



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Secretaría General

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

Lima, 18 MAYO 2026

OFICIO N° 2069 -2026-EF/13.01

Señor

VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima, Perú

Presente. –

Asunto : Proyecto de Ley N°13413-2025-CR, que modifica el artículo 25 del TUO de la Ley del IGV e ISC, para permitir el uso del saldo a favor acumulado en el pago de otras obligaciones tributarias administradas por la SUNAT.

Referencias: a) Oficio N°0796-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR (HR 257221-2025)
b) Oficio Múltiple N° D001254-2025-PCM-SC

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Ministro de Economía y Finanzas para saludarlo cordialmente, y a la vez, en atención a los documentos de la referencia, mediante los cuales solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N°13413-2025-CR, que modifica el artículo 25 del TUO de la Ley del IGV e ISC, para permitir el uso del saldo a favor acumulado en el pago de otras obligaciones tributarias administradas por la SUNAT.

Al respecto, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio, mediante Informe N°0052-2026-EF/61.01, emite *opinión desfavorable* del citado Proyecto de Ley. Se adjunta el referido Informe para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración personal.

Atentamente,


GINO MARIO MARTIN ROLLERI ALVARADO
Secretario General
Ministerio de Economía y Finanzas

Cc : Secretaría de Coordinación Presidencia del Consejo de Ministros
Congresista Nelcy Lidia Heidinger Ballesteros



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

INFORME N° 0052-2026-EF/61.01

Para : Señor
ELOY DURÁN CERVANTES
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 13413-2025-CR, que modifica el artículo 25 del TUO de la Ley del IGV e ISC, para permitir el uso del saldo a favor acumulado en el pago de otras obligaciones tributarias administradas por la SUNAT.

Referencia : a) Oficio N° 0796-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR (HR 257221-2025)
b) Oficio Múltiple N° D001254-2025-PCM-SC (HR 264168-2025)

Fecha : Lima, 17 de abril de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al asunto y documentos de la referencia, a fin de remitir el presente Informe que consolida la opinión de esta Dirección General:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el documento a) de la referencia, el presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita la opinión técnica de este ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 13413/2025-CR, "Ley que modifica el artículo 25 del TUO de la Ley del IGV e ISC, para permitir el uso del saldo a favor acumulado en el pago de otras obligaciones tributarias administradas por la SUNAT" (en adelante el "Proyecto de Ley").
- 1.2 A través del documento b) de la referencia, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita la opinión sectorial sobre el referido Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS:

A. De las competencias de esta Dirección General

- 2.1. Conforme al Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas¹, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos es el órgano de línea del ministerio encargado de evaluar, formular y proponer la política tributaria para simplificar, reestructurar y optimizar el sistema tributario y mejorar la recaudación de los diferentes niveles

¹ Aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41 publicado el 30.09.2023.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

de gobierno; así como la política de ingresos públicos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales y de impuestos destinados a los gobiernos regionales y locales. Asimismo, evalúa las cargas o prestaciones que establezca el Estado en el sector privado, cuyo efecto económico sea análogo o similar al causado por los tributos.

- 2.2. En ese sentido, se emite opinión sobre el Proyecto de Ley en materia de competencia de esta Dirección General.

B. Del Proyecto de Ley

- 2.3. Conforme con el artículo 1° del Proyecto de Ley, este “tiene por objeto establecer la recuperación del saldo a favor del Impuesto General a las Ventas (IGV) acumulado no aplicado y destinarlo al pago de otras obligaciones tributarias a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).”
- 2.4. De acuerdo con el artículo 2°, se propone modificar el artículo 25° del Decreto Supremo N° 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), en los términos siguientes:

