



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

**COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022
SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA**

Señora Presidenta:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el Proyecto de Ley 536/2021-CR, presentado a iniciativa de la Congresista Patricia Rosa Chirinos Venegas, miembro del Grupo Parlamentario Avanza País - Partido de Integración Social, que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

Luego de la exposición y debate en la Vigésimo Quinta Sesión Ordinaria, de fecha 27 de junio de 2022, se acordó por mayoría la aprobación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR, que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo"; con doce (12) votos a favor, de los señores congresistas Silvia María Monteza Facho, Nivardo Edgar Tello Montes, Carlos Antonio Anderson Ramírez, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Jorge Alberto Morante Figari, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Ilich Fredy López Ureña, Rosio Torres Salinas, Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, Jorge Carlos Montoya Manrique y María del Pilar Cordero Jon Tay; y dos (02) votos en contra, de las señoras congresistas Noelia Rossvith Herrera Medina y Sigrid Tesoro Bazán Narro.

I. SITUACION PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 536/2021-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 25 de octubre de 2022. Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como única Comisión Dictaminadora el 29 de octubre de 2022.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 536/2021-CR tiene por objeto modificar el primer párrafo del artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF y normas modificatorias, con el fin de eliminar la posibilidad de que, por Decreto Supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, se modifiquen las tasas y/o montos fijos, así como los bienes contenidos en los Apéndices III y/o IV.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Constitución Política del Perú, artículo 74.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

- 3.2 Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, Ley N° 28932.
- 3.3 Decreto Legislativo N° 980, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.
- 3.4 Decreto Supremo N° 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

IV. OPINIONES SOLICITADAS

4.1 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante Oficio N° 393-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 18 de noviembre de 2021, se solicitó opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

4.2 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Mediante Oficio N° 392-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 18 de noviembre de 2022, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

Mediante Oficio N° 1229-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 23 de febrero de 2022, se reiteró la solicitud de opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

Mediante Oficio N° 1372-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 9 de marzo de 2022, se reiteró por segunda vez la solicitud de opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

4.3 Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)

Mediante Oficio N° 394-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 18 de noviembre de 2022, se solicitó opinión a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

Mediante Oficio N° 1230-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 23 de febrero de 2022, se reiteró la solicitud de opinión a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

4.4 Cámara de Comercio de Lima (CCL)

Mediante Oficio N° 1226-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 23 de febrero de 2022, se solicitó opinión a la Cámara de Comercio de Lima sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

4.5 Sociedad Nacional de Industrias (SNI)

Mediante Oficio N° 1228-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 23 de febrero de 2022, se solicitó opinión a la Sociedad Nacional de Industrias sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

4.6 Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU)

Mediante Oficio N° 1227-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 23 de febrero de 2022, se solicitó opinión a la Sociedad de Comercio Exterior del Perú sobre el Proyecto de Ley 536/2021-CR.

V.OPINIONES RECIBIDAS

5.1 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante Oficio N° D002914-2021, la Presidencia del Consejo de Ministros adjunta el Informe N° D001667-2021-PCM-OGAJ, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros concluye que no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión acerca del Proyecto de Ley N° 536/2021-CR “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

5.2 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Mediante Oficio N° 676-2022-EF/10.01, el Ministerio de Economía y Finanzas adjunta el Informe N° 0067-2022-EF/61.01, mediante el cual la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas emite opinión desfavorable en materia de su competencia sobre del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 00536/2021-CR, que propone modificar el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

5.3 Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

Mediante Oficio N° 303-2021-BCRP, el Banco Central de Reserva del Perú considera que no corresponde al Banco Central de Reserva emitir opinión técnica sobre este proyecto de ley pues este no afectaría de manera manifiesta la estabilidad macroeconómica.

5.4 Cámara de Comercio de Lima (CCL)

Mediante P/ 035.02.2022/GL, la Cámara de Comercio de Lima considera que la iniciativa legislativa se orienta a eliminar la posibilidad que, por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se modifiquen las tasas y/o montos fijos, así como los bienes contenidos en los Apéndices III y/o IV, estableciendo más bien que toda modificación de tasas y/o montos fijos, así como bienes o sistemas de aplicación del impuesto contenidos en dichos apéndices, se realice a través de una norma con rango de ley, tales como una ley o un decreto legislativo (en caso de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

delegación de facultades legislativas) y que, además, sea sobre la base de informes técnicos que consideren el desenvolvimiento de consumo que genera la externalidad negativa que se pretende combatir con el Impuesto Selectivo al Consumo.

En ese sentido, encuentra conforme la propuesta legislativa en mención, pues va en línea con el principio de legalidad y reserva de ley contenido en el artículo 74 de la Constitución Política y corrige la distorsión, vulneración de la seguridad jurídica y arbitrariedades que surgen de la aplicación del vigente texto del primer párrafo del artículo 61 de la Ley del IGV e Impuesto Selectivo al Consumo en la determinación de tasas, montos bienes y/o sistemas de dicho impuesto.

5.5 Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU)

Mediante Carta N° 78-2022/GG/COMEXPERU, la Sociedad de Comercio Exterior del Perú concluye que el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo vigente, no solo no se condice con el principio constitucional de reserva de ley, sino que ha generado que recurrentemente el ministerio haya modificado unilateralmente las tasas de dichos impuestos, sin transparencia y en forma expedita, en contravención de la necesaria predictibilidad que la política fiscal debiera tener.

En consecuencia, considera adecuado restringir que el Ejecutivo emprenda estas modificaciones mediante decreto supremo y solo lo pueda hacer por decreto legislativo, en caso de delegación de facultades, y siempre que se haga en base a informes técnicos que consideren el desenvolvimiento del consumo que genera la externalidad negativa que se pretende atender.

5.6 Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH)

Mediante Carta N° 18-2022-SPH/P, la Sociedad Peruana de Hidrocarburos considera que para atraer inversión, la predictibilidad es un criterio o principio fundamental, pues quien invierte su capital, debe conocer y calcular los riesgos, que no pueden ser impredecibles. En el campo tributario, la predictibilidad o certeza jurídica permite garantizar la seguridad de las inversiones y prevenir una decisión arbitraria, irracional o excesiva de la autoridad como por ejemplo el incremento continuo, excesivo y sin razonabilidad que termina afectando la dinámica del mercado y/o la competitividad de una empresa o industria.

Según el informe, claramente la práctica gubernamental en la aprobación de los incrementos de tasas y/o montos del ISC afecta la predictibilidad de las inversiones, pues carece de certeza al no existir debate ni menos un sustento técnico de manera transparente. Por las razones expuestas, la Sociedad Peruana de Hidrocarburos concluye que el referido proyecto, de ser aprobado, reforzará la predictibilidad y certeza fiscal al restaurar el principio de legalidad y reserva de Ley establecido en nuestra Constitución.

5.7 Mypes Unidas del Perú (MUP)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo”.

Mediante Oficio N° 008-2022-MUP, las Mypes Unidas del Perú invocan al Congreso de la República a recuperar su potestad para crear, modificar y suprimir el Impuesto Selectivo al Consumo mediante la aprobación de este proyecto de Ley, dicha potestad, está establecida en el artículo 74 de la Constitución política del Perú y tiene como fin garantizar los derechos de los contribuyentes peruanos, entre ellas las MYPE y PYME del Perú, pues ha quedado evidenciado que la mayoría de dichas modificaciones tienen como único objetivo la recaudación fiscal. Es así como la delegación de esta potestad del Congreso de la República al Poder Ejecutivo ha convertido al ISC en una variable de ajuste fiscal, dejando a las industrias y a los consumidores desprotegidos.

VI. ANALISIS DE LA PROPUESTA

6.1 Antecedentes

Mediante Decreto Legislativo N° 980, publicado el 15 de marzo de 2007, se estableció que el Poder Ejecutivo puede modificar la tasa del Impuesto Selectivo al Consumo mediante un Decreto Supremo, una norma de rango infralegal, y únicamente con el refrendo del Ministerio de Economía y Finanzas. Tal es el caso, por ejemplo, del Decreto Supremo N° 091-2018-EF, publicado el 9 de mayo de 2018.

6.2 Experiencia comparada en Latinoamérica

En el presente acápite describiremos las reglas contempladas en las constituciones y leyes de seis países latinoamericanos respecto de la aprobación de impuestos, tanto en lo que respecta a la autoridad competente, como al instrumento legal que debe utilizarse. Cabe precisar que las normas que describimos consagran reglas generales para los impuestos, pero resultan aplicables a los impuestos selectivos al consumo.

En Argentina, la Constitución señala en su artículo 17 que “Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4”, el cual a su vez hace referencia a “las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General”. Asimismo, el artículo 52 señala que “A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas”.

En virtud de ello, la Ley 24674, del 16 de agosto de 1996, modifica la “Ley de Impuestos Internos” que regula, entre otros impuestos selectivos al consumo como el aplicable al tabaco, a las bebidas alcohólicas y analcohólicas. Esta norma establece taxativamente el supuesto de hecho del impuesto, a qué bienes aplica y su tasa. Sus normas reglamentarias establecen aspectos procedimentales y aspectos complementarios a la Ley, sin modificar sus aspectos esenciales.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo”.

Sin perjuicio de lo anterior, se dan en Argentina casos de reglamentaciones que transgreden este principio¹.

Asimismo, en Brasil, el artículo 150 de la Constitución de 1998 señala que: “Sin perjuicio de otras garantías aseguradas al contribuyente, está prohibido a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios: (...) exigir o aumentar tributos sin ley que lo establezca”. Sin embargo, existen algunas excepciones especiales, que permiten al Ejecutivo modificar las tasas del “Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)”, siempre que se cumplan ciertas condiciones establecidas por la ley.

Así, las tasas del IPI pueden ser modificadas por el Ejecutivo, ya que el IPI es un impuesto “parafiscal” y puede ser reducido o aumentado como forma de protección de determinados sectores de la industria. Esta posibilidad es una excepción al principio de legalidad y anterioridad.

En Chile, el mecanismo de promulgación de las leyes se encuentra regulado el artículo 65 de la Constitución Política de la República, así como en el artículo 12 de la Ley 18.918. En general, las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por iniciativa de cualquiera de sus miembros o por iniciativa del Presidente de la República. Sin embargo, las leyes tributarias son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y sólo pueden ser aprobadas por el Congreso Nacional.

Respecto a Colombia, el artículo 150 de la Constitución de 1991 establece que “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Cabe mencionar que Colombia cuenta con múltiples impuestos al consumo, entre ellos el Impuesto Nacional al Consumo, que grava generalmente restaurantes, servicios de comunicación celular, algunos vehículos, yates, etc., el Impuesto al Consumo de Cerveza, el Impuesto al Consumo de Cigarrillo, el Impuesto al Consumo de Bebidas Alcohólicas, el Impuesto Nacional a la Gasolina y el ACPM, el Impuesto al Carbono, el Impuesto al Consumo de Cannabis Medicinal, el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas, entre otros.

En todos estos casos, el marco legal establece claramente que las tasas de los impuestos deben ser modificadas por el Congreso de la República. El Poder Ejecutivo no tiene tal facultad salvo en situación de estado de emergencia, caso en el cual las modificaciones son temporales.

¹ Figueredo, M.S. y Cifre, A. T. (2020). La violación de los principios de reserva de ley y de razonabilidad en materia tributaria en la reglamentación de la Ley 27.260 sobre Régimen de Sinceramiento Fiscal y su pretendida declaración de inconstitucionalidad. En: Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas. Vol. 10, N° 2 (julio-diciembre). pp. 3-23.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

En el caso de Ecuador, la Constitución de 2008 establece, en su artículo 120 que “La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados”.

Ahora bien, el artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno establece que las tarifas establecidas en la ley deberán irse modificando anualmente por ajuste del “Índice de precios al consumidor (IPC)”, y por tanto la Autoridad Tributaria debe publicarlas en diciembre para su vigencia desde enero del siguiente. Esta actualización de tarifas, cabe precisar, es más un reajuste que una modificación, y al estar indexado al IPC se permite que haya predictibilidad para los agentes económicos.

Finalmente, en el caso de México, la Constitución establece en su artículo 31, Sección IV que: “Son obligaciones de los mexicanos (...) Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

En esa línea, cualquier reforma de la Ley del “Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)”, como son denominados los impuestos al consumo en México, deberá pasar por el Poder Legislativo. Cabe precisar que existe un mecanismo donde varias cuotas del IEPS, por ejemplo, de la gasolinas o hidrocarburos, se actualizan de forma anual conforme a la inflación en México. Sin embargo, tal como en el caso ecuatoriano, estamos más ante un caso de reajuste de la tasa (predecible) que ante un cambio de la tasa establecida en la Ley.

La Tabla N° 1 resume la normativa antes descrita:

Tabla N° 1

Autoridad competente e instrumento legal para la modificación de los impuestos al consumo en Latinoamérica

País	Regla Constitucional	Autoridad competente	Instrumento legal	Excepciones
Argentina*	Reserva de Ley Artículos 4 y 17, 52 Constitución	Congreso Nacional Legislaturas provinciales	Ley	No contempladas expresamente en la Constitución
Brasil*	Reserva de Ley Artículo 150 de la Constitución de 1998 Artículo 153 del Código Fiscal	Congreso Nacional Congresos Estadales	Ley	Ejecutivo puede modificar las tasas del “Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)”
Chile	Artículo 65 de la Constitución	Congreso Nacional	Ley	No contempladas expresamente en la Constitución

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo”.

Colombia	Artículo 150 Constitución	Congreso de la República , Consejos Municipales y Asambleas departamentales	Ley	Poder Ejecutivo, en situación de estado de emergencia, donde las modificaciones son temporales.
Ecuador	Artículo 120 Constitución	Asamblea Nacional	Ley	No contempladas expresamente en la Constitución
México*	Artículo 31, Sección IV y Artículo 72, Sección H Constitución	Poder Legislativo	Ley	Actualización anual conforme a la inflación para la gasolina y/o los hidrocarburos (no es un cambio directo en la cuota establecida en la ley)

*Son repúblicas federales. El cuadro presenta la regla a nivel nacional.

Como puede apreciarse, las constituciones y marcos legales de Latinoamérica de todos los países incluidos en nuestra revisión establecen reglas sobre la competencia y el instrumento que debe utilizarse para la creación y modificación de impuestos (incluyendo sus tasas); consagrando (con variantes y algunas excepciones) el principio de legalidad y reserva de ley en materia tributaria. En otras palabras: los impuestos deben siempre crearse y modificarse por Ley formal del Congreso de la República, no pudiendo modificarse por normas emitidas por el Poder Ejecutivo.

6.3 Impacto de la predictibilidad de las reglas sobre impuestos (y los procedimientos para su aprobación) en la competitividad

En el presente acápite se muestra la relación entre competitividad y el principio de legalidad, específicamente en lo que se refiere a impuestos, y con énfasis en impuestos específicos y/o selectivos al consumo (*excise taxes*); si existe evidencia de que las reglas aplicables a la aprobación de impuestos impactan la competitividad de los países.

Sobre el particular, Demin señala que: “*las relaciones tributarias requieren de una regulación más precisa y de control del Estado. Por lo tanto, ciertos requerimientos son impuestos respecto de la certidumbre en la tributación; y el principio de certeza en la tributación es la base ideológica de todos los sistemas tributarios modernos*”².

El mismo Demin identifica entre los beneficios de un marco legal tributario predecible, los siguientes:

- i) Permite a los contribuyentes planear racionalmente sus transacciones;

² Demin, A. (2020). Certainty and Uncertainty in Tax Law: Do Opposites Attract? Laws 2020, 9. p. 1

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo”.

- ii) Reduce los costos de transacción incurridos por parte del contribuyente y de la autoridad tributaria para interpretar las reglas y el cumplimiento de estas;
- iii) Coadyuva a la coherencia y alcance más completo de la regulación tributaria;
- iv) Promueve la confianza en el sistema tributario; y,
- v) Garantiza su mejor entendimiento, interpretación y aplicación.

En ese sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) implementaron en 2017 un reporte específico relativo a la certidumbre de los sistemas tributarios, que tiene por finalidad identificar las fuentes de incertidumbre en materia tributaria y las diversas herramientas que los contribuyentes y los gobiernos podrían usar para reducirla. Ello bajo la premisa de que un sistema tributario predecible (además de eficiente, estable y justo) es conducente para la inversión y el crecimiento económico³. Según este reporte, la incertidumbre tributaria parece tener más impacto en las decisiones de inversión en África y Latinoamérica y el Caribe que en los países de la OCDE; situación que las empresas aprovecharían para reducir sus obligaciones tributarias⁴.

En similar sentido, señala la OCDE en su informe “Tax Policy Reform and Economic Growth” que proveer de mayor certeza y predictibilidad en la aplicación de impuestos puede contribuir a un mayor crecimiento⁵.

Sobre el particular, al describir los pilares institucionales de la competitividad tributaria de un país, Matheus considera relevante *“la elaboración de políticas tributarias basada en evidencia y transparencia, conjuntamente con la publicación de los ingresos dejados de percibir con gastos tributarios y revisiones periódicas de su costo-efectividad, estimados de los efectos sobre la recaudación de las medidas propuestas en el presupuesto, etc.”*⁶.

6.4 Análisis sobre la viabilidad jurídica de la propuesta

El artículo 74 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 74. - Principio de Legalidad

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.

³ IMF/OCDE (2018). OECD/IMF Report on Tax Certainty - 2018 Update. Paris. p. 25. Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-certainty-update-oecd-imf-report-g20-finance-ministers-july-2018.pdf>

⁴ Op. Cit., p. 26.

⁵ Lo señala específicamente respecto de los impuestos a la renta empresarial, pero consideramos que el razonamiento es aplicable, en general, también a otros impuestos. OECD (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth. Chapter 1: Growth-oriented Tax Policy Reform Recommendations. p. 23

⁶ Matheus, S. (2011). What is a “Competitive” Tax System? OECD Taxation Working Papers No. 2. Disponible en: <https://www.oecdilibrary.org/docserver/5kg3h0vmd4kjen.pdf?expires=1648221328&id=id&accname=guest&checksum=80E4EDFDB22436E5FDE2560C13D87D40>. p. 5.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

Conforme al artículo 74 de la Constitución, el cumplimiento del “principio de legalidad o reserva de ley” en materia tributaria implica que únicamente por norma con rango ley (entiéndase una Ley o un Decreto Legislativo), se podrá establecer el hecho generador, el sujeto obligado, la materia imponible y la alícuota de los tributos (salvo en el caso de los aranceles y las tasas por servicios públicos, cuya tarifa se pueden regular por Decreto Supremo).

Cuando el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo dispone que por Decreto Supremo se podrán establecer las tasas y/o montos fijos y los bienes afectos al Impuesto Selectivo al Consumo (“ISC”), se evidencia una flagrante contraposición al citado principio constitucional de legalidad, puesto que a través de una norma infra ley se pretende modificar elementos esenciales del ISC, tributo que constituye un “impuesto” y no una tasa o un arancel. Este precedente permitiría que se pueda hacer lo mismo con el Impuesto a la Renta, el IGV o el Impuesto Predial, lo que ciertamente sería un despropósito.

En ese orden, el Poder Ejecutivo se auto concedió una potestad que no tiene sobre la base de una inexistente delegación de facultades por parte del Congreso.

En efecto, por medio del Decreto Legislativo N° 980, el propio Poder Ejecutivo -sin que medie autorización alguna en la Ley 28932 (en virtud de la cual se dictó el Decreto Legislativo 980)- se concedió a sí mismo el poder para regular vía Decreto Supremo la alícuota o monto fijo del ISC, así como los bienes gravados con dicho tributo. Dicho de otro modo, el Congreso no le delegó esa facultad al Poder Ejecutivo para que se otorgue a sí mismo la facultad de definir dichos conceptos por Decreto Supremo -lo cual ciertamente sería cuestionable, pues el Congreso solo puede delegar su atribución de legislar en materia tributaria, para que se legisle por Decreto Legislativo, mas no por Decreto Supremo-.

El Ministerio de Economía y Finanzas ha manifestado que la inconstitucional auto delegación se debe a una “complejidad técnica” del ISC que sólo ellos pueden manejarla. Al respecto, solo cabe señalar que no hay ninguna complejidad técnica que justifique el apartamiento de un principio fundamental y consustancial del Estado de Derecho, cual es el que los tributos los define el pueblo a través de sus representantes en el Congreso.

En efecto, mediante Oficio N° 676-2022-EF/10.01, el Ministerio de Economía y Finanzas adjunta el Informe N° 0067-2022-EF/61.01, mediante el cual la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas emite opinión en los siguientes términos:

2.5 Si bien el artículo 61 del TUO de la Ley del IGV e ISC contiene una remisión normativa al Poder Ejecutivo para la modificación de las tasas y/o montos fijos, los bienes sujetos al ISC y el sistema de aplicación del impuesto, dicha remisión normativa se encuentra debidamente justificada para una mayor flexibilidad de la política fiscal y por la complejidad técnica del ejercicio de modulación de la carga tributaria, que involucra la tarea de fijación de tasas y/o montos fijos -que se aplican a la base imponible o de cálculo-, así como la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo".

elección del sistema de aplicación del impuesto. Estas tareas responden a una pluralidad de variables de muy diversa naturaleza, tales como:

- i. La magnitud de las externalidades negativas que genera el consumo de los bienes o servicios gravados,*
- ii. La participación de los bienes gravados en las cadenas productivas nacionales,*
- iii. Las políticas sectoriales asociadas a los bienes o servicios gravados,*
- iv. La variación de los precios de los bienes gravados y su efecto sobre la inflación y los precios de bienes y servicios de primera necesidad, y su impacto en la mayoría de la población,*
- v. El impacto de la variación de precios de los bienes gravados en la cantidad demandada, competitividad de sectores o segmentos claves y de uso masivo, los que posteriormente podrían tener efectos sobre la generación de empleo,*
- vi. Los efectos sobre la recaudación fiscal,*
- vii. La definición de las subpartidas arancelarias de los bienes que se encuentran dentro del ámbito objetivo de aplicación del impuesto, establecido por la Ley,*
- viii. La evaluación de exclusiones por razones de salud, entre otros,*
- ix. La administración del impuesto por parte de la SUNAT, así como los costos de control y fiscalización.*

De ahí la importancia de la estructuración de la carga tributaria del ISC para cada uno de los bienes o servicios gravados. La cual requiere contar con personal altamente especializado y con amplia experiencia en materia de política fiscal, tener acceso a información técnica especializada, evaluar la frecuencia y/o momentos idóneos para las modificaciones o actualizaciones, así como el planeamiento y la alineación con los lineamientos de política tributaria establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual, entre otros, a fin de no afectar la estabilidad macroeconómica.

No hay especialización o experiencia en materia de política fiscal que justifique vulnerar un principio fundamental y consustancial al Estado de Derecho, como el principio de legalidad o reserva de ley. Aceptar este argumento, podría incluso justificar que el Poder Ejecutivo modifique la alícuota o tasa del Impuesto a la Renta, del IGV o de cualquier otro Impuesto, lo cual sería un despropósito.

Los supuestos problemas de operatividad y no especialización, son plenamente superables en el Congreso sin que ello perjudique el debate y la transparencia que garantiza dicho poder del Estado. Por cierto, el Congreso, como otras veces lo ha hecho, podría superar sin dificultades tales supuestos problemas al contar con el apoyo y cooperación del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Economía y Finanzas por medio de equipos de trabajos.

Un ejemplo claro sobre rapidez y cooperación eficiente entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo es la reciente emisión de la Ley 31452 que exonera del IGV a los

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

productos de la canasta básica. Por lo tanto, es claro que la dilación o extensión de debates o la especialización no son un problema.

Incluso, como el Ministerio de Economía y Finanzas indica que son ellos los que "saben" en qué momento se deben hacer los cambios y de qué tipo; entonces sería viable y recomendable que el propio Poder Ejecutivo apoye y coopere presentando el respectivo proyecto de ley al Congreso con las sustentaciones correspondientes (que indican conocer a fondo) y así se evitarían las dilaciones o, incluso, podrían mandar equipos de trabajo para el trabajo conjunto.

2.6 En ese sentido, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Economía y Finanzas encargado del diseño de la política tributaria nacional, ha fortalecido las relaciones de coordinación con diferentes ministerios, organismos internacionales, consultores expertos, entre otros, a fin de garantizar un análisis riguroso respecto de cada uno de los bienes o servicios gravados con el ISC o cuya afectación se encuentra en evaluación.

El Ministerio de Economía y Finanzas define la política tributaria nacional, empero, si para cumplir dicha política requiere de normas tributarias, conforme con el artículo 74 de la Constitución, no tiene otra alternativa que someterse al Estado de Derecho y plantear al Congreso para que las apruebe por Ley respectiva o pedir facultades para legislar en materia tributaria.

La Política Tributaria la define el Ministerio de Economía y Finanzas, pero el Poder Tributario es del Pueblo (no hay tributación sin representación).

Ello ciertamente no ha ocurrido en el caso del ISC, pues inconstitucionalmente el Ministerio de Economía y Finanzas se auto concedió (pues no le delegaron facultades para ello, lo que además sería inconstitucional) la atribución de definir la alícuota de ese tributo y los bienes gravados, mediante decreto supremo.

El poder tributario se ejerce por el Congreso y el Congreso, al igual que el Ministerio de Economía y Finanzas, puede mantener, continuar y/o (incluso) mejorar o fortalecer esas relaciones de coordinación que ha generado con diferentes organismos públicos o privados, sean nacionales o internacionales, lo que, además, no lo exime de poder contar también con el apoyo y cooperación del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Economía y Finanzas.

2.7 El riguroso trabajo técnico en materia del ISC realizado por este ministerio ha merecido el reconocimiento, a nivel nacional, por parte de la Comisión Nacional Permanente de Lucha Antitabáquica (COLAT-PERÚ) y, a nivel internacional, por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la American Cancer Society y la Organización Campaign for Tobacco-Free Kids, en mérito a que la alineación entre la aplicación del ISC y las externalidades negativas generadas por el consumo de los bienes y servicios afectos se ha perfeccionado en los últimos

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

años; y, gracias a ello, la recaudación se ha visto incrementada significativamente. Entre el año 2014 y el 2021, se ha registrado un crecimiento real de 47% por concepto del ISC.

El Congreso podrá mantener, continuar y/o mejorar o fortalecer el trabajo técnico sobre estos temas a fin de mantener estos reconocimientos, por lo que eso no exime de poder contar también con el apoyo y cooperación del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Lo que no se justifica bajo ninguna razón técnica es soslayar un principio fundamental y consustancial al Estado de Derecho, como es el caso del principio de legalidad tributario o reserva de ley.

2.8 Es fundamental dejar sentado que en el artículo 61 del TUO de la Ley del IGV e ISC no existe una remisión normativa en blanco para que el Poder Ejecutivo legisle mediante Decreto Supremo, toda vez que la Ley ha establecido parámetros limitativos expresos y claros: una lista cerrada de bienes y servicios que están dentro del ámbito de aplicación del ISC y se han fijado topes para las tasas y/o montos fijos. Conforme ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 06089-2006-PA/TC (FJ 50), que recoge pronunciamientos anteriores (por ejemplo, la sentencia recaída en el Expediente N° 2762-2002-AA/TC - caso British American Tobacco):

"En algunos casos, por razones técnicas, puede flexibilizarse la reserva de ley, permitiendo la remisión de aspectos esenciales del tributo a ser regulados por el reglamento, siempre y cuando sea la Ley la que establezca los límites al Ejecutivo. Podrá afirmarse que se ha respetado la reserva de ley, cuando, vía ley o norma habilitada, se regulen los elementos esenciales y determinantes para reconocer dicho tributo como tal, de modo que todo aquello adicional pueda ser delegado para su regulación a la norma reglamentaria en términos de complementariedad, más nunca de manera independiente. El máximo escalafón posibilitado para regular excepcionalmente la materia será el Decreto Supremo y dentro de los parámetros fijados por ley (...)."

Conforme al artículo 74 de la Constitución, solo por norma con rango de ley (ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades) se debe establecer el hecho generador, sujeto obligado, materia imponible y alícuota o tasa de los tributos

Asimismo, dicha norma también indica que sólo en el supuesto que nos encontremos frente a "derechos arancelarios" y "tasas" (cuyo hecho generador es la prestación efectiva de un servicio público por parte del Estado), el Poder Ejecutivo podrá -a través de Decretos Supremos- regular dichos tributos.

En ese sentido, en el caso del ISC, que no tiene ni la naturaleza de tasa ni de arancel, no puede existir delegación de ninguna naturaleza al Poder Ejecutivo para que éste

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo".

-a través de una norma que no tiene rango de ley- pretenda establecer elementos esenciales del ISC, por lo que se está contraviniendo expresamente lo establecido en el artículo 74 de la Constitución y la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario.

Cuando el artículo 61 de la Ley del IGV establece una remisión al Poder Ejecutivo para que por decreto supremo modifique la tasa y los bienes del ISC (elementos esenciales del ISC), disponiendo como único parámetro, un tope de tasa y/o montos, se evidenció que este era una remisión en blanco para establecer discrecionalmente y sin sustentos técnicos -salvo por los topes máximos- las tasas y/o montos fijos o los bienes del ISC, por lo que resulta una actuación absolutamente imprevisible y arbitraria de dicho poder político.

En efecto, el Poder Ejecutivo ha venido utilizando el mecanismo de la remisión en blanco contenida en el artículo 61 de la Ley del IGV como una salida para incrementar la recaudación tributaria -yendo en contra de la naturaleza del ISC-, modificando las tasas y/o montos fijos y los bienes sujetos al ISC sin ningún tipo de debate, discusión o justificación que considere los parámetros propios de la externalidad negativa que se pretende suprimir o reducir.

Asimismo, es importante tener en cuenta que el Poder Ejecutivo se auto delegó una potestad que no tiene sobre la base de una delegación inexistente de parte del Congreso.

En efecto, si bien el Tribunal Constitucional admite, muy excepcionalmente, que vía Ley (instrumento del Poder Legislativo) se pueda delegar en el Poder Ejecutivo a que se regulen (con fines de complementariedad y no con independencia) algunos aspectos por vía reglamentaria, es decir, por Decreto Supremo, cabe notar que lo señalado anteriormente no ha ocurrido en el caso del ISC, pues el Congreso hasta ahora no ha dictado ninguna Ley de excepción a su potestad tributaria para permitir que la alícuota o los montos específicos del ISC se fijen por Decreto Supremo dentro de determinado tope fijado en la Ley.

Al contrario, de manera inconstitucional, tal excepción fue creada por un Decreto Legislativo (el Decreto Legislativo 980), sin que medie autorización expresa del Poder Legislativo para tal efecto.

Por cierto, si revisamos la Ley 28932 en virtud de la cual se dictó el Decreto Legislativo 980, en ningún caso se autorizó al Poder Ejecutivo para que se establecieran parámetros dentro de los cuales el Poder Ejecutivo podía modificar la alícuota o monto específico del ISC vía un Decreto Supremo.

De este modo, por medio del Decreto Legislativo 980, el propio Poder Ejecutivo -sin que medie autorización alguna- es el que se ha delegado a sí mismo el poder para regular vía Decreto Supremo la alícuota o monto fijo del ISC, así como los bienes

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

gravados con dicho tributo. Es decir, el Poder Ejecutivo se auto delegó o auto concedió una potestad que no tiene sobre la base de una delegación inexistente de parte del Congreso.

Lo anterior demuestra la inconstitucionalidad e ilegalidad del artículo 61 de la Ley del IGV.

2.9 Cabe precisar, asimismo, que el artículo 61 del TUO de la Ley del IGV e ISC, que el Proyecto de Ley pretende modificar, es el resultado de una evolución histórica del principio de reserva de ley en materia tributaria adecuada, a su vez, tanto a la evolución de la teoría de separación de poderes como a la legitimación del poder tributario en el marco de un Estado Constitucional que elige un modelo político de presidencialismo atenuado. Nos referimos a la legitimidad democrática en el desarrollo de la política tributaria que ostentan Poder Legislativo y Poder Ejecutivo en la actualidad, como resultado de esa evolución histórica. En términos del Tribunal Constitucional, señala en la sentencia recaída en el Expediente N° 2762-2002-AA/TC (FJ 12):

"La lógica de esta doble dimensión de la reserva de ley se entiende por la propia razón de ser de este principio, pensada desde la voluntad del constituyente. Si históricamente nace de la necesidad de sustraer poderes de decisión al Monarca para otorgarlos al Parlamento -no taxation without representation-, oponiéndose a cualquier tipo de delegación, hoy en día, Parlamento y Gobierno responden a la misma legitimidad democrática, desarrollando las políticas de estado (entre ellas la política fiscal) en relaciones de coordinación, lo que hace entendible que este nivel de colaboración se refleje en las relaciones de complementariedad entre los textos normativos de cada uno de estos poderes. Ello justificará que en algunos casos, por razones técnicas, se flexibilice la reserva de ley, permitiendo la remisión de aspectos esenciales del tributo a ser regulados por el reglamento, siempre y cuando sea la ley la que establezca los límites al Ejecutivo; caso contrario, estaríamos frente a una habilitación en blanco o remisión genérica de la materia tributaria, claramente proscrita por la Constitución".

2.10 Desde esta perspectiva constitucional, el actual artículo 61 del TUO de la Ley del IGV e ISC es resultado de un entendimiento evolutivo de la separación de poderes que aconseja relaciones de colaboración y complementariedad, entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, en la tarea de construcción del sistema tributario nacional.

La literatura especializada reconoce que, en la actualidad, tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial, se admite pacíficamente que, en materia tributaria, el principio de reserva de ley debe ser entendido en forma relativa, toda vez que la norma con rango legal por sí sola es incapaz de establecer un "ordenamiento tributario pleno". Por ello, encuentra justificación cierto grado de delegación relativa en favor del Poder Ejecutivo para complementar la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

norma legal tributaria en lo que se refiere, por ejemplo, a la modulación de las alícuotas del tributo, siempre y cuando las mismas sean establecidas dentro de los parámetros mínimos y máximos previamente fijados en la Ley. (Peralta 2015: 110-111)

Respecto de los puntos 2.9 y 2.10, cabe recordar que el cumplimiento del principio de legalidad en materia tributaria, recogido en el artículo 74 de la Constitución, implica que sólo por norma con rango de ley (ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades) se debe establecer el hecho generador, sujeto obligado, materia imponible y alícuota de los tributos.

Asimismo, dicho artículo indica que solo en el supuesto que nos encontremos frente a "derechos arancelarios" y "tasas" (cuyo hecho generador es la prestación efectiva de un servicio público por parte del Estado), el Poder Ejecutivo podrá -a través de Decretos Supremos- regular dichos tributos.

De ello, claramente la propia constitución ha indicado las competencias tributarias de cada Poder del Estado y, consecuentemente, ese es el equilibrio constitucional entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo conforme a la Constitución.

Sin embargo, dicho equilibrio más bien se rompe cuando el Poder Ejecutivo establece una obligación tributaria a través de una norma que no tiene rango de ley, por lo cual, se denota más bien que se está contraviniendo expresamente lo establecido en el artículo 74 de la Constitución y se rompe el equilibrio mencionado.

2.11 A ello debe agregarse que la Constitución Política del Perú, en el inciso 3 de su artículo 118, establece como una atribución del funcionario de mayor jerarquía del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República (quien es el Jefe del Estado y personifica a la Nación, conforme al primer párrafo del artículo 110 de la Carta Magna) y no del Congreso: dirigir la "política general del Gobierno", de la cual forman parte la política fiscal y la política tributaria, que se concreta, entre otros, en el diseño de los tributos que conforman el sistema tributario nacional.

Bajo este marco constitucional, según el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, este tiene competencia exclusiva para diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno, y definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.

Así, conforme al primer párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas: "Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo".

aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional".

Reiteramos, la políticas nacionales en materia tributaria las define el Poder Ejecutivo, empero, las normas tributarias se aprueban únicamente de acuerdo con lo que establece la Constitución, el cual dispone lo siguiente:

- Conforme al artículo 74 de la Constitución, sólo por norma con rango de ley (ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades) se debe establecer el hecho generador, sujeto obligado, materia imponible y alícuota de los tributos.
- Asimismo, dicho artículo indica que solo en el supuesto que nos encontremos frente a "derechos arancelarios" y "tasas" (cuyo hecho generador es la prestación efectiva de un servicio público por parte del Estado), el Poder Ejecutivo podrá -a través de Decretos Supremos- regular dichos tributos.

De ello, la propia Constitución ha indicado claramente las competencias tributarias propias de cada poder del Estado, por lo que el diseño de los tributos recae principalmente en el Poder Legislativo (pues tiene potestad para todos los tributos, con excepción de derechos arancelarios y tasas) y en el Poder Ejecutivo es claramente delimitado (pues únicamente tiene potestad para para derechos arancelarios y tasas).

Por tanto, claramente la competencia natural para la creación, modificación y derogación de la gran mayoría de tributos lo tiene claramente el Poder Legislativo.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo debe diseñar y dirigir la política general y nacional del Gobierno respetando las competencias tributarias de cada poder del Estado, la cual recae principalmente en el Poder Legislativo como indicamos, por lo que claramente el Poder Ejecutivo no podrá ir en contra de las regulaciones tributarias ya establecidas (o por establecer) por el Congreso a través de leyes.

2.12 En el supuesto que prosperase la propuesta legislativa -que para modificar las tasas y/o montos fijos del ISC, el sistema de aplicación del impuesto, así como los bienes contenidos en los Apéndices III y/o IV no tuviera intervención alguna un Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas-, dicha modificación requeriría siempre de la dación de una Ley o un Decreto Legislativo, la cual requiere un procedimiento mucho más dilatado que la aprobación de un Decreto Supremo, y una extensión de debates que, en ocasiones, se aparta de lo técnico, y sigue cauces políticos que, sin dejar de ser pertinentes, pueden diferir e incluso frustrar las respuestas del sistema tributario a la realidad económica cambiante. La propuesta legislativa no solo impediría hacer ajustes urgentes para afrontar las circunstancias que ameritan el cambio normativo tributario de manera oportuna, sino que generaría una desmejora en la relación de equilibrio de poderes entre Legislativo y Ejecutivo, dentro de un Estado republicano semi presidencialista.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

Si la norma con rango de ley tiene una vocación de permanencia en el tiempo; es el análisis, estudio y evaluación de las circunstancias que realiza el Poder Ejecutivo lo que permite decidir, dentro de los parámetros fijados por la Ley, modificar las tasas y/o montos fijos, así como incluir o excluir en los Apéndices bienes de determinadas partidas arancelarias, adecuados, por lo demás, a los lineamientos de políticas sectoriales que son de su exclusiva competencia. La dinámica de este impuesto que involucra la inclusión y/o exclusión, en el corto plazo, de determinadas partidas arancelarias del ámbito de aplicación del ISC y/o la modificación de los parámetros de referencia, confieren a este impuesto la necesidad de ser regulado aprovechando el uso constitucional del principio de reserva de ley relativa, es decir, mediante la colaboración entre una norma con rango legal y un instrumento ágil y a disposición plena del Poder Ejecutivo como es el Decreto Supremo. Y solo en aquellos casos en que se pretenda desviar la carga tributaria y los bienes afectos de los rangos y límites establecidos por el Congreso, se requerirá de una norma con rango de ley.

Ejemplo de lo antes señalado, es la reciente emisión del Decreto Supremo N° 068-2022-EF (pub 03.04.2022), a través del cual se excluye, por un período de 3 meses, a las gasolinas y gasoholes de 84 y 90 octanos y los diferentes tipos de al diésel 2 diésel de la lista de productos afectos al ISC. La aplicación de esta medida formó parte de la rápida respuesta del Poder Ejecutivo ante el incremento de los precios de los combustibles lo cual presionaba al incremento de la inflación. La inmediatez y dación oportuna de la medida no se hubiera logrado si es que se hubiera tenido que recurrir a todo el procedimiento parlamentario para la dación de una norma legal.

Cabe recordar que es competencia natural del Congreso la creación, modificación y derogación de tributos, cuestión que también ha sido reconocida por el Banco Central de Reserva del Perú en una opinión de dicha entidad sobre esta modificación (pues ha indicado que la propuesta de que los cambios en el ISC se hagan por Ley es congruente en términos constitucionales).

Por tanto, el Congreso podría superar sin dificultades los supuestos problemas de operatividad y no especialización (dilación, extensión de debates y evitar apartarse de lo técnico), pues el Congreso podría contratar asesores más especializados, mejorar las comunicaciones de los congresistas y, principalmente, podría también contar con el apoyo y cooperación del Poder Ejecutivo y del MEF por medio de equipos de trabajos.

Conforme a ello, nunca se afectaría la seguridad jurídica, pues, más bien se fortalecería.

Ninguna razón sobre una supuesta excluyente capacidad técnica del Poder Ejecutivo ni los tiempos que supone el proceso legislativo en el Poder Legislativo, puede soslayar uno de los fundamentos de los Congresos y de los estados constitucionales de derecho, cual es el de dictar las normas tributarias en representación del Pueblo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

(principio de autoimposición tributaria, los tributos los decide el pueblo y no los gobernantes de turno).

2.13 Adicionalmente, en un escenario en donde la recaudación tributaria sufra variaciones que impliquen desajustes con lo proyectado en el presupuesto aunado a la mayor rigidez del gasto público, una manera eficiente de cubrir los recursos faltantes (exceptuando el endeudamiento) es por medio de la recaudación de los tributos con objetivo extrafiscal (como lo es el ISC). Siendo el ISC un tributo de configuración instantánea; de determinación, declaración y pago mensual, y a disposición plena del Poder Ejecutivo, este se constituye en un mecanismo viable para incrementar los recursos fiscales en el corto plazo y, de esta manera, financiar el presupuesto que permita al Estado cumplir con sus principales funciones.

Así, por ejemplo, en el ámbito de las bebidas gaseosas, estas estuvieron gravadas desde el año 2006 con una tasa de 17% en el sistema al valor, en mayo de 2018 se incrementó a 25% la tasa sobre las bebidas con mayor contenido de azúcar, usando como parámetros de referencia los establecidos por el Ministerio de Salud (MINSA) en el Reglamento de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes. Asimismo, se coordinó con el MINSA, la exclusión del ámbito de aplicación del ISC de ciertas bebidas consideradas como regímenes especiales, y que están dirigidas a personas con ciertas condiciones de salud, tales como bebidas para lactantes, sueros hidratantes, etc.

Complementariamente a lo señalado, en setiembre del año 2021, mediante el Decreto Supremo N° 266-2021-EF se modificó el ISC aplicable a las bebidas no alcohólicas a fin de adecuarlo a los nuevos parámetros técnicos definidos por el MINSA, correspondientes a la segunda fase establecida en el Reglamento de la Ley N° 30021 referentes, entre otros, al contenido de azúcar.

En este punto, es preciso recordar que el ISC es un impuesto que no tiene una finalidad recaudatoria sino más bien tiene como objetivo desalentar el consumo de determinados bienes que puedan afectar o generar algún efecto nocivo en la población. En otras palabras, el ISC se establece como un mecanismo para controlar o contrarrestar una externalidad negativa.

Esta finalidad es reconocida por el propio Ministerio de Economía y Finanzas, cuando en el “Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021”, en lo que se refiere a los lineamientos de política tributaria y sus perspectivas, señala que: “En el caso del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), se continuará revisando la afectación del referido impuesto, de manera que refleje las externalidades negativas de los bienes afectos. En este análisis se considerarán -entre otros criterios- el efecto del consumo de estos bienes sobre el medio ambiente y la salud de la población. Todo esto, respetando los objetivos de presión tributaria y estabilidad macroeconómica.”

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

Sin embargo, el problema es que, en la práctica, el Poder Ejecutivo (como lo reconoce expresamente el Ministerio de Economía y Finanzas) ha venido estableciendo discrecionalmente y sin sustentos técnicos las tasas y/o montos fijos o los bienes del ISC, por lo que resulta una actuación absolutamente imprevisible y arbitraria de dicho poder político.

En buena cuenta, ha venido utilizando el mecanismo de la inconstitucional remisión en blanco contenida en el artículo 61 de la Ley del IGV como una salida para incrementar la recaudación tributaria -yendo en contra de la naturaleza del ISC-, modificando las tasas y/o montos fijos y los bienes sujetos al ISC sin ningún tipo de debate, discusión o justificación que considere los parámetros propios de la externalidad negativa que se pretende suprimir o reducir.

En tal sentido, nunca estuvo garantizado el “debate técnico” que requiere y exige toda norma tributaria en el foro correspondiente, esto es, en el Congreso.

Asimismo, respecto de los eventuales escenarios en donde la recaudación tributaria sufra variaciones que impliquen desajustes con lo proyectado en el presupuesto aunado a la mayor rigidez del gasto público, es un tema que puede superarse sin dificultades, pues el Congreso podría contratar asesores más especializados para ver estos aspectos y, principalmente, podría contar con el apoyo y cooperación del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Economía y Finanzas y demás ministerios por medio de equipos de trabajos.

2.14 En el caso de los combustibles, las modificaciones al ISC han tenido como criterio de referencia, entre otros, al Índice de Nocividad de los Combustibles (INC) que elabora el Ministerio del Ambiente y que recoge la toxicidad. El INC no es estático, sino que varía en el tiempo en función, entre otros, de la tecnología vehicular utilizada, la refinación y/o concentración del combustible, el estado del conocimiento internacional. El trabajo de este ministerio en los últimos años ha buscado alinear el ISC a los combustibles en función de su toxicidad sin olvidar su función recaudadora. En el siguiente gráfico se observa cómo la última modificación de los montos fijos del ISC, aprobada por Decreto Supremo N° 094-2018-EF, mejoró el ordenamiento de los combustibles según su correspondiente INC, de manera que los combustibles con mayor factor de toxicidad tuvieron mayores variaciones del ISC.

Como indicamos, el Congreso podría superar sin dificultades los supuestos problemas de operatividad y no especialización, pues el Congreso podría contratar asesores más especializados (en este caso de temas ambientales) y, principalmente, podría contar con el apoyo y cooperación del Poder Ejecutivo, del MEF y del Ministerio de Ambiente por medio de equipos de trabajos.

2.15 En el caso del tabaco, además de incrementar la carga tributaria de los cigarrillos de acuerdo a las recomendaciones internacionales, en el año 2019 se gravaron todas las partidas incluyendo el tabaco calentado¹⁰, producto reciente de creciente consumo internacional, con un nivel similar al aplicado a

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

los cigarrillos comunes, en consideración a las recomendaciones del Convenio Marco de Control de Tabaco de la Organización Mundial de la Salud, que recomienda cargas similares para evitar la sustitución entre productos.

Como indicamos, el Congreso podría superar sin dificultades los supuestos problemas de operatividad y no especialización, pues el Congreso podría contratar asesores más especializados (en este caso de temas de cigarrillos, tabaco, etc.) y, principalmente, podría contar con el apoyo y cooperación del Poder Ejecutivo y del MEF por medio de equipos de trabajos.

2.16 Adicionalmente, debe señalarse que al modificar el artículo 61 del TUO de la Ley del IGV e ISC se estaría dejando sin efecto la actualización de los montos fijos del ISC a que se refiere el último párrafo de dicho artículo, al amparo del cual se dio la Resolución Ministerial N° 034-2020-EF/15, la cual permite la actualización anual de los montos fijos del sistema específico del ISC, de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana (IPC) asociado a cada rubro de bienes gravados.

Si el monto fijo del ISC se mantiene constante en el tiempo y los precios de los bienes gravados se incrementan, los impuestos reducen su participación en el precio del bien, es decir, se produce una pérdida de la carga tributaria, en términos reales. Esta pérdida de carga tributaria implica un mayor margen de comercialización para empresas que producen o distribuyen bienes con efectos nocivos sobre la salud y el medio ambiente. Para evitar ello, el ISC en su modalidad específica o de montos fijos requiere ser acompañado de un mecanismo de actualización periódica que justamente actualice de manera automática dichos montos fijos de acuerdo con la inflación, a fin de mantener constante la carga tributaria en términos reales.

El costo fiscal anual estimado de dejar sin efecto esta resolución ministerial es de S/ 10 millones en el año 2022.

Esta situación se puede superar sin dificultades efectuando los cambios respectivos para no dejar sin efecto la actualización anual de los montos fijos del ISC a que se refiere el último párrafo del artículo 61 a modificar.

Igualmente, se podría contar con el apoyo y cooperación del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Economía y Finanzas por medio de equipos de trabajos.

2.17 Debe señalarse, asimismo, que la delegación o derivación al Poder Ejecutivo de la facultad para modificar montos y tasas de impuestos especiales (concretización del principio constitucional de reserva de ley relativa) no se da únicamente en el Perú. En América Latina, otros países también la contemplan. Es el caso de Argentina, Uruguay y Ecuador.

Cabe resaltar que en el caso de nuestro país la facultad otorgada al Poder Ejecutivo a través de la Ley del IGV e ISC está debidamente acotada, siendo que su campo de acción se encuentra prefijada en la Ley; por lo que de requerir

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo”.

implementar una medida tributaria fuera de dichos parámetros se requerirá de la dación de una norma dictada por el Congreso. Recuérdesse que es el Poder Legislativo quien ejerce la potestad tributaria de manera originaria, a diferencia del Poder Ejecutivo que es delegada, ejerciéndola solo en caso esta les sea conferida vía delegación de facultades.

Cabe recordar que en el Perú el Congreso tiene la competencia natural para la creación, modificación y derogación de tributos, cuestión que claramente lo reconoce en este punto el Poder Ejecutivo y que también ha sido reconocido por el Banco Central de Reserva del Perú en una opinión de dicha entidad sobre esta modificación (pues ha indicado que la propuesta de que los cambios en el ISC se hagan por Ley es congruente en términos constitucionales).

Ahora bien, cuando el artículo 61 de la Ley del IGV establece una remisión al Poder Ejecutivo para que por decreto supremo modifique la tasa y los bienes del ISC (elementos esenciales del ISC), disponiendo como único parámetro, un tope de tasa y/o montos, se evidenció que este era una remisión en blanco para establecer discrecionalmente y sin sustentos técnicos -salvo por los topes máximos- las tasas y/o montos fijos o los bienes del ISC, por lo que resulta una actuación absolutamente imprevisible y arbitraria de dicho poder político.

Por tanto, claramente el Poder Ejecutivo ha venido utilizando el mecanismo de la remisión en blanco contenida en el artículo 61 de la Ley del IGV como una salida para incrementar la recaudación tributaria -yendo en contra de la naturaleza del ISC-, modificando las tasas y/o montos fijos y los bienes sujetos al ISC sin ningún tipo de debate, discusión o justificación que considere los parámetros propios de la externalidad negativa que se pretende suprimir o reducir.

Además que como hemos mencionado, el Poder Ejecutivo se auto remitió dicha facultad pues hoy por hoy, no hay ninguna ley que haya autorizado al Poder Ejecutivo para que legisle en materia del ISC por Decreto Supremo (lo cual sería absolutamente cuestionable pues ello supondría una vulneración del principio de legalidad) ni tampoco existe ninguna Ley que haya autorizado al Poder Ejecutivo para que en vía de delegación se haga esa remisión (lo que por la misma razón antedicha también sería inconstitucional).

VII. COSTO-BENEFICIO

Sobre el particular, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, que establece lo siguiente:

“Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos. (...).”

Adicionalmente, la presente propuesta es acorde con el principio de legalidad y reserva de ley contenido en el artículo 74 de la Constitución Política.

El artículo 74 de la Constitución Política del Perú, señala que *“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. (...) No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo”*.

En efecto, dentro de nuestro ordenamiento jurídico existen tres especies de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones. En el caso de los impuestos, conforme se establece en el artículo constitucional citado, la potestad tributaria para su creación recae tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. De esta manera, en el caso del Poder Legislativo, este la ejerce de forma originaria mediante ley; en cambio, el Poder Ejecutivo la ejerce de forma derivada mediante Decreto Legislativo.

En ese sentido, al crear o modificar un impuesto, los aspectos esenciales de la hipótesis de incidencia tributaria deben establecerse en las normas de rango legal aludidas, en virtud de los principios invocados.

Estos principios se encuentran consagrados en el artículo 74 de la Constitución y el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha precisado la distinción entre ellos, al señalar lo siguiente: *“(...) En materia tributaria, el principio de legalidad implica, pues, que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, debe estar sometida no sólo a las leyes pertinentes, sino, y principalmente, a lo establecido en la Constitución. A diferencia de este principio, la reserva de ley significa que el ámbito de la creación, modificación, derogación o exoneración -entre otros- de tributos queda reservada para ser actuada mediante una ley”*.

VIII. TEXTO SUSTITUTORIO

A partir del estudio y análisis realizados se plantea un texto sustitutorio que considera:

La presente iniciativa legislativa propone eliminar la posibilidad de que, por Decreto Supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, se modifiquen las tasas y/o montos fijos, así como los bienes contenidos en los Apéndices III y/o IV.

Se propone así, establecer en su lugar que, estas modificaciones se realicen únicamente a través de una norma con rango de ley (es decir, mediante un Decreto Legislativo originado de una delegación de facultades legislativas).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

Asimismo, se plantea que estas modificaciones se sustenten sobre la base de informes técnicos que consideren el desenvolvimiento de consumo que genera la externalidad negativa que se pretende combatir con el Impuesto Selectivo al Consumo.

IX. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del proyecto de Ley 536/2021-CR, con el siguiente Texto Sustitutorio:

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO

ARTÍCULO ÚNICO. Modificación del artículo 61° del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Se modifica el primer párrafo del artículo 61° del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo 055-99-EF y normas modificatorias, con el texto siguiente:

“Artículo 61.- MODIFICACIÓN DE TASAS Y/O MONTOS FIJOS

Por decreto legislativo, en caso de delegación de facultades, se podrán modificar las tasas y/o montos fijos, así como los bienes contenidos en los Apéndices III y/o IV. Cualquier modificación a las tasas, montos fijos, bienes o sistemas de aplicación del impuesto deben efectuarse en base a informes técnicos que consideren el desenvolvimiento del consumo que genera la externalidad negativa que se pretenden combatir con el ISC.

A ese efecto, la modificación de los bienes del Apéndice III solo puede comprender combustibles fósiles y no fósiles, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas y ceras minerales. Por su parte, la modificación de los bienes del Apéndice IV solo puede comprender bebidas, líquidos alcohólicos, tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados, vehículos automóviles, tractores y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios; así como los juegos de casino y máquinas tragamonedas. En ambos casos, las tasas y/o montos fijos se pueden fijar por el sistema al valor, específico o al valor según precio de venta al público, debiendo encontrarse dentro de los rangos mínimos y máximos que se indican a continuación, los cuales son aplicables aun cuando se modifique el sistema de aplicación del impuesto, por el equivalente de dichos rangos que resultare aplicable según el sistema

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo".

adoptado; en caso el cambio fuera al sistema específico se tomará en cuenta
la base imponible promedio de los productos afectos.

(...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

**ÚNICA. Adecuación del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 821, Nuevo
Texto de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo,
aprobado por Decreto Supremo 055-99-EF**

El Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo no mayor de 60 días hábiles de
publicada la presente ley, incorpora la modificación contenida en la presente norma
al Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto
Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo 055-99-EF.

Salvo mejor parecer.
Dése cuenta.
Sala de la Comisión

Lima, 27 de junio de 2022



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/07/2022 11:47:38-0500



Firmado digitalmente por:
ANDERSON RAMIREZ Carlos
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/07/2022 12:59:43-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/07/2022 10:00:40-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo”.

	Monteza Facho Silvia María Acción Popular	Presidenta	
	Tello Montes Ninardo Perú Libre	Vicepresidente	
	Anderson Ramírez Carlos Antonio Podemos Perú	Secretario	
	Acuña Peralta María Grimaneza Alianza Para El Progreso	Titular	
	Barbarán Reyes Rosangella Andrea Fuerza Popular	Titular	
	Bazán Narro Sigrí Tesoro Juntos por el Perú	Titular	
	Dávila Atanacio Pasió Neomías Perú Libre	Titular	
	Herrera Medina Noelia Rossvith Renovación Popular	Titular	



Firmado digitalmente por:
 BARBARAN REYES Rosangella
 Andrea FAU 20181749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 04/07/2022 11:44:29-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

	Firmado digitalmente por: LOPEZ UREÑA ILLICH FREDY FIR 4266484 hard Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 05/07/2022 11:27:44-0500	Juárez Gallegos Carmen Patricia Fuerza Popular	Titular		Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161740126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 04/07/2022 17:24:14-0500
		Lizarzaburu Lizarzaburu Juan Carlos Martín Fuerza Popular	Titular		
		López Ureña Ilich Fredy Acción Popular	Titular		
		Luna Gálvez José León Podemos Perú	Titular		Firmado digitalmente por: MONTOYA MANRIQUE Jorge Carlos FAU 20161740126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 05/07/2022 10:24:01-0500
		Montalvo Cubas Segundo Toribio Perú Libre	Titular		
		Montoya Manrique Jorge Carlos Renovación Popular	Titular		
		Morante Figari Jorge Alberto Fuerza Popular	Titular		Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161740126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 04/07/2022 12:02:59-0500
		Reyes Cam Abel Augusto Perú Libre	Titular		

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

	Tacuri Valdivia Germán Adolfo Perú Libre	Titular	
	Torres Salinas Rosio Alianza para el Progreso	Titular	
	Tudela Gutiérrez Adriana Josefina Avanza País	Titular	
	Alegría García Luis Arturo Fuerza Popular	Accesitario	
	Bellido Ugarte Guido Perú Libre	Accesitario	
	Castillo Rivas Eduardo Enrique Fuerza Popular	Accesitario	
	Cordero Jon Tay María Del Pilar Fuerza Popular	Accesitaria	
	Espinoza Vargas Jhaec Darwin Acción Popular	Accesitario	 Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY María Del Pilar FAU 20161749126 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 05/07/2022 10:53:43-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo”.

	Flores Ruíz Víctor Seferino Fuerza Popular	Accesitario	
	Guerra García Campos Hernando Fuerza Popular	Accesitario	
	Jeri Oré José Enrique Somos Perú - Partido Morado	Accesitario	
	Luque Ibarra Ruth Juntos por el Perú	Accesitaria	
	Muñante Barrios Alejandro Renovación Popular	Accesitario	
	Padilla Romero Javier Rommel Renovación Popular	Accesitario	
	Paredes Gonzáles Álex Antonio Perú Libre	Accesitario	

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-
CR que propone la “Ley que modifica el artículo 61
de la Ley del Impuesto General a las Ventas e
Impuesto Selectivo al Consumo”.

	Ruíz Rodríguez Magaly Rosmery Alianza para el Progreso	Accesitaria	
	Vergara Mendoza Elvis Hernán Acción Popular	Accesitario	
	Zea Choquechambi Oscar Perú Libre	Accesitario	

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA (CEBFIF)

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

ACTA DE LA VIGÉSIMO QUINTA SESIÓN ORDINARIA (SESIÓN SEMIPRESENCIAL) LUNES, 27 DE JUNIO DE 2022

Siendo las 09 horas y 20 minutos del lunes 27 de junio de 2022, a través de la plataforma Microsoft Teams/ Sala Grau del Palacio Legislativo, se reunieron los miembros de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (CEBFIF), para realizar la Vigésimo Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión, bajo la presidencia de la Señora Congresista Silvia María Monteza Facho, quien dio la bienvenida a los señores congresistas y dispuso la verificación del quorum para iniciar la sesión.

Se encontraban presentes los señores congresistas miembros titulares Silvia María Monteza Facho, Nivardo Edgar Tello Montes, Carlos Antonio Anderson Ramírez, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Jorge Alberto Morante Figari, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Ilich Fredy López Ureña, Rosio Torres Salinas, María Grimaneza Acuña Peralta, Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, Jorge Carlos Montoya Manrique, Noelia Rossvith Herrera Medina y Sigrid Tesoro Bazán Narro. Se encontraban presentes, asimismo, los señores congresistas miembros accesorios Álex Antonio Paredes Gonzáles y María del Pilar Cordero Jon Tay.

Justificaron su inasistencia los señores Congresistas Abel Augusto Reyes Cam, Juan Carlos Martín Lizarzaburu Lizarzaburu y José León Luna Gálvez.

Con el quorum de Reglamento se dio inicio a la sesión.

AMPLIACIÓN DE AGENDA

La Presidenta señaló que día viernes se había remitido por correo electrónico y por Whatsapp una ampliación de agenda para incorporar como último punto del Orden del Día el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 895/2021-CR, que propone la “Ley que crea el Registro Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) acreedoras del Estado”.

Consultada la ampliación ésta fue aprobada.

APROBACIÓN DE ACTA

La Presidenta dio cuenta del Acta de la Vigésimo Cuarta Sesión Ordinaria, del 15 de junio de 2022, cuya dispensa para ejecutar los acuerdos adoptados en las referida sesión fue aprobada por unanimidad.

DESPACHO

La Presidenta dio cuenta de los documentos recibidos y enviados por la Comisión cuyos cuadros habían sido repartidos junto con la Agenda para la presente sesión. Señaló que si alguno de los señores congresistas requiriera copia de alguno de los documentos allí consignados puede solicitarla a la Secretaría Técnica.

Asimismo, dio cuenta de los proyectos de ley ingresados para estudio y dictamen de la Comisión cuyos cuadros habían sido repartidos junto con la Agenda para la presente sesión.

INFORMES

No hubo informes.

PEDIDOS

La Señora Congresista Noelia Rossvith Herrera Medina Peralta hizo un pedido para que se priorice el estudio y debate de los Proyectos de Ley 514/2021-CR, que propone la "Ley que declara de interés nacional la creación del Fondo de Apoyo a la formalización de la Micro y Pequeña Empresa"; y 1958/2021-CR, que propone la "Ley que reconoce los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones".

La Señora Congresista María Grimaneza Acuña Peralta hizo un pedido para que se priorice el estudio y debate de los Proyectos de Ley 276/2021-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que apertura el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero"; y 867/2021-CR, que propone la "Ley de creación de la zona franca de la Región Lambayeque (ZofraLambayeque)".

La Señora Congresista Rosio Torres Salinas hizo un pedido para que se priorice el estudio y debate del Proyecto de Ley 1809/2021-CR, que propone la "Ley que promueve medidas para reactivar el transporte fluvial en el Departamento de Loreto en el marco de la emergencia por la pandemia COVID-19".

El Señor Congresista Ilich Fredy López Ureña hizo un pedido para que se priorice el estudio y debate del Proyecto de Ley 1625/2021-CR, que propone la "Ley que modifica el Decreto de Urgencia 010-2004 e incluye a los fertilizantes inorgánicos derivados de los hidrocarburos".

La Presidenta hizo un pedido para que la Comisión acuerde solicitar al Consejo Directivo que el Proyecto de Ley 122/2021-CR, que propone la "Ley que dispone la incorporación del incentivo laboral del CAFAE al monto único consolidado a favor de los trabajadores administrativos comprendidos en el Decreto Legislativo 276 del sector público"; que ha sido decretado a las Comisiones de Presupuesto y de Trabajo; pase también para estudio y dictamen de la Comisión de Economía por tratarse de un tema que es materia de su competencia. Este pedido pasó al Orden del Día.

ORDEN DEL DÍA

La Presidenta señaló que se encontraba programado como primer punto del Orden del Día tenemos el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 731/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros”.

La Presidenta dio cuenta del Oficio 260083-2022-SBS, del 24 de junio de 2022, mediante el cual la Superintendente de Banca, Seguros y AFP, Señora Socorro Heysen Zegarra, solicitaba que se le conceda el uso de la palabra ante la Comisión a efectos de sustentar su opinión institucional sobre el Proyecto de Ley 731/2021-CR, materia del dictamen de este punto de la agenda.

La Presidenta señaló que se encontraba en la Sala el Superintendente Adjunto de Banca y Microfinanzas, señor Jorge Mogrovejo Gonzales, y que antes de darle la palabra iba a proceder a sustentar el dictamen.

La Presidenta señaló que la iniciativa plantea que se reconozca como buenos pagadores a aquellos prestatarios que hayan recibido créditos de consumo, créditos de consumo de bajo monto y crédito para las pequeñas y microempresas, considerando para tales efectos al crédito de consumo de bajo monto es el crédito cuyo monto es igual o menor a 2 UIT, que vienen cumpliendo puntualmente con el pago de sus préstamos. Señaló, asimismo, que si bien las opiniones de la Superintendencia de Banca Seguros y AFP (SBS) y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) sobre la propuesta original, indican que su implementación es innecesaria, por no tener consecuencias negativas para el sistema financiero, la Comisión de Economía ha acogido las observaciones planteadas. Agregó que se han buscado los puntos de coincidencia con la SBS para llevar adelante el dictamen, por considerar de importancia la consolidación de un correcto historial crediticio para los micro y pequeños empresarios, ya que deben tener un calificativo sobresaliente para poder lograr un mejor criterio de evaluación y una mejora de las tasas de interés al momento de solicitar sus préstamos.

Luego de la sustentación, la Presidenta dejó en uso de la palabra al Superintendente Adjunto de Banca y Microfinanzas quien dio la opinión institucional de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP sobre el Proyecto de Ley 731/2021-CR.

Finalizadas la sustentación y la intervención del Superintendente Adjunto de Banca y Microfinanzas, y luego de un amplio debate, los señores congresistas Carlos Antonio Anderson Ramírez y Jorge Alberto Morante Figari plantearon como cuestión previa que se invite a la Comisión a los representantes de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC).

Puesta al voto la cuestión previa fue rechazada. Votaron a favor siete (07) señores congresistas: Carlos Antonio Anderson Ramírez, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Jorge Alberto Morante Figari, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Adriana Josefina Tudela Gutiérrez y María del Pilar Cordero Jon Tay. Votaron en contra diez (10) señores congresistas: Silvia María Monteza Facho, Nivardo Edgar Tello Montes, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Ilich Fredy López Ureña, Rosio Torres Salinas, Jorge Carlos Montoya Manrique, Noelia Rossvith Herrera Medina, Sigrid Tesoro Bazán Narro y Álex Antonio Paredes Gonzáles.

Rechazada la cuestión previa, la Presidenta puso al voto el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 731/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros”; siendo aprobado por mayoría, con siete (07) votos a favor, de los señores congresistas Silvia María Monteza Facho, Nivardo Edgar Tello Montes, Ilich Fredy López

Ureña, Rosio Torres Salinas, Jorge Carlos Montoya Manrique, Noelia Rossvith Herrera Medina y Sigrid Tesoro Bazán Narro; cuatro (04) votos en contra, de los señores congresistas Carlos Antonio Anderson Ramírez, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Germán Adolfo Tacuri Valdivia y Adriana Josefina Tudela Gutiérrez; y tres (03) abstenciones, de los señores congresistas Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Jorge Alberto Morante Figari y Carmen Patricia Juárez Gallegos.

La Presidenta señaló que se encontraba programado como segundo punto del Orden del Día el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR, que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo".

La Presidenta señaló que conforme al artículo 74 de la Constitución, el cumplimiento del "principio de legalidad o reserva de ley" en materia tributaria implica que únicamente por norma con rango ley (entiéndase una Ley o un Decreto Legislativo), se podrá establecer el hecho generador, el sujeto obligado, la materia imponible y la alícuota de los tributos (salvo en el caso de los aranceles y las tasas por servicios públicos, cuya tarifa se puede regular por Decreto Supremo). Señaló, asimismo, que cuando el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo dispone que por Decreto Supremo se podrán establecer las tasas y/o montos fijos y los bienes afectos al Impuesto Selectivo al Consumo, se evidencia una flagrante contraposición al citado principio constitucional de legalidad, puesto que a través de una norma infra ley se pretende modificar elementos esenciales del ISC, tributo que constituye un "impuesto" y no una tasa o un arancel. Este precedente permitiría que se pueda hacer lo mismo con el Impuesto a la Renta, el IGV o el Impuesto Predial, lo que ciertamente sería un despropósito. Agregó que el Ministerio de Economía y Finanzas define la política tributaria nacional, empero, si para cumplir dicha política requiere de normas tributarias, conforme con el artículo 74 de la Constitución, no tiene otra alternativa que someterse al Estado de Derecho y plantear al Congreso para que las apruebe por Ley respectiva o pedir facultades para legislar en materia tributaria. Señaló, finalmente, que la Política Tributaria la define el Ministerio de Economía y Finanzas pero el Poder Tributario es del Pueblo (no hay tributación sin representación).

Puesto al voto el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 536/2021-CR, que propone la "Ley que modifica el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo"; fue aprobado por mayoría, con doce (12) votos a favor, de los señores congresistas Silvia María Monteza Facho, Nivardo Edgar Tello Montes, Carlos Antonio Anderson Ramírez, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Jorge Alberto Morante Figari, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Ilich Fredy López Ureña, Rosio Torres Salinas, Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, Jorge Carlos Montoya Manrique y María del Pilar Cordero Jon Tay; y dos (02) votos en contra, de las señoras congresistas Noelia Rossvith Herrera Medina y Sigrid Tesoro Bazán Narro.

La Presidenta señaló que se encontraba programado como tercer punto del Orden del Día el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 85/2021-CR, que propone la "Ley que impulsa la contratación de jóvenes en proyectos de inversión pública contemplados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad".

La Presidenta señaló que la propuesta normativa busca que los sectores responsables de la ejecución de los proyectos de inversión contemplados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad se vean obligados a asegurar que las empresas de régimen privado que sean seleccionadas para la ejecución de los referidos proyectos contraten a trabajadores jóvenes entre dieciocho (18) y veintiocho (28) años en un mínimo de 15% del total de trabajadores asignados a la obra del proyecto de inversión, los cuales, de preferencia, deben incorporarse por primera vez al mercado formal, deben encontrarse en situación de desempleo y hayan tenido anteriormente un empleo formal y esté en desempleo por más de 6 meses. Señaló, asimismo, que los empleadores que contraten

formalmente jóvenes que cumplan con alguna de las condiciones establecidas en el artículo 2 de la presente norma, tienen un crédito del cien por ciento (100%) respecto de las aportaciones regulares al Seguro Social de Salud correspondiente a dichos trabajadores. Agregó que los trabajadores contratados bajo los alcances de la norma tienen derecho a las mismas prestaciones que los asegurados regulares de Essalud, así como a los beneficios que corresponden al régimen laboral que resulte aplicable. Señaló, finalmente, que el subsidio a la contratación laboral, especialmente de jóvenes, tiene un impacto neto sobre el empleo formal y por ello es importante para acelerar la reactivación económica.

El tema pasó a un cuarto intermedio.

La Presidenta señaló que se encontraba programado como cuarto punto del Orden del Día el dictamen recaído en los proyectos de Ley 593/2021-CR y 1194/2021-CR, que propone la "Ley que autoriza excepcionalmente a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) a disponer bienes y mercancías".

La Presidenta señaló que el dictamen tiene por objeto facultar a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para que durante tres (3) años, a partir de la vigencia de la norma, disponga de bienes y mercancías en situación de abandono legal y voluntario, incautados o comisados, provenientes de acciones de control realizadas en aplicación del Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas o de la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, así como del Decreto Legislativo 1103, que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, y del Decreto Legislativo 1107 que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad, que tengan bajo custodia en sus almacenes y en los almacenes aduaneros que hayan ingresado hasta el 31 de diciembre de 2021. Señaló, asimismo, que de igual forma, se propone la eliminación del artículo 3 de la Ley de Delitos aduaneros, alegando que ello se justificaría en razón a que no existe procesos referidos a dicho tipo penal, además postula que el artículo 23 de la referida Ley "permita, juntamente con la adjudicación o destrucción, que la Administración Aduanera también se encargue del remate o entrega al sector competente de las mercancías e instrumentos provenientes de dichos delitos, además de la modifica del artículo 25 del citado dispositivo legal. Agregó que la aplicación de la iniciativa permitirá dar un mejor uso a las mercancías y bienes que tenga bajo custodia la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), así como minimizar costos de los recursos destinados para el almacenamiento de bienes y mercancías, promoviendo la eficacia y eficiencia de estos, generando factores positivos para la economía del país.

El tema pasó a un cuarto intermedio.

La Presidenta señaló que se encontraba programado como quinto punto del Orden del Día el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2010/2021-CR, que propone la "Ley que mejora la regulación que promueve el acceso al financiamiento a través de la provisión de liquidez con facturas o recibos por honorarios".

La Presidenta señaló que la iniciativa plantea que se realicen modificaciones a la Ley 31362 y al Decreto de Urgencia 013-2020 a fin de lograr una mejor regulación y coherencia entre las leyes existentes, para así, promover el acceso al financiamiento a través de la provisión de liquidez con facturas o recibos por honorarios. Señaló, asimismo, que la modificación del artículo 2 agrega la conformidad con la que deben contar las emisiones de las facturas y recibos por honorarios, en el marco de lo establecido en el Decreto Ley 25632, Ley marco de comprobantes de pago, y se considera, además, que el adquiriente tiene un plazo de ocho (08) días para dar la conformidad de la recepción del bien o servicio, tal como se establece en el decreto de urgencia 013-2020. Agregó que el dictamen modifica lo referente

a las contrataciones con el Estado, excluyendo de los alcances de la Ley 31362 a las facturas que estén bajo el marco de las contrataciones del Estado, salvo que las normas contemplen plazos mayores a los establecidos en el artículo 3 de la Ley.

El tema pasó a un cuarto intermedio.

La Presidenta señaló que se encontraba programado como sexto punto del Orden del Día el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 895/2021-CR, que propone la "Ley que crea el Registro Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) acreedoras del Estado".

La Presidenta señaló que la norma pretende la creación de un Registro Nacional de las empresas Mypes que mantienen acreencias con el Estado, toda vez que, a la fecha no existe información pública consolidada respecto las acreencias generadas por las MYPES, y por tanto que no se encuentran registradas en el ente encargado del manejo de los fondos del estado como es el Ministerio de Economía y Finanzas. Señaló, asimismo, que este hecho genera que estas empresas acreedoras cuyas deudas provienen de su participación como proveedores del Estado no se encuentren identificadas en el MEF sino hasta la comunicación oficial que pueda hacer alguna entidad judicial o arbitral, lo que ocasiona que estas no sean pagadas oportunamente o que su pago sea diferido a resultas que existan saldos deudores en las cuentas públicas. Agregó que el dictamen propone que el registro se componga por el nombre o razón social del acreedor del Estado, número de RUC, domicilio fiscal y monto y resumen de la deuda a fin de que dicha información sea administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas para el correcto cumplimiento de las obligaciones del Estado. Señaló, finalmente, que la iniciativa se suma a otras planteadas por la Comisión, que buscan incentivar la responsabilidad de los pagos por parte de los distintos niveles de gobierno.

Puesto al voto el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 895/2021-CR, que propone la "Ley que crea el Registro Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) acreedoras del Estado"; fue aprobado por unanimidad, con catorce (14) votos a favor, de los señores congresistas Silvia María Monteza Facho, Nivardo Edgar Tello Montes, Carlos Antonio Anderson Ramírez, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Jorge Alberto Morante Figari, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, Noelia Rossvith Herrera Medina, Sigrid Tesoro Bazán Narro, Álex Antonio Paredes Gonzáles y María del Pilar Cordero Jon Tay.

La Presidenta señaló que se encontraba programado como séptimo punto del Orden del Día el pedido para que la Comisión acuerde solicitar al Consejo Directivo que el Proyecto de Ley 122/2021-CR, que propone la "Ley que dispone la incorporación del incentivo laboral del CAFAE al monto único consolidado a favor de los trabajadores administrