Proyecto de Ley N° 5372/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
16 JUN 2023
RECIBIDO
Firma Hora 2:00 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 48, 50 Y 51 DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL – DECRETO LEGISLATIVO N.º 776

El congresista que suscribe, **LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE**, integrante del Grupo Parlamentario **Cambio Democrático - Juntos por el Perú**, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso, propone el siguiente Proyecto de Ley.

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA IMPOSICIÓN TRIBUTARIA EN LA EXPLOTACIÓN DE LOS JUEGOS DE CASINOS Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS MODIFICANDO LOS ARTICULOS 48, 50 Y 51 DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL – DECRETO LEGISLATIVO N.º 776.

Artículo 1.- Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto fortalecer la imposición tributaria en la explotación de los juegos de casinos y máquinas tragamonedas.

Artículo 2.- Modificación de la regulación tributaria a la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

Se modifica los artículos del régimen tributario en materia de explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, los cuales quedan redactado de la siguiente manera:

> **Artículo 48.** El Impuesto a los Juegos grava la realización de actividades relacionadas con los juegos, tales como loterías, bingos, rifas, máquinas tragamonedas y casinos, así como la obtención de premios en juegos de azar.
>
> **Artículo 50. La base imponible del Impuesto es la siguiente, según el caso:**
>
> a) Para el juego de casino, bingo, rifas, sorteos, máquinas tragamonedas y similares, así como para el juego de *pimball*, juegos de video y demás juegos

electrónicos: el valor nominal de los cartones de juego, de los boletos de juego, de la ficha o cualquier otro medio utilizado en el funcionamiento o alquiler de los juegos, según sea el caso. (…)

Artículo 51. El Impuesto se determina aplicando las siguientes tasas:

a) Juegos de Casinos, Bingos, Rifas, Máquinas Tragamonedas y Sorteos: 15%.

Lima, 15 de junio de 2023

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **19** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5372/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La Regulación Normativa de los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas en el Perú.

El Título III de la Constitución Política del Perú sobre el Régimen Económico, referido a este último se encuentra prescrito de la siguiente manera:

> **"Artículo 59.** El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades".

Incorporada a esta perspectiva en la regulación de nuestra legislación respecto a la materia de casinos y máquinas tragamonedas a través del Perú ha sido confusa en el tratamiento tributario, ya que en el derecho comparado han sido otros países aquellos que si bien no han caído en el error de abrir completamente sus mercados a estas actividades, han desarrollado fórmulas inteligentes que han permitido no solo captar inversiones y capital fresco, sino también convertirlos en polos de desarrollo turístico y generar un desarrollo económico en su país en base a la tributación que surge de la integración de esta actividad.

Ahora bien, en las últimas décadas la explotación de casinos y máquinas tragamonedas se ha expandido por el mundo de manera importante, a la par que se ha desarrollado la comprensión de que es una actividad comercial que, ejercida dentro de un adecuado marco normativo, reporta beneficios diversos tanto para la comunidad como para el Estado. Esto último se evidencia en dos datos muy importantes: los puestos de trabajo que genera, especialmente para la Población Económicamente Activa juvenil, y los tributos que aporta al Estado. Este proceso ha implicado que con el paso de los años se han ido superando y equilibrando las viejas tensiones entre la moral y el derecho, que durante mucho tiempo y especialmente hasta mediados del presente siglo, mantuvieron a esta actividad casi al margen de la ley y de la moral pública.

De manera que, durante las últimas décadas, la explotación de casinos y máquinas tragamonedas se ha mostrado como una actividad económica viable y productiva cuando se desarrolla dentro de un adecuado marco regulatorio, como lo demuestra su importante expansión en toda Latinoamérica y en el mundo en general.

Ahora bien, en el Perú la explotación de Casinos es una actividad lucrativa y lícita que fortalece el turismo receptivo (como en muchos lugares del mundo) y que se ejerce dentro del marco de la Constitución, aportando al fisco peruano con un impuesto especial desde 1979 (Decreto Ley 22515).

A principios de los años 90, cuando el Perú inició el viraje a un modelo económico de libre mercado y promoción de las inversiones, la norma que regulaba la actividad de los casinos fue el Decreto Ley N° 25836, dado en noviembre de 1992. Sin embargo, su imprecisión y la dispersión de regulaciones relativas a la explotación de máquinas tragamonedas, provocaron que en julio de 1999 el Congreso de la República promulgara la Ley N° 271539, con la que por primera vez se reguló de manera integral y unificada la actividad de explotación de casinos junto con la de máquinas tragamonedas.

Desde su regulación hasta la actualidad el marco legislativo para esta actividad económica ha sido inestable, la misma que ha sido regulada con un total más de once normas sustantivas, sin contar con aquellas expedidas por reglamentación administrativa, siendo que, con la liberalización de la economía peruana en los años 90, la explotación de casinos y máquinas tragamonedas creció notablemente, tanto en el ámbito formal como en el informal.

Es así que la Ley N° 27153, que creó el impuesto fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional mediante sentencia recaída en el Expediente N° 009-2001-AI/TC del 29 de enero de 2002, entre otros aspectos, en lo que se refiere a los artículos 38.1 y 39 que regulaban dicho tributo, trayendo como consecuencia que las deudas acumuladas se reduzcan al monto que dispondría la ley que para tal efecto debía dictarse, así como que los montos ya pagados debían ser considerados crédito tributario.

Dicho Tribunal estableció en la referida resolución que, acorde con las características del Impuesto a los Juegos aprobado por la Ley N° 27153, este tributo resultaba confiscatorio y vulneraba el artículo 74 de la Constitución, debido a que si bien la norma en cuestión establecía que el impuesto gravaba "la explotación" de la actividad de los juegos, la alícuota del impuesto que ascendía al 20% sobre la base imponible constituida por la ganancia bruta mensual (diferencia entre el ingreso total del mes y el monto total de los premios otorgados el mismo mes), gravaba en realidad las utilidades.

En virtud a dicho fallo se promulgó la Ley N° 27796, la cual modificó la Ley N° 27153, adecuándose al criterio establecido por el Tribunal Constitucional, modificándose, entre otros aspectos, la alícuota aplicable. Ahora bien, no obstante, la reducción de la tasa del impuesto, los sujetos dedicados a la actividad de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas prosiguieron interponiendo demandas de acción de amparo contra la aplicación de la referida ley, obteniendo fallos favorables del Poder Judicial que en la mayor parte de los casos ya tienen el carácter de cosa juzgada.

Como consecuencia de dichos fallos judiciales el Impuesto a los Juegos de Casino y/o Máquinas Tragamonedas constituye un régimen impositivo que mantiene un elevadísimo índice de incumplimiento, bien sea, porque algunos de ellos tienen una acción de amparo que les permite el no pago de tributo, o porque casi el 45% funcionan de manera informal sin pagar nada por el

tributo. De un número global de 930 salas, según información del MINCETUR (2006), sólo 33 funcionan formalmente, y sólo algunas de ellas pagan sus impuestos.

De manera que, esto significa que el Estado está dejando de percibir rentas importantes debido a la norma constitucional establecida en el pasado, ha generado una situación de desigualdad entre los sujetos dedicados a la explotación de esta actividad y la imposición tributaria que deberían regularlas debido a la actividad en la que se encuentran inmersas dichas actividades y la situación de riesgo que contraen estas actividades para la sociedad, las mismas que deberían tratarse de manera especial a fin de prevenir y disminuir las conductas adictivas que se generan como consecuencia de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, proteger a las poblaciones vulnerables de los efectos de los juegos, y luchar contra los fraudes durante el desarrollo del juego promoviendo su transparencia.

Siendo así que en cuanto a la Ley de Tributación Municipal está regulado la tributación de diversas actividades relacionadas al juego de casinos y de máquinas tragamonedas tales como juego de bingo, rifas, sorteos, y similares, así como para el juego de *pimball*, juegos de video y demás juegos electrónicos, y demás; sin embargo, no existe una regulación de los mencionados juegos lo que se considera una trasgresión al principio de igualdad, ya que en base a la función central del tributo que es la recaudación, la misma que debe ejecutarse con el respeto de los principios constitucionales que regulan la potestad tributaria, el Tribunal Constitucional a través de la STC N°06089-2006-AA, ha señalado que la sociedad en base a la conciencia debería comprender que el gasto social no debe ser costeado de la contribución de unos pocos; por cuanto, será la búsqueda de igualdad la que justifique la intervención en el valor libertad del ciudadano a través del tributo, el cual, no apartará su finalidad financiadora de cargas públicas y de la satisfacción social de la riqueza. Así también, Landa Arroyo señala que "La función de los tributos se percibe en cuanto el Estado financia el gasto público a través del cumplimiento y/o satisfacción de las necesidades básicas que requiere la sociedad; y a su vez, cuando se encuentra en cumplimiento los valores constitucionales tales como la justicia y solidaridad."

Además, el referido Tribunal en base a su criterio ha señalado que todo tributo que haya establecido el legislador debe estar sustentada de acuerdo a la capacidad contributiva, lo que con ello confirma la relación entre capacidad económica y tributo los cuales constituyen la base, en términos generales, la existencia de la capacidad contributiva como principio tributario implícito dentro de la norma constitucional y, a su vez, que se regule el principio de no confiscatoriedad de los tributos, el cual se encuentra conectado en dirección con el derecho de igualdad en materia tributaria y con el principio de capacidad contributiva, bajo esta perspectiva el reparto de los tributos se debe realizar de tal manera que nos encontremos ante un trato de igual a iguales y desigual a desiguales, por lo que las cargas tributarias han de recaer, en un primer momento donde se pueda percibir riqueza que deba ser gravada, lo que traslada a una verificación de la capacidad personal-patrimonial de los contribuyentes". Por lo que se considera evaluada la capacidad contributiva y el trato igualitario entre contribuyentes del mismo género de actividades de juegos regulados en la norma, por lo que se considera no existe

una excepción a la regla para que se exhiba un trato diferenciado entre las demás actividades con los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

Además, con ello, se busca garantizar la protección del derecho de los consumidores y usuarios, el mismo que se encuentra prescrito en la Constitución:

> **"Artículo 65.** El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela en particular, por la salud y la seguridad de la población".

En ese sentido, es imprescindible la intervención por parte del Estado para equilibrar la norma en base a la naturaleza de impacto especial de la realización de estas actividades.

Por cuanto, la propuesta legislativa busca regular la inafectación tributaria de la que, en la actualidad gozan los juegos de casinos y máquinas tragamonedas, para evitar la desnaturalización la finalidad de desincentivar el consumo de productos que generan externalidades negativas en el orden individual y social, las mismas que se imponen lícitamente ante la sociedad y a su vez equiparar la regulación tributaria entre actividades del mismo género.

II. Fundamentación Jurídica

Constitución Política del Perú

En el marco de nuestra Constitución Política del Perú se dispone en su artículo 59 sobre que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal
sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Asimismo, se encuentra regulado el artículo 65 que prescribe que "El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela en particular, por la salud y la seguridad de la población".

Ley 27153, Ley que regula la explotación de los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas

Al respecto, el Artículo 1° que la finalidad de dicha norma es regular la explotación de los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas a fin de preservar y proteger a la ciudadanía de los posibles perjuicios o daños que afectan la moral la salud y seguridad pública; así como

promover el turismo receptivo; y establecer el impuesto a los juegos de casino y de máquinas tragamonedas.

Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal – Decreto Supremo N°156-2004-MEF

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley de Tributación Municipal se establece que "El Impuesto a los Juegos grava la realización de actividades relacionadas con los juegos, tales como loterías, bingos y rifas, así como la obtención de premios en juegos de azar".

Resolución de Superintendencia N° 145-2003-SUNAT

Conforme con el artículo 2 que establece el Sistema Unificado de Control en Tiempo Real:

"El Sistema a que hace referencia la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796, consiste en la interconexión de las máquinas tragamonedas y/o las mesas de juegos de casino a un computador central por cada Establecimiento. En los casos en que el sujeto del impuesto tuviese más de un Establecimiento, el computador de cada uno de dichos Establecimientos deberá estar interconectado a su vez con un computador central ubicado en el domicilio fiscal del sujeto del impuesto.

La información de las operaciones diarias registradas en el computador central del Establecimiento o de ser el caso, en el computador central ubicado en el domicilio fiscal del sujeto del impuesto deberá quedar grabada en dicho computador o en medios magnéticos, debiendo mantenerse en condiciones de operación por el plazo de prescripción del impuesto a los juegos de casino y/o máquinas tragamonedas".

Declaración Universal de los Derechos Humanos

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

III. Análisis de la propuesta legislativa

Según el MEF (2018), anualmente se recaudan 135 millones de soles en el impuesto selectivo al consumo de máquinas tragamonedas; sin embargo, aún existe muchas empresas de juegos de entretenimiento y azar optan por el facilismo evadiendo impuestos y afectando directamente en la rentabilidad de la recaudación tributaria.

Desde esa perspectiva, se entiende que, con la problemática surgida con el aprovechamiento de la condición regulada para esta actividad, de acuerdo con lo expuesto por Cortés (1985, pág.

74), la cualidad más importante de un tributo que lo hace único de cualquier otra figura jurídica es su causa jurídica que da origen a su aporte: la capacidad contributiva. Este principio se ve vulnerado cuando existe un trato diferenciado y discriminado de la actividad económica de los juegos de casino, no siendo aceptable la acumulación de tipos impositivos en una misma fuente de riqueza, como sucede con el impuesto al casino y con el impuesto a la renta. (Ríos, 2017)

En palabras del autor Carrasco (2021), el mercado de este sector en el Perú, posee un impacto sea este social como también económico, esto debido a su participación que refleja en la industria del entretenimiento y del turismo, es por ello que, se debe considerar las siguientes condiciones que se comparten para todo (Cabrera, 2018, p. 30):

- La gran inversión que se desarrolla para investigar y desarrollarse en nuevos mercados esto se refleja más en empresas multinacionales.

- La inversión que se realiza en la publicidad como en las promociones, más que todo en empresas de gran potencial.

- Pese a ello, se denota que la concentración de los mercados a nivel mundial es más en los cruceros y en los hoteles, asimismo se afirma que, en los diferentes lugares del mundo, Las Vegas (EEUU), Santiago de Chile, Europa, se demuestra la existencia de grandes imperios como son los del magnate de casinos, mientras que, en México, Argentina y otros países, se ha 22 evidenciado que la demanda del entretenimiento suele ser mayor que lo que se gasta en Perú.

En ese sentido, lo que se pretende con la presente iniciativa es promover el régimen económico del país, desarrollando el impacto económico y social de las actividades de juegos de casinos y máquinas tragamonedas, las mismas que han producido rentabilidad que ha ido en aumento siendo considerable su capacidad contributiva, debido a que cada día aumenta la demanda de personas adictas a estos juegos de casinos y tragamonedas, teniendo un alza y un mayor grado de probabilidad dado sus niveles de ingresos y egresos, esto significa que es dinámica y evolutiva con el paso del tiempo, donde se puede deducir el alto grado de aceptación por parte del consumidor en los nichos de mercado y la pronta aceptación del agente de intercambio en la rentabilidad de las empresas, de manera que, ello puede coadyuvar a que se genere una mayor capacidad contributiva y a su vez se cumpla con la finalidad de prevenir y disminuir las conductas adictivas que se generan como consecuencia de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, proteger a las poblaciones vulnerables de los efectos de los juegos, y luchar contra los fraudes durante el desarrollo del juego promoviendo su transparencia.

Por tal razón se propone la siguiente modificación:

TUO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL – D.S. N° 156-2004-MEF	PROYECTO DE LEY
Artículo 48. El Impuesto a los Juegos grava la realización de actividades relacionadas con los juegos, tales como loterías, bingos y rifas, así como la obtención de premios en juegos de azar.	**Artículo 48.** El Impuesto a los Juegos grava la realización de actividades relacionadas con los juegos, tales como loterías, bingos, rifas, máquinas tragamonedas y casinos, así como la obtención de premios en juegos de azar.
Artículo 50. La base imponible del Impuesto es la siguiente, según el caso: a) Para el juego de bingo, rifas, sorteos, y similares, así como para el juego de pimball, juegos de video y demás juegos electrónicos: el valor nominal de los cartones de juego, de los boletos de juego, de la ficha o cualquier otro medio utilizado en el funcionamiento o alquiler de los juegos, según sea el caso.	**Artículo 50. La base imponible del Impuesto es la siguiente, según el caso:** a) Para el juego de casino, bingo, rifas, sorteos, máquinas tragamonedas y similares, así como para el juego de pimball, juegos de video y demás juegos electrónicos: el valor nominal de los cartones de juego, de los boletos de juego, de la ficha o cualquier otro medio utilizado en el funcionamiento o alquiler de los juegos, según sea el caso.
(...)	(...)
Artículo 51. El Impuesto se determina aplicando las siguientes tasas: a) Bingos, Rifas y Sorteos: 10%.	**Artículo 51. El Impuesto se determina aplicando las siguientes tasas:** a) Juegos de Casinos, Bingos, Rifas, Máquinas Tragamonedas y Sorteos: 15%.

IV. Análisis costo beneficio

La aprobación y vigencia del presente proyecto de ley no genera costo económico al Estado, por el contrario, la reforma propuesta busca dar un impulso en la economía del país, estableciendo un sistema tributario adecuado y en base a la prevenir y disminuir las conductas adictivas que se generan como consecuencia de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

V. Efectos de la norma sobre la legislación vigente

El efecto de la vigencia sobre la legislación nacional, no colisiona con la Constitución Política del Perú, esta iniciativa legislativa promueve el régimen económico del país, desarrollando la naturaleza de un sistema tributario adecuado y en base a la prevenir y disminuir las conductas adictivas que se generan como consecuencia de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo 08-2006-JUS, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar

si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes.

En ese sentido, la propuesta legislativa no modifica ni altera la legislación vigente, por el contrario, es una oportunidad para solucionar una problemática actual sobre el aprovechamiento económico que realizan algunas casas de casino y de máquinas tragamonedas en base a su condición regulada actualmente en la normativa peruana.

VI. Vinculación con las políticas del acuerdo nacional

La presente iniciativa legislativa guarda relación y se circunscribe a lo estipulado en los lineamientos I Democracia y Estado de Derecho, específicamente de la política 10: Reducción de la pobreza; 17: Afirmación de la Economía Social de Mercado; y, 24: Afirmación de un Estado eficiente y Transparente.

V. Vinculación con la Agenda Legislativa Período Anual de Sesiones 2022 – 2026

La presente propuesta legislativa tiene vinculación con la Agenda Legislativa Período Anual de Sesiones 2022 – 2023, en el punto 6: Lucha contra la corrupción y el punto 17 y 18.