Proyecto de Ley N° 2023/2021 - CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
13 MAYO 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 11:10 am

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 821, LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO, CON LA FINALIDAD DE CAUTELAR LOS RECURSOS DEL ESTADO, DINAMIZAR LA INVERSIÓN SOCIAL Y REACTIVACION ECONOMICA DE NUESTRO PAIS.

El señor Congresista de la República que suscribe, **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS,** integrante del Grupo Parlamentario PERU LIBRE, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

I. FORMULA LEGAL.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 821, LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO, CON LA FINALIDAD DE CAUTELAR LOS RECURSOS DEL ESTADO, DINAMIZAR LA INVERSIÓN SOCIAL Y REACTIVACION ECONOMICA DE NUESTRO PAIS.

ARTÍCULO 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley, tiene por objeto, promover la reactivación y reconstrucción de la economía de nuestro país, fortaleciendo la recaudación tributaria del Estado, modificando los artículos 33, 34 y 35 del Decreto Legislativo 821, Ley del Impuesto General a las ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, situación que debe coadyuvar en el crecimiento económico y social a través de las diferentes actividades económicas que han sido afectadas gravemente por la situación del estado de emergencia sanitaria que ha generado la catástrofe del COVID-19, en el territorio nacional.

ARTÍCULO 2.- Finalidad de la Ley

La presente Ley, tiene por finalidad el de cautelar los recursos del estado, dinamizar la inversión social y reactivación económica de nuestro país.

ARTICULO 3.- Modifíquese el **Artículo 33° del Decreto Legislativo 821, Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo,** el mismo que queda redactado con el siguiente texto:

(...)

"Artículo 33- EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS
La exportación de bienes o servicios, así como los contratos de construcción ejecutados en el exterior, no están afectos al Impuesto General a las Ventas y en el caso de la minería ***y otras actividades económicas, siempre y cuando, no sean materia prima.***
(...)

2. Las operaciones swap con clientes del exterior, realizadas por productores mineros ***y otras actividades económicas***, con intervención de entidades reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros, siempre que el producto final sea exportado.

Para tal efecto, el plazo que debe mediar entre la operación swap y la exportación del bien, objeto de dicha operación como producto terminado, ***no debe ser mayor de 30 días útiles, pudiendo prorrogarse dicho plazo por ADUANAS, por única vez, por el plazo de 5 días útiles.***

Solamente por Ley, se podrá considerar como exportación a otras modalidades de operaciones swap, ***siempre y cuando las circunstancias lo ameriten, considerándose una emergencia nacional, que afecte la salud y la vida de las personas u afecte aspectos socioeconómicos de la nación".***
(...)

ARTICULO 3.- Modifíquese el **Artículo 34° del Decreto Legislativo 821, Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo,** el mismo que queda redactado con el siguiente texto:

"ARTICULO 34.- SALDO A FAVOR DEL EXPORTADOR
El monto del Impuesto que hubiere sido consignado en los comprobantes de pago correspondientes a las adquisiciones de bienes, servicios, contratos de construcción y las pólizas de importación, dará derecho a un saldo a favor del exportador conforme lo disponga el Reglamento. A fin de establecer dicho saldo serán de aplicación las disposiciones referidas al crédito fiscal contenidos en los Capítulos VI y VII. ***En el caso de los exportadores, se podrán deducir el saldo a favor siempre y cuando el crédito fiscal sea igual o menor al IGV que le hubiese correspondido pagar, caso contrario, en ninguno de los casos la SUNAT podrá otorgar un saldo a favor a la empresa exportadora por tributo fiscal distinto al***

IGV con la finalidad de no distorsionar la recaudación tributaria y el buen uso de los recursos del Estado.
Salvo que se hayan utilizado dichos recursos de los saldos a favor de los exportadores, en inversión social a favor del Estado".

ARTICULO 4.- Modifíquese el **Artículo 35° del Decreto Legislativo 821, Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo,** el mismo que queda redactado con el siguiente texto:

"**ARTICULO 35.- APLICACION DEL SALDO A FAVOR**
El saldo a favor establecido en el artículo anterior se deducirá del Impuesto Bruto, si lo hubiere, de cargo del mismo sujeto. De no ser posible esa deducción en el período por no existir operaciones gravadas o ser éstas insuficientes para absorber dicho saldo, el exportador podrá compensarlo automáticamente con la deuda tributaria por pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta.

En el caso de las exportaciones realizadas por personas naturales y jurídicas, el saldo por la falta de deducción en un mismo ejercicio fiscal, por no existir operaciones gravadas o sean estas insuficientes, de ninguna manera será considerada como saldo a favor del exportador, en el mismo periodo, ni para el ejercicio gravable siguiente, tampoco podrá ser absorbido como parte del pago de cualquier tributo al que está obligado el exportador, con la finalidad de no desnaturalizar la recaudación tributaria.

El ingreso tributario recaudado por el Estado a los exportadores, serán utilizados en obras de infraestructura, ya sean en vías terrestres regionales y/o nacionales, así como del sector salud y educación, independientemente del canon minero. El Estado cuando se trate de inversiones sociales, debe seguir los procedimientos de la normatividad legal sobre la materia, dentro de ello la aplicabilidad del Valor Actual Neto Social (VANS) y la tasa interna de retorno social (TIRS), la cual permite evaluar y hallar el impacto del costo-beneficio de un determinado proyecto de inversión social".
(...)

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA: Autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) para que, en el ámbito de sus competencias, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, apruebe las normas reglamentarias para la correcta aplicación de la presente Ley.

SEGUNDA: Todas las disposiciones tales como: Reglamentos, Directivas y Resoluciones que hayan sido emitidas en el marco del Decreto Legislativo 821, se adecuaran en lo que corresponda a lo dispuesto en la presente Ley, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles.

TERCERA: Deróguense los dispositivos legales que se opongan a la dación de la presente ley.

Lima, 09 de mayo de 2022

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

MARIA AGUERO GUTIERREZ

WILSON RUSBEL QUISPE MAMANI

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Perú Libre
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Margot Palacios

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **mayo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°2023/2021-CR** 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

II. EXPOSICION DE MOTIVOS

2.1. CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERU (1993).

Artículo 51.- La Constitución prevalece sobre cualquier norma legal; la Ley, sobre cualquier norma de inferior jerarquía, así sucesivamente. La publicidad es esencial para toda vigencia de toda norma del Estado.

Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

Artículo 107°.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

2.2. PRINCIPIOS Y JURISPRUDENCIA DE LA POTESTAD TRIBUTARIA

La potestad tributaria del Estado está sujeta a los principios de constitucionalidad y de fuerza normativa de la Constitución antes que al de legalidad, *"por ello se debe afirmar que la potestad tributaria del Estado, antes que someterse al principio de legalidad, está vinculado por el principio de Constitucionalidad, de ahí que su ejercicio no pueda hacerse al margen del principio de supremacía constitucional y de principio de fuerza normativa de la constitución. Solo así el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Estado*

tendrá legitimidad y valides constitucional" **(TC Expediente 03666-2008-PA/TC, oct. 07/2008 S. S. Mesia Ramires).**

Principio de Jerarquía Normativa.- "La Constitución prevalece sobre toda norma legal, la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente[1].- La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado, este principio lo que pretende es establecer una prelación normativa, en virtud a la cual las normas se diferencien por su distinta categoría de acuerdo a su rango jerárquico, cuyo sustento es el principio de subordinación escalinada, de ahí que la norma inferior encuentra en la superior la razón de su validez, que se obtiene siempre que hubiese sido creada por el órgano competente y a través del procedimiento establecido en la norma superior (..) **(C.S. CAS 1413-2011-Lima Jun 01/2015 SS Silvina Hurtado.**

Principio de Legalidad[2].- Solo por Ley o por decreto legislativo en caso de delegación, se puede a) crear, modificar y suprimir tributos; señalar el hecho generador de la obligación tributaria la base para su cálculo y la alícuota; el acreedor tributario; el deudor tributario y el agente de retención o percepción, sin perjuicio de los establecido en el artículo 10; f) **normar formas de extinción de la obligación tributaria distintas a las ya establecidas en este código.**

El principio Constitucional de legalidad en materia tributaria implica que la creación, modificación y supresión de tributos, así como la exoneración y otros beneficios tributarios, la determinación del hecho imponible, de los sujetos pasivos del tributo, de los perceptores y tenedores, de la alícuota correspondiente y de la base imponible, deben ser hechas por ley del Congreso de la Republica.

2.3. SOBRE EL SALDO A FAVOR DEL EXPORTADOR (SFE) Y SU RELACION CON EL EXPORTADOR.

En principio cuando una persona realiza actividades comerciales dentro del territorio nacional, vende y/o compra bienes y/o servicios gravados con IGV que al presente año es el 18% ; pero en el caso del exportador, las ventas que efectúa al extranjero no están gravadas de IGV, vale decir el exportador vende sin IGV, (no debito fiscal), bajo el principio que "no podemos exportar IGV", sin embargo el mismo exportador al momento de comparar mercancías, vehículos, insumos, maquinaria, etc., y/o servicios, de un proveedor nacional o extranjero destinado a producir bienes para exportar, está comprendido de IGV, (crédito fiscal) cuyo monto del IGV que hubiera sido consignado, en los comprobantes de pago correspondientes a las adquisiciones de bienes y

[1] Artículo 51 de la Constitución Política del Perú – 1993.

[2] Norma IV del Código Tributario – Principio de Legalidad – Reserva de la Ley, aprobado por D.S. 133-2013-EF.

servicios, constituye un derecho de saldo a favor del exportador (SFE), este impuesto pagado debe ser devuelto cuando el producto final es exportado.

Así mismo, la Ley vigente del IGV, incentiva la comercialización de bienes y servicios en el territorio nacional, mientras que las exportaciones (ventas al exterior) no están gravadas de IGV; y, que el IGV pagado por los exportadores cuando compran bienes y/o servicios, les es reconocido como un saldo a su favor.

En el Perú como en cualquier parte del mundo, la carga tributaria del Estado sobre los agentes (personas naturales y jurídicas) se sustenta principalmente en dos tributos: el Impuesto General a la Ventas (conocido como impuesto indirecto), y el Impuesto a la Renta (conocido como un impuesto directo) y el régimen de devolución (saldo a favor del exportador) recae sobre el Impuesto General a la Venta (IGV).

Es importante precisar que las reglas de exportación se aplican para cualquier sector productivo, sea exportación de productos textiles; agroindustriales, mineros, entre otros.

En los últimos tiempos hemos escuchado diversas opiniones en torno al tratamiento tributario que tienen en el país las empresas mineras y entre otros rubros, por ejemplo, se dice que solamente: *"En el año 2016 el Perú ha recaudado de las empresas mineras un IGV por S/ 1,050 millones; y se le ha devuelto IGV por S/.5,889 millones. Es decir, que el país ha perdido en impuestos por la suma de S/.4,839 millones";* esta apreciación como otras en ese sentido, adolecen del rigor académico al que tienen derecho los ciudadanos cuando son informados[3].

2.4. MARCO LEGAL VIGENTE DEL IGV[4]

El artículo 1° de la Ley del IGV, Decreto Legislativo No.821, señala expresamente entre otros aspectos, lo siguiente: *"El Impuesto General a las Ventas grava las siguientes operaciones:* ***a) La venta en el país*** *de bienes muebles; ...".*

[3] Párrafo recogido del Docente de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Continental, Blog. Escuela de Posgrado, Prof. Abel Ceballos

[4] Opinión del Profesional Dr. Abel Zevallos - https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/devolucion-de-impuestos-a-empresas-mineras-y-el-impacto-fiscal

El artículo 33° de la misma Ley del IGV establece: *"La exportación de bienes o servicios, así como los contratos de construcción ejecutados en el exterior, no están afectos al Impuesto General a las Ventas."*

El artículo 34° el mismo cuerpo legal, señala: *"El monto del Impuesto que hubiera sido consignado en los comprobantes de pago correspondiente a las adquisiciones de bienes, servicios, contratos de construcción y las pólizas de importación, dará derecho a un saldo a favor del exportador conforme lo disponga el Reglamento."*

Artículo 35°.- *APLICACION DEL SALDO A FAVOR, de la misma Ley, establece que el saldo a favor establecido en el artículo anterior se deducirá del Impuesto Bruto, si lo hubiere, de cargo del mismo sujeto. De no ser posible esa deducción en el período por no existir operaciones gravadas o ser éstas insuficientes para absorber dicho saldo, el exportador podrá compensarlo automáticamente con la deuda tributaria por pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta.*

Si no tuvieran Impuesto a la Renta que pagar durante el año o en el transcurso de algún mes o éste fuera insuficiente para absorber dicho saldo, podrá compensarlo con la deuda tributaria correspondiente a cualquier otro tributo que sea ingreso del Tesoro Público respecto de los cuales el sujeto tenga la calidad de contribuyente. En el caso que no fuera posible lo señalado anteriormente, procederá la devolución, la misma que se realizará de acuerdo a lo establecido en la norma reglamentaria pertinente, de la Ley.

Debemos tener presente, que la Ley vigente del IGV, afecta la comercialización de bienes y servicios en el territorio nacional, que las exportaciones (ventas al exterior) no están afectas el IGV; y, que el IGV pagado por los exportadores cuando compren bienes o servicios, les es reconocido como un saldo a su favor; situación que se está corriendo con la presente propuesta legislativa.

2.5. DINAMICA OPERATIVA DEL IMPUESO GENERAL A LAS VENTAS (IGV)[5]

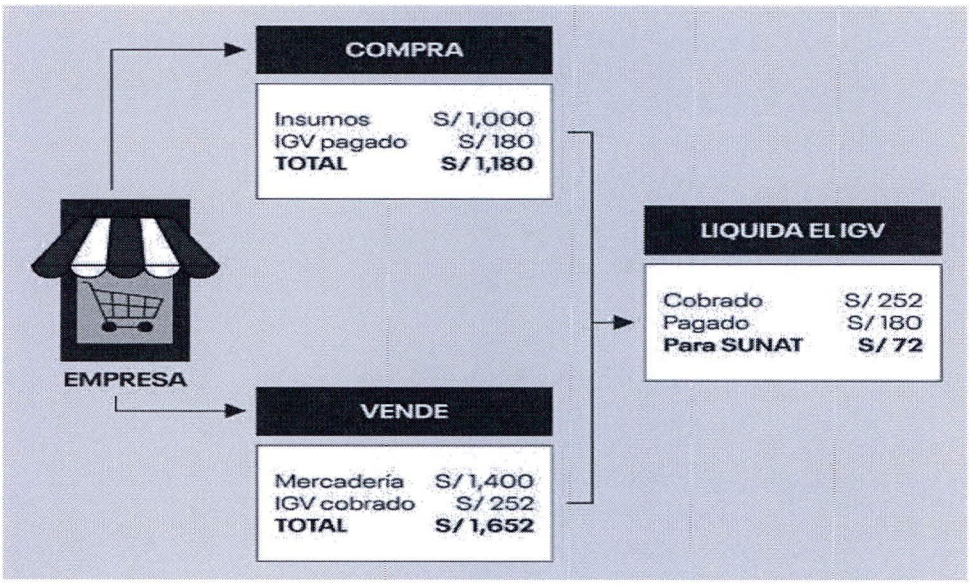
Tal como expresa la Ley, este impuesto obliga el pago de un impuesto por las ventas que se efectúen en el país de bienes y servicios, no importa quién lo termine pagando, por ejemplo, cuando un niño compra un dulce en la tienda, está pagando dentro del precio del dulce, el IGV; esa es la característica de un impuesto indirecto como es el IGV o IVA.

[5] Varios párrafos recogidos de la Opinión del Profesional Dr. Abel Zevallos / Prof. Maestría en Gestión Pública https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/devolucion-de-impuestos-a-empresas-mineras-y-el-impacto-fiscal

Lo señalado implica que todo negocio cuando efectúa una operación de venta, le agrega al valor de venta (S/ 1,400), el IGV (S/ 252; equivalente al 18% que incluye el Impuesto de promoción municipal), obteniendo un importe total de la operación de venta (S/ 1,652). Claramente se aprecia que la Empresa que vende, está recibiendo el IGV de quien ha comprado el bien o servicio y; por tanto, la Empresa (que vende) tiene como obligación entregar a la administración tributaria (SUNAT en nuestro caso), el IGV cobrado en la venta. (Ver gráfico orientador N° 1)

Para efectuar dicha entrega del IGV cobrado en las ventas a la SUNAT, la Empresa deduce o resta o disminuye el IGV que pagó cuando compró (S/ 180). Esto tiene lógica, porque cuando la Empresa compra una mercadería para revender a mayor valor o compra un insumo para transformarlo en un producto terminado, le paga a su Proveedor el IGV (S/ 180), constituyendo éste IGV un saldo a favor o crédito fiscal de la Empresa. Con lo cual, el impuesto neto que debe pagar la Empresa a la SUNAT será sólo de S/ 72.

Grafico No.1



Fuente: Opinión del Profesional Dr. Abel Zevallos - https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/devolucion-de-impuestos-a-empresas-mineras-y-el-impacto-fiscal

2.6. CASO DE UNA EXPORTADORA

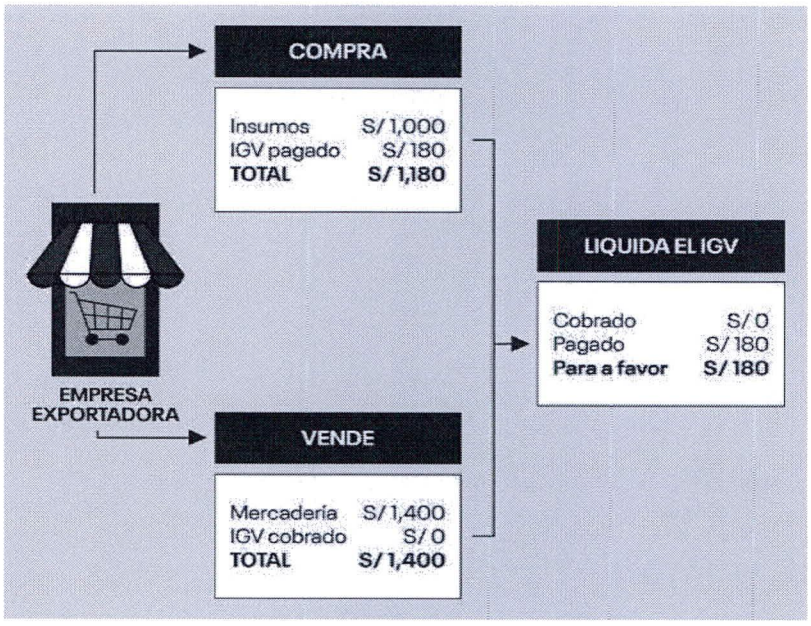
Como se ha mencionado, la exportación (ventas al extranjero) de bienes y servicios no están afectos al IGV.

Esto obedece a un principio universal convenido así por la mayoría de países del mundo con el objetivo de evitar que un tributo grave o afecte un bien o servicio en más de una ocasión, el que se conoce como: **Principio del país de destino**. Por medio del cual se establece que el país del exportador (para nuestro caso Perú) no va a gravar los bienes que se exportan, los cuales sí serán gravados por el país donde se van a consumir. Este principio supone en el comercio internacional, que no está permitida la exportación de impuestos.

En la práctica lo que tenemos en el ejemplo del Grafico N° 3, es una Empresa Exportadora que, cuando compra insumos en el Perú para fabricar o producir los bienes a exportar, paga a su Proveedor un IGV (S/ 180), que le permite acumular saldos a su favor o crédito fiscal del IGV.

Cabe precisar que, cuando vende la mercadería o los productos al exterior (S/ 1,400), esta operación de exportación, no está sujeta al IGV (Artículo 33° de la Ley). En ese sentido, la Empresa Exportadora, acumula IGV a su favor o crédito fiscal (S/ 180), por el cual tiene derecho a solicitar la devolución de dicho IGV pagado al momento de comprar o adquirir bienes (artículo 34° de la Ley).

Gráfico No.2



Fuente: Opinión del Profesional Dr. Abel Zevallos - https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/devolucion-de-impuestos-a-empresas-mineras-y-el-impacto-fiscal

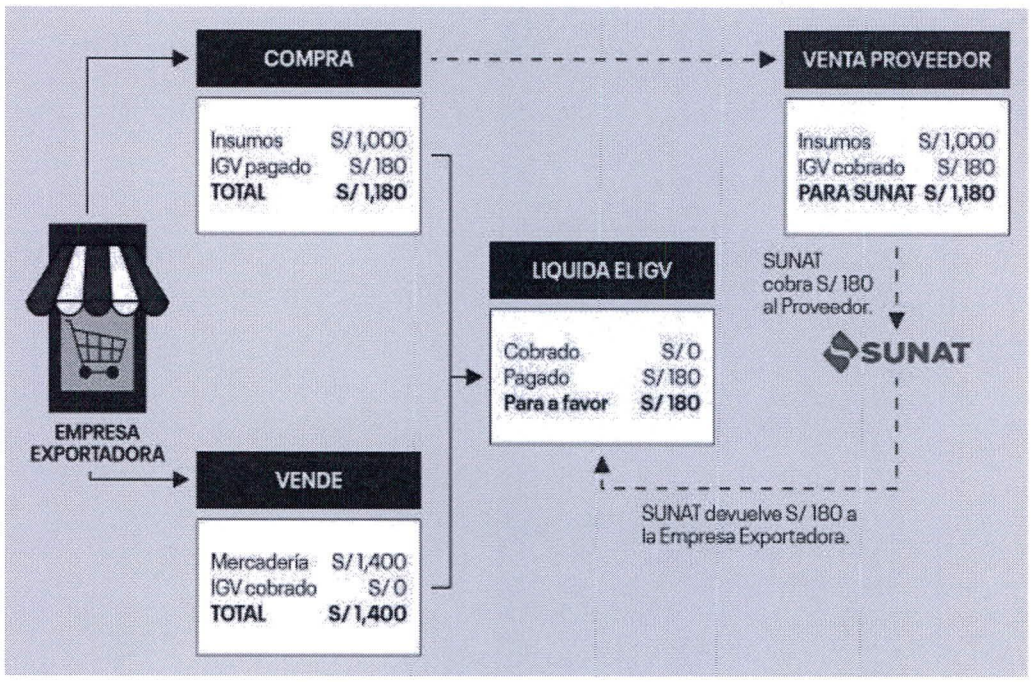
2.7. IMPACTO FISCAL

Para responder esta cuestión, vamos a utilizar la información del ejemplo anterior y lo mostramos en el Grafico N°3; cuando la Empresa Exportadora, compró la mercadería o insumos a su Proveedor nacional, le pagó por dicha operación un IGV de S/ 180; correspondiéndole a ese Proveedor, rendir cuentas (liquidar y pagar el IGV) a la SUNAT.

Producto de esa rendición o liquidación, el Proveedor de la Empresa Exportadora (asumiendo que sea la única operación en el periodo), le debe entregar a la SUNAT (recauda) el importe de IGV cobrado S/ 180.

Posteriormente, la Empresa Exportadora efectúa el trámite ante la SUNAT para que el saldo a su favor o crédito fiscal, le sea devuelto (S/ 180); ¿Cuál es el impacto fiscal de estas operaciones?, ninguno, cero, nulo. Porque simple y llanamente lo que devuelve la SUNAT, es el mismo importe de IGV que la misma SUNAT recaudó del Proveedor.

Grafico No.3



Fuente: Opinión del Profesional Dr. Abel Zevallos - https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/devolucion-de-impuestos-a-empresas-mineras-y-el-impacto-fiscal

A partir de estos conceptos básicos, se pueden derivar otras variantes como, por ejemplo, cuando sólo una parte de la mercadería o producción es destinada para la venta en el mercado peruano y otra parte para la exportación, donde hay procedimientos de prorrateo si se quiere, pero que, en esencia, no se deja de aplicar estos conceptos básicos de la operatividad del IGV, los mecanismos de devolución y los principios universales del comercio exterior, utilizado en América, en Europa, en la China y en la "Conchinchina".

Es, así que, el discurso correcto para que los ciudadanos estén debidamente informados debiera ser: *"En el año 2016 el Perú ha recaudado de las empresas mineras un IGV por S/ 1,050 millones proveniente de las ventas en el país de productos mineros; y se le ha devuelto IGV por S/ 5,889; por saldos a favor del IGV que estas empresas pagaron cuando efectuaron compras en el país para la producción de bienes destinados a la exportación, sin impacto negativo en la recaudación fiscal." (Fuente:* SUNAT - Estadísticas y Estudios[6].

3. Alcances de la propuesta legislativa que modifica los artículos 33, 34 y 35 del Decreto Legislativo 821.

La presente iniciativa legislativa, se caracteriza por promover la reactivación y reconstrucción de la economía de nuestro país, fortaleciendo la recaudación tributaria del Estado, ***modificando los artículos 33, 34 y 35 del Decreto Legislativo 821, Ley del Impuesto General a las ventas e Impuesto Selectivo al Consumo***, situación que debe coadyuvar en el crecimiento económico y social a través de las diferentes actividades económicas que han sido afectadas gravemente por la situación del estado de emergencia sanitaria que ha generado la catástrofe del COVID-19, en el territorio nacional. con el siguiente texto;

> **"Modificación del Artículo 33- EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS**
> La exportación de bienes o servicios, así como los contratos de construcción ejecutados en el exterior, no están afectos al Impuesto General a las Ventas y en el caso de la minería ***y otras actividades económicas, siempre y cuando, no sean materia prima.***
> (...)
>
> **2.** Las operaciones swap con clientes del exterior, realizadas por productores mineros ***y otras actividades económicas***, con intervención de entidades reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros, siempre que el producto final sea exportado.

[6] Fuente: http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/devoluciones.html)

Para tal efecto, el plazo que debe mediar entre la operación swap y la exportación del bien, objeto de dicha operación como producto terminado, ***no debe ser mayor de 30 días útiles, pudiendo prorrogarse dicho plazo por ADUANAS, por única vez, por el plazo de 5 días útiles.***

Solamente por Ley, se podrá considerar como exportación a otras modalidades de operaciones swap, ***siempre y cuando las circunstancias lo ameriten, considerándose una emergencia nacional catastrófica, que afecte la salud y la vida de las personas u afecte aspectos socioeconómicos de la nación".***
(...)

Modificación del Artículo 34, el mismo que queda redactado con el siguiente texto:

"ARTICULO 34.- SALDO A FAVOR DEL EXPORTADOR
El monto del Impuesto que hubiere sido consignado en los comprobantes de pago correspondientes a las adquisiciones de bienes, servicios, contratos de construcción y las pólizas de importación, dará derecho a un saldo a favor del exportador conforme lo disponga el Reglamento. A fin de establecer dicho saldo serán de aplicación las disposiciones referidas al crédito fiscal contenidos en los Capítulos VI y VII. ***En el caso de los exportadores, se podrán deducir el saldo a favor siempre y cuando el crédito fiscal sea igual o menor al IGV que le hubiese correspondido pagar, caso contrario, en ninguno de los casos la SUNAT podrá otorgar un saldo a favor a la empresa exportadora por tributo fiscal distinto al IGV con la finalidad de no distorsionar la recaudación tributaria y el buen uso de los recursos del Estado.***
Salvo que se hayan utilizado dichos recursos de los saldos a favor de los exportadores, en inversión social a favor del Estado".

Modificación del Artículo 35° el mismo que queda redactado con el siguiente texto:

"ARTICULO 35.- APLICACION DEL SALDO A FAVOR
El saldo a favor establecido en el artículo anterior se deducirá del Impuesto Bruto, si lo hubiere, de cargo del mismo sujeto. De no ser posible esa deducción en el período por no existir operaciones gravadas o ser éstas insuficientes para absorber dicho saldo, el exportador podrá compensarlo automáticamente con la deuda

tributaria por pagos a cuenta y de regularización del Impuesto a la Renta.

En el caso de las exportaciones realizadas por personas naturales y jurídicas, el saldo por la falta de deducción en un mismo ejercicio fiscal, por no existir operaciones gravadas o sean estas insuficientes, de ninguna manera será considerada como saldo a favor del exportador, en el mismo periodo, ni para el ejercicio gravable siguiente, tampoco podrá ser absorbido como parte del pago de cualquier tributo al que está obligado el exportador, con la finalidad de no desnaturalizar la recaudación tributaria.

El ingreso tributario recaudado por el Estado a los exportadores, serán utilizados en obras de infraestructura, ya sean en vías terrestres regionales y/o nacionales, así como del sector salud y educación, independientemente del canon minero. El Estado cuando se trate de inversiones sociales, debe seguir los procedimientos de la normatividad legal sobre la materia, dentro de ello la tasa interna de retorno (TIR), la cual permite evaluar y hallar el impacto del costo-beneficio".
(...)

En la medida que la presente propuesta, establece que los recursos recaudados por la Sunat por concepto de exportaciones, lo cual es producto del saldo a favor; en esa medida, se necesitan utilizar los instrumentos técnicos-legales, con la finalidad de que estos recursos al formar parte o ser utilizados en proyectos de inversión social, es necesario acudir a los mecanismos que coadyuven a que estos recursos sean bien utilizados conforme lo exige la normatividad legal vigente.

En la actualidad existe la metodología de la Tasa Interna de Retorno (TIR)[7]. En ese sentido, cualquier proyecto que involucra inversión y recursos, además de las oportunidades que pueden brindar, existe la necesidad de que todo proyecto de inversión social debe ser planificado, evaluado y analizado respecto de la factibilidad y su rentabilidad en beneficio de la población.

Gracias a esta metodología de la TIR, se puede realizar un óptimo planeamiento financiero, ya que mide la viabilidad del proyecto a realizar y evita así los riesgos económicos que se puedan generar. Transforma el retorno de inversión de la Entidad u a la compañía, en un porcentaje para luego ser comparado. En resumen es una tasa porcentual que indica la rentabilidad

[7] https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/la-tir-y-su-aplicacion-para-la-evaluacion-de-proyectos

promedio anual que genera una inversión social por sí misma, señala Manuel Acevedo, docente del curso Planeamiento financiero del PEE en ESAN.

Por otro lado encontramos la metodología del Valor Actual Neto (VAN), lo que nos da entender que, el Valor Actual Neto (VAN), y la Tasa Interna de Retorno (TIR). Ambas fórmulas se relacionan y se complementan de forma directa en un determinado proyecto de inversión social, y buscan hacer más preciso el cálculo del tiempo que un proyecto tardará en recuperar su inversión inicial.

4. COSTO BENEFICIO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. COSTO. –

De acuerdo a los ***Gráficos N° 4 y 6***, con respecto a la Recaudación tributaria de la SUNAT, como por ejemplo el sector Minero, la aprobación de la presente propuesta legislativa, no demandará gastos adicionales al erario nacional, sino más por el contrario contribuirá en dictar medidas urgentes para la reactivación y reconstrucción de nuestra economía nacional, frente a la crisis sanitaria, social y económica en la que se encuentra nuestro país y el mundo, como consecuencia de la catástrofe generada por el brote y rebrote del COVID-19.

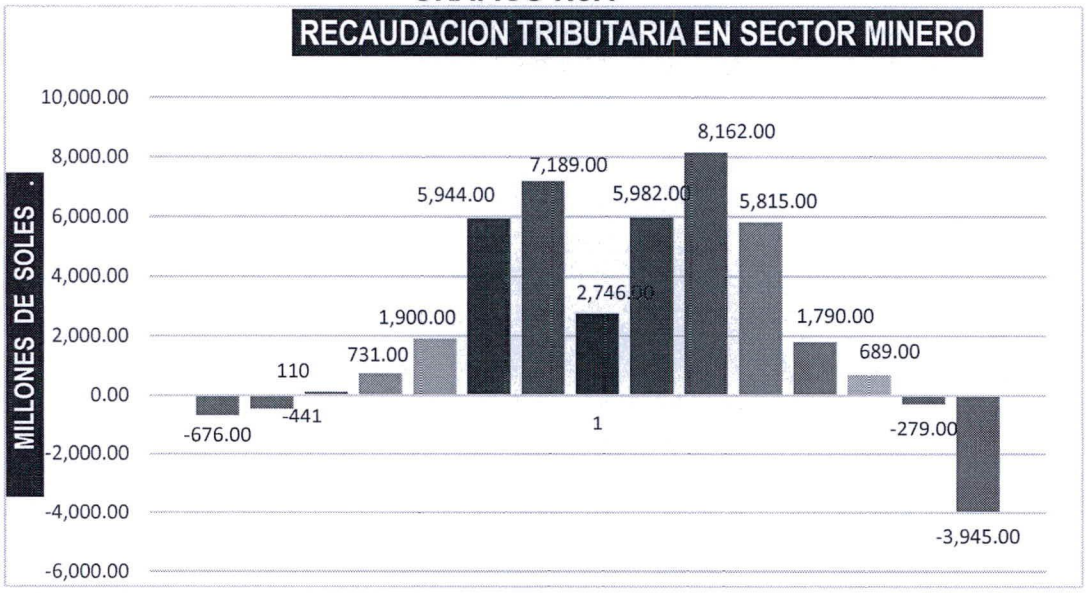
En el Perú, como consecuencia de la aplicación de los ***artículos 33, 34 y 35 de la Ley del IGV,*** el erario nacional se viene perjudicando en sus ingresos tributarios, toda vez que en lugar de generar ingresos en la recaudación Tributaria a la administración, más por el contrario estaría devolviendo montos superiores a lo ingresado por el mismo tributo a las empresas exportadoras. En ese sentido, amerita dictar medidas urgentes con la finalidad de cautelar los recursos del Estado, y estos una vez recaudados sean bien utilizados por el Estado.

Conforme se desprende de varios estudios económicos, dentro de ello el diario Gestión de fecha 10 de mayo de 2017, señalan que la disminución del Impuesto a la Renta (IR) de tercera categoría y el incremento de las devoluciones del Impuesto General a las Ventas (IGV) a las empresas contribuyeron a la drástica caída de los ingresos del Estado durante el ejercicio fiscal 2016 y los años subsiguientes muestran impacto negativo en la recaudación tributaria, aspecto que se estaría corrigiendo a través de la presente propuesta legislativa.

La recaudación total se redujo en 0.9% respecto al 2015 y las devoluciones aumentaron en 44%. Ambos resultados están ligados, en gran medida, al sector minero y entre otras actividades económicas, el cual presenta cifras de devoluciones de impuestos sin precedentes.

Durante los años (2015 y 2016) el monto por devoluciones que recibieron las empresas mineras supera en más del doble la cifra recaudada por la Sunat por impuestos del sector. *(Ver Gráfico No.4).*

GRÁFICO No.4



SUNAT RECAUDACION 2,016

RECAUDACION TRIBUTARIA DEL SECTOR MINERO	1,944
DEVOLUCIONES DE SUNAT AL SECTOR MINERO	5,889
RESULTADO DE LA RECAUDACION NEGATIVO	-3,945

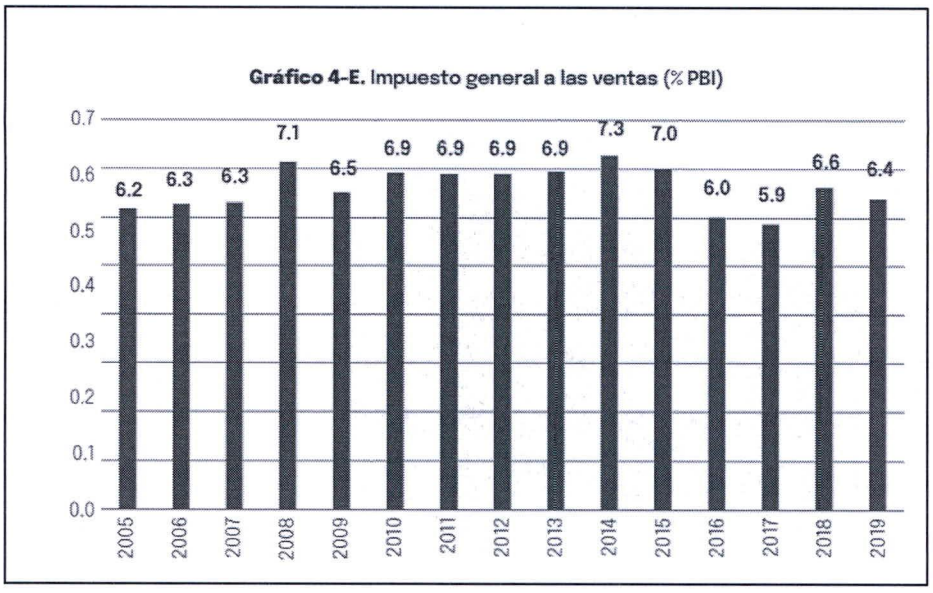
Fuente: Elaboración propia

En el 2016, la Sunat entregó S/ 5,889 millones a las empresas mineras como devoluciones, bajo el criterio de saldo a favor, mientras que estas pagaron apenas S/ 1,944 millones por Impuesto a la Renta (IR) e IGV. Como resultado se tiene ingresos tributarios negativos del orden de S/. 3,945 millones, equivalente al 0.6% del PBI, según el análisis de la economista y miembro del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), Catherine E. Yzaguirre, esto significa, que la suma de S/. 3,945 fue tomado de la recaudación del sector Turismo y/o Transporte. Con la cual se define que el sector Minero, no es rentable para la hacienda del Estado, por esta razón, resulta necesario la aprobación de la presente propuesta legislativa.

Este análisis guarda concordancia con ***Gráfico 4-E, del Estudio denominado "Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus"***[8], muestra la recaudación del IGV, uno de los pilares del sistema tributario, junto con el impuesto a la renta. El IGV mostró una evolución favorable en el periodo

[8] Fuente: https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/4._dp_politica_fiscal_tributaria.pdf

2005-2014, en el que la recaudación, si bien tuvo algunos altibajos, creció en un poco más del 1% del PBI. A partir del año 2015, disminuye de manera importante y luego se recupera parcialmente. ***Esto es consecuencia del aumento de las devoluciones por exportaciones*** y del incremento de la tasa de incumplimiento que se observa en los años recientes. Ver Gráfico 4.E.



Fuente: Sunat

4.2. BENEFICIO. -

Con la aprobación del presente proyecto de Ley, la **recaudación** tributaria incrementará a favor del Estado en los 10 primeros años, en **S/. 29,450 Millones de Soles**. Asimismo, se aclara que la recaudación de un sector, no podrá ser considerado para realizar la devolución a otro sector, ya que se presume como distorsión en la recaudación, y que podría convertirse a la vez como malversación de fondos.

La tendencia de la **Grafica N° 04** la devolución de los recursos (saldo a favor), es mayor a la recaudación. A pesar que el sector minero y entre otros rubros, son rentables, es decir a más utilidad menos recaudación Tributaria. Lo cual es incoherente en el sistema de recaudación tributaria y financiera a la vez, es por ello que esta propuesta legislativa de una manera muy objetiva, lo que trata es, de recuperar la recaudación perdida y por ello que, a continuación se muestra la **Grafica 5**, en la cual se estima la recuperación de los saldos a favor en los primeros 10 años.

Gráfico No.5.

Fuente: Elaboración propia

4.3. EN LO SOCIAL:

Por razones estrictamente de emergencia sanitaria del COVID-19, en que se encuentra nuestro país, resultan dictar medidas urgentes que satisfagan la reactivación y reconstrucción de la economía de nuestro país, considerando que el fin principal del Estado, es promover, fomentar, difundir, apoyar al crecimiento económico del país, mediante las estrategias de políticas públicas sostenibles de formalización, acompañamiento y conciencia tributaria, mediante leyes que favorezcan el desarrollo productivo, económico y social de nuestro país.

4.4. PROBLEMÁTICA POLITICA - SOCIAL.-

En este contexto desde la entrada en vigencia del IR y el IGV, hasta la actualidad, no se han diseñado estrategias conducentes al fortalecimiento y equilibrio de la recaudación fiscal que dinamice la recaudación tributaria y coadyuve en el desarrollo de nuestro país. Es por ello, que el **Grupo Justicia Fiscal Perú**, proponen que no se deberían otorgar devoluciones fiscales, como pasó en el ejercicio fiscal 2017, con Cerro Verde y Las Bambas, porque afectan las recaudaciones internas, cuando estas tienen que ser evaluadas año a año para que no afecte el interés común del Estado.

El grupo Justicia Fiscal Perú[9], también piden que las autoridades clarifiquen las políticas respecto al régimen de devoluciones porque existen dudas acerca de cómo se determina los saldos a favor de los exportadores o los mecanismos que realiza la Sunat para verificarlos. Además de ello, cuestionan si el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Sunat están tomando medidas para solucionar el problema de las devoluciones y revisando el ordenamiento jurídico a la fecha no existen propuestas del Poder Ejecutivo y a falta de ello, se presenta la presente iniciativa legislativa, con la finalidad de corregir el desequilibrio en la recaudación tributaria.

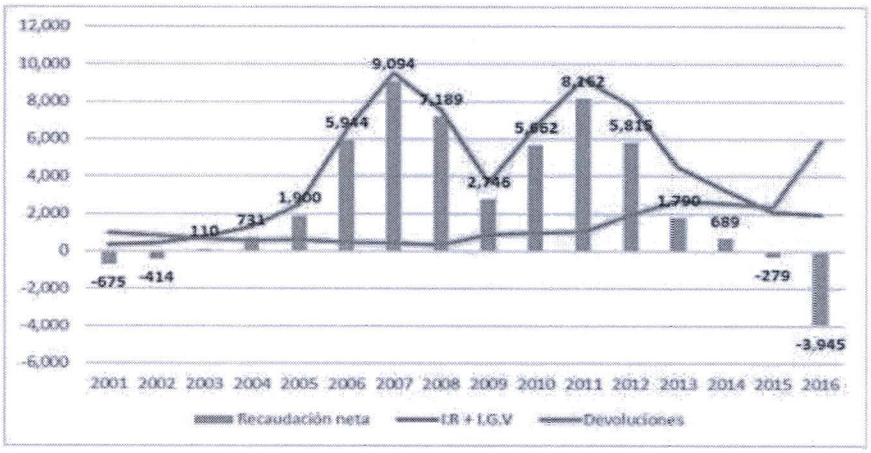
4.5. EN LO ECONOMICO.

Si no proponemos esta iniciativa, el Estado, tendrá en el presente y futuro una gran carga en su contra, toda vez que según las cifras que se explican y muestran en este capítulo de costo beneficio de la presente iniciativa, se puede deducir que, en vez de mejorar la recaudación tributaria, conforme se puede ver en los **Gráficos 4 y 6**, el Estado desde el ejercicio fiscal 2016, estaría devolviendo mayores montos y/o créditos a los que recauda, por el rubro de exportación. Siendo ello así, resulta pertinente dictar las medidas necesarias que contribuyan en un equilibrio fiscal de la recaudación tributaria del Estado, con la finalidad de que estos contribuyan en el desarrollo económico y social de nuestro país. Más aún si en la actualidad nos encontramos afrontando una grave crisis sanitaria y económica a consecuencia de la catástrofe generada por el brote y rebrote del COVID-19.

[9] Fuente: https://peru.oxfam.org/tags/grupo-justicia-fiscal

Gráfico No.6

RECAUDACIÓN Y DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS EN EL SECTOR MINERO. 2001–2016
(Millones de soles)



Fuente: SUNAT
Elaboración: Diario Gestión.

En los últimos años, las **devoluciones fiscales o tributarias** se incrementaron drásticamente; solo desde el año 2016 a 2018 suman un total de S/ 50 mil 148 millones, que representa el **19%** de los tributos internos nacionales, según datos del Grupo de Justicia Fiscal Perú. El principal beneficiado es el sector minero, en los últimos tres años se le reintegró **S/ 15 mil 804 millones**.

En nuestro país, este tipo de devolución (por exportación) es el que más se aplica, pero con mayor porcentaje se aplica en el sector minería. Durante 2017 representó el 71% del total de devoluciones y el año 2019 el 61%. El sector minero es uno de los que más exporta a nivel nacional, solo en 2017 las devoluciones que se les hizo representaban el 36% y en el ejercicio fiscal 2018 el 23%.

Como todos sabemos que las actividades económicas del Perú están sujetas al pago del IGV, que es el 18% de lo comprado. Para las exportaciones, el panorama no es totalmente distinto. Partiendo de la concepción de que los impuestos no se exportan, el país, como en cualquier parte del mundo, no impone IGV a los productos que se colocan en mercados internacionales. Los exportadores pagan IGV por la compra de vehículos, insumos, maquinaria y otros. Sin embargo, este **impuesto debe ser devuelto** cuando el producto final es exportado.

Los créditos fiscales (montos pagados por impuesto) se recuperan a través de la deducción del pago del Impuesto a la Renta (IR) y en el caso que este lo

supere, el saldo restante se devuelve en efectivo. Es así que durante 2012 a 2018 lo que se devolvió a las mineras fueron **25 mil millones de soles** y durante 2016 y 2017 se les reintegraba un promedio anual de **6 mil millones de soles**. Incluso, en 2016 el Estado recaudó mucho menos de lo que se había devuelto (se recaudó S/ 5 mil 134 millones y se devolvió S/ 5 mil 889 millones). Estos resultados son alarmantes que desequilibran la recaudación del Estado, es por ello que la presente propuesta recoge la problemática y corrige el error encontrado.

El especialista **Epifanio Baca, integrante del Grupo Justicia Fiscal Perú**, explica que cuando las empresas incrementan sus utilidades, aumenta el impuesto a la renta que pagan. Es por ello que utilizan los saldos a favor del exportador para que disminuya el IR que pagan y también el monto que se les devuelve es menos; pero cuando sus utilidades disminuyen y se reduce el IR que pagarán, las empresas optan por pedir que se les devuelva los saldos por exportar, si nos damos cuenta que estas empresas estarían aprovechando el vacío legal, para beneficiarse; y que debe ser corregido a tiempo, esta es la esencia de la presente propuesta legislativa.

5. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con la legislación nacional de carácter constitucional, más bien al contrario, contribuye en el sinceramiento y/o equilibrio tributario de la recaudación tributario del Estado y como consecuencia de ello, coadyuvara en la reactivación y reconstrucción económica, frente a la grave crisis sanitaria, social y económica que afronta nuestro país, a consecuencia de la catástrofe generada por el COVID-19. De tal manera que, al aprobarse la presente iniciativa, obtendremos un impacto de manera positiva en la recaudación de tributos que serán pilares para el desarrollo de nuestro país.

Además del desequilibrio fiscal que viene generado la actual Ley, respecto a las devoluciones a las empresas mineras de los saldos a favor, según el análisis económico del ***Estudio de la SUNAT denominado "Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus***"[10], la pandemia global ha generado un impacto negativo, dentro de ello el déficit y la deuda pública. La COVID-19 ha afectado seriamente a las finanzas públicas. Por un lado, los ingresos han caído ante la grave recesión económica, y por otro, el gasto público ha aumentado para hacer frente a la emergencia sanitaria[11]. Además, en un contexto de necesaria expansión de liquidez —llevada a cabo por el

[10] Fuente: https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/4._dp_politica_fiscal_tributaria.pdf

[11] Si bien el gasto público ha aumentado para atender la emergencia sanitaria, la cuarentena ha tenido un efecto negativo sobre la ejecución de otros rubros del gasto público. La magnitud de esta menor ejecución se comenta más adelante.

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), existe la contingencia de las garantías otorgadas por el Estado, las que podrían impactar el déficit y la deuda en los años siguientes[12]. Ante esta dramática coyuntura, el gobierno de entonces, decidió suspender la aplicación de las reglas fiscales para los años 2020 y 2021[13].

En la misma línea, el BCRP, en su Reporte de inflación, de setiembre 2020, proyecta un resultado económico del sector público no financiero (RSPNF) del -9.2% y -5.1% del PBI para los años 2020 y 2021, respectivamente. El Consejo Fiscal, en su Informe N°004-2020-CF, plantea cuatro escenarios con distintos niveles de caída del PBI[14]. Tomando en cuenta el segundo escenario, que asume una caída del PBI del 12%, el resultado primario del SPNF sería del -6.3% del PBI y -3.5% del PBI para los años 2020 y 2021, respectivamente. Recientemente, el MEF ha publicado sus proyecciones macroeconómicas para el periodo 2021-2024. Según estas proyecciones, el RSPNF sería del -10.7% del PBI en el año 2020 y se reduciría al -6.2% del PBI en el 2021[15].

6. RELACION DE LA INICIATIVA CON LAS POLITICAS DE ESTADO Y EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley se encuentra alineado con la **Política de Estado y el Acuerdo Nacional[16] N°s 10, 13, 18, 22, 26 y 31**, acerca de la sostenibilidad fiscal en nuestro país, dentro ello podemos mencionar algunos alcances que contiene dicho Acuerdo Nacional:

- **Política de Estado 10:** Reducción de la pobreza
- **Política de Estado 13:** Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social
- **Política de Estado 18:** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica
- **Política de Estado 22:** Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad.

---

[12] Según el Marco macroeconómico multianual 2021-2024 (MEF, 2020), los montos de pérdida probable máxima esperada serían del 25% del total del monto garantizado, lo cual ascendería a 0.88% del PBI, 0.75% del PBI y 0.18% del PBI para los años 2021, 2022 y 2023, respectivamente. No obstante, se indica que esta proyección estaría sobreestimada, dado que se ha considerado el comportamiento crediticio de empresas formales e informales y el Programa Reactiva contempla un sesgo de selección hacia empresas formales.

[13] Decreto Legislativo N.° 1457, del 11 de abril de 2020

[14] Los escenarios asumen variaciones del PBI para el 2020 entre el -10% y el -20%

[15] Fuente: https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/4._dp_politica_fiscal_tributaria.pdf

[16] Fuente: http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/Politicas-de-Estado-y-Planes-de-Gobierno-2016_2021.pdf

- **Política de Estado 26:** Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas
- **Política de Estado 31**: Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda.

7. RELACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA, APROBADA POR RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 002-2021-2022-CR.

La presente propuesta legislativa se encuentra vinculada de manera directa e indirecta con la Agenda Legislativa, aprobada por **Resolución Legislativa No. 002-2021-2022-CR**, en los siguientes objetivos:

a) **Objetivo I.- DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

Política No.01.- FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO, a través del Tema No. 01.- 1. Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad.

Política No.8.- DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ, a través del Tema No.19.- Fortalecimiento del proceso de descentralización.

b) **Objetivo II.- EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL.**

Política No. 13.- ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL – a través del Tema: 31. Leyes que contribuyan con la superación de la pandemia del COVID-19

Política No. 14.- ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO, a través de los Temas No. 35. Modernización de la normativa laboral y reconocimiento de los derechos laborales, Tema No. 36. Regulación de contratos de trabajo y derechos individuales y el Tema No. 37. Leyes que regulan las relaciones colectivas de trabajo.

c) **Objetivo IV.- ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO.**
Política No.- 26.- PROMOCIÓN DE LA ÉTICA Y LA TRANSPARENCIA, Y ERRADICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN, EL LAVADO DE DINERO,

LA EVASIÓN TRIBUTARIA Y EL CONTRABANDO EN TODAS SUS FORMAS.

Lima, 9 de mayo de 2022