Texto vigente: Ley del IGV e ISC	Propuesta del Proyecto de Ley
<p>Artículo 25°. - Crédito fiscal mayor al impuesto bruto Cuando en un mes determinado el monto del crédito fiscal sea mayor que el monto del Impuesto Bruto, el exceso constituirá saldo a favor del sujeto del Impuesto. Este saldo se aplicará como crédito fiscal en los meses siguientes hasta agotarlo.</p>	<p>Artículo 25°. - Crédito fiscal mayor al impuesto bruto Cuando en un mes determinado el monto del crédito fiscal sea mayor que el monto del Impuesto Bruto, el exceso constituirá saldo a favor del sujeto del Impuesto. Este saldo se aplicará como crédito fiscal en los meses siguientes hasta agotarlo.</p> <p>En caso que el sujeto del Impuesto no agotara dicho saldo durante tres (3) períodos consecutivos posteriores al mes en que se generó, y siempre que el crédito se encuentre declarado, puede compensarlo con la obligación tributaria que tuviera, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Pagos a cuenta del Impuesto a la Renta de tercera categoríab) Regularización anual del Impuesto a la Renta. peruana”c) Pagos por concepto de retenciones y percepciones del IGV declaradas por el propio contribuyente.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

	<p>d) Multas, intereses moratorios y fraccionamientos administrados por la SUNAT.</p> <p>El uso del crédito fiscal para el pago de otros tributos, no libera al contribuyente de su obligación de declarar y pagar el IGV correspondiente a periodos posteriores.</p>
--	---

- 2.5. En el artículo 3°, se establece que "La presente ley no es aplicable a los contribuyentes que se encuentren comprendidos dentro de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía y sus modificatorias". Mientras que el artículo 4° establece la vigencia de la Ley "a partir del 1 de enero del año siguiente a su publicación y reglamentación".
- 2.6. De acuerdo con la Exposición de Motivos, las propuestas del Proyecto de Ley se sustentan en los siguientes argumentos técnicos:
1. Generación de saldos a favor del IGV acumulados y no aplicados generan problemas de liquidez a los contribuyentes, pese a tratarse de créditos ya pagados al Estado.
 2. El marco normativo vigente no permite una compensación efectiva del crédito fiscal con otras obligaciones tributarias, aun cuando el Código Tributario reconoce dicho mecanismo.
 3. La acumulación del crédito fiscal responde a factores estructurales del sistema del IGV y también a pagos adelantados (retenciones, percepciones y detracciones), no a decisiones del contribuyente.
 4. El tratamiento actual afecta la neutralidad y el carácter no confiscatorio del IGV, trasladando indebidamente la carga económica a empresas que actúan como intermediarias del impuesto.
 5. La propuesta restablece coherencia y equidad tributaria, permitiendo el uso del crédito fiscal sin afectar la recaudación futura ni los regímenes especiales vigentes.

C. De la opinión sobre el Proyecto de Ley

➤ Sobre el IGV y el crédito fiscal del IGV

- 2.7. Desde un punto de vista técnico, el IGV es un impuesto al consumo que grava el valor agregado generado en las diferentes etapas de producción, distribución y comercialización hasta llegar a los consumidores finales. En el Perú, la aplicación del IGV procura ser lo más general posible, lo que contribuye a que sea neutral para los productores de bienes, prestadores de servicios y consumidores, siendo





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

trasladable al comprador y sucesivamente hasta el consumidor final, sobre quien incide la carga fiscal del mismo.

- 2.8. La estructura del IGV permite el traslado del impuesto del vendedor al comprador, por lo que los contribuyentes del impuesto en toda la cadena de producción y comercialización del bien o servicio solo soportan el margen que resulte de la diferencia entre el IGV aplicado en sus compras y el IGV de sus ventas; y, de esta forma, se mantiene la neutralidad del impuesto que finalmente solo busca gravar al consumidor final, sin generar efectos acumulativos.
- 2.9. Acorde a dicha estructura se ha establecido el derecho al uso del crédito fiscal, mecanismo mediante el cual se permite que los contribuyentes en la cadena de producción y comercialización puedan deducir el IGV pagado en las compras o como usuarios de servicios necesarios para la etapa de producción o distribución del bien o servicio de los cuales sean vendedores o proveedores.
- 2.10. Ahora bien, para que dichas adquisiciones otorguen el derecho a deducir el IGV como crédito fiscal, estas deben ser permitidas como gasto o costo de la empresa, de acuerdo con la legislación del Impuesto a la Renta y se deben destinar a operaciones gravadas con el IGV².
- 2.11. Los contribuyentes del IGV determinan el IGV bajo las mismas reglas generales del impuesto, es decir, al IGV determinado mensualmente por sus ventas restan el IGV que les haya sido trasladado en sus adquisiciones, siendo que la diferencia -en caso determinarse un resultado positivo- debe pagarse ante la Administración Tributaria; por el contrario, de resultar un saldo a favor del contribuyente (resultado negativo, pues el IGV de las adquisiciones es mayor al IGV de las ventas) este debe ser arrastrado a los meses siguientes hasta agotarse.
- 2.12. De acuerdo con lo señalado anteriormente, el IGV grava el valor agregado generado en las operaciones de venta y prestación de servicios gravadas con dicho impuesto, por lo que -salvo casos o situaciones excepcionales- en el corto, mediano o largo plazo, el monto de las ventas (y del IGV de las ventas) superará a las compras (y al IGV de las compras); es decir, no se acumulará crédito fiscal en forma permanente, por el contrario, se generará un IGV por pagar.

En ese sentido, no existirá acumulación de crédito fiscal, siempre y cuando por la venta del bien o la prestación del servicio se genere un valor agregado, es decir, se realice dicha venta a un precio mayor a su costo.

² Cabe tener presente que conforme a la normatividad que regula el IGV, el impuesto pagado en adquisiciones que tengan como destino la realización de operaciones exoneradas no otorga derecho a crédito fiscal, constituyendo el mismo, costo o gasto para efecto de la determinación del Impuesto a la Renta.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

- 2.13. Al respecto, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley se presenta un ejemplo numérico sobre la acumulación de saldo a favor de crédito fiscal del IGV (ver sección 1.3 Identificación del problema), que omite aspectos económicos importantes.

Con la finalidad de ilustrar la omisión de dichos aspectos, sobre la base del referido ejemplo numérico, y asumiendo un margen de utilidad del 20%, se ha añadido información complementaria sobre la utilidad y el stock de inventarios, a partir de los cuales el ejemplo numérico resulta cuestionable, entre otras, por las siguientes razones:

1. **Utilidades negativas en forma permanente**, es decir, en el ejemplo se sigue comprando sin generar utilidades.
2. Se continúan haciendo compras y generando crédito fiscal, en el mes 2 (30,000) y 3 (20,000), a pesar de que ya se cuenta con **inventarios suficientes al final del mes 1 (16,667), 2 (30,000) y 3 (37,500) para atender los niveles de ventas del siguiente mes**. Por ejemplo, al final del mes 2 ya existe un inventario final de 30,000 unidades que es suficiente para atender las ventas del mes 3 de 12,500 unidades, por lo que ya no serían necesarias las compras del mes 3 por 20,000 unidades.

PERIODO	EN SOLES:			EN UNIDADES DE PRODUCTO 1/:		
	COMPRAS (S/)	VENTAS (S/)	UTILIDAD (S/)	COMPRAS (unidades físicas)	VENTAS (unidades físicas)	INVENTARIO FINAL 2/ (unidades físicas)
MES 1	50,000	40,000	-10,000	50,000	33,333	16,667
MES 2	30,000	20,000	-10,000	30,000	16,667	30,000
MES 3	20,000	15,000	-5,000	20,000	12,500	37,500

1/ Se asume un precio de compra = S/1 por unidad, un margen de utilidad = 20%, y un precio venta = S/1.20

2/ Inventario Final = Inventario inicial + Compras - Ventas

Ambos perfiles, **utilidades negativas e inventarios elevados** para el nivel de ventas declarado, suelen caracterizar a aquellos contribuyentes con modalidades de evasión que consisten en la omisión de ingresos, y/o en la declaración de más compras de las realizadas. En ambos casos, **los saldos a favor acumulados de crédito fiscal no son fallas del diseño del IGV, sino producto del incumplimiento tributario**, lo cual conlleva importantes riesgos fiscales que son desarrollados más adelante.

- 2.14. Adicionalmente, la exposición de motivos del proyecto presenta tres situaciones principales y diferentes, sobre las que se comentará:

1. Sobre el caso 1, el cual ocurre cuando la empresa o empresas (en etapa de producción o distribución) tienen productos en sus almacenes durante cierto período de tiempo y quedan desfasadas para su colocación en el mercado. Se





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

debe señalar que, si bien es cierto la rotación de los productos puede no ser mensual como lo es la determinación del IGV, para dichos casos el artículo 25° de la Ley del IGV ya establece que "cuando en un mes determinado el monto del crédito fiscal sea mayor que el monto del Impuesto Bruto, el exceso constituirá saldo a favor del sujeto del Impuesto. Este saldo se aplicará como crédito fiscal en los meses siguientes hasta agotarlo", y tal como ya se ha señalado, no existirá acumulación de crédito fiscal, siempre y cuando por la venta del bien o la prestación del servicio se genere un valor agregado, es decir, se realice dicha venta a un precio mayor a su costo; además, de las acciones que puedan seguir los contribuyentes para ser más eficientes, entre otros, ajustar mejor sus compras en función a sus ventas.

2. Con relación al caso 2 referido a los sistemas de pago del IGV (régimenes de retenciones y percepciones, y sistema de detracciones), cabe precisar que ninguno de ellos altera la determinación del IGV, ni el débito ni el crédito fiscal, por lo que el IGV que se determine a pagar es el mismo con o sin los referidos sistemas de pago. Dichos sistemas de pago buscan garantizar el pago del IGV determinado íntegra y correctamente, y en los casos en los que los importes retenidos, percibidos o detraídos superen el IGV determinado a pagar, **cada uno de dichos sistemas tiene consigo procedimientos de devoluciones, liberaciones o compensaciones contra otros impuestos que evitan su acumulación.**
3. Respecto al caso 3 referido al exceso de crédito fiscal por ajuste de valor en las operaciones de importación, en la exposición de motivos no está claro a qué se refiere con "al exceso de crédito fiscal por ajuste de valor en las operaciones de importación". Adicionalmente, se señala que la carga tributaria por IGV y percepciones en la importación de productos alcanza a 22,62%. Al respecto, en estos casos también resulta aplicable lo establecido en el artículo 25° de la Ley del IGV, además del uso del crédito fiscal y de las percepciones a medida que se vayan vendiendo los bienes importados a precios mayores al costo de la importación. Sobre las percepciones no aplicadas, estas pueden ser devueltas o compensadas contra otros tributos.

- 2.15. Asimismo, **no debería ser usual la acumulación de créditos fiscales por un largo plazo, salvo en los casos de grandes compras de bienes de capital**, especialmente si se realizan en etapas de inversión anteriores a la generación de ingresos gravados con el IGV.

Para dichos casos, la normatividad del IGV ha previsto la aplicación de regímenes de recuperación anticipada del IGV, tales como los siguientes:





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

- a) El Régimen de Recuperación Anticipada del IGV del artículo 78 de la Ley del IGV e ISC³, respecto del IGV pagado en las importaciones y/o adquisiciones locales de bienes de capital realizadas por personas naturales o jurídicas que se dediquen en el país a actividades productivas de bienes y servicios destinados a exportación o cuya venta se encuentre gravada con el Impuesto.
- b) Régimen de Recuperación Anticipada del IGV del Decreto Legislativo N° 973, el cual se aplica para proyectos con compromisos de inversión mayores a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América y que requieran de una etapa pre productiva igual o mayor a dos años. Cabe resaltar que el monto del compromiso de inversión señalado precedentemente no será de aplicación a los proyectos en el sector agrario.
Este régimen consiste en la devolución del IGV que gravó las importaciones y/o adquisiciones locales de bienes de capital nuevos, bienes intermedios nuevos, servicios y contratos de construcción, realizadas en la etapa preproductiva, a ser empleados por los beneficiarios del régimen directamente en la ejecución del compromiso de inversión para el proyecto previsto en el Contrato de Inversión respectivo y que se destinen a la realización de operaciones gravadas con el IGV o a exportaciones.

2.16. Con la medida planteada en el proyecto de ley, se alteraría la normal aplicación del IGV contraviniendo la forma de determinación y liquidación del mismo; pues se podrá obtener la compensación del IGV pagado en sus adquisiciones y posteriormente cuando se realicen actividades gravadas deberán considerar como impuesto a pagar la totalidad del débito fiscal que gravó dicha operación, pues podrían no tener crédito fiscal que deducir.

2.17. De lo anterior se tiene que la propuesta no resulta procedente pues no está acorde a la actual estructura técnica del IGV siendo que los saldos del impuesto a favor del contribuyente deben ser arrastrados a los meses siguientes hasta agotarse y que en casos específicos de acumulación de crédito fiscal la normatividad vigente ha previsto la aplicación de regímenes de recuperación anticipada del IGV.

2.18. La compensación del crédito fiscal acumulado y no utilizado que se propone conlleva riesgos, sobre todo en una economía con altos niveles de informalidad e incumplimiento tributario. Esta propuesta es un incentivo para la omisión de ingresos y/o la declaración de más compras de las realizadas (por ejemplo, mediante el uso de facturas por operaciones no fehacientes), ya que se permitiría compensar los saldos de crédito fiscal acumulados con otras deudas tributarias.

³ Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF y normas modificatorias.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

➤ **Riesgos asociados a la propuesta**

2.19. La propuesta, en una economía con altos niveles de informalidad e incumplimiento tributario como la peruana, crea oportunidades para que las empresas e individuos empleen planificaciones tributarias agresivas, y en ese sentido conlleva importantes riesgos, pudiendo incentivar que dichos niveles se incrementen conforme se expone a continuación:

1. Altos niveles de incumplimiento tributario pueden generar altos saldos de créditos fiscales acumulados. El incumplimiento tributario en el IGV suele concretarse mediante la omisión de ingresos⁴ (para reducir indebidamente el IGV de las ventas) y/o el incremento indebido de costos o gastos⁵ (para incrementar indebidamente el crédito fiscal), ambos reducen el IGV determinado a pagar y contribuyen a generar una mayor acumulación de créditos fiscales, además de generar un efecto negativo en la determinación del Impuesto a la Renta.

- ✓ Según estimaciones del INEI⁶, en el año 2024 el sector informal estaba conformado por 6,2 millones de unidades productivas⁷. La producción del sector informal representó el 19% del PBI. Tres de cada cuatro trabajadores de la PEA ocupada se desempeñaban en un empleo informal (70,9%). El 55,7% lo hacía en un empleo informal dentro del sector informal y 15,2% en un empleo informal fuera del sector informal.
- ✓ Los altos niveles de informalidad existentes en la economía se ven reflejados en los altos niveles de incumplimiento tributario. Estimaciones efectuadas por la SUNAT, señalan que el incumplimiento estimado en el IGV, a pesar de haberse reducido de 41,3% de la recaudación potencial en el año 2009 a 34,4% en 2024, aún representa montos importantes, mientras que para el impuesto a la renta de 3ra categoría alcanzó el 53,6% para el mismo año.

⁴ No declarar ingresos o declararlos por menores valores.

⁵ Declarar costos o gastos no sustentados con comprobantes de pago, o sustentados con comprobantes de pago no fehacientes (el comprobante es falso o la operación no se condice con la realidad), o costos o gastos indebidos o que no generan derecho al uso de crédito fiscal.

⁶ Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2022-2024. Publicado diciembre 2025. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9215525/7564428-libro.pdf?v=1767208906>

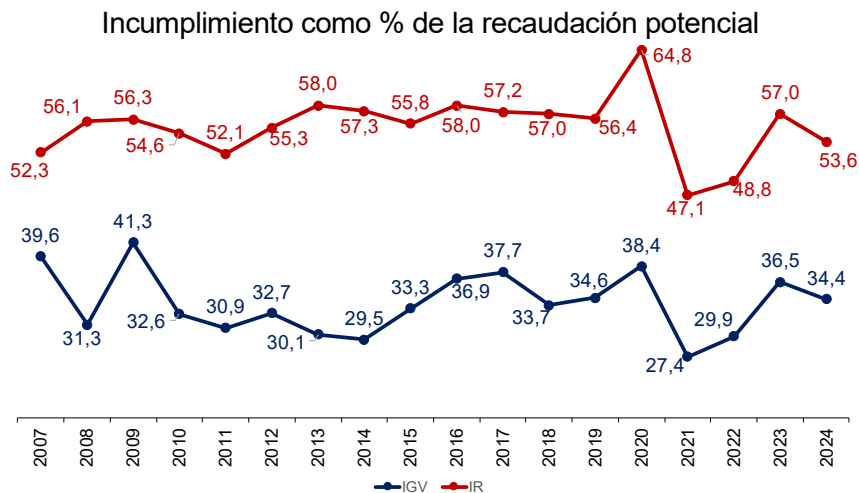
⁷ Corresponde a unidades productivas en su ocupación principal.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"



1/ Ratio entre el incumplimiento estimado y el impuesto determinado potencial neto del efecto de gastos tributarios.

Fuente: Sunat.

2. La existencia de competencia desleal proveniente de la evasión del IGV implica que este impuesto no se paga, siendo apropiado por el evasor y convirtiéndose en un mecanismo que aumenta la rentabilidad del productor, acopiador, comerciante o prestador del servicio, situación que le permite vender los bienes o prestar servicios incluso a menores precios que contribuyentes formales. Estos comportamientos en el largo plazo presionan a los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones tributarias a no seguir en el mercado o a continuar, pero no de manera formal. El alto nivel de incumplimiento tributario tiene, en consecuencia, un efecto pernicioso sobre el mercado: la informalidad y evasión generan mayor informalidad y evasión.
3. En este contexto la propuesta a que se refiere el proyecto de ley puede constituirse en un incentivo adicional para evadir el IGV, ya que no solamente se podría evadir para dejar de pagarlo, sino que abriría la posibilidad de poder emplearlo para pagar otros tributos y de esta forma rentabilizar la evasión.

Se corre el riesgo de compensar créditos fiscales no fehacientes, fondos que posiblemente no ingresaron al fisco, por tratarse de créditos sustentados con comprobantes no fehacientes (comprobantes falsos o emitidos por operaciones inexistentes). En tal sentido, la propuesta permitiría a los malos contribuyentes obtener compensaciones producto de su incumplimiento tributario.

- 2.20. Adicionalmente, la implementación de la propuesta requeriría un nivel de control tributario que podría exceder la capacidad disponible de la administración tributaria, y que se encuentra en gran parte destinada a efectuar el control al segmento de





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

contribuyentes que solicitan devoluciones del IGV, tal es el caso, por ejemplo, de los exportadores, así como contribuyentes acogidos a los regímenes de recuperación anticipada, entre otros.

La propuesta requerirá un control tributario similar al ejercido para el sector exportador, pero que debería cubrir potencialmente al 99% de los contribuyentes inscritos en el padrón RUC en los regímenes general, régimen MYPE tributario (RMT) y régimen especial de renta (RER), con la finalidad de evitar el mal uso o abuso en las compensaciones de créditos fiscales del IGV.

Al respecto, cabe indicar que existe una gran diferencia entre el control tributario ejercido para determinar el saldo del crédito fiscal de los exportadores respecto a los contribuyentes que venden en el mercado interno: en estos últimos no existe un control físico de los bienes vendidos, mientras que en las exportaciones dicho control se realiza en las aduanas. La gran importancia de dicho control es que, entre otros, se reduce la posibilidad de sobrevaloración o subvaloración (ya sea mediante incrementos o disminuciones no reales en precios o en cantidades) tanto de dichas ventas, como de las compras y del IGV de las compras que sería materia de compensación con otros tributos, o devolución en el caso de los exportadores.

- 2.21. Por la cantidad de contribuyentes y operaciones económicas a fiscalizar, dichos controles puedan devenir en ineficaces, lo cual podría a su vez fomentar aún más el referido incumplimiento tributario. En el peor de los casos, la propuesta incentivaría reconocimientos del IGV pagado en las compras que probablemente -por los niveles de incumplimiento tributario existente en las cadenas de suministros- nunca ingresaron al Tesoro.
- 2.22. Sin embargo, la propuesta no solo afectaría al Estado, también podría afectar a los contribuyentes al incentivar la competencia desleal proveniente del incumplimiento tributario, pues hará más "rentables" a los "peores contribuyentes" o a quienes hagan mal uso de la medida. Ello podría ocasionar que salgan del mercado aquellos contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones tributarias correctamente porque probablemente no podrán competir con quienes rentabilizan sus operaciones mediante la evasión y el fraude tributario.

➤ **Sobre la naturaleza de la propuesta y la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario**

- 2.23. Los beneficios tributarios son instrumentos fiscales que contrarrestan los efectos normales de la aplicación de un tributo, sea eliminando la incidencia del tributo sobre el hecho imponible, la obligación de pago o reduciendo su cuantía.

La figura de beneficios tributarios ha sido muy utilizada en la legislación nacional para hacer referencia al otorgamiento de medidas tributarias especiales como





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

exoneraciones, deducciones, incentivos o tratamientos especiales que implican una reducción en los recaudos del Estado, como un mecanismo para favorecer determinadas actividades económicas, zonas o sujetos.

Para el Tribunal Constitucional “los beneficios tributarios se traducen en estímulos a determinadas personas o actividades que el Estado considera valioso promover, y es ahí donde se debe considerar tanto los derechos fundamentales, los principios constitucionales y los valores superiores, así como los deberes primordiales del Estado que están previstos en el artículo 44° de la Constitución”⁸.

- 2.24. En el caso de la medida que se pretende crear con el proyecto de ley bajo comentario, al romper el diseño técnico del IGV permitiendo una compensación de este no permitida legalmente, para un grupo de contribuyentes, se constituye en un beneficio tributario.
- 2.25. En ese sentido, la medida propuesta atenta contra la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, la cual establece que la dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios debe sujetarse a las reglas previstas en el citado dispositivo, entre las cuales se encuentra la referida a que el proyecto de ley respectivo debe sustentarse en una exposición de motivos que de manera concurrente contenga, entre otros, los siguientes requisitos:
- El análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario.
 - El sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos.
- 2.26. Al respecto, cabe indicar que la exposición de motivos del proyecto de ley no cumple con dichos requisitos, pues no cuenta con el análisis cuantitativo del costo fiscal de la medida, así como tampoco se ha sustentado que la medida propuesta resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos.

➤ **Costo fiscal**

- 2.27. El otorgamiento de beneficios tributarios acarrea consigo disminuciones en la recaudación global, trayendo de esa manera desajustes para la planificación del gasto nacional en favor de la población más vulnerable. Debe considerarse que los tratamientos tributarios especiales además de generar precedentes refuerzan

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0042-2004-AI/TC.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

la cultura de evasión y elusión tributaria vía el establecimiento del no pago de tributos, lo cual es una incidencia negativa para el sistema tributario.

- 2.28. Según la información proporcionada por la SUNAT con datos al año 2019, el crédito fiscal acumulado podría ascender en el año 2025 a S/ 27 mil millones. No obstante, si bien dicho monto podría considerarse como un potencial costo fiscal, la propuesta legislativa presenta imprecisiones que impiden determinarlo con claridad. En efecto, no se precisa si el crédito fiscal acumulado corresponde al saldo actualmente vigente o al saldo que se generaría con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley. Asimismo, el monto del crédito acumulado debería descontar aquellos casos en los que los contribuyentes utilicen dicho crédito para compensar el pago de otros tributos u otros conceptos previstos en la propuesta. En consecuencia, el costo fiscal podría ser mayor o menor dependiendo de las precisiones que finalmente se incorporen en el Proyecto de Ley.
- 2.29. Adicionalmente, el costo de control de la SUNAT, a propósito de la compensación del IGV que implica la propuesta, se incrementaría por: (i) el ingreso de solicitudes adicionales de compensación que deberán ser atendidas dentro de los plazos establecidos, y (ii) la reasignación de recursos hacia el control y fiscalización de las referidas solicitudes, a fin de evitar que se utilice indebidamente el beneficio, en lugar de dirigirse dichos recursos a la función recaudadora de la SUNAT o a la mejora de herramientas que coadyuven a la ampliación de la base tributaria y que faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, para esta Dirección General el Proyecto de Ley N° 13413-2025-CR, que modifica el artículo 25 del TUO de la Ley del IGV e ISC, para permitir el uso del saldo a favor acumulado en el pago de otras obligaciones tributarias administradas por la SUNAT, resulta improcedente, debido a lo siguiente:

- 3.1. La modificación propuesta en el Proyecto implica una alteración sustantiva al diseño técnico actual del IGV y especialmente a su forma de determinación y liquidación.
- 3.2. Desde un enfoque técnico, el IGV es un impuesto al consumo estructurado bajo el principio de neutralidad, en el cual los contribuyentes trasladan el impuesto al consumidor final, siendo el crédito fiscal un mecanismo destinado exclusivamente a compensar el IGV de las ventas con el IGV de las compras dentro de la propia dinámica del impuesto.
- 3.3. La normativa vigente ya prevé que los saldos a favor del crédito fiscal se arrastren a los períodos siguientes hasta su agotamiento, por lo que, en condiciones





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

normales de generación de valor agregado, no debería producirse acumulación permanente de crédito fiscal.

- 3.4. Los supuestos de acumulación estructural de crédito fiscal presentados en la exposición de motivos del proyecto omiten considerar variables económicas relevantes, como márgenes de utilidad y niveles razonables de inventarios, lo que conduce a escenarios que resultan inconsistentes y cuestionables desde el punto de vista económico.
- 3.5. Los perfiles de empresas con utilidades negativas persistentes y elevados inventarios para bajos niveles de ventas suelen estar asociados a prácticas de omisión de ingresos o incremento indebido de compras, por lo que la acumulación de crédito fiscal en dichos casos no obedece a fallas del diseño del IGV, sino a situaciones de incumplimiento tributario.
- 3.6. Los regímenes de retenciones, percepciones y detracciones del IGV no modifican la determinación del impuesto ni generan acumulación estructural de crédito fiscal, pues cuentan con mecanismos de devolución, compensación o liberación de fondos, que evitan su acumulación y permanencia en el tiempo.
- 3.7. Para los casos excepcionales de acumulación de crédito fiscal del IGV derivados de inversiones en bienes de capital o etapas preproductivas, el ordenamiento legal ya contempla regímenes especiales de recuperación anticipada del IGV, tanto en la Ley del IGV como en el Decreto Legislativo N° 973.
- 3.8. La propuesta alteraría la lógica de funcionamiento del IGV, al permitir que el crédito fiscal se utilice fuera del propio impuesto, generando que, al momento de efectuarse ventas gravadas, el contribuyente deba pagar el total del débito fiscal sin posibilidad de deducir crédito, lo que desnaturaliza el sistema.
- 3.9. La propuesta contraviene la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, al no contar con una exposición de motivos que incluya un análisis cuantitativo del costo fiscal ni la demostración de que la medida es más eficaz y eficiente que otras alternativas de política pública.
- 3.10. Los tratamientos tributarios preferenciales pueden afectar negativamente el Sistema Tributario ya que son altamente regresivos, tienen un alto costo fiscal, afectan la neutralidad, crean situaciones de inequidad entre contribuyentes y son muy difíciles de administrar. Además, constituyen precedentes que incentivan a que otros contribuyentes o sectores soliciten un tratamiento similar, con lo cual se refuerza la cultura de evasión y elusión tributaria vía el no pago de tributos.
- 3.11. En un contexto de alta informalidad e incumplimiento tributario, la medida generaría incentivos adicionales para la omisión de ingresos y la declaración de





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

compras inexistentes, al permitir rentabilizar la evasión mediante la compensación de créditos fiscales con otras deudas.

- 3.12. La implementación de la propuesta demandaría un nivel de control tributario similar al aplicado a exportadores o beneficiarios de regímenes de recuperación anticipada, pero extendido a casi la totalidad de contribuyentes, lo que podría exceder significativamente la capacidad operativa de la SUNAT. En consecuencia, los mayores requerimientos de control y fiscalización implicarían costos administrativos adicionales y la reasignación de recursos que actualmente se orientan a funciones recaudadoras y a la ampliación de la base tributaria.
- 3.13. Según información de la SUNAT (2019), el crédito fiscal acumulado podría alcanzar S/ 27 mil millones en 2025; sin embargo, el costo fiscal real es incierto debido a imprecisiones del proyecto de ley sobre qué saldo se considera y su posible compensación con otros tributos.

Es todo cuanto se tiene por informar.

Atentamente,

Firmado digitalmente
ANGEL DANIEL CASELLA D'ALASCIO
Director
Dirección General de Política de Ingresos Públicos

