PL 1808/2021-CR
2818/2022-CR

-ECONOMÍA, BANCA Y FINANZAS...

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
20 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 11:26

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 198 -2023 –PR

Lima, 20 de junio de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, a fin de precisar los requisitos y las excepciones aplicables para exoneraciones y beneficios. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo Único de la Autógrafa de Ley, propone modificar el artículo 13 la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, incorporando el numeral 13.3, en los siguientes términos:

> "***Artículo 13.- Impuesto General a las Ventas***
> *(...)*
> *13.3. Para efectos de este artículo son aplicables los requisitos dispuestos en el párrafo 11.2 del artículo 11 de la presente Ley, excepto para las empresas que presten servicios de distribución y comercialización de energía eléctrica en el departamento de Madre de Dios, así como en el distrito de Sivia, Ayahuanco, Llochegua y Canayre de la provincia de Huanta, y en los distritos de Ayna, San Miguel, Santa Rosa y Samugari de la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho; en las provincias de Jaén y San Ignacio del departamento de Cajamarca; en el distrito de Yanatile de la provincia de Calca, en la provincia de la Convención, en el distrito de Kosñipata de la provincia de Paucartambo, en los distritos de Camanti y Marcapata de la provincia de Quispicanchis del departamento del Cusco; en las provincias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañón y Pachitea, así como los distritos de Monzón de la provincia de Huamalíes, en los distritos de Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao, Huánuco y Amarilis de la provincia de Huánuco, en los distritos de Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo del departamento de Huánuco; en las provincias de Chanchamayo y Satipo del departamento de Junín; en la provincia de Oxapampa del departamento de Pasco; en los distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y San Grabán de la provincia de Carabaya, y en los distritos de San Juan del Oro, Limbani, Yanahuaya, Phara, Alto Inambari, Sandia y Patambuco de la provincia de Sandia del departamento de Puno; en los distritos de Huachocolpa y Tintay Puncu de la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica; en el distrito de Ongón de la provincia de Pataz del departamento de La Libertad; en el distrito de Carmen de la Frontera de la provincia de Huancabamba del departamento de Piura*". [El subrayado es nuestro]

Asimismo, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Final, el Poder Ejecutivo adecuará, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, el Reglamento de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, aprobado por el Decreto Supremo 103-99-EF, las modificaciones previstas en la Autógrafa de Ley.

[1] Sobre la base del Informe N° 0029-2023-EF/61.03, el Informe N° 0715-2023-MIDAGRI-SG/OGAJ y el Informe N° 00373-2023-MINAM/SG/OGAJ.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar siguiente:

De la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) en la Amazonía

La Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, que tiene como objeto promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, ha establecido las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada en dicha zona.

Para tales efectos, la citada Ley establece como mecanismos para la atracción de la inversión en la zona beneficios tributarios vinculados principalmente con el IGV, Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) e Impuesto a la Renta (IR).

En cuanto al IGV, entre otros beneficios, la Ley establece en el numeral 13.1 de su artículo 13 la exoneración del IGV para los contribuyentes ubicados en la Amazonía, según el siguiente texto:

> *"**Artículo 13.- Impuesto General a las Ventas***
> *13.1 Los contribuyentes ubicados en la Amazonía gozarán de la exoneración de Impuesto General a las Ventas, por las siguientes operaciones:*
>
> > *a) La venta de bienes que se efectúe en la zona para su consumo en la misma;*
> > *b) Los servicios que se presten en la zona; y,*
> > *c) Los contratos de construcción o la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos en dicha zona.*
>
> *Los contribuyentes aplicarán el Impuesto General a las Ventas en todas sus operaciones fuera del ámbito indicado en el párrafo anterior, de acuerdo a las normas generales del señalado impuesto".* [El subrayado es nuestro]

Por su parte el numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley N° 27037 establece que para el goce de los beneficios tributarios señalados en los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley, los contribuyentes deberán cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento, el cual deberá tomar en cuenta el domicilio de su sede central, su inscripción en los Registros Públicos, y que sus activos y/o actividades se encuentren y se realicen en la Amazonía, en un porcentaje no menor al 70% (setenta por ciento) del total de sus activos y/o actividades.

Para tales efectos el Reglamento de la Ley N° 27037, el cual fue aprobado por Decreto Supremo N° 103-99-EF[2], señala en su artículo 2, que los beneficios tributarios del IGV establecidos por la Ley N° 27037 serán aplicables únicamente a las empresas ubicadas en la Amazonía, entendiéndose que se encuentran ubicadas en dicha zona cuando cumplan concurrentemente los siguientes requisitos:

2 Publicado el 26 de junio de 1999.

a) El domicilio fiscal debe estar ubicado en la Amazonía y deberá coincidir con el lugar donde se encuentre su sede central.
b) La persona jurídica debe estar inscrita en las Oficinas Registrales de la Amazonía.
c) En la Amazonía debe encontrarse como mínimo el 70% de sus activos fijos.
d) No tener producción fuera de la Amazonía. Este requisito no es aplicable a las empresas de comercialización.

El establecimiento de estos requisitos tienen por finalidad no solo garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados con la Ley N° 27037, como es promover e incentivar la mejora del nivel de vida de la población, a través del uso de productos locales, abaratamiento del consumo de los pobladores de la zona, reducción del costo de vida y atracción de la inversión privada en zonas de menor desarrollo, sino además evitar que los incentivos tributarios que otorga la Ley para lograr dicho fin sean aprovechados indebidamente por contribuyentes de otras zonas fuera de la Amazonía.

Sobre el particular es importante resaltar que tratándose de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios que se otorguen en base a consideraciones de carácter geográfico –como es el caso de la Ley N° 27037–, atendiendo a que estos son creados para lograr el desarrollo un determinado ámbito territorial resulta necesario e indispensable establecer requisitos mínimos que aseguren un arraigo de los beneficiarios en la zona geográfica beneficiada.

En ese sentido la excepción contemplada en la Autógrafa de Ley, esto es que no les sean aplicables a las empresas que presten los servicios de distribución y comercialización de energía eléctrica los requisitos establecidos para el goce de la exoneración del IGV regulada en el artículo 13 de la Ley N° 27037, conllevaría a que se desvirtúen los objetivos de la propia norma.

De la aplicación técnica del IGV

De acuerdo al Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1808/2021-CR y 2818/2022-CR, que propone "Ley que modifica la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía" que dio origen a la Autógrafa de Ley, la finalidad de la propuesta es subsidiar el IGV pagado por los pobladores de la Amazonía al considerarlo una "*barrera de acceso a los servicios públicos esenciales*", sobre todo, considerando que es la "*población con menos recursos de la Amazonía, quienes para acceder a servicios públicos esenciales prestados por Empresas del Estado deben soportar la carga tributaria del IGV, mientras que otros ciudadanos con mayor solvencia económica se ven beneficiados con la exoneración del IGV en servicios no esenciales.*"

De acuerdo a ello; la excepción contemplada en la Autógrafa de Ley tendría por finalidad que el precio del servicio de electricidad se vea reducido en una proporción igual a la tasa del impuesto que se pretende exonerar.

Al respecto, los impuestos al consumo que han sido diseñados bajo la estructura técnica del Impuesto al Valor Agregado –como es el caso del IGV– buscan gravar el valor añadido que se genera en las diferentes etapas del ciclo de producción y distribución de bienes y servicios hasta llegar al consumidor final, por lo que deben aplicarse de manera general a todas las operaciones comprendidas dentro de su ámbito de aplicación.

Ahora bien, cuando una operación está exonerada, el IGV pagado en las compras pasa a formar parte del costo, reduciendo el margen de utilidad de la empresa y afectando así la neutralidad del impuesto. Bajo este entendimiento, Alva Matteucci[3] afirma que: *"Ello genera un problema en el vendedor de los bienes exonerados, toda vez que, al no poder aplicar el IGV de las adquisiciones como crédito fiscal, no operaría el mecanismo propio de neutralidad que el IVA tiene"*. En este orden de ideas, Van Brederode[4] sostiene que:

> *El IVA no recuperable se convierte en parte de los costos del negocio exento y es incierto si el negocio exento será capaz de trasladar el impuesto en su precio de venta. En este sentido, el IVA es una paradoja. Un negocio gravado es, en realidad, exonerado del impuesto debido al sistema del crédito fiscal del IVA, mientras que un negocio exento es gravado porque el sistema del crédito fiscal no puede ser aplicado. Jugando con el significado diferente de la palabra exención bajo el IVA y en el sentido económico general, podríamos formular la paradoja del IVA de la siguiente manera: aquellos que están gravados están en realidad exentos, y aquellos que están exentos están en verdad gravados[5].*

