las instituciones financieras en sus operaciones gravadas.

Sin embargo, en el caso de las instituciones financieras, el IGV asumido en sus adquisiciones gravadas no podría ser aplicado como crédito. Ello debido a dos razones:

- a) Dado que gran parte de las operaciones realizadas por las instituciones financieras con terceros se encuentran inafectas del IGV, dichas entidades no generan impuesto bruto contra el que aplicar el crédito fiscal que arrastran.
- b) Las adquisiciones efectuadas por las instituciones financieras se destinan en una importante proporción a operaciones inafectas del IGV, el crédito fiscal trasladado en tales operaciones no cumpliría con el requisito previsto en el numeral b) del Artículo 18⁴⁸ de la Ley de IGV para ser considerado deducible.

Ello genera el deber de aplicar la prorrata establecida en el inciso p) del Artículo 21 del Reglamento de la Ley del IGV⁴⁹, el mismo que surge cuando un sujeto del impuesto realiza operaciones gravadas y no gravadas, hecho por el cual sólo puede considerarse como crédito el

⁴⁸ Artículo 18.-

“Sólo otorgan derecho a crédito fiscal las adquisiciones de bienes, las prestaciones o utilizaciones de servicios, contratos de construcción o importaciones que reúnan los requisitos siguientes:

(...)

b) Que se destinen a operaciones por las que se deba pagar el Impuesto.”

⁴⁹ Artículo 21.-

“Para efecto de determinar la Renta Neta de Tercera Categoría, se aplicará las siguientes disposiciones:

(...)

p) Cuando los gastos necesarios para producir la renta y mantener la fuente incidan conjuntamente en rentas gravadas, exoneradas o inafectas, y no sean imputables directamente a unas u otras, la deducción se efectuará en forma proporcional al gasto directo imputable a las rentas gravadas.

En los casos en que no se pudiera establecer la proporcionalidad indicada, se considerará como gasto inherente a la renta gravada el importe que resulte de aplicar al total de los gastos comunes el porcentaje que se obtenga de dividir la renta bruta gravada entre el total de rentas brutas gravadas, exoneradas e inafectas”.

impuesto que la proporción del monto del impuesto que afectó a brindar servicios o vender bienes gravados.

Ello junto al primer problema señalado conlleva que el saldo resultante de aplicar la prorrata del crédito fiscal no tenga base alguna contra el cual aplicarse, o en todo caso, esta sea de una cuantía mínima.

De esta forma, a las variables o factores mencionados para determinar la tasa de interés activa, habrá que agregar el sobrecosto introducido por la mala técnica legislativa aplicada en la inafectación de los servicios bancarios, lo cual generará efectos perniciosos, toda vez que al no ser posible recuperar el IGV asumido por las instituciones financieras en sus compras gravadas, se obliga al prestador del servicio a convertir dicho crédito no deducible en un costo adicional del servicio, lo cual encarece su valor de venta frente al usuario.

Para graficar ello, veamos el siguiente cuadro de un mismo bien sujeto a los sistemas de inafectación legal:

Cuadro 7

Bienes	Sistema de inafectación o exoneración	
	Monto de compras gravadas	Crédito fiscal
Adquisiciones		
Alquiler de local	1,000.00 2,000.00	180.00 360.00
Total de compras	3,000.00	540.00
Servicios prestados	Servicios financieros	Inafecto
Costos Margen de Rentabilidad	3,000.00 3,000.00	0.00
IGV no recuperable	540.00	NA
Precio trasladado a consumidor	6,540.00	0.00

Como se observa, en un sistema de inafectaciones legales del IGV, el contribuyente inafecto incurre en adquisiciones gravadas con el impuesto (3.000 soles por la adquisición y 540 soles por el impuesto asumido). Después, como no puede descargar este impuesto trasladado como crédito fiscal, lo incorpora escondidamente en su precio de venta (6.540 soles). En consecuencia, los subsiguientes adquirentes o consumidor final estarán adquiriendo un servicio inafecto con un “IGV oculto”.

En otras palabras, al establecerse exoneraciones o inafectaciones en etapas intermedias de la cadena de producción y distribución, se impide la natural aplicación del impuesto asumido en adquisiciones como crédito fiscal, lo que supone la incorporación de dicho impuesto como parte de los costos asociados al servicio, con el correspondiente encarecimiento del mismo.

Efectivamente, a diferencia de lo que sucede en otros impuestos, en los que las exoneraciones o inafectaciones legales constituyen un beneficio fiscal para el sujeto pasivo, el hecho de que la mayor parte de las operaciones financieras estén inafectos del IGV plantea graves problemas para las entidades financieras que, como consecuencia de esta medida, pierden el derecho a deducir el IGV que soportan en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los servicios exentos.

Así, el IGV vinculado a adquisiciones se queda en poder de las entidades bancarias como un activo, pero sin posibilidad de compensación o devolución alguna, siendo por ello trasladado a los usuarios finales de los mismos.

Ello no guarda coherencia con la neutralidad del IGV, puesto que al establecerse esta medida se trunca la posibilidad de descargo del impuesto que gravó las adquisiciones efectuadas en las etapas anteriores a la etapa exenta y se obliga al vendedor o prestador del servicio, bien a convertir dicho impuesto en costo (gravable en las etapas sucesivas si la exoneración o inafectación se da en una etapa intermedia), o bien a sacrificar parte de su margen de utilidad (superposición del IGV con el Impuesto a la Renta).

El cuadro 7 también nos informa que la inafectación únicamente alcanza al “valor agregado” de 3.000 soles porque el impuesto que gravó las compras (540 soles) representa para el proveedor del bien un costo adicional que lo traslada de manera “escondida” en el precio de venta del servicio inafecto.

Tal hecho genera que los adquirentes de los bienes y servicios inafectos sean contribuyentes gravados en términos reales, pues al pagar el precio de los mismos estarán asumiendo el impuesto que gravó las fases anteriores a la inafecta, el mismo que no podrán aplicar como crédito fiscal, generando en consecuencia la acumulación de dicho impuesto con el que se deberá afectar las fases siguientes de la cadena.

Asimismo, este proveedor inafecto verá distorsionada su ganancia porque esta, en el ejemplo señalado, no es realmente 3.000 soles, sino es menos: solo 2.460 soles, pues de los 3000 del ejemplo, le corresponde a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) 540 soles como recaudación.

Es decir, la SUNAT percibe más IGV del que recibiría si la operación en todos sus tramos estuviese gravada con el IGV, lo cual podría constituir una de las razones –quizá, la principal- por la cual el Estado no ha evaluado la derogación o modificación de este régimen.

Así lo señala el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en varias sentencias, entre otras, la de 10 de marzo de 2011, Asunto C-540/09, *Skandiviska Enskilda Banken AB*, en cuyo apartado 21 señala que:

“Dicho de otro modo, la exención en el IVA de los servicios financieros adquiridos por empresarios o profesionales tiene incidencia recaudatoria distinta a la exención en otros impuestos, puesto que permite a la Administración Tributaria recaudar una cantidad muy superior a la que se hubiera devengado si la operación no hubiese quedado exenta de tributación.

Esta mayor recaudación se compensa, en parte, con la pérdida recaudatoria que se produce cuando el destinatario final del servicio es un particular, ya que en este caso el valor añadido en la última fase no queda sometido a tributación.

Aunque no es posible determinar a priori cual es el efecto neto de esta exención sobre la recaudación global de un determinado Estado es probable que en la mayor parte de los casos el resultado neto sea positivo. De hecho, algunos expertos afirman que “el IVA no recuperable pagado por las instituciones financieras de seguro se ha afianzado como fuente de ingresos tributarios en muchos países” y que este hecho justifica la reticencia de dichos países al cambio. En el ámbito europeo, este hecho podría explicar que los Estados Miembros no hayan alcanzado todavía ningún acuerdo sobre la opción de renuncia a la exención en el IVA de los servicios financieros y de seguros, que como es sabido, constituye uno de los tres pilares del dossier de la propuesta de Directiva (COM (2007) 747) y Reglamento (COM(2007) 746) sobre el tratamiento en el IVA de los servicios financieros y de seguros que la Comisión adoptó hace más de cuatro años y que todavía se está debatiendo”.

Entonces la medida de inafectación a los servicios financieros actualmente vigente en el Perú no permitiría cumplir con la finalidad esta –recogida en la exposición de motivos de la norma - por la que fue establecida, pues contrariamente a esta consigue encarecer los servicios financieros, generándose una incidencia económica por el “IGV encubierto” en la capacidad contributiva del consumidor final de bajos ingresos.

Es necesario señalar que el sistema de inafectación legal a los servicios financieros, en tanto genera un “IGV encubierto”, resulta confiscatorio de la capacidad contributiva del consumidor final de bajos ingresos, pues sus ingresos deben ser disponibles para sus consumos indispensables y no para el pago de impuestos.

La capacidad contributiva es el presupuesto a partir del cual el deber de contribuir es exigible a los ciudadanos. Si alguien no cuenta con dicha aptitud, el Estado no podría requerirle el pago de tributos. Si la presión tributaria que recae sobre un contribuyente excede su capacidad contributiva, generando que se desprenda de una parte sustancial de su patrimonio o de sus legítimas ganancias para hacer frente al pago de tributos, nos encontramos ante una carga tributaria confiscatoria.

Es decir, de acuerdo a la problemática señalada, la norma ya no sólo resultaría no idónea o contraproducente para conseguir su finalidad, sino que en último término resultaría inconstitucional por transgredir el

principio de no confiscatoriedad consagrado en el artículo 74 de la Constitución peruana, el mismo que establece en su segundo párrafo que, “ningún tributo puede tener carácter confiscatorio”.

4.2. Otras consideraciones

- Adicionalmente, cabe señalar que a través del Decreto Legislativo 1177, el legislador peruano como medida de “promoción del acceso a la vivienda” ha reducido los servicios gravados con IGV, exonerando de tal impuesto al arrendamiento financiero sobre viviendas y a las cuotas por capitalización inmobiliaria.⁵⁰

Esta medida consigue empeorar la situación actualmente existente pues reducir aún más la cantidad de servicios gravados con el IGV brindados por entidades bancarias, y que por tanto permiten en alguna medida aplicar el crédito fiscal de adquisiciones.

- Cabe señalar que como medida paliativa, en algunos casos los bancos han venido aplicando este crédito como gasto en virtud a lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley del IGV, el mismo que establece que:

“Artículo 69.-

El IGV no constituye gasto ni costo para efectos de la aplicación del Impuesto a la Renta, cuando se tenga derecho a aplicar como crédito fiscal”.

Esta norma, haciendo una lectura *contrario sensu*, señala que cuando no se tenga derecho a aplicar como crédito fiscal un concepto o monto dinerario, el mismo puede constituir costo o gasto para efectos del Impuesto a la Renta.

La aplicación de tal medida genera un relativo alivio de la carga fiscal para las compañías del sector bancario, pues en virtud a ello se consigue reducir en cierta medida la base imponible del Impuesto a la Renta. El efecto asociado a la aplicación de esta

⁵⁰ La medida referida exonera del IGV por 3 años a los referidos conceptos. La medida rige desde el 1 enero 2016.

mecánica es menor al del uso directo del crédito fiscal, pues en este caso el impacto es de 100% en favor de una Compañía, mientras que en el caso de la deducción como gasto de tal concepto, el impacto es de 28% (tasa actualmente vigente del Impuesto a la Renta corporativo o de tercera categoría).

- Por otro lado, cabe señalar que el acuerdo de Basilea III⁵¹ excluye a nivel internacional de la cuenta del activo al concepto de IGV acumulado por las entidades bancarias por no ser susceptible de recuperación bajo ninguna modalidad.

El crédito fiscal constituye un activo para una Compañía, toda vez que en principio será aplicado en favor de aquella cuando la misma realice operaciones gravadas con el impuesto. En ese sentido, constituye una obligación (del Estado) a favor.

En efecto, en virtud de este acuerdo elimina de la cuenta del activo a los montos acumulados por crédito fiscal acumulado, pues por tratarse de un activo irrecuperable, no representan liquidez efectiva con la cual puedan contar los bancos en situaciones desfavorables como la sucedida en la crisis de 2008. Señala este documento que:

*“69. Al calcular el capital Ordinario de Nivel 1 (...). Todos los demás activos tales, por ejemplo, (...) créditos fiscales no utilizados, se deducirán íntegramente una vez restados los impuestos diferidos según se ha descrito”.*⁵²

Con ello se aprecia que contar con créditos irrecuperables ya no reporta ni siquiera una utilidad indirecta a las entidades financieras, toda vez que por no computar dentro del activo de una entidad financiera no podrá tampoco aplicar como un punto

⁵¹ Basilea III surge como respuesta al colapso económico del año 2008. Este acuerdo busca que las entidades financieras cuenten con un margen de liquidez suficiente para hacer frente a escenarios adversos como el sucedido en dicha crisis.

⁵² Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. *Basilea III: Marco Regulator Global para reforzar los Bancos y Sistemas Bancarios*. [en línea]: Versión 1. Basilea: Banco de Pagos Internacionales. Diciembre de 2010 (Revisión junio de 2011). <http://www.bis.org/publ/bcbs189_es.pdf>. [Consulta: 2 de febrero 2016]. 23 p.

de referencia para establecer que ratio de colocaciones puede realizar esta entidad.

4.3. Alternativa de solución

Para mitigar estos efectos en el precio de venta de los servicios financieros que se quiere beneficiar debe sustituirse el sistema actual de inafectación legal por el sistema de tasa “cero” por ciento (0%), pues este último podrá evitar la acumulación del impuesto en el precio del bien o servicio beneficiando al adquirente o consumidor final y no conlleva un sacrificio de ganancias por parte del empresario.

La aplicación del crédito fiscal evitará, entonces, que el contribuyente se vea obligado a incorporar en el precio como parte de los costos, al impuesto que gravó la adquisición de los bienes y servicios, ocasionando de este modo la acumulación del impuesto y, por ende, la piramidación de precios; o, si esto no fuese posible, a sustraer el impuesto de su margen de utilidad, convirtiéndose de este modo el tributo en un impuesto ciego a los ingresos que, en superposición al Impuesto a la Renta, puede generar efectos confiscatorios.

En resumen, la correcta aplicación del crédito fiscal permite que el IGV sea neutral respecto de la configuración de los precios, no genere distorsiones a lo largo de la cadena de producción y distribución de bienes y servicios e incida económicamente sobre el consumidor final.

Nótese ello en el siguiente cuadro:

Cuadro 9

Bienes	Sistema de inafectación o exoneración	
	Monto de compras gravadas	Crédito fiscal
Adquisiciones		
Alquiler de local	1,000.00 2,000.00	180.00 360.00
Total de compras	3,000.00	540.00
Servicios prestados	Servicios financieros	Con tasa 0% de IGV
Costos	3,000.00	
Margen de Rentabilidad	3,000.00	
IGV no recuperable	0.00	0.00
Precio trasladado a consumidor	6,000.00	NA

Podemos observar en el cuadro precedente que la tasa cero resulta más conveniente para el consumidor y el empresario, ya que el adquirente paga un menor precio final del bien 6.000 soles y no 6.540 si estuviera inafecto. También significa una mayor ganancia para el proveedor del bien, exactamente 3.000 soles y no 2.460 si estuviera inafecto.

Una recaudación de la Sunat de 0 soles –en resumen, el sistema de tasa cero– no produce efectos distorsionadores en el precio de venta del bien para el adquirente o consumidor final ni en las ganancias del proveedor del bien.

Es decir, un sistema de inafectación legal del IGV respecto de los servicios financieros transgrediría el principio de neutralidad del IVA, ya que las empresas bancarias, al no tener derecho al crédito fiscal no derecho a la devolución del impuesto pagado en sus adquisiciones, lo añaden en el precio de los servicios brindados a los usuarios finales, y se produce un efecto de acumulación.

Al respecto señala Córdova que lo apropiado es gravar con tasa ‘cero’ los bienes y servicios que el Estado desea ‘exonerar o inafectar’, lo cual otorga al sujeto del impuesto derecho al crédito fiscal. Así no hay acumulación del impuesto en el precio de los productos.⁵³

Asimismo, en tal supuesto, no existiría deber de efectuar una prorrata a efectos de determinar una proporción de crédito fiscal a que tendría derecho aplicar una entidad financiera, pues en estricto todas las operaciones bancarias se encontrarían gravadas con el impuesto (aunque con diferentes tasas).

En este escenario, la fórmula prevista en el literal b) del artículo 18 de la Ley del IGV podría mantenerse en los términos en que actualmente se encuentra redactada, pues bajo la misma, al pasar a constituir inafectaciones legales en operaciones gravadas, conferirían de suyo derecho al crédito fiscal.

No obstante, nótese que estando los servicios bancarios gravados con tasa 0%, tales operaciones no generarían débito fiscal pues de nada serviría que se permita a las entidades financieras tener derecho a crédito fiscal por todas sus adquisiciones, si luego no tendrá una base contra la cual aplicar tal crédito.

En ese sentido, adicionalmente a esta medida sería necesario permitir a las entidades financieras recuperar el crédito fiscal asumido en adquisiciones gravadas mediante su restitución en efectivo (devolución), o mediante su compensación contra otros tributos generados por estas entidades.

Atendiendo a la problemática antes expuesta, a través del análisis efectuado en este estudio se propone incorporar al sistema tributario peruano un mecanismo para que las instituciones financieras recuperen el IGV que les haya sido trasladado en adquisiciones gravadas y que no pueda ser deducido como crédito fiscal por encontrarse asociado a operaciones inafectas del dicho impuesto, ya sea a través de una devolución en efectivo, o de la autorización para su compensación contra otros impuestos (i.e., Impuesto Temporal a los Activos Netos, Pagos a Cuenta del Impuesto a la Renta, Impuesto a la Renta mismo, entre otros).

⁵³ Cfr. CÓRDOVA Arce, Alex. *op. cit.*, 63 p.

En el caso se permita a las entidades financieras la restitución y/o compensación del IGV contra otros impuestos, se prevendrá el encarecimiento de los servicios financieros, toda vez que ya no existiría la necesidad de incorporar el crédito fiscal no recuperable como un costo fijo de dichos servicios, ni de trasladar el referido impuesto a sus usuarios.

Es decir, con la restitución o compensación de dicho impuesto se suple la imposibilidad de recuperar el crédito fiscal no deducible mediante su traslado al consumidor final, lo que previene el encarecimiento del precio de los servicios financieros.

Tal propuesta permitiría eliminar cualquier rezago de la aplicación del IGV a los servicios financieros, pues si bien actualmente dichos servicios no se encuentran gravados con el IGV, la incorporación del crédito fiscal no deducible como costo en dicho servicios, encarece su valor trasladable a los usuarios finales.

Cabe añadir que el mecanismo propuesto constituye una alternativa para recuperar el IGV que grave las adquisiciones de las entidades financieras, el cual naturalmente debería recuperarse mediante su aplicación como crédito contra el impuesto bruto de dichas entidades.

En este sentido, la presente propuesta no constituye propiamente un beneficio, sino únicamente una alternativa para recuperar un crédito (i.e., el crédito fiscal) que en condiciones normales debe ser restituido a los contribuyentes del IGV mediante su aplicación con el impuesto por pagar, pero cuya restitución en el presente caso se ve imposibilitada por aplicación de la inafectación prevista por la Ley del IGV.

A mayor abundamiento, cabe señalar que una regulación similar ha sido otorgada a los contribuyentes beneficiados con el Régimen Selva, el cual consisten en la devolución que hace el Estado del IGV pagado en las compras que realizan los comerciantes de la Región Selva, a sujetos afectos del resto del país, exigiendo para ello que los bienes adquiridos sean comercializados y consumidos en la misma región.⁵⁴

⁵⁴ Ley 27037 y modificatorias.

Tal medida se fundamenta en que de no realizarse esta devolución, los referidos comerciantes no tendrían otra alternativa más que incorporar el impuesto que gravó sus adquisiciones en el precio final de los bienes “exonerados” que ofrecen en el mercado de su localidad, generándose un sobre costo pernicioso de cara a los compradores finales de tales bienes.

El costo de la aprobación de una norma en tal sentido, vendría determinado por el IGV que se deberá restituir o que se permitirá compensar contra otros impuestos, a las instituciones financieras, equivalente al impuesto que le haya sido trasladado a dichas entidades en sus compras gravadas asociadas a servicios inafectos de dicho impuesto.⁵⁵

No obstante, el beneficio del cambio propuesto sería asegurar un correcto funcionamiento del IGV en los servicios financieros, al eliminarse cualquier rezago de la aplicación de impuestos indirectos en dicho sector. Ello redundaría en la reducción del costo de dichos servicios financieros trasladado a sus usuarios finales.

El Estado conseguirá así, de manera tangible, su finalidad de promoción de la bancarización en el Perú.

⁵⁵ De hecho, algunos expertos afirman que el IVA no recuperable pagado por las instituciones financieras de seguro se ha afianzado como fuente de ingresos tributarios en muchos países y que este hecho justifica la reticencia de dichos países al cambio.

CAPÍTULO QUINTO: PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS

En el Perú de acuerdo al Decreto Legislativo 1034 - Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, se entiende por prácticas colusorias horizontales los acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas realizadas por agentes económicos competidores entre sí que tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia, tales como, entre otros supuestos, la fijación concertada, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.

La concentración bancaria no se determina, en principio, por la cantidad de entidades que actúan en un sistema, sino en relación con el número de entidades que concentran la mayor parte de las operaciones activas y pasivas que se llevan a cabo en el mercado, siendo posible por ejemplo que, un mercado con doce bancos que detentan una equivalente proporción de operaciones activas y pasivas entre ellos, sea menos concentrado que un mercado donde existen veinticinco bancos, pero donde los tres primeros concentran el 80% de dichas operaciones.

Señala Luis Pizarro al respecto que, *“la concentración bancaria se puede definir como la situación de un sistema bancario en el cual, un número reducido de bancos mantiene o agrupan la mayor parte de los depósitos y créditos que se captan o colocan en dicho sistema”*.⁵⁶

⁵⁶ PIZARRO Aranguren, Luis y Rossina Caballero Muñiz. Acceso al sistema financiero y banca concentrada: ¿sacrificando corderos por leones? *Ius et veritas*, 38 año 18. 2009. 98 p.

En el caso peruano, el número de entidades bancarias que operan en el Perú es de dieciséis, de las cuales las cuatro primeras concentran aproximadamente el 80% de las colocaciones y el 85% de los depósitos del sistema⁵⁷, es decir, se trata de un mercado concentrado.

Dado el tamaño de los cuatro primeros bancos, sus acciones y políticas van a marcar la pauta del resto de bancos concurrentes a dicho mercado, existiendo una forma de interdependencia entre ellos, que podría generar situaciones potenciales de concertación.

No obstante, cabe precisar que detentar posición dominante en un mercado no es per se ilegal, sino que lo ilegal es abusar de dicha posición, causando perjuicio a los competidores y a la vez obteniendo beneficios de dicha situación, lo cual no hubiera sido posible de no detentar la posición de dominio en el mercado.

Ahora bien, es posible cuestionarse respecto de si la eliminación de tal sobre costo conllevará efectivamente a una reducción de las tasas de interés (precio pagado por los préstamos) asumidas por usuarios finales de servicios financieros, pues la existencia de concentración en el mercado bancario existente en el Perú podría estimular y propiciar la existencia de abuso de posición dominante y/o la realización de prácticas restrictivas de libre competencia por parte de las empresas que detentan la posición de concentración.

En ese sentido, los mercados bancarios concentrados pueden potencialmente representar un riesgo en el incremento de las tasas de interés activa y una disminución en la tasa de interés pasiva.

Ello es sostenido por el doctor Walker Villanueva, quien se pronuncia en contra de eliminar la medida de inafectación a los servicios financieros señalando que:

“(...) un aspecto que deben comprender los legisladores a efectos de adoptar alguna decisión sobre la eliminación sobre la eliminación de la inafectación o la no prórroga de las exoneraciones es que el gravamen de este tipo de operaciones perjudica al consumidor final y favorece a las empresas (...) bancarias y financieras.

⁵⁷ Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

(...)

*La sujeción a gravamen de las operaciones financieras daría lugar a que las Compañías proveedoras (...) no tengan operaciones no gravadas (inafectas o exoneradas) y, por lo tanto, no deban aplicar las prorratas del crédito fiscal, lo cual implicaría que tendrían derecho a recuperar el 100% del crédito fiscal de sus compras, con lo cual disminuirían sus costos y, de ser posible económicamente, el traslado del impuesto al consumidor, incrementarían sus márgenes de utilidad”.*⁵⁸

Nótese que implícitamente el autor parte de la premisa de que tales compañías incurrirían en prácticas anticompetitivas, pues de lo contrario no se entiende la razón de por qué estas no aplicarían el margen del sobrecosto eliminado a través de la medida planteada, saliendo así precios más competitivos (tasas más bajas) al mercado.

Una vez aplicada esta medida, los bancos tendrán margen para reducir el precio de los préstamos, esto es, reducir la tasa de interés de los mismos, toda vez que ya no existirá el incremento artificial de los mismos, generado por un IGV no recuperable. Ello redundará en –por lo menos potencialmente- en beneficio de los usuarios de tales servicios.

En todo caso, si una vez adoptada la medida hubiere indicios de prácticas anticompetitivas, ello deberá ser materia de fiscalización y sanción, de ser el caso, por parte del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, ente competente para sancionar prácticas colusorias.

⁵⁸ VILLANUEVA Gutiérrez, Walker. *op cit.*, p. 796.

CONCLUSIONES

1. El IGV es uno de los impuestos indirectos vigentes en el sistema tributario peruano, el cual supone adicionar al valor de venta de los bienes o servicios un monto de 18%, hecho que conlleva un incremento en el precio final cobrado a compradores o usuarios finales de tales bienes o servicios.

El mismo por tratarse de un impuesto indirecto el mismo debe ser neutral, es decir, no debe ser un elemento que distorsione la conformación de precios en el mercado.

2. En los últimos quince años, el Perú ha crecido en términos económicos. Sin embargo, todavía existe un conjunto de aspectos que necesitan mejorarse, importantes para potenciar el crecimiento y su sostenibilidad futura. Uno de ellos es la profundización financiera, o bancarización, entendida como el acceso de la población a los productos y servicios que la banca ofrece.

Por ello, en el inciso r) del Artículo 2 de la Ley del IGV se ha establecido una inafectación sobre la gran mayoría de los servicios brindados por entidades del sector financiero, medida destinada a reducir los costos de las entidades financieras, de manera que sea posible brindar servicios de calidad a un costo razonable y accesible para cualquier segmento de la población.

3. Conceptualmente, el impuesto asumido por las instituciones financieras en sus adquisiciones (compra de bienes y uso de servicios) debería ser recuperado a través del mecanismo de compensación del crédito fiscal, es decir, mediante la aplicación de dicho crédito contra el impuesto bruto generado por las instituciones financieras en sus operaciones gravadas.

Sin embargo, en el caso de las instituciones financieras, el IGV asumido en sus adquisiciones gravadas no podría ser aplicado como crédito. Ello debido a dos razones:

- a) Dado que las operaciones realizadas por las instituciones financieras con terceros se encuentran inafectas del IGV, dichas entidades no generan impuesto bruto contra el que aplicar el crédito fiscal que arrastran.
- b) Las adquisiciones efectuadas por las instituciones financieras se destinan en una importante proporción a operaciones inafectas del IGV, el crédito fiscal trasladado en tales operaciones no cumpliría con el requisito previsto en el numeral b) del Artículo 18 de la Ley de IGV para ser considerado deducible.

Como puede advertirse, la situación anterior genera efectos perniciosos, toda vez que al no ser posible recuperar el IGV asumido por las instituciones financieras en sus compras gravadas, se obliga al prestador del servicio a convertir dicho crédito no deducible en un costo adicional del servicio, lo cual encarece su valor de venta frente al usuario. Ello constituye una clara transgresión al principio de neutralidad.

4. Debe modificarse la norma para gravar con tasa 0% a tales servicios.

Para mitigar estos efectos en el precio de venta de los servicios financieros que se quiere beneficiar debe sustituirse el sistema actual de inafectación legal por el sistema de tasa “cero” %, pues este último evita la acumulación del impuesto en el precio del bien o servicio beneficiando al adquirente o consumidor final y no sacrifica ganancias del empresario.

Esta medida permitirá cumplir con el requisito previsto en el numeral b) del Artículo 18 de la Ley de IGV y así tener derecho al crédito fiscal.

5. Adicionalmente a ello, debe incorporarse al sistema tributario peruano un mecanismo para que las instituciones financieras recuperen el IGV que les haya sido trasladado en adquisiciones gravadas y que no pueda ser deducido como crédito fiscal por encontrarse asociado a operaciones inafectas del dicho impuesto, ya sea a través de una devolución en efectivo, o de la autorización para su compensación contra otros impuestos (i.e., Impuesto Temporal a los Activos Netos, Pagos a Cuenta del Impuesto a la Renta, Impuesto a la Renta mismo, entre otros).

Permitiendo a las entidades financieras la restitución y/o compensación del IGV contra otros impuestos, se prevendrá el encarecimiento de los servicios financieros, toda vez que ya no existiría la necesidad de incorporar el crédito fiscal no recuperable como un costo fijo de dichos servicios, ni de trasladar el referido impuesto a sus usuarios.

Todo ello deberá traducirse en una disminución de las tasas de interés (principal servicio financiero) brindado por las entidades bancarias.

6. Una vez aplicada esta medida, los bancos tendrán margen para reducir el precio de los préstamos, esto es, reducir la tasa de interés de los mismos, toda vez que ya no existirá el incremento artificial de los mismos, generado por un IGV no recuperable. Ello redundará en –por lo menos potencialmente- en beneficio de los usuarios de tales servicios.

En todo caso, si una vez adoptada la medida hubiere indicios de prácticas anticompetitivas, ello deberá ser materia de fiscalización y sanción, de ser el caso, por parte del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, ente competente para sancionar prácticas colusorias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias Minaya, Luis Alberto y Plazas Vega, Mauricio. *La armonización Tributaria de los Impuestos Indirectos en los Países de la Comunidad Andina. Elaboración de recomendaciones y normativa sobre la amortización de tributos indirectos*. [en línea]: Versión 1. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Integración y Programas Regionales División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. 2002. < <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35117641> >. [Consulta: 14 de noviembre 2015].

Asociación de Bancos del Perú (ASBANC). *Memoria Anual 2006*. [en línea]: Versión 1. Lima. 2007. < http://www.asbanc.com.pe/Publicaciones/Memoria_ASBANC_2006_20110919112744421.pdf >. [Consulta: 11 de octubre 2015].

Banco Central de Reserva del Perú. *El Costo del Crédito en el Perú*. [en línea]: Versión 1. Lima: BCRP. 2002. < <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2006/Costo-del-credito-en-Peru-2002.pdf> > [Consulta: 1 de diciembre 2015].

Barzola Yarasca, Percy Denver. *Beneficios Tributarios en el IGV y el Impuesto a la Renta*. Edición 1. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. 335 p.

- Chávez Gonzales, Marco. “La incidencia económica del sistema de exoneraciones del IGV”. En: Revista de Economía y Derecho - Sociedad de Economía y Derecho UPC. Volumen 8, No. 30. 2011. 83-95 pp.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. *Basilea III: Marco Regulador Global para reforzar los Bancos y Sistemas Bancarios*. [en línea]: Versión 1. Basilea: Banco de Pagos Internacionales. Diciembre de 2010 (Revisión junio de 2011). <http://www.bis.org/publ/bcbs189_es.pdf >. [Consulta: 2 de febrero 2016].
- Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera. *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera – Perú*. [en línea]: Versión 1. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Julio, 2015. <http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/mid_estrategia_enif_2015.pdf >. [Consulta: 27 de noviembre 2015].
- Córdova Arce, Alex. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: “Requisitos Sustanciales del Crédito Fiscal”. En: *VII Jornadas Nacionales de Derecho Tributario*, 41. (2003). 235-269 pp.
- Derouin, Philippe. *El impuesto sobre el valor añadido en la C.E.E.* Edición 1. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1981. 544 pp.
- De Soto, Hernando. *El Misterio del Capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Edición 1. Lima: El Comercio, 2000. 287 p.
- García Mullin, Roque. *Impuesto sobre la renta: teoría y técnica del impuesto*. Edición 4.
- Santo Domingo, R.D.: República Dominicana, Secretaría de Estado de Finanzas, Instituto de Capacitación Tributaria, 1980. 225 p.
- Giuliani Fonrouge, Carlos. *Derecho Financiero*. Edición 10. Buenos Aires: La Ley, 2011. 1254 p.
- Grellaud, Guillermo D. *IGV a los Intereses*. Diario El Peruano. Lima. 19 junio de 2013. 23 p.

- Mares, Ruiz, Carla. *Armonización del IVA en el ámbito de la Unión Europea y de la Comunidad Andina de Naciones*. En: Revista de Derecho Tributario de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Caracas, No. 133, enero-marzo 2012. 11-33 pp.
- López de Castro, Lucía et Gaspar Ariño García-Morato. *Derecho de la Competencia en sectores regulados. Fusiones, adquisiciones. Control de empresas y control político*. Edición 1. Granada: Comares, 2001. 343 p.
- Luque Bustamante, Javier. “El aspecto espacial en la Hipótesis de afectación del Impuesto General a las Ventas. El Sistema Tributario Peruano: Propuesta para el 2000”. En: Primer Congreso Institucional - Cuadernos Tributarios, 26. 2000: 65-122 pp.
- Luque Bustamante, Javier. La técnica del valor agregado como herramienta en la interpretación de las normas del IGV. En: *Revista Foro Jurídico*, 3. Año 2, PUCP, Lima, 2004, 99 p.
- Luque Bustamante, Javier. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: “El Impuesto General a las Ventas - Tratamiento del Crédito Fiscal”. En: *VII Jornadas Tributarias Nacionales de Derecho Tributario*, 41. (2003), 173 -234 pp.
- Mankiw, N. Gregory. *Principios de economía*. Edición 6. México D.F.: Cengage Learning, 2012. 857 p.
- Martin Fernández, Miguel et Gonzales Gallego, Carmen. Los tributos sobre el sector Bancario. En: *El futuro del Sector Bancario - Papeles de Economía Española*, 130, 2011: 102-113 p.
- Menéndez Moreno, Alejandro. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Edición 16. Madrid: Thomson Reuters. 2015. 516 p.
- Perea, Hugo. *Lineamientos para impulsar la bancarización en Perú*. [en línea]: Versión 1. Lima: Revista Moneda No. 154 (BCRP). 2013. < <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-154/moneda-154.pdf> > [Consulta: 17 de diciembre 2015].

- Perea, Hugo; Tuesta, D; Ugarte, A. *Lineamientos para impulsar el Crédito y el Ahorro en el Perú. Análisis Económico, Documentos de Trabajo Número 13/01*. [en línea]: Versión 1. Madrid: BBVA Research. 2012. < https://www.bbva.com/wp-content/uploads/migrados/WP_1301_tcm346-370793.pdf > [Consulta: 12 de noviembre 2015].
- Pizarro Aranguren, Luis et Rossina Caballero Muñiz. “Acceso al sistema financiero y banca concentrada: ¿sacrificando corderos por leones?”. En: *Ius et Veritas*, 38. Año 18 (2009). 96-109 pp.
- Risso Montes, Carolina. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: “El Crédito Fiscal en el Impuesto General a las Ventas Peruano”. En: *VII Jornadas Nacionales de Derecho Tributario*, 41 (2003). 315 - 343 pp.
- Robles Moreno, Carmen del Pilar. “Aspectos introductorios de las operaciones gravadas con el Impuesto General a las Ventas”. En: *Revista Actualidad Empresarial*, 25. Octubre de 2002. I-1 – I12 pp.
- Rojas-Suárez, Liliana. *Promoviendo el acceso a los servicios financieros: ¿Qué dicen los datos sobre bancarización en América Latina?* [en línea]: Versión 1. Miami: Center for Global Development. 2007. < http://www.felaban.net/archivos_publicaciones/servicios_financieros.pdf > [Consulta: 12 de noviembre 2015].
- Rubio Correa, Marcial. *El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho*. Edición 10. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009. 346 p.
- Saénz Rabanal, Maria Julia. Tema II: IGV – Tratamiento del Crédito Fiscal: “El Crédito Fiscal”. En: *VII Jornadas Nacionales de Derecho Tributario*, 41. (2003). 345-380 pp.
- Sáenz Rabanal, Maria Julia. Afectación de las ‘gratuidades’ en materia de Impuesto General a las Ventas (El Retiro de Bienes). En: *Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público. Libro homenaje a Luis Hernández Berenguel*. Lara Márquez, Jaime (coordinador). Edición 1. Lima: Instituto Peruano de Derecho Tributario (IPDT): Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010. 1053-1078 pp.

Shome, Parthasrathi. *Tax Policy Handbook*. FMI, 1995. 329 p.

Trivelli, Carolina; Yancari, Johanna. *Las primeras ahorristas del Proyecto Corredor. Evidencia de la primera cohorte de ahorristas de un proyecto piloto*. [en línea]: Versión 1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2008. <
<http://www.iep.org.pe/textos/DDT/ddt153.pdf> > [Consulta: 12 de noviembre 2015].

Villanueva Gutierrez, Walker. *Tratado del IGV (Regímenes general y especiales)*. Edición 1. Lima: Instituto Pacífico. 2014. 909 p.

Villanueva Gutiérrez, Walker. *Estudio del impuesto al valor agregado en el Perú: análisis, doctrina y jurisprudencia*. Edición 1. Lima: ESAN: Tax Editor, 2009. 515 p.

Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Edición 9. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2005. 940 p.

Zolezzi Moller, Armando. “El Impuesto a las Ventas – Su evolución en el Perú”. En: *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario (IPDT)*, 5. (Noviembre 1983). 21-30 pp.

**ANEXOS
DE LA INVESTIGACIÓN**

ANEXO 1:
**LEY QUE REGULA EL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS
APLICABLE A LOS SERVICIOS BRINDADOS POR ENTIDADES
FINANCIERAS**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente;

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley regula el IGV aplicable a los servicios brindados por entidades financieras.

Artículo 2°.- Afectación con el IGV a los servicios aplicables a instituciones financieras

Los servicios financieros brindados por las instituciones financieras constituyen operaciones gravadas con el IGV bajo la tasa de cero por ciento (0%).

Artículo 3°.- Devolución y/o compensación contra otros impuestos de crédito fiscal asociado a servicios financieros

Establézcase alternativamente, el Régimen Especial de Devolución y/o Compensación de crédito fiscal, consistente en el reintegro del Crédito Fiscal no aplicado, o y/o la aplicación como crédito, contra otros tributos, del IGV que gravó las adquisiciones locales de entre otras, bienes de capital, bienes intermedios, servicios y contratos de construcción realizadas por las instituciones financieras, constituidas de acuerdo con la normativa de la materia que se encuentren, directa o indirectamente, relacionadas con sus operaciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera: Vigencia

La presente ley entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

POR TANTO:

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los [•] días del mes de [•] de [•].

ANEXO 2:
**LEY QUE CREA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE DEVOLUCIÓN
DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS PARA ENTIDADES
FINANCIERAS**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente;

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**Artículo 1°.- Régimen Especial de Devolución del Impuesto General
a las Ventas para Entidades Financieras**

Establézcase el Régimen Especial de Devolución del Impuesto General a las Ventas, consistente en la devolución del IGV que gravó a las adquisiciones locales de bienes de capital, bienes intermedios, uso de servicios y contratos de construcción, realizados por las instituciones financieras, constituidas de acuerdo con la normativa de la materia, que se encuentren, directa o indirectamente, relacionadas con sus operaciones gravadas con la tasa de 0%.

**Artículo 2°.- Aplicación del régimen y devolución del Impuesto
General a las Ventas**

El presente régimen resulta aplicable, de pleno derecho, a todas las instituciones financieras, sin que para ello se requiera un previo acogimiento u otro requisito formal.

La devolución del IGV a que hace referencia el Artículo 1 de esta Ley se efectuará previa solicitud a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT, en la forma y plazos que ésta establezca mediante Resolución de Superintendencia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera: Vigencia

La presente ley entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

Segunda.- Facultades reglamentarias

Facúltese al Ministerio de Economía y Finanzas y a la SUNAT a dictar las normas reglamentarias que considere pertinentes para la implementación de la presente Ley.

Tercera.- Operaciones que dan derecho a la devolución del IGV

Para efectos del presente régimen, las adquisiciones que dan derecho a la devolución del IGV son aquellas que se relacionen con sus operaciones gravadas con tasa 0%.

POR TANTO:

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los [•] días del mes de [•] de [•].

ANEXO 3:
**LEY QUE CREA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE APLICACIÓN
CONTRA OTROS IMPUESTOS DEL CRÉDITO FISCAL DE
ENTIDADES FINANCIERAS**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente;

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**Artículo 1°.- Régimen Especial de Compensación de crédito fiscal del
Impuesto General a las Ventas para Entidades Financieras**

Establézcase el Régimen Especial de Compensación de crédito fiscal, consistente en la aplicación como crédito contra otros tributos del IGV que gravó las adquisiciones locales de bienes de capital, bienes intermedios, uso de servicios y contratos de construcción realizados por las instituciones financieras, constituidas de acuerdo con la normativa de la materia que se encuentren, directa o indirectamente, relacionadas con sus operaciones gravadas con la tasa de 0%.

Artículo 2°.- Tributos compensables

El IGV que gravó las adquisiciones efectuadas por instituciones financieras que guarde relación directa o indirecta con sus operaciones, podrá ser compensado con las siguientes obligaciones tributarias:

- a) Deuda tributaria por pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta.
- b) Deuda tributaria correspondiente a cualquier otro tributo que sea ingreso del Tesoro Público respecto de los cuales el sujeto tenga la calidad de contribuyente.

Artículo 3°.- Aplicación del régimen y compensación del Impuesto General a las Ventas

El presente régimen resulta aplicable, de pleno derecho, a todas las instituciones financieras, sin que para ello se requiera un previo acogimiento u otro requisito formal.

La compensación del IGV a que hace referencia los Artículos 1 y 2 de esta Ley se efectuará a pedido de parte, previa solicitud a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT, en la forma y plazos que ésta establezca mediante Resolución de Superintendencia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera: Vigencia

La presente ley entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

Segunda.- Facultades reglamentarias

Facúltese al Ministerio de Economía y Finanzas y a la SUNAT a dictar las normas reglamentarias que considere pertinentes para la implementación de la presente Ley.

Tercera.- Operaciones que dan derecho a la compensación del IGV contra otros impuestos

Para efectos del presente régimen, las adquisiciones que dan derecho a la compensación del IGV con otros tributos son aquellas que se relacionen con sus actividades gravadas con tasa 0%.

POR TANTO:

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los [•] días del mes de [•] de [•].