P.L. 6106 y OTROS

Proyecto de Ley N° 067-2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
11 AGO 2021
RECIBIDO
Firma: Hora 15:25

ECONOMÍA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE RELATORIA Y AGENDA
16 AGO 2021
Recibido por:
Hora 04:58pm

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO Nº 551-2021 –PR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
26 AGO 2021
RECIBIDO
Firma... Hora 9:30

Lima, 11 de agosto de 2021

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE RELATORÍA Y AGENDA
16 AGO 2021
Recibido por... 12:30pm

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta 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. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

Sobre las empresas que prestan servicios de distribución y comercialización del servicio de electricidad en la Amazonía

1. Se advierte que la Autógrafa de Ley al modificar el numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 27037, establece que las empresas que prestan servicios de distribución y comercialización del servicio de electricidad en la Amazonía, quedan exceptuadas de la aplicación de los requisitos que dispone dicha Ley para la exoneración del pago del IGV en la Amazonía, de manera tal que dichas empresas, aun cuando no tengan su sede central o domicilio fiscal en la Amazonía, a fin de que los usuarios del servicio público de electricidad, ubicados dentro de la Amazonía, quedarían exonerados del pago del IGV comprendido en los recibos de energía eléctrica y/o este ya no se facturaría.

   Sobre el particular, cabe señalar que el objetivo de la Ley 27037 es promover el desarrollo sostenible e integral de esta zona del país, estableciendo condiciones para la inversión pública y promoción de la inversión privada, tales como el beneficio de exoneración del IGV a las operaciones realizadas dentro de la Amazonía. No obstante, la Autógrafa de Ley no cuenta con un sustento de cómo la modificación del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 27037, permitirá promover dicho desarrollo y cómo ello supone condiciones favorables para la inversión pública y privada en dicho ámbito geográfico.

   Asimismo, la Autógrafa de Ley no ha considerado el efecto que podría representar para las empresas de distribución eléctrica que brindan el servicio público de electricidad dentro ámbito geográfico de su aplicación, no poder trasladar a los usuarios del servicio público de electricidad el costo del IGV que asumen por sus adquisiciones (no podrán hacer uso del crédito fiscal), ya que éstos, en la Amazonía, se encuentran exonerados en aplicación de la Ley 27037.

   Sobre dicho efecto, habría que mencionar, por ejemplo, que empresas como Electrocentro S.A. y Electro Sur Este S.A., cuyas oficinas de sede central sin estar ubicadas dentro de los departamentos de la Amazonía, pero al prestar el servicio dentro de algunas localidades de tales departamentos, se podrían ver afectadas si no se considera como costo el IGV no trasladado al usuario final.

   Para efectos de evitar dicho impacto, será necesario que Osinergmin en el próximo proceso de fijación del Valor Agregado de Distribución (VAD) permita que las empresas afectadas puedan presentar los informes técnicos sustentatorios para la inclusión del

fuera de la Amazonía, aplicará el IGV conforme a las disposiciones generales que regulan dicho impuesto.

Conforme con lo antes señalado, el tipo de requisitos establecidos por la Ley Nº 27037 para el goce de los beneficios tributarios se encuentra directamente vinculado con la finalidad de la indicada Ley, que es lograr que se genere inversiones en la Amazonía atrayendo la generación de empresas en dicha zona, de modo que se promueva e incentive el desarrollo integral de la misma, tanto en el aspecto social como económico.

En ese sentido, eximir del cumplimiento de los requisitos establecidos para el goce de los beneficios tributarios de la Ley Nº 27037 **es una medida que contrariamente a lo que pretende la Ley N° 27037, desnaturaliza el sentido de la misma beneficiando a aquellos contribuyentes que no generan inversión, ni puestos de trabajo en la zona**.

De la política de racionalización de beneficios tributarios

3. Si bien los beneficios tributarios constituyen instrumentos de política fiscal, de carácter excepcional, que son utilizados para favorecer determinadas actividades, zonas o sujetos en función de objetivos concretos que justifiquen otorgar un tratamiento preferencial, estos no deben ser utilizados de manera indiscriminada, discrecional ni arbitraria, menos aun cuando contravienen los objetivos de la misma.

   A propósito de las características del acto por el cual se otorga beneficios tributarios, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente Nº 10138-2005-PC/TC (FJ 12) dejó establecido que:

   > *"(...) 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 sólo 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]

   En este sentido, **la excepción que se propone con la Autógrafa generaría un trato discriminatorio con relación a las otras empresas de electricidad que sí cumplen con los requisitos exigidos por la Ley para el goce de beneficios tributarios, lo cual está proscrito constitucionalmente**. Asimismo, nada impide que las empresas que prestan servicios de distribución y comercialización de energía eléctrica constituyan una empresa vinculada en la Amazonía o cambien su domicilio fiscal a la zona, con lo que se cumplirían los requisitos exigidos por la norma.

   En el caso de **los beneficios tributarios de la Amazonía**, se observa que a pesar de tener una vigencia de larga data, **no han logrado los objetivos propuestos pues el sistema tributario en dicha zona se ha caracterizado por su complejidad y desorden, con diferentes esquemas, tasas y áreas beneficiadas, lo cual ha contribuido con la realización de prácticas ilegales** como el contrabando y la evasión tributaria, las cuales únicamente han beneficiado a un grupo reducido de la

población, y no crea condiciones favorables para el desarrollo de esta zona ni de la calidad de vida de su población.

La Autógrafa no va en línea con la política de racionalización de beneficios tributarios, emprendida por el Gobierno y plasmada en el Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024, según el cual la política tributaria se orienta a implementar estrategias que limiten la creación de nuevos beneficios tributarios y se racionalicen los existentes, evaluando su eliminación o, en caso sea estrictamente necesario, su sustitución por asignaciones directas de recursos a favor de la propia población.

Las exoneraciones en términos generales no son eficaces ni eficientes. En el caso específico de los beneficios tributarios contemplados en la Ley N° 27037 no existe evidencia concreta de que la presencia de beneficios tributarios en la Amazonía haya sido ni eficaz ni eficiente para el desarrollo de la región, ni tampoco que haya sido determinante en la evolución de las actividades desarrolladas en la misma.

Asimismo, las exoneraciones se alejan de los principios de política tributaria en cuanto a la suficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad. Representan un sacrificio fiscal por parte del Estado, no consideran que el resto de contribuyentes del país deban soportar una mayor carga tributaria para financiar al grupo de beneficiarios, crean precedentes y expectativas para solicitar un tratamiento similar, son políticamente difíciles de revertir y distorsionan el sistema tributario haciéndolo más complejo.

Adicionalmente, las exoneraciones incrementan los costos de control para la administración tributaria, lo cual puede dar lugar al fraude u oportunidades de elusión, creando espacios para que las empresas e individuos empleen planificaciones tributarias agresivas.

Asimismo, es usual encontrar que **los beneficios vinculados a los impuestos al consumo, como es el caso del IGV, no son trasladados en su totalidad** –y en algunos casos tampoco parcialmente– **a los consumidores finales, lo cual implica un incremento en los márgenes de utilidad de las empresas y no necesariamente una reducción en los precios al consumidor final**. Además, un número reducido de empresas estaría concentrando la mayor parte del costo fiscal en el que incurre el Estado por concepto de los beneficios tributarios a la Amazonía, lo cual implicaría que estos están provocando una distribución ineficiente de los recursos.

Es preciso referir que en la práctica no existe evidencia concluyente sobre la efectividad de las exoneraciones tributarias sobre las decisiones de inversión. Buena parte de los casos de estudio para países específicos, así como encuestas a empresas multinacionales, tienden a señalar que hay factores más importantes que los incentivos o exoneraciones tributarias para determinar la inversión, tales como, la estabilidad económica y política, el sistema legal y regulatorio, la existencia de recursos naturales e infraestructura, la calidad de la mano de obra, entre otros.

En tal sentido, sólo si se cumplen las condiciones anteriores y el sistema tributario del país se encuentra en línea con los estándares internacionales, es que los incentivos o exoneraciones tributarias podrían jugar un rol marginal en influir en las decisiones de inversión. Los incentivos o exoneraciones tributarias por si solos no bastan para compensar la ausencia de los factores antes señalados.

Consideraciones adicionales

4. Cabe tener en cuenta que **la exoneración del IGV a los servicios de energía eléctrica no constituye el medio adecuado para garantizar la reducción del precio** de estos servicios **a favor de los consumidores ubicados en la Amazonía**.

   En efecto, el IGV es un impuesto que grava el valor agregado generado en las diferentes etapas de producción, distribución y comercialización hasta llegar a los consumidores finales, el cual prevé la recuperación del impuesto pagado por las adquisiciones efectuadas en las etapas anteriores a través del traslado del Impuesto al sujeto que se encuentra ubicado en la siguiente etapa, de manera tal que el impuesto sólo se aplique sobre el nuevo valor agregado.

   En base a ello, el otorgamiento de exoneraciones no resulta compatible con la mecánica de determinación del IGV, pues afecta su neutralidad generando efectos acumulativos en fases anteriores del proceso productivo del bien o servicio, no pudiendo ser deducido como crédito fiscal pasando a integrar parte de la estructura del costo del producto o servicio brindado, generando con ello un incremento del precio que posteriormente deberá ser asumido por el consumidor final.

   De otro lado, cabe indicar que el IGV constituye una de las principales fuentes de recursos del Estado, que viene siendo utilizado para financiar sus funciones y para respaldar diversos instrumentos que se vienen implementando para atenuar el impacto económico generado por el COVID-19, los cuales buscan beneficiar a todos los sectores económicos y en particular a las empresas de menor tamaño.

   El IGV no es un costo que encarece un bien o servicio, es parte de un sistema redistributivo que lo recauda de cada uno de los consumidores -según su consumo de bienes y servicios gravados con el mismo-, y que sirve para financiar políticas públicas dirigidas a la población más vulnerable para la atención de los servicios básicos.

   Considerando lo anterior es importante señalar que el Perú se encuentra en una etapa de recuperación de la actividad económica, por lo que la medida de exoneración propuesta no sería apropiada para la actual coyuntura.

   Al respecto, pensando en el largo plazo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el documento "Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19"[3], sugiere que se deben evitar las exoneraciones temporales de impuestos, recortes de impuestos ambientales y amnistías generales, ello con la finalidad de mantener la integridad del sistema tributario.

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

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

GUIDO BELLIDO UGARTE
Presidente del Consejo de Ministros

[3] Véase en: https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-tax-issues-an-overview.ashx

Proyecto de Ley: 6106/2020-CR y otros.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 12 de agosto de 2021

Pase a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **Agosto** del **2021**

De conformidad con el Acuerdo N° 019-2021-2022/CONSEJO-CR, de fecha 17 de agosto de 2021, actualícese la iniciativa legislativa observada N° 6106/2020-CR **asignándole el N° 067/2021-CR** y pase para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

427

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

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la Amazonía.

Artículo 2. Modificación de la Ley

Modifícase el numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la Amazonía, conforme al siguiente texto:

*"**Artículo 11.- Alcance de Actividades y Requisitos***

[...]

11.2 Para el goce de los beneficios tributarios señalados en los Artículos 12,13,14 y 15 de la presente Ley, los contribuyentes, a excepción de los que prestan servicios de distribución y comercialización de electricidad y para los efectos del beneficio previsto en el numeral 13.1 del Artículo 13 de la presente Ley, 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, que sus activos y/o actividades se encuentren y se realicen en la Amazonía, en un porcentaje no menor del 70 % (setenta por ciento) del total de sus activos y/o actividades.

[...]".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

Dispónese que el Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, adecúe 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 modificatoria efectuada en el artículo 2 de la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los dieciséis días del mes de julio de dos mil veintiuno.

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DAVILA
Jefa del Departamento de Relatoría

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
H. ROVIRA
Director General Parlamentario

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
Y. PÉREZ
Oficial Mayor