En efecto, para el sujeto exonerado, dado que no tiene derecho al crédito fiscal, el IGV pagado en las compras pasa a formar parte del costo, con la consecuente reducción de su margen de utilidad. Entonces, el vendedor se verá obligado a incrementar el valor de venta del bien transferido o del servicio prestado a fin de no ver reducido su margen de utilidad. Incluso la reducción del precio de venta podría incorporarse en la rentabilidad de la empresa sin trasladar el beneficio al comprador del bien y/o consumidor del servicio. Siendo así, nada garantiza que mejoren los niveles de ingresos de la población de la zona donde se otorguen las exoneraciones.

De acuerdo a ello, una exoneración del IGV no resulta una medida eficiente, pues afecta la neutralidad del Impuesto generando efectos acumulativos en la cadena del proceso productivo del bien o servicio, que debido a que el sujeto del impuesto no podrá deducir como crédito fiscal el monto del impuesto pagado en las adquisiciones realizadas en fases anteriores, debiéndolo considerar como parte de su costo, con lo cual terminaría incrementándose el precio del producto.

Adicionalmente, cabe añadir que, el IGV no debería conceptualizarse como una "barrera" o "costo" que encarece los bienes, sino como parte de un sistema distributivo de los ingresos que permite financiar políticas públicas dirigidas a la población más necesitada para la atención de servicios básicos.

A propósito de las características del acto por el cual se otorga beneficios tributarios, en el plano de la jurisprudencia constitucional tributaria, el Tribunal Constitucional peruano en la sentencia recaída en el Expediente N° 10138-2005-PC/TC (FJ 12) dejó establecido que:

---

3 ALVA MATTEUCCI, Mario. ¿Es conveniente renunciar a la exoneración del IGV por la venta de bienes muebles? Artículo publicado el 2 de setiembre de 2016 en el blog del autor (consulta: 14 de diciembre de 2016). http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2016/09/02/es-conveniente-renunciar-a-la-exoneracion-del-igv-por-la-venta-de-bienes-muebles/

4 VAN BREDERODE, Robert F. Systems of General Sales Taxation: Theory, Policy and Practice. The Netherlands: Kluwer Law International; 2009, pág. 127.

5 Traducción libre del texto siguiente:

> *"Unrecoverable VAT becomes part of the cost base of the exempt business, and it is uncertain whether the exempt business will be able to shift the tax forward in his sales price. In this sense, the VAT is a paradox. A taxed business is, in fact, relieved from tax due the input- VAT credit system, whereas an exempt business is taxed because the credit system cannot be applied. Playing with the different meaning of the word exemption under VAT and in the general economic sense, we could formulate the VAT paradox as follows: those who are taxed are actually exempt, and those who are exempt are actually taxed".*

"(...) si bien es cierto que generalmente los beneficios tributarios responden a políticas y objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, las cuales, normalmente están obligadas a tributar; también lo es que el acto por el cual se otorga un beneficio tributario no es ni puede ser enteramente discrecional, ya que podría devenir en arbitrario. Es imperativo, entonces, que un acto de este tipo se realice no solo con observancia de los demás principios constitucionales tributarios, sino también que revestir [revista] las características de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Lo contrario podría llevar a supuestos de desigualdad injustificada, cuando no de discriminación, lo cual, de acuerdo con nuestra Constitución (artículo 2, inciso 2) está proscrito (cfr. STC 0042- 2004-AI/TC fundamento 14)." [El subrayado es nuestro]

Considerando lo antes señalado, resulta evidente que la excepción que plantea la Autógrafa de Ley es un claro ejemplo de trato discriminatorio frente a otras empresas de electricidad que sí cumplen con los requisitos exigidos por la Ley N° 27037; así como respecto de las otras zonas consideradas dentro de la Amazonía. Sobre todo, si se considera que no existe prohibición de que las empresas pueden constituir empresas vinculadas a ellas en la Amazonía o que puedan cambiar su domicilio fiscal a la zona, con lo que se cumplirían los requisitos exigidos por la norma.

Sobre la finalidad y alcances de la Ley N° 27037

Los alcances de la Ley N° 27037 están circunscritos a las actividades agropecuaria, acuicultura, pesca, turismo, así como las actividades manufactureras vinculadas al procesamiento, transformación y comercialización de productos primarios provenientes de las actividades antes indicadas y la transformación forestal. Así lo establece el artículo 11 de la norma:

"Artículo 11.- Alcance de Actividades y Requisitos

11.1 Para efecto de lo dispuesto en el Artículo 12 y el Numeral 13.2 del Artículo 13 de la presente Ley, ***se encuentran comprendidas las siguientes actividades económicas: agropecuaria, acuicultura, pesca, turismo, así como las actividades manufactureras vinculadas al procesamiento, transformación y comercialización de productos primarios provenientes de las actividades antes indicadas y la transformación forestal, siempre que dichas actividades se realicen en la zona.***

Para el caso de las actividades manufactureras a que se refiere el párrafo anterior, los productos primarios podrán ser producidos o no en la Amazonía.

11.2 Para el goce de los beneficios tributarios señalados en los Artículos 12, 13, 14 y 15 de la presente Ley, los contribuyentes deberán cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento, el cual deberá tomar en cuenta el domicilio de su sede central, su inscripción en los Registros Públicos, y que sus activos y/o actividades se encuentren y se realicen en la Amazonía, en un porcentaje no menor al 70% (setenta por ciento) del total de sus activos y/o actividades".

En ese sentido, el servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica no es una actividad económica comprendida dentro del alcance del artículo 11 de la Ley N° 27037, con lo que, con la aprobación de la Autógrafa, se desnaturalizaría el objeto de la citada Ley.

Finalmente, la Autógrafa causará que las empresas que presten servicios de distribución y comercialización de energía eléctrica carguen dicho impuesto a los usuarios finales de las actividades agrarias, desincentivando su uso, incrementando los costos de producción y afectando los objetivos previstos con la implementación de la Política Nacional Agraria 2021-2030.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 1808/2021-CR
y 2818/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **junio** de **2023**

Pase a la Comisión de **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA, A FIN DE PRECISAR LOS REQUISITOS Y LAS EXCEPCIONES APLICABLES PARA EXONERACIONES Y BENEFICIOS

Artículo único. Modificación del artículo 13 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía

Se incorpora el párrafo 13.3 en el artículo 13 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, con la siguiente redacción:

*"**Artículo 13. Impuesto General a las Ventas***

[...]

13.3. Para efectos de este artículo, son aplicables los requisitos dispuestos en el párrafo 11.2 del artículo 11 de la presente ley, excepto para las empresas que presten servicios de distribución y comercialización de energía eléctrica en el departamento de Madre de Dios, así como en los distritos de Sivia, Ayahuanco, Llochegua y Canayre de la provincia de Huanta, y en los distritos de Ayna, San Miguel, Santa Rosa y Samugari de la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho; en las provincias de Jaén y San Ignacio del departamento de Cajamarca; en el distrito de Yanatile de la provincia de Calca, en la provincia de La Convención, en el distrito de Kosñipata de la provincia de Paucartambo, en los distritos de Camanti y Marcapata de la provincia de Quispicanchis del departamento del Cusco; en las provincias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañón y Pachitea, así como los distritos de Monzón de la provincia de Huamalíes, en los distritos de Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao, Huánuco y Amarilis de la provincia de Huánuco, en los distritos de Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo del departamento

de Huánuco; en las provincias de Chanchamayo y Satipo del departamento de Junín; en la provincia de Oxapampa del departamento de Pasco; en los distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y San Gabán de la provincia de Carabaya, y en los distritos de San Juan del Oro, Limbani, Yanahuaya, Phara, Alto Inambari, Sandia y Patambuco de la provincia de Sandia del departamento de Puno; en los distritos de Huachocolpa y Tintay Puncu de la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica; en el distrito de Ongón de la provincia de Pataz del departamento de La Libertad; en el distrito de Carmen de la Frontera de la provincia de Huancabamba del departamento de Piura".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo adecúa, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, el Reglamento de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, aprobado por el Decreto Supremo 103-99-EF, a la modificación prevista en la presente ley.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los treinta días del mes de mayo de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA