PL 5330/2022-CR

-ECONOMÍA...

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 21 de noviembre de 2024

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
21 NOV. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 1:00

OFICIO Nº 330 **-2024 –PR**

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que precisa que el departamento de San Martín es sujeto del otorgamiento del beneficio del crédito fiscal especial del Impuesto General a las Ventas, en el marco de lo dispuesto por la Ley 29742, Ley que deroga los Decretos Legislativos 977 y 978 y restituye la plena vigencia de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

> ***"Artículo único. Precisión del otorgamiento del beneficio***
> *Se precisa que el departamento de San Martín es sujeto del otorgamiento del beneficio del crédito fiscal especial del impuesto general a las ventas, dispuesto en el párrafo 13.2 del artículo 13 de la Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la Amazonía, restituida por la Ley 29742, Ley que deroga los Decretos Legislativos 977 y 978 y restituye la plena vigencia de la Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la Amazonía."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Sobre el carácter y alcance de una norma de precisión

La "precisión" contenida en la Autógrafa no es acorde con las disposiciones constitucionales que rigen nuestro sistema jurídico. A través de una precisión no se puede pretender adoptar una posición o criterio que no fluye de la norma interpretada; pues ello implicaría en estricto una modificación de la norma con carácter retroactivo.

En efecto, la referida precisión vulnera el principio de irretroactividad de la ley en el campo tributario previsto en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú que señala *"(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. (...)"*. A su vez el artículo 103 de la Constitución dispone que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas

1 Sobre la base del Informe N° 0159-2024-EF/61.01.

existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo en materia penal cuando favorece al reo.

Al respecto, cabe resaltar que el Tribunal Constitucional[2] ha establecido que las leyes interpretativas tienen carácter retroactivo, es decir, aplican desde la fecha de vigencia de la norma que interpretan, siempre y cuando realmente aclaren su sentido original sin modificar su contenido. Si una norma supuestamente interpretativa introduce cambios o innovaciones, el Tribunal considera que en realidad es una norma modificatoria, la cual solo debe aplicarse hacia el futuro, en resguardo de la seguridad jurídica y los derechos ya establecidos.

En el mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Fiscal[3] que ha establecido como criterio que la ley interpretativa rige desde la fecha de vigencia de la ley interpretada, siempre que el texto contenido en la nueva ley tenga el sentido que desde siempre quiso dar el legislador a la ley interpretada.

Por el contrario, si a través de la fórmula "Precísase", "Aclárese", "Interprétese" u otra similar no se declara el correcto sentido de una norma oscura, sino simplemente se modifica una ley anterior, en tal caso no existirá modificación sino innovación y por tal razón, sólo podrá tener vigencia a futuro, pero no desde la fecha de la ley supuestamente interpretada, tal como se sostiene además en la Resolución del Tribunal Fiscal 206-2-2000, la cual constituye jurisprudencia de observancia obligatoria.

Adicionalmente, cabe resaltar que, sobre el tema, el Poder Judicial ya se ha pronunciado desestimando y declarando infundada la pretensión de que la región San Martín es beneficiaria del crédito fiscal especial en aplicación de la Ley N° 29742 que restituyó la plena vigencia y aplicabilidad de la Ley N° 27037.

En efecto, en el Recurso de Casación N° 37703-2022-SAN MARTÍN emitida por la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República[4], se ha resuelto que "no puede entenderse que la Ley N° 29742 derogó la Ley N° 28575, la misma que excluyó al departamento de San Martín del crédito fiscal especial contenido en el numeral 13.2 de la primer ley mencionada, pues la Ley N° 28575 constituye una norma modificatoria...", entre otros motivos porque la restitución y aplicabilidad de la Ley N° 27037 a la que hace referencia la Ley N° 29742, también abarcó a las normas modificatorias, como lo es la Ley N° 28575.

En ese sentido, <u>lo que buscaría la Autógrafa es modificar y reinterpretar lo juzgado por una sentencia emitida por el Poder Judicial en un recurso de casación, el cual ha desestimado la pretensión de San Martín.</u>

Respecto al carácter vinculante de las decisiones judiciales, el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, dispone que toda persona y autoridad, como sería el Congreso de la República, está

2 Sentencia N° 0023-2005-PI/TC.
3 Resolución del Tribunal Fiscal N° 05716-4-2002.
4 Publicada el 29 de agosto de 2023 en el diario oficial El Peruano.

obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances.

> *"**Artículo 4.-** Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala. Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.*
> *(...)."*
> *[El subrayado es nuestro]*

Sobre el crédito fiscal especial del Impuesto General a las Ventas en San Martín

La Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, establece como mecanismos para la atracción de la inversión en la zona beneficios tributarios vinculados principalmente con el Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) e Impuesto a la Renta.

En cuanto al IGV, entre otros beneficios, la citada Ley establece en el numeral 13.2 de su artículo 13 el Crédito Fiscal Especial (CFE) para los contribuyentes ubicados en la Amazonía, según el siguiente texto:

> "13.2 Los contribuyentes ubicados en la Amazonía, que se dediquen principalmente a las actividades comprendidas en el numeral 11.1 del Artículo 11, gozarán de un crédito fiscal especial para determinar el Impuesto General a las Ventas que corresponda a la venta de bienes gravados que efectúen fuera de dicho ámbito.
>
> El crédito fiscal especial será equivalente al 25% (veinticinco por ciento) del Impuesto Bruto Mensual para los contribuyentes ubicados en la Amazonía. Por excepción, para los contribuyentes ubicados en los departamentos de Loreto, Madre de Dios y los distritos de Iparia y Masisea de la provincia de Coronel Portillo y las provincias de Atalaya y Purús del departamento de Ucayali, el crédito fiscal especial será de 50% (cincuenta por ciento) del Impuesto Bruto Mensual.
>
> Para efecto de lo dispuesto en los párrafos anteriores se aplicará el siguiente procedimiento:
>
> a) Determinarán el impuesto bruto correspondiente a las operaciones gravadas del mes.
> b) Deducirán, del impuesto bruto, el crédito fiscal determinado conforme a la legislación del Impuesto General a las Ventas.
> c) Deducirán el crédito fiscal especial.
>
> La aplicación de este crédito fiscal especial no generará saldos a favor del contribuyente, no podrá ser arrastrado a los meses siguientes, ni dará derecho a solicitar su devolución.
>
> d) El monto resultante constituirá el impuesto a pagar.
>
> El Importe deducido o aplicado como crédito fiscal especial, deberá abonarse a la cuenta de ganancias y pérdidas de las empresas."

Con la Ley N° 28575[5], Ley de inversión y desarrollo de la región San Martín y eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios se excluyó al departamento de San Martín del ámbito de aplicación del reintegro tributario del IGV[6], crédito fiscal especial del IGV[7] y exoneración del IGV por importación de bienes[8]. La exclusión del ámbito de aplicación del CFE entró en vigor a partir del día 1 de enero del año 2012.

Como consecuencia de la exclusión del departamento de San Martín del ámbito de aplicación de los beneficios tributarios antes indicados, la Ley N° 28575 dispuso, por un periodo de 50 años, una transferencia anual de recursos no menor a 45 millones de Nuevos Soles a favor del Gobierno Regional de San Martín, a ser destinados principalmente a inversiones en la región.

Sobre impacto del CFE en San Martín

El CFE en la Amazonía es un beneficio muy regresivo, ya que se benefician muy pocos contribuyentes. Según estadísticas de la SUNAT del año 2022, 3 contribuyentes concentraron el 36,7% de los beneficios (S/ 32 millones), mientras que 8 contribuyentes concentraron el 66,2% de los beneficios y 22 empresas tuvieron el 87,8% de los beneficios (S/ 77 millones). Respecto al gasto tributario proyectado por concepto del CFE del IGV en la Amazonía ascenderá a S/ 98 millones en el 2024.

Concentración a nivel de beneficiados del crédito fiscal especial, 2022

(en %)

N°	RUC	Razón Social/Nombre	Estructura 2022 (% acumulado)
1	20601518695	SERVICIOS AGRARIOS DE PUCALLPA S.A C.	
2	20450137821	INDUSTRIAS DEL SHANUSI S.A.	
3	20351410061	OLEAGINOSAS AMAZONICAS S.A	36,7%
4	20606489839	CORPORACIÓN INDUSTRIAL OLEAGINOSA S.A. - CORINOLSA	
5	20450219801	OLEAGINOSAS DEL PERU S.A.	
6	20409082859	TRIPLAY MARTIN S.A.C.	
7	20484479616	SAN NICOLAS INDUSTRIAL S.A.C.	
8	20393482258	OLEAGINOSAS PADRE ABAD SOCIEDAD ANONIMA	66,2%
9	20393696720	INDUSTRIAS OLEAGINOSAS MONTE ALEGRE S.A.	
10	20601569664	MIKARH SOCIEDAD ANONIMA CERRADA	
11	20527029920	MADERERA INDUSTRIAL ISABELITA S.A.C.	
12	20609357381	BIOPALMAS E.I.R.L.	
13	20393693119	OLEAGINOSAS PUCALLPA S.A.C.	76,7%
14	20606931078	OLEAGINOSA DEL UCAYALI E.I.R.L.	
15	20527030421	MADERERA RIO ACRE S.A.C.	
16	20603327609	AGROINDUSTRIAL PUERTO MALDONADO S.A.C.	
17	20136258240	NEGOCIACION MADERERA TRAVI SATIPO S.R.L.	
18	20352487652	NUEVO SAN MARTIN S.A.C.	
19	20486024284	MATADERO FRIGORIFICO INDUSTRIAL OXAPAMPA S.A.	
20	20393710811	INDUSTRIAS PALM OLEO S.A.C.	
21	20393417430	PARIHUELAS & MADERAS DEL ORIENTE S.R.L.	
22	20393623099	AGROPECUARIA ROSSEL S.R.L.	87,8%
		RESTO DE EMPRESAS (3 901, de las cuales 3 696 registran monto cero)	100,0%

1/ Corresponde al casillero 172 - Crédito Fiscal Especial de los formularios 0621 del ejercicio 2022, con procesamiento de información al 05 de septiembre de 2023.
Fuente: SUNAT

5 Publicada el 06 de julio de 2005.
6 Que estuvo dispuesto en el artículo 48 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.
7 Numeral 13.2 del artículo 13 de la Ley N° 27037
8 Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 27037.

En el caso de la Región San Martín, la Autógrafa contribuiría a dicha regresividad, la misma que actualmente ya ha sido superada con la eliminación del CFE y su sustitución por la transferencia de recursos[9], que se han destinado desde hace 17 años a financiar obras de infraestructura que benefician a todos los habitantes de la región y no solo a algunos pocos contribuyentes.

Es importante señalar que el CFE se traduce en un subsidio para los productores de la Amazonía y, por lo tanto, implica competencia desleal para el resto de los productores nacionales que no gozan de beneficios similares.

Adicionalmente, al brindar el uso de créditos fiscales que no requieren sustento con comprobantes de pago, tiende a incentivar la informalidad y el incumplimiento tributario, al disminuir los incentivos para sustentar crédito fiscal (con comprobantes de pago emitidos por los proveedores) y también costo o gasto para efectos tributarios.

Sobre la experiencia de la Región San Martín en la sustitución de beneficios tributarios

Tal como señala el artículo 5 y el artículo 8 de la Ley N° 28575, las transferencias que recibe en fideicomiso actualmente el departamento de San Martín son como consecuencia de la eliminación de los incentivos y exoneraciones tributarias, entre ellos el crédito fiscal especial, en este sentido la restitución de los beneficios tributarios reduciría los ingresos a transferir al gobierno regional.

En virtud de la Ley N° 28575 se dispuso a favor del departamento de San Martín transferencias anuales por un periodo de 50 años a cambio de la eliminación de algunos de los beneficios tributarios con los que contaba, tales como el reintegro tributario del IGV y el CFE del IGV.

La restitución del crédito fiscal especial en el departamento de San Martín reduciría los ingresos que se le vienen transfiriendo en virtud de lo dispuesto por la Ley N° 28575. Conforme con los artículos 5 y 8 de esta Ley, las transferencias que recibe en fideicomiso actualmente el Gobierno Regional de San Martín son como consecuencia de la eliminación de los incentivos y exoneraciones tributarias, entre ellos el crédito fiscal especial.

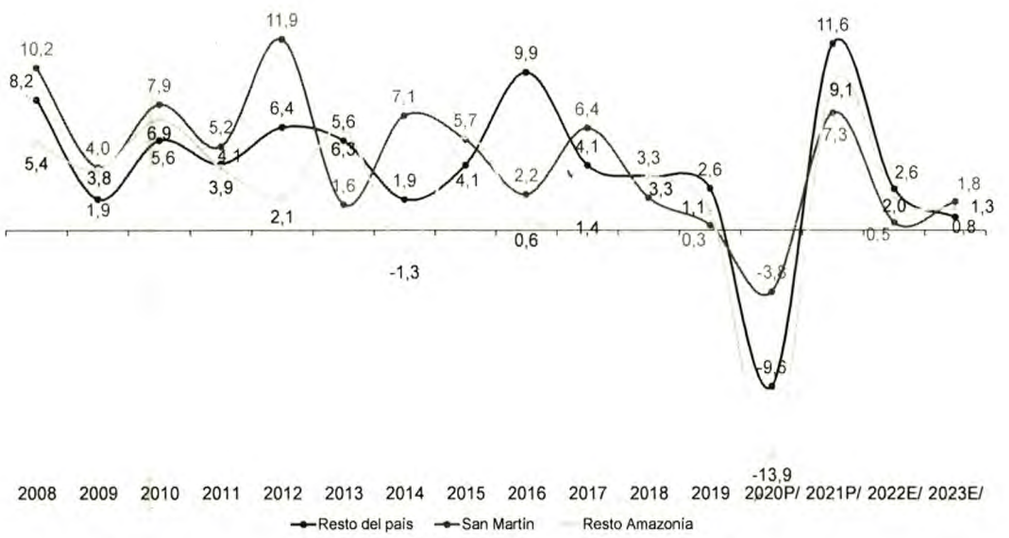
El Gobierno Regional de San Martín desde el 2006 a la fecha ha recibido más de S/ 950 millones producto de la sustitución de beneficios tributarios. En el 2022 recibió alrededor de S/ 85 millones por la sustitución de beneficios tributarios, estas transferencias se verán reducidas de aprobarse la Autógrafa.

Cabe señalar que, al analizar el desempeño de los indicadores económicos de este departamento, antes de la sustitución de beneficios por transferencias y después de ello, se puede observar que, en los últimos años, los departamentos que pertenecen a la Amazonía, a excepción de San Martín, tuvieron un crecimiento económico por debajo del crecimiento del resto del país.

9 Establecido en la Ley N° 28575 Ley de inversión y desarrollo de la Región San Martín y eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios.

En cambio, el departamento de San Martín ha crecido a tasas superiores a las registradas por el resto del Perú y aún más, al resto de la zona de la Amazonía en seis de los últimos años. Incluso el efecto por la crisis sanitaria ha sido menor en comparación con el resto de la Amazonía. Esto refleja que la mayor inversión habría impulsado el crecimiento, a pesar de la eliminación de los beneficios tributarios, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

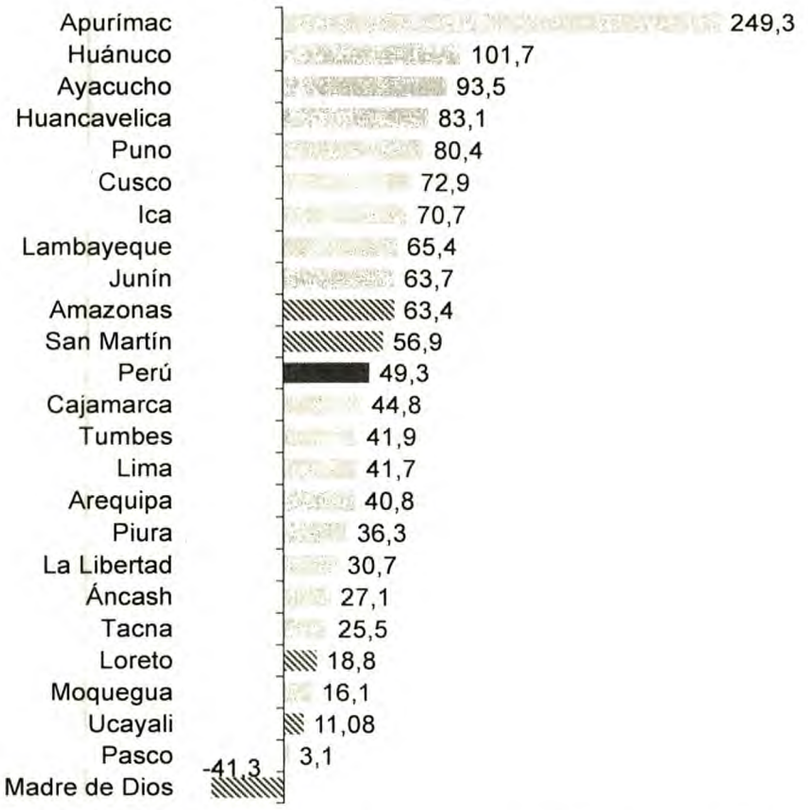
Crecimiento real del PBI, 2008-2023
(Variación porcentual del índice de volumen físico)



1/ Resto de la selva comprende los departamentos de Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Ucayali.
Con información disponible al 15 de marzo del 2024.
Fuente: INEI.
Elaboración: MEF.

Si bien la Ley N° 27037 tuvo como objetivo promover el desarrollo de las regiones comprendidas en el ámbito de aplicación de la misma, los datos muestran que en general, las regiones beneficiadas en mayor medida con los tratamientos tributarios preferenciales otorgados por dicha Ley han registrado un desempeño económico muy por debajo del promedio nacional entre el 2007-2022, situación que se ha visto agravada con la crisis sanitaria del nuevo coronavirus. De hecho, el indicador del nivel de actividad económica (PBI) evidencia un mejor desempeño en el departamento de San Martín.

Producto Bruto Interno según departamento, 2007-2022
Valores a precios constantes de 2007
(variación acumulada)



Fuente: Perú: Producto Bruto Interno por departamentos 2007-2022, diciembre 2023-INEI.
Elaboración: MEF.

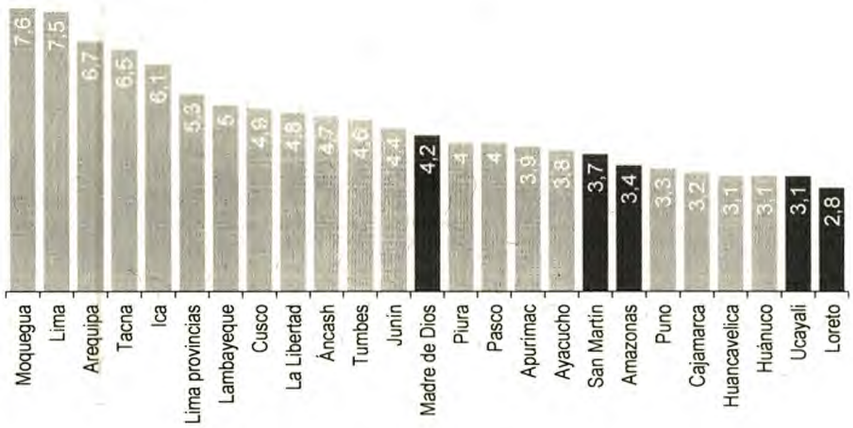
En esa línea, como puede verse en IPE (2024)[10], en general, no se observa un mayor nivel de competitividad en las regiones de la selva del país pese a la existencia de los beneficios tributarios otorgados en el marco de la Ley N° 27037, registrándose un mejor desempeño en aquellas regiones con mayor conectividad con el resto del país.

Así, el análisis evidencia que, en general, regiones como Loreto y Ucayali muestran dificultades asociadas con factores educativos, de salud e infraestructura, cuyos indicadores se encuentran por debajo del promedio nacional y que mellan la competitividad de dichas regiones, siendo Loreto la región de la Amazonía con menor competitividad a nivel nacional; mientras que en el caso de Madre de Dios, si bien presenta mejores indicadores de competitividad, se observa que todavía enfrenta dificultades en salud y educación, así como en la calidad de las instituciones, que inciden en la competitividad de dicha región.

10 Instituto Peruano de Economía (2024). Índice de Competitividad Regional - INCORE 2024. Lima, Perú. https://incoreperu.pe/portal/index.php/ediciones-anteriores/item/18-incore-edicion-2024

Indicadores de competitividad regional 2024

a) INCORE, posición



b) Retrato regional: indicadores del INCORE, puntajes

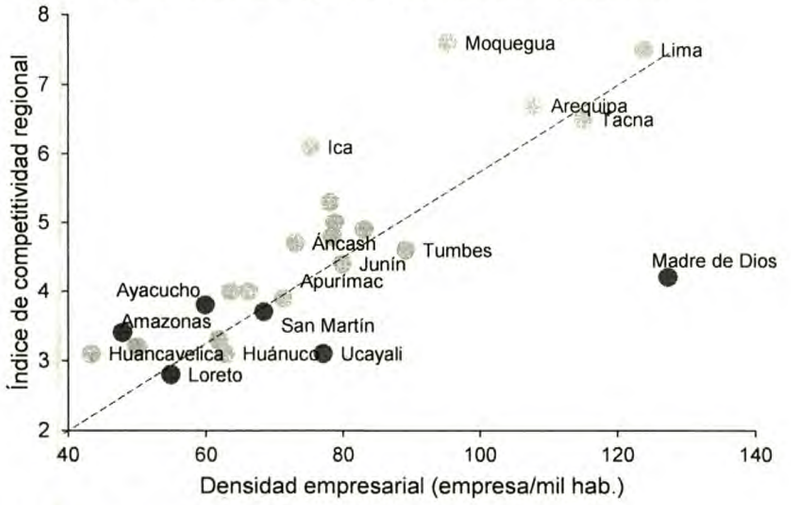
1/Lima Metropolitana y Callao. INCORE.
Fuente: IPE.
Elaboración: MEF.

Asimismo, investigaciones del Banco Mundial[11] señalan, entre otros, que la competitividad y diversificación productiva del país requieren de una visión estratégica del desarrollo de las ciudades, ya que el Perú se compone de una suma débilmente conectada de ciudades, con mercados internos fragmentados debido a los altos costos de transporte, divisiones espaciales en las normas que regulan el comercio y una alta heterogeneidad de la provisión de servicios básicos, haciendo que las desigualdades espaciales sean altas y la productividad empresarial baja, resaltando la importancia de que las ciudades ofrezcan servicios públicos eficientes, que sean atractivas a la inversión y posibiliten una actividad económica dinámica y sostenida.

11 Banco Mundial (2016). Productividad, competitividad y diversificación productiva. Elaborado como parte del Proyecto: "Elecciones Perú: Centrando el debate electoral". Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Así, por ejemplo, se observa que las regiones amazónicas con mayor competitividad en factores como infraestructura y salud, así como a nivel institucional y mejor conectadas con el resto del país muestran una mayor densidad empresarial, es decir, una mayor actividad empresarial, siendo más probable que dichos territorios correspondan a áreas económicamente más activas.

Competitividad regional y densidad empresarial



Nota: Datos de densidad empresarial al 2021 e INCORE 2024.
Fuente: IPE, INEI.
Elaboración: MEF.

Los datos muestran que, pese a los beneficios tributarios otorgados a las regiones de la Amazonía, estas no se han desarrollado de manera importante durante la vigencia de dichos beneficios, mostrando que los factores tributarios no han sido determinantes para el despegue de estas, a excepción de la experiencia registrada por San Martín tras la sustitución de beneficios tributarios por transferencias para inversión pública (gasto público) con resultados más alentadores.

De hecho, según el estudio de Javier Escobal (2017)[12], señala que San Martín hubiese crecido entre el 2006 y el 2015 apenas al 4,2% anual en lugar del 6,8% alcanzado, si no hubiese optado por renunciar a las exoneraciones tributarias y recibir a cambio transferencias directas para inversión pública. Esto significa un PBI adicional por año de 462 millones de soles del 2014.

Asimismo, el estudio de Mendoza (2020)[13] concluyó que el impulso de los proyectos de inversión del fideicomiso dinamizó la economía en la región San Martín, y sugiere que es importante considerar los efectos directos e indirectos que estos proyectos tienen sobre la economía.

12 Javier Escobal (2017). Impacto de la renuncia de exoneraciones tributarias en la región San Martín.
13 Mendoza, José Antonio. ¿Políticas tributarias para el desarrollo? Un estudio sobre el cambio de régimen de beneficios tributarios en la región San Martín. Lima, IEP, 2020. (Documento de Trabajo, 293. Serie Economía, 61) WD/03.01.02/E/61

En esa línea, la evidencia empírica muestra que la política de gasto es más efectiva que la política tributaria para promover la economía en el país (Sánchez y Galindo, 2013[14]; Pando y Falen; 2017[15]). De hecho, de acuerdo con Lahura y Castillo (2018)[16], si bien una reducción impositiva puede tener un impacto positivo sobre el producto, este no es suficiente para recuperar la pérdida de recaudación inicial.

En base a lo expuesto, sería más eficiente la promoción de políticas de gasto público orientadas a mejorar la infraestructura y la competitividad del país, que tienen un mayor impacto sobre el producto en el corto y largo plazo, como lo realizado con la sustitución del CFE en la región San Martín.

Consideraciones generales sobre los beneficios tributarios

La aprobación de la Autógrafa distorsiona el Sistema Tributario Nacional, apartándose de las políticas del Estado contenidas en el MMM 2025-2028, que busca la racionalización de los beneficios tributarios, no solo a través de su reducción sino también de evitar que proliferen o sean aprobados otros nuevos.

Asimismo, genera precedentes o expectativas para que otras actividades o sectores soliciten el mismo o similar beneficio.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[17], define a los gastos tributarios como tratamiento tributario especial que reduce de manera intencional la carga tributaria de un grupo de contribuyentes en una zona determinada. En general:

- Constituye una desviación respecto de un marco tributario de referencia
- Implica una renuncia o resignación de recursos tributarios por parte del Estado,
- Tiene la finalidad de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social, corrección de fallas de mercado, o atención de cuestiones distributivas.

Si bien el uso de medidas tributarias especiales, tales como exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios, constituyen instrumentos de la política económica de un país para promover sectores de menores recursos, compensar desigualdades regionales y fomentar la inversión, estos mecanismos no deben utilizarse de manera indiscriminada. Un uso excesivo puede debilitar el Sistema Tributario, generando inequidad, falta de transparencia, arbitrariedad y distorsiones internas, además de ser costoso de administrar.

14 Sánchez, W. y H. Galindo (2013). Multiplicadores Asimétricos del Gasto Público y de los Impuestos en el Perú. MEF.
15 Pando, L. y L. Falen (2017). Un Modelo DSGE-VAR para la Evaluación de Reglas Fiscales en el Perú. Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Economía. Universidad del Pacífico.
16 Lahura, E. y G. Castillo El efecto de cambios tributarios sobre la actividad económica en Perú: Una aplicación del enfoque narrativo. Revista Estudios Económicos 36 (31-53). BCRP.
17 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. M. Campos Vázquez, "Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/148), Santiago, CEPAL, 2022.

Acorde con las referidas recomendaciones, los lineamientos de política tributaria contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2025-2028[18] indican que la política tributaria debe procurar la racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales, ya que estos suelen ser regresivos y suelen concentrarse en pocos contribuyentes. Dicha racionalización implica evitar la creación de nuevos beneficios tributarios y evaluar la eliminación o sustitución de los ya existentes.

Los tratamientos tributarios diferenciados motivan a otros contribuyentes a solicitar beneficios similares, fomentando la evasión y elusión tributaria, lo cual afecta negativamente al sistema tributario. Además, existe una idea equivocada de que la política tributaria es la mejor herramienta para lograr objetivos sociales, cuando la política fiscal debería enfocarse más en el gasto público que en exenciones fiscales. Los beneficios tributarios son regresivos, ya que favorecen principalmente a quienes tienen mayores impuestos que pagar.

Los beneficios e incentivos tributarios además de ser mecanismos cuya permanencia en el sistema impiden a la larga el normal crecimiento de los sectores económicos sustentado en la eficiencia productiva y el nivel de competitividad en el mercado, no aseguran el flujo de inversiones esperado.

En efecto, no existe evidencia concluyente sobre la efectividad de las exoneraciones tributarias en las decisiones de inversión. Hay factores más importantes que los incentivos o exoneraciones tributarias para determinar una 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.

Cabe resaltar que todo beneficio tributario (exoneración, crédito, reducción de impuesto, tratamiento preferencial) es un sacrificio fiscal, ya que al renunciar a ingresos se reducen los recursos disponibles para invertir en salud, educación, infraestructura pública entre otros servicios dirigidos a la colectividad.

Los tratamientos preferenciales como la aplicación del CFE alteran la eficiencia económica de la aplicación general del IGV, distorsionando el sistema tributario, es decir, haciéndolo más complejo y con altos costos de control para la administración tributaria, lo cual puede dar lugar al fraude u oportunidades de elusión, creando oportunidades para que las empresas e individuos empleen planificaciones tributarias agresivas.

En la misma línea, el MMM 2025-2028 señala que las medidas de política tributaria que se implementen deberán estar orientadas principalmente a incrementar la progresividad del sistema tributario; así como a su simplificación y armonización, y por parte de la administración tributaria se deberá poner énfasis en las acciones de control y fiscalización, generando riesgo sobre quienes incumplen sus obligaciones y combatir la evasión y elusión tributarias.

Cabe enfatizar que el IGV es un impuesto indirecto aplicado sobre el consumo que se caracteriza por ser trasladable a la siguiente etapa del ciclo de producción y

[18] Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros de fecha 21.08.2024.

comercialización entre las empresas hasta llegar al consumidor final, sobre quien recae finalmente la carga tributaria y, tratándose de la aplicación del CFE, este abarca sobre bienes gravados de los *consumidores finales que se encuentran fuera de la Amazonía*, sobre quienes debería incidir el impuesto, es decir, en estos casos la propuesta no estaría considerando que el IGV no incide sobre los consumidores finales ubicados en la Amazonía, sino sobre consumidores fuera de la Amazonía.

Adicionalmente, desde una perspectiva más amplia, debería tenerse en cuenta que el IGV no es un costo que incrementa el precio de un bien o servicio, sino que es parte de un sistema redistributivo que lo recauda de cada uno de los consumidores -según su consumo de bienes y servicios gravados con este-, y que sirve para financiar políticas públicas dirigidas a la población más vulnerable para la atención de los servicios básicos en todo el Perú.

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

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PRECISA QUE EL DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN ES SUJETO DEL OTORGAMIENTO DEL BENEFICIO DEL CRÉDITO FISCAL ESPECIAL DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS, EN EL MARCO DE LO DISPUESTO POR LA LEY 29742, LEY QUE DEROGA LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 977 Y 978 Y RESTITUYE LA PLENA VIGENCIA DE LA LEY 27037, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA AMAZONÍA

Artículo único. Precisión del otorgamiento del beneficio

Se precisa que el departamento de San Martín es sujeto del otorgamiento del beneficio del crédito fiscal especial del impuesto general a las ventas, dispuesto en el párrafo 13.2 del artículo 13 de la Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la Amazonía, restituida por la Ley 29742, Ley que deroga los Decretos Legislativos 977 y 978 y restituye la plena vigencia de la Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la Amazonía.

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

En Lima, a los treinta días del mes de octubre de dos mil veinticuatro.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA