

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO TRIBUTARIO

I. Objeto

La presente propuesta normativa tiene por objeto modificar los artículos 38 y 181 del Código Tributario, aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 816, cuyo Texto Único Ordenado es regulado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF y normas modificatorias.

II. Finalidad

Modificar los intereses aplicables a las devoluciones y a las multas a efectos de generar los incentivos adecuados para el cumplimiento oportuno y el monto correcto de las obligaciones tributarias y con ello afianzar la recaudación tributaria y la reactivación económica.

III. Antecedentes

La Ley N° 31962¹, Ley que sincera los intereses por devoluciones de pagos de tributos en exceso o indebidos, por retenciones o percepciones no aplicadas del impuesto general a las ventas y actualización de multas, modificó entre otros, los artículos 28, 38 y 181 del Código Tributario, aprobado por el Decreto Legislativo N° 816 para disponer que:

- Los intereses que forman parte de la deuda tributaria son:
 - El interés moratorio por el pago extemporáneo del tributo a que se refiere el artículo 33 del Código Tributario.
 - El interés aplicable a las multas a que se refiere el artículo 181 del Código Tributario.
 - El interés por aplazamiento o fraccionamiento de pago previsto en el artículo 36 del Código Tributario.
- El interés se aplica desde la fecha en que se exige el pago de la multa al deudor por parte de la Administración Tributaria.

Hasta el 31.12.2023², el interés que se aplicaba a las multas impagas:

- Era la tasa de interés moratorio (TIM), pues el numeral 1 del artículo 181 del Código Tributario señalaba que las multas impagas se actualizan aplicando el interés moratorio a que se refiere el artículo 33 del Código Tributario³.

En la misma línea, el artículo 28 del Código Tributario establecía que el interés aplicable a las multas es el interés moratorio a que se refiere el artículo 181 del Código Tributario.

- Se computa desde la fecha en que se comete la infracción o, cuando no es posible establecerla, desde la fecha en que la Administración Tributaria detecta la infracción.

Como se puede observar, la Ley N° 31962 no solo modifica la tasa de interés que se aplica a las multas impagas, sino que, también modifica el momento desde el cual se aplica dicho interés.

¹ Publicada el 19.12.2025.

² De acuerdo con la segunda disposición complementaria final de la Ley esta entra en vigor a partir del primer día calendario del mes siguiente al de su publicación, es decir, el 1.1.2024.

³ Según este artículo el monto del tributo no pagado dentro de los plazos indicados en el artículo 29 del Código Tributario devenga un interés equivalente a la TIM, la cual no podrá exceder del 10% por encima de la tasa activa del mercado promedio mensual en moneda nacional (TAMN) que publique la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) el último día hábil del mes anterior.



Por otra parte, la Ley N° 31962 también modifica el artículo 38 del Código Tributario para señalar lo siguiente:

- Las devoluciones de pagos realizados indebidamente o en exceso se efectúan en moneda nacional, agregándoles un interés fijado por la Administración Tributaria, en el período comprendido entre el día siguiente a la fecha de pago y la fecha en que se ponga a disposición del solicitante la devolución respectiva, aplicando la TIM prevista en el artículo 33 del Código Tributario⁴.
- A las devoluciones que realiza la Administración Tributaria que se tornen en indebidas, se les aplica la tasa pasiva de mercado promedio para operaciones en moneda nacional (TIPMN), publicada por la SBS el último día hábil del año anterior⁵.

Cabe mencionar que hasta el 31.12.2023 se aplicaba lo siguiente:

- La TIM a las devoluciones de pagos que resulten como consecuencia de cualquier documento emitido por la Administración Tributaria, a través del cual se exija el pago de una deuda tributaria.
- La tasa de interés que fije la Administración Tributaria a las demás devoluciones por pagos indebidos o en exceso. La citada tasa no puede ser inferior a la TIPMN, publicada por la SBS el último día hábil del año anterior, multiplicada por un factor de 1,20.
- El interés a que se refiere el párrafo anterior que se utilizaba para las devoluciones de pagos indebidos o en exceso que no resulten como consecuencia de cualquier documento emitido por esta, se aplicará a la restitución de las devoluciones efectuadas por la Administración Tributaria que se tornen en indebidas.



La diferencia con lo dispuesto en el artículo 38 del Código Tributario modificado por la Ley N° 31962 es que ya no se prevé que la tasa sea fijada por la Administración Tributaria, teniendo como parámetro que esa tasa no sea menor a la TIPMN publicada por la SBS el último día hábil del año anterior multiplicada por un factor de 1,20, pues se señala directamente que se aplica la TIPMN publicada por la SBS el último día hábil del año anterior.

Adicionalmente, la primera disposición complementaria final de la Ley N° 31962 establece que lo previsto en ella se aplica a las solicitudes de devolución de pagos indebidos o en exceso a que se refiere el artículo 38 del Código Tributario y el artículo 5 de la Ley N° 28053⁶, que al 1.1.2024 se encuentren pendientes de resolución y devolución.

Como se puede apreciar, la Ley N° 31962 ha modificado las tasas de interés a aplicar a:

⁴ Se mantiene la regla respecto de que estos intereses se calculan aplicando el procedimiento establecido en el artículo 33 del Código Tributario.

⁵ En cuanto a la restitución de los montos devueltos en exceso o en forma indebida por la Administración Tributaria se mantiene la aplicación de la TIM por el período comprendido entre la fecha de la devolución y la fecha en que se produce la restitución.

⁶ La Ley también modifica el artículo 5 de la Ley N° 28053, "Ley que establece disposiciones con relación a percepciones y retenciones y modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo", publicada el 8.8.2003, para señalar que el interés aplicable a las devoluciones de las retenciones o percepciones no aplicadas del Impuesto General a las Ventas (IGV) es el interés moratorio a que se refiere el artículo 33 del Código Tributario. Cabe mencionar que, con anterioridad a esta modificación, el citado artículo 5 disponía que el interés aplicable a las devoluciones bajo comentario era aquel a que se refería el artículo 38 del Código Tributario y que ese interés se aplicaba en el período comprendido entre la fecha de presentación o de vencimiento de la declaración mensual donde conste el saldo acumulado de las retenciones y/o percepciones por el cual se solicita la devolución, lo que ocurra primero, y la fecha en que se ponga a disposición del solicitante la devolución respectiva. Además, señalaba que se aplicaba la TIM a partir del día siguiente en que venza el plazo con el que cuenta la Administración Tributaria para pronunciarse sobre la solicitud de devolución hasta la fecha en que la misma se ponga a disposición del solicitante. No obstante, cabe recordar que, según el artículo 3 de la Resolución de Superintendencia N° 296-2011/SUNAT, publicada el 31.12.2011, a partir del 1.1.2012, la tasa de interés para las devoluciones en moneda nacional que se realicen por las retenciones o percepciones no aplicadas del IGV es la TIM. En ese sentido, la modificación realizada por la Ley al artículo 5 de la Ley N° 28053 en la práctica no tiene impacto alguno respecto a la tasa de interés que corresponde aplicar a esas devoluciones, pues ya se establecía que dicha tasa era la TIM.

- Las devoluciones por pagos indebidos o en exceso que se realizan en moneda nacional, y
- La restitución de las devoluciones efectuadas por la Administración Tributaria que se tornen en indebidas.

IV. Fundamento técnico de la propuesta normativa

4.1. Identificación del problema público

Bajo las reglas vigentes del Código Tributario, las multas tributarias han disminuido su capacidad para incentivar el cumplimiento de las obligaciones tributarias debido a: i) la reducción de la tasa de interés aplicable y, ii) postergación de la aplicación de la tasa de interés hasta la notificación de la comisión de la infracción.

Las reglas aplicables a los intereses en el sistema tributario han generado distorsiones en los incentivos que sustentan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. En particular, la forma en que se determina la magnitud y el momento de aplicación de los intereses asociados al incumplimiento y a las devoluciones incide directamente en la percepción de riesgo que enfrentan los contribuyentes al momento de decidir si cumplen o no oportunamente con sus obligaciones.

En el caso de las multas tributarias, la aplicación de una tasa de interés de baja magnitud y el cómputo de los intereses únicamente a partir de la notificación de la resolución correspondiente, reducen el costo intertemporal asociado a la comisión de infracciones. Este diseño atenúa las consecuencias económicas del incumplimiento y debilita la función disuasiva del régimen sancionador, especialmente en contextos donde la probabilidad de detección o fiscalización es percibida como limitada.

De manera complementaria, el tratamiento de los intereses aplicables a las devoluciones por pagos indebidos o en exceso derivados de errores imputables al propio contribuyente reconoce rendimientos que pueden resultar superiores al costo de oportunidad del dinero en el mercado financiero. Esta situación introduce incentivos para conductas estratégicas orientadas a aprovechar el sistema de devoluciones como un mecanismo de financiamiento temporal, en lugar de promover un cumplimiento correcto y oportuno de las obligaciones tributarias.

En conjunto, estas asimetrías en la magnitud y en el momento de aplicación de los intereses afectan la coherencia económica del sistema, incrementan el riesgo de incumplimiento y distorsionan las decisiones de los contribuyentes, configurando un problema público que requiere ser corregido mediante un ajuste normativo.

4.2. Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

El esquema vigente contribuye a que determinados contribuyentes internalicen el incumplimiento tributario como una decisión racional de bajo costo, en la medida que el impacto económico asociado a una eventual infracción resulta reducido y diferido en el tiempo. Esta situación se ve reforzada por el conocimiento de las limitaciones operativas de la Administración Tributaria para fiscalizar de manera exhaustiva a todos los contribuyentes, lo que eleva la probabilidad percibida de que el incumplimiento no sea detectado de manera inmediata.

Adicionalmente, el reconocimiento de intereses elevados en las devoluciones derivadas de errores imputables al contribuyente genera un incentivo financiero que puede inducir a sobrepagos voluntarios o a la adopción de estrategias destinadas a maximizar retornos a partir del uso temporal de recursos públicos. Este comportamiento no solo resulta contrario a los objetivos de cumplimiento, sino que también introduce distorsiones en la asignación de riesgos dentro del sistema tributario.

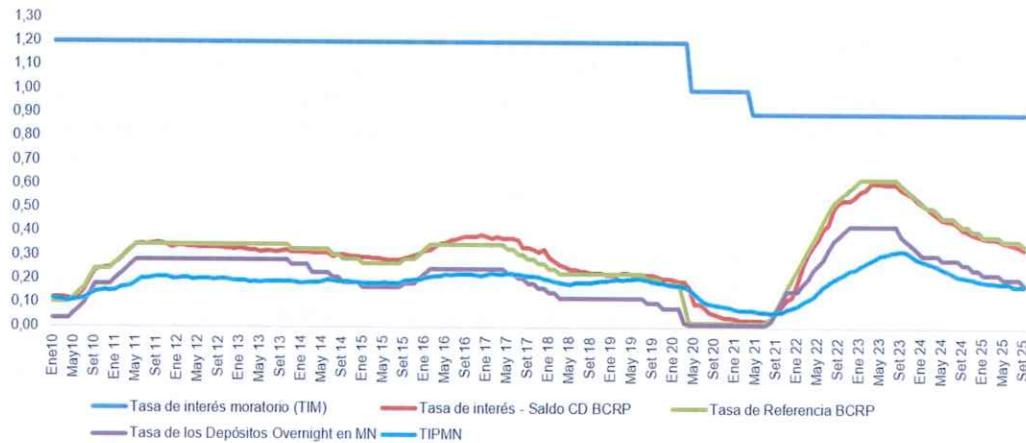


Estas dinámicas afectan la neutralidad del régimen de intereses, generan diferencias injustificadas en el tratamiento económico de conductas similares y debilitan la función correctiva del sistema tributario, al no alinear adecuadamente las consecuencias del incumplimiento con su impacto económico real.

4.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

La Tasa de Interés Moratorio (TIM) es una tasa que sirve de referencia para el cómputo de intereses en el sistema tributario. Históricamente ha sido superior a las tasas pasivas del mercado financiero local, tanto en contextos pre como post pandemia por COVID-19, así como en escenarios de política monetaria expansiva y contractiva conducidos por el Banco Central de Reserva del Perú.

Convergencia entre tasas pasivas y de referencia, 2010 - 2025



Fuente: BCRP
Elaboración: MEF



Una tasa correctamente calibrada internaliza el valor temporal del dinero y asegura que las obligaciones y restituciones tributarias se realicen bajo parámetros coherentes con las condiciones de financiamiento y liquidez existentes en la economía. Ello garantiza un tratamiento equilibrado entre el contribuyente y el Estado, evitando sobrecostos o beneficios indebidos y preservando el principio resarcitorio que debe regir entre ambos.

Cuando el pago en exceso se origina como consecuencia de actuaciones de la Administración Tributaria, resulta consistente otorgar una devolución a una tasa similar o superior a las tasas pasivas del mercado, en tanto ello permite compensar el costo de oportunidad del contribuyente. En ese contexto, la aplicación de la Tasa de Interés Moratorio como referencia asegura una restitución coherente con el uso temporal de los recursos. En cambio, cuando los pagos indebidos o en exceso derivan de inconsistencias imputables al contribuyente, la aplicación de una tasa de interés que se aleja de las condiciones promedio del mercado puede generar efectos no deseados, al permitir la rentabilización de dichos pagos y distorsionar las decisiones de cumplimiento tributario.

En ese contexto, resulta necesario mantener a la Tasa de Interés Moratorio como referencia para el cálculo de intereses aplicables a las devoluciones por pagos indebidos o en exceso atribuibles al contribuyente, incorporando un factor de ajuste que permita alinear su magnitud con el costo de oportunidad del dinero observado en el mercado financiero. Dicho factor refleja la relación histórica entre la Tasa de Interés Moratorio y las tasas pasivas del sistema financiero, evitando la generación de retornos financieros superiores a las condiciones promedio del mercado.

Sobre la base de dicha relación, se propone aplicar un factor de ajuste de 0,45 sobre la Tasa de Interés Moratorio en los supuestos de devoluciones por pagos indebidos o en exceso atribuibles al contribuyente, lo que permite corregir las distorsiones identificadas sin alterar la referencia normativa de la tasa ni afectar la predictibilidad del sistema tributario.

La modificación introducida mediante la Ley N° 31962 estableció que las devoluciones por pagos indebidos o en exceso atribuibles al contribuyente se calculen aplicando la Tasa de Interés Moratorio. Como resultado, dichas devoluciones pasan a reconocerse a una tasa sustancialmente superior a la tasa pasiva promedio del mercado, alcanzando niveles cercanos a casi tres veces la TIPMN, lo que ha conllevado a que las devoluciones de pagos en exceso se vean incrementadas significativamente. Se espera que en el 2025 las devoluciones sean 46,8% superiores a las del 2024 y 59% superiores a las registradas el 2023 (antes de la vigencia de la Ley N° 31962). Asimismo, el costo fiscal anual estimado en 2025 por concepto de intereses es de S/ 414 millones⁷.

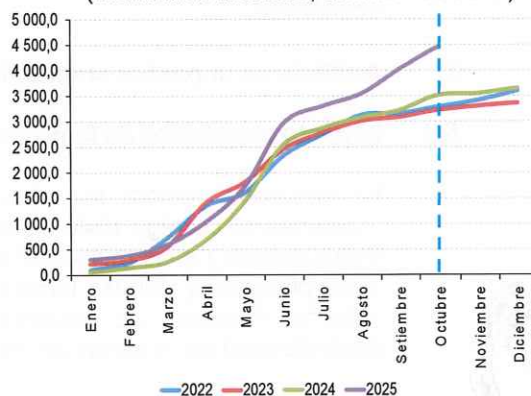
El crecimiento de las devoluciones por pagos en exceso hace prever que el problema se hará creciente en el tiempo. Si en el 2026 las devoluciones por pagos indebidos o en exceso crecen también en 46,8%, el costo fiscal anual sería de S/ 686 millones⁸.

Devoluciones por pagos indebidos y/o en exceso
(Millones de S/)



Nota: Dato observado para el 2025 hasta el período de octubre, se proyectó cifra al cierre del año. Incluye solo las devoluciones relacionadas a tributos internos.
Fuente: SUNAT.

Devoluciones por pagos indebidos y/o en exceso
(Acumulado mensual, en millones de S/)



Fuente: SUNAT.



La propuesta normativa busca alinear la política tributaria al costo de oportunidad real de los contribuyentes, reflejado en las tasas pasivas y activas del sistema financiero, reduciendo a la vez el costo fiscal de las devoluciones y corrigiendo distorsiones en la distribución de beneficios.

En ese sentido, se pretende corregir los efectos negativos que viene generando la actual regulación contenida en el Código Tributario modificado por la Ley N° 31962 sobre los intereses aplicables a las devoluciones y a las multas a efectos de generar los incentivos adecuados para el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias y con ello afianzar la recaudación tributaria y la reactivación económica.

La oportunidad de la medida responde a la necesidad de evitar que la persistencia de estos desalineamientos incentive mayores niveles de incumplimiento tributario y debilite progresivamente la efectividad del sistema sancionador, con impactos adversos sobre la recaudación y la predictibilidad del sistema tributario.

Asimismo, se contempla en el Proyecto de Ley dos disposiciones complementarias transitorias a fin de precisar la aplicación de las modificaciones propuestas en el tiempo, señalando que estas se aplican a todas las situaciones jurídica que se encuentran pendientes a la entrada en vigor de la norma. Ello otorgará predictibilidad y seguridad jurídica sobre la aplicación inmediata de la propuesta normativa.

⁷ Para la estimación del costo fiscal se considera la diferencia entre los intereses estimados el 2025 respecto a los intereses del 2023 (antes de la vigencia de la Ley N° 31962).

⁸ Para la estimación del costo fiscal se considera la diferencia entre los intereses estimados el 2026 respecto a los intereses pagados del 2023 (antes de la vigencia de la Ley N° 31962).

4.4. Nuevo estado que genera la propuesta

La aprobación de la propuesta normativa permitirá fomentar el cumplimiento tributario y fortalecer las finalidades del régimen sancionador tributario.

4.5. Objetivos relacionados con el problema identificado:

4.5.1. Objetivo General

Establecer los incentivos adecuados para que los sujetos cumplan sus obligaciones tributarias oportunamente evitando que el Estado asuma mayores costos por intereses en las devoluciones por pagos indebidos originados en los errores del contribuyente (los que podrían ser voluntarios dada la tasa de interés aplicable).

4.5.2. Objetivos Específicos

Promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con ello la reactivación económica.

V. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

5.1. Impacto cualitativo de la norma propuesta

La propuesta mejora los incentivos al cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias al corregir distorsiones en el tratamiento de los intereses aplicables a las devoluciones y a las multas, al alinear dichos intereses con el costo económico real del incumplimiento y del uso temporal de recursos públicos, se fortalece la coherencia del sistema tributario, se refuerza la equidad entre contribuyentes y se mejora la predictibilidad en la aplicación de la normativa tributaria.

5.2. Impacto cuantitativo de la norma propuesta

En un escenario de cumplimiento tributario perfecto, no se generarían multas ni devoluciones por pagos indebidos o en exceso, por lo que el impacto cuantitativo de la norma tendería a ser nulo. Sin embargo, en la práctica, la existencia de incumplimiento y errores en la determinación de las obligaciones tributarias hace necesario contar con un esquema de intereses adecuadamente calibrado.

En ese contexto, la norma no genera gastos adicionales de implementación para el Tesoro Público, pero sí tiene efectos cuantitativos derivados de la corrección de los incentivos vigentes. Por un lado, la reducción de los intereses reconocidos en determinadas devoluciones permite contener el costo fiscal asociado a dichos conceptos; por otro, el fortalecimiento del costo intertemporal del incumplimiento contribuye a mejorar el comportamiento de cumplimiento, con efectos positivos sobre la recaudación en el mediano plazo.

Estos impactos no responden a un incremento discrecional de la carga tributaria, sino a una mejora en la eficiencia del sistema, orientada a reducir conductas estratégicas inducidas por el diseño vigente y a preservar la sostenibilidad y predictibilidad de los ingresos públicos.

VI. Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

El Proyecto de Ley modifica los artículos 38 y 181 del Código Tributario.

VII. Análisis del impacto regulatorio (AIR Ex Ante)

La propuesta se encuentra exceptuada de la aplicación del Análisis de Impacto Recaudatorio (AIR) Ex Ante, toda vez que se encuentra comprendida en el supuesto del



literal k) del párrafo 41.1 del artículo 41 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM⁹, que aprueba que no se encuentran comprendidas en el AIR Ex Ante, el cual dispone que "las disposiciones normativas de naturaleza tributaria" están fuera del alcance de la obligación de presentar expediente AIR Ex Ante a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR).



⁹ Publicado el 25 de febrero de 2025.