

Proyecto de Ley N° 1322/2016-CR



Proyecto de Ley que elimina el incentivo económico por recaudación en SUNAT.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista Mercedes Rosalba Araoz Fernández del Grupo Parlamentario PERUANOS POR EL KAMBIO, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa establecido en el art. 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo señalado en los arts. 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República:

I. FORMULA LEGAL:

LEY QUE ELIMINA EL INCENTIVO ECONOMICO POR RECAUDACION EN SUNAT

Artículo 1:- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto eliminar el incentivo económico por desempeño a los trabajadores de la SUNAT, previsto en el art. 11° de la Ley N° 29816, en función al incremento de la recaudación.

Artículo 2.- Modificación del art. 11° de la Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT.

Modifícase el art. 11° de la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, en los términos siguientes:

“Artículo 11. Incentivos por desempeño

La SUNAT está facultada a otorgar un incentivo anual por desempeño a sus trabajadores en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales vinculadas a la ampliación de la base tributaria, reducción del incumplimiento tributario, reducción del contrabando, facilitación del comercio exterior, facilitación del cumplimiento tributario y mejora del servicio, entre otros aprobados mediante Resolución de Superintendencia.

Para la determinación de tales incentivos la SUNAT deberá considerar que el monto total a distribuir entre sus trabajadores no podrá exceder del equivalente a dos (2) planillas mensuales de la institución. El monto de los incentivos que se otorgue a cada trabajador que tenga derecho al mismo, no podrá en ningún caso superar, en cada ejercicio anual el equivalente a dos (2) remuneraciones mensuales del trabajador. Para fines de lo dispuesto en el presente párrafo, se considerarán la planilla y las remuneraciones respectivas al mes de junio del ejercicio al cual corresponden los incentivos.

Estos incentivos no tienen carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable. Asimismo, no constituyen base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo 051-91-PCM.

Mediante Resolución de Superintendencia se dictarán las normas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, las cuales deberán regular, entre otros aspectos, la periodicidad, así como los parámetros de cumplimiento y distribución.”

II. EXPOSICION DE MOTIVOS

a) Base Legal

Código Tributario

Artículo 50°.- Competencia de la SUNAT

La SUNAT es competente para la administración de tributos internos y de los derechos arancelarios, así como para la realización de las actuaciones y procedimientos que corresponda llevar a cabo a efecto de prestar y solicitar la asistencia administrativa mutua en materia tributaria.

Artículo 92º.- Derechos de los administrados

Los administrados tienen derecho, entre otros a:

(...)

p) Tener un servicio eficiente de la Administración y facilidades necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, de conformidad con las normas vigentes.

Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT

Artículo 11°.- Incentivos por desempeño

La SUNAT está facultada a otorgar un incentivo anual por desempeño a sus trabajadores en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales vinculadas al incremento de la recaudación, ampliación de la base tributaria, reducción del incumplimiento tributario, reducción del contrabando, facilitación del comercio exterior, facilitación del cumplimiento tributario y mejora del servicio, entre otros aprobados mediante Resolución de Superintendencia.

Resolución de Superintendencia N° 307-2015/Sunat

“7.1. Si la Recaudación Neta (RN) es menor a S/. 90,106 millones de Nuevos Soles, ningún trabajador percibe incentivo por desempeño por componente alguno. 7.2. Si se alcanza S/ 90,106 millones de Nuevos Soles de RN: 7.2.1. A los trabajadores les corresponde las asignaciones establecidas en las condiciones (A) y (B) del componente por desempeño institucional, así como las asignaciones establecidas para los componentes por desempeño de equipo o individual, de acuerdo a lo indicado en el Cuadro N° 1. 7.2.2. A la Alta Dirección y al Jefe del Gabinete de Asesores les corresponde la asignación de 1.6 para la condición (A), y la asignación de 0.4 para la condición (B) del componente por desempeño institucional de acuerdo a lo indicado en el Cuadro N° 2.”

b) Antecedentes

El art. 11° de la Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT, promulgada el 22 de Diciembre de 2011, estableció que los trabajadores de esta entidad pública, tenían derecho a percibir un incentivo económico (entre otros) como producto del “cumplimiento de los objetivos y metas institucionales vinculadas **al incremento de la recaudación...**”.

Este incentivo ha dado lugar durante varios años a acciones desproporcionadas por parte del ente recaudador del Estado, con la finalidad de otorgar incentivos económicos a sus trabajadores en perjuicio de los contribuyentes que paradójicamente contribuyen al sostenimiento de las entidades públicas.

De acuerdo a lo señalado en la Resolución de Superintendencia N° 307-2015/Sunat, se establecen los criterios para la distribución del incentivo económico señalando que, si no alcanzan determinados montos de recaudación, los trabajadores no recibirán en incentivo. Normas como esta motivan a los fiscalizadores de SUNAT a utilizar su discrecionalidad en función de un futuro beneficio económico para ellos mismos, circunstancia que no guarda relación con la misión del ente recaudador y que en la vía de los hechos distorsiona la labor de fiscalización de SUNAT y deteriora su relación con los contribuyentes.

Resolución de Superintendencia N° 307-2015/Sunat:

“7.1. Si la Recaudación Neta (RN) es menor a S/. 90,106 millones de Nuevos Soles, ningún trabajador percibe incentivo por desempeño por componente alguno. 7.2. Si se alcanza S/ 90,106 millones de Nuevos Soles de RN: 7.2.1. A los trabajadores les corresponde las asignaciones establecidas en las condiciones (A) y (B) del componente por desempeño institucional, así como las asignaciones establecidas para los componentes por desempeño de equipo o individual, de acuerdo a lo indicado en el Cuadro N° 1. 7.2.2. A la Alta Dirección y al Jefe del Gabinete de Asesores les corresponde la asignación de 1.6 para la condición (A), y la asignación de 0.4 para la condición (B) del componente por desempeño institucional de acuerdo a lo indicado en el Cuadro N° 2.”

Como puede apreciarse, los umbrales de recaudación para acceder al beneficio económico son significativamente altos, circunstancia que no alienta el desarrollo de otros objetivos en SUNAT, como la ampliación de la base tributaria por ejemplo.

Citando un estudio de Roberto Machado sobre la Economía Informal en el Perú: “Al explorar los determinantes de la economía informal en el Perú, los resultados económicos indican que los factores que tendrían mayor impacto en la reducción de la economía informal estarían vinculados a incrementos en los beneficios asociados a la formalidad, antes que a la reducción de los costos que esta acarrea. Esto explicaría el reducido impacto alcanzado por la ley MYPE vigente hasta mediados de 2013, que justamente se concentra en incentivos vía reducción de costos antes que en aumentar y visibilizar los beneficios de la formalidad. En concreto, el mayor impacto en la reducción de la economía informal estaría dado por el incremento en la productividad agregada de la economía (medida por el PBI real per cápita), seguido por el aumento en las capacidades de los trabajadores (medidas por la tasa de matrícula terciaria bruta). El impacto por el lado de la reducción de costos sería mucho menor, y se concentraría en reducciones en la tasa del IGV, ya que las tasas del impuesto a la renta personal y del impuesto a la renta corporativa no tendrían mayor impacto sobre la economía informal. Esto se explicaría porque, presumiblemente, el grueso de microempresas y trabajadores informales por cuenta propia tienen niveles de ingreso muy bajos, de modo que estarían exentos del pago del impuesto a la renta. Del mismo modo, la reducción de la remuneración mínima vital tampoco generaría declives significativos en la economía informal. En consecuencia, la implicancia de política para fomentar la formalización de la actividad económica sugerida por los resultados econométricos es concentrarse en incrementar los beneficios asociados a la formalidad. Esto incluye políticas y programas para incrementar la productividad y la calidad de productos y procesos, mayor acceso a mercados e internacionalización y mejora de la calidad de la educación y la capacitación de los trabajadores”.¹

Es evidente la importancia que cobra el rol del ente recaudador en potenciar sus esfuerzos hacia la formalización de los agentes económicos, que aún se mantienen en la informalidad y que impactan de manera negativa en los indicadores macroeconómicos. Por ello, es pertinente enfocar los incentivos a los trabajadores de SUNAT en aquellas acciones y funciones orientadas al logro de este objetivo.

¹ MACHADO, Roberto; La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011), Vol. XLI, N° 74, primer semestre 2014: páginas 197-233, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2014.

III. Propuesta

Se encuentra vigente al art. 11° de la Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT, que contiene un componente de incentivos económicos por desempeño a sus trabajadores, vinculado directamente al incremento de la recaudación. Como ya se ha señalado, un incentivo de esta naturaleza desvirtúa los objetivos centrales del ente recaudador y centra la actividad institucional en el incremento de lo recaudado, dejando en un segundo orden de importancia objetivos primordiales como el incremento de la base tributaria o el mejoramiento de la relación con el contribuyente.

NORMA VIGENTE	PROYECTO DE LEY
<p>“Artículo 11. Incentivos por desempeño La SUNAT está facultada a otorgar un incentivo anual por desempeño a sus trabajadores en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales vinculadas al <u>incremento de la recaudación</u>, a la ampliación de la base tributaria, reducción del incumplimiento tributario, reducción del contrabando, facilitación del comercio exterior, facilitación del cumplimiento tributario y mejora del servicio, entre otros aprobados mediante Resolución de Superintendencia.</p> <p>Para la determinación de tales incentivos la SUNAT deberá considerar que el monto total a distribuir entre sus trabajadores no podrá exceder del equivalente a dos (2) planillas mensuales de la institución. El monto de los incentivos que se otorgue a cada trabajador que tenga derecho al mismo, no podrá en ningún caso superar, en cada ejercicio anual el equivalente a dos (2) remuneraciones mensuales del trabajador. Para fines de lo dispuesto en el presente párrafo, se considerarán la planilla y las remuneraciones respectivas al mes de junio del ejercicio al cual corresponden los incentivos.</p> <p>Estos incentivos no tienen carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable. Asimismo, no constituyen base de cálculo para el reajuste de las</p>	<p>“Artículo 11. Incentivos por desempeño La SUNAT está facultada a otorgar un incentivo anual por desempeño a sus trabajadores en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales vinculadas a la ampliación de la base tributaria, reducción del incumplimiento tributario, reducción del contrabando, facilitación del comercio exterior, facilitación del cumplimiento tributario y mejora del servicio, entre otros aprobados mediante Resolución de Superintendencia.</p> <p>Para la determinación de tales incentivos la SUNAT deberá considerar que el monto total a distribuir entre sus trabajadores no podrá exceder del equivalente a dos (2) planillas mensuales de la institución. El monto de los incentivos que se otorgue a cada trabajador que tenga derecho al mismo, no podrá en ningún caso superar, en cada ejercicio anual el equivalente a dos (2) remuneraciones mensuales del trabajador. Para fines de lo dispuesto en el presente párrafo, se considerarán la planilla y las remuneraciones respectivas al mes de junio del ejercicio al cual corresponden los incentivos.</p> <p>Estos incentivos no tienen carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable. Asimismo, no constituyen base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo 051-91-PCM.</p>

NORMA VIGENTE	PROYECTO DE LEY
<p>bonificaciones que establece el Decreto Supremo 051-91-PCM.</p> <p>Mediante Resolución de Superintendencia se dictarán las normas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, las cuales deberán regular, entre otros aspectos, la periodicidad, así como los parámetros de cumplimiento y distribución.”</p>	<p>Mediante Resolución de Superintendencia se dictarán las normas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, las cuales deberán regular, entre otros aspectos, la periodicidad, así como los parámetros de cumplimiento y distribución.”</p>

Si bien la SUNAT, con fecha 27 de Octubre de 2016, expidió la Resolución N° 273-2016/SUNAT modificando los criterios para el otorgamiento de incentivos a sus trabajadores, sin considerar el criterio del incremento en la recaudación; la vigencia de esta Resolución está circunscrita al año 2016. En la práctica los incentivos económicos volverían a aplicarse para el ejercicio 2017.

En consecuencia, es preciso modificar la norma fuente que incorpora a la legislación el incentivo económico laboral vinculado al incremento de la recaudación, a efectos que sea suprimido de manera permanente.

Por lo que la propuesta tiene como eje central eliminar la expresión “incremento de la recaudación” del texto del art.11° de la Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La propuesta legislativa propone suprimir en el texto del art. 11° de la Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT, la expresión “incremento de la recaudación”, que actualmente funciona como un incentivo de índole laboral para los trabajadores de dicha entidad.

V. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

Política N° 31

31. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda:

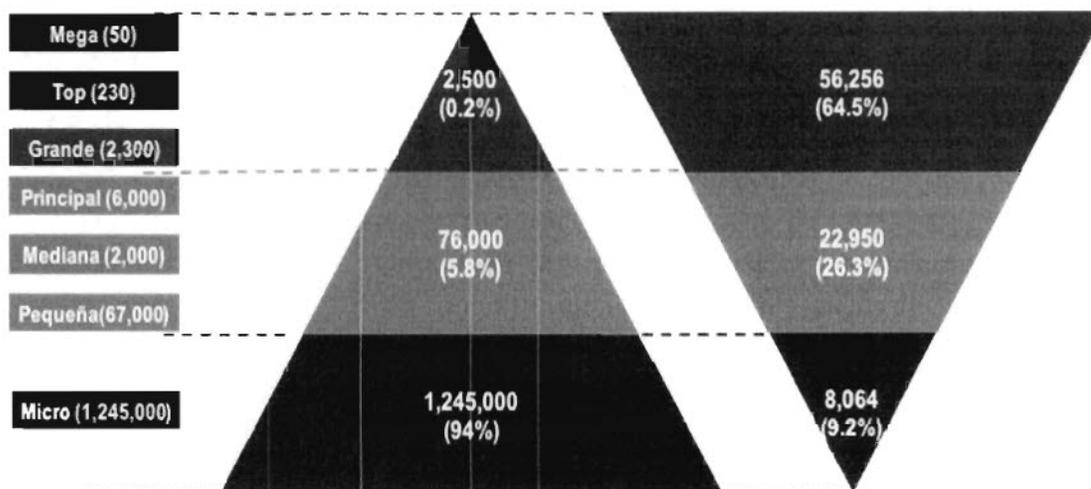
Nos comprometemos a asegurar las condiciones que permitan contar con un presupuesto sostenible y acorde a las prioridades nacionales, así como a llevar la Deuda Pública externa e interna a niveles sostenibles y compatibles tanto con la recuperación de la inversión pública como con la mejora en la clasificación del riesgo país. Con este objetivo el Estado: (a) asegurará la sostenibilidad fiscal; (b) producirá una reforma tributaria con un enfoque progresivo, teniendo como base el desarrollo económico y la formalización, y que garantice el pleno respeto de los derechos constitucionales de los contribuyentes; (c) asegurará la calidad del gasto público social; (d) reperfilará el servicio de la deuda pública en forma prudente y transparente; (e) comprometerá a los acreedores en el cofinanciamiento del desarrollo en el marco de las políticas del Acuerdo Nacional; y (f) Asegurará la transparencia en los nuevos contratos y la rendición de cuentas del endeudamiento pasado, presente y futuro.

VI. ANALISIS COSTO BENEFICIO

Un objetivo fundamental de la SUNAT como entidad de recaudación tributaria es el aumento de la base tributaria. Sin embargo, este aumento debe darse, principalmente, a través de dos elementos: (i) el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes preexistentes, (ii) la ampliación del número de contribuyentes mediante esfuerzos de formalización empresarial, en particular, de micro, pequeñas y medianas empresas. En esta sección se muestran algunos números que reflejan que el incentivo por desempeño aplicado en la SUNAT en los últimos años ha apuntado a sobredimensionar las obligaciones tributarias de los principales contribuyentes, en lugar de cumplir con el objetivo de formalizar y ampliar el número de los mismos.

Como se puede apreciar en la figura a continuación, el universo de contribuyentes (en función a la recaudación) está estructurado en un diseño piramidal. La cima de la pirámide (en términos de número de contribuyentes) la ocupan las megas, top y grandes empresas, las cuales en conjunto suman 2,500 empresas (es decir, el 0.2% del total del universo). Sin embargo, en términos de representatividad en la recaudación, estas alcanzan más del 64.5% (S/56.3 mil millones). Por otro lado, las micro empresas, quienes ocupan la base de la pirámide de contribuyentes con más de 1.2 millones, representan solo el 9.2% de la recaudación (S/8 mil millones). Esta asimetría refleja claramente que el esfuerzo de recaudación de la SUNAT se concentra en un grupo reducido de empresas.

Figura 1. Distribución de la recaudación, según segmento empresarial
(2015, recaudación expresada en millones de soles)^{1/2/}



1/Incluye todos los ingresos recaudados por la SUNAT (tributarios, no tributarios y contribuciones).

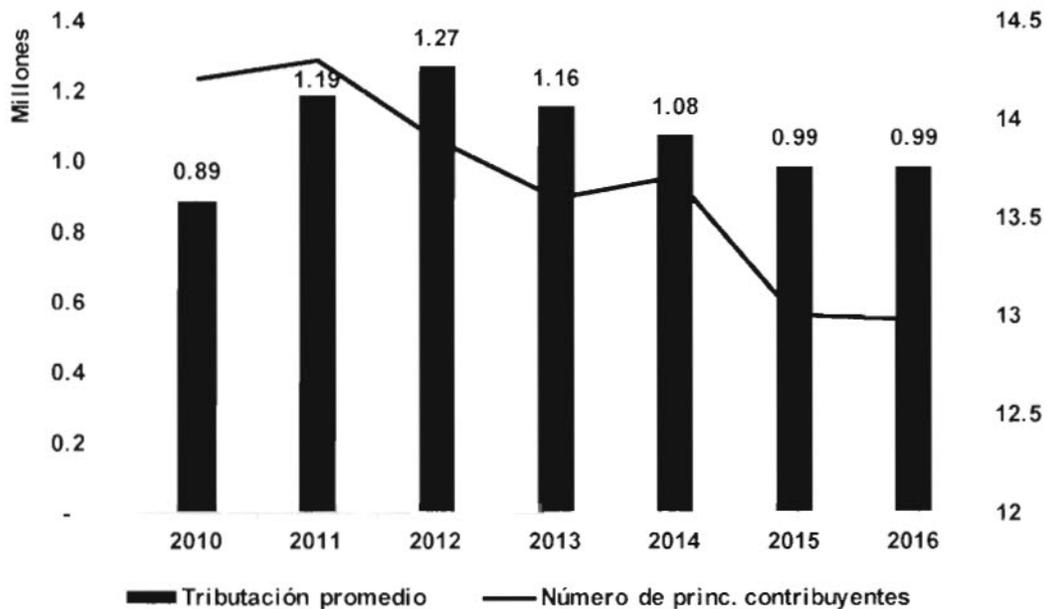
2/Los contribuyentes principales incluyen a los Top, Megas y Grandes, y a los demás que superan las 2,300 UIT.

Fuente: SUNAT

En efecto, de acuerdo a la configuración de este universo de contribuyentes, el incentivo laboral vinculado a la recaudación repercute en que el proceso de fiscalización se centre en este grupo de principales contribuyentes, a los que se les brinda atención permanente. Ello permite cumplir con las metas que finalmente

determinan el incentivo económico laboral. El gráfico a continuación muestra como en los últimos años, el monto promedio anual recaudado entre los principales contribuyentes ha crecido de cerca de S/890 mil a casi S/1 millón (es decir, alrededor de 11%). En ese mismo horizonte de tiempo, el número de estos principales contribuyentes inscritos ha decrecido, lo que concentra los esfuerzos de recaudación en cada vez menos agentes.

Gráfico 1. Evolución del número y recaudación promedio de los principales contribuyentes
(millones de soles)



Fuente: INEI - SUNAT

Es por ello que la eliminación del incentivo económico a los trabajadores de SUNAT, vinculado al incremento de la recaudación, no tendría impacto sobre la recaudación. Ello a causa de que esta depende de contribuyentes que ya se encuentran integrados a los sistemas informáticos de fiscalización y control de SUNAT.

Por otro lado, concentrar los incentivos de desempeño en indicadores alternativos como los de (i) aumentar la base tributaria y (ii) reducir el incumplimiento tributario, podría conllevar a atraer mayores contribuyentes, lo que se alinearía al objetivo institucional de formalización y, a su vez, reduciría la carga tributaria en los principales contribuyentes.

Mercedes Araoz Fernández
Congresista de la República

FLORES
BRUCE
BRUCE VOCERO
DIAGNOSTICA
A. de Belandier
MELONDI
G. VIAL
CHORRUBIANCA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 09 de MAYO del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1324 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA;
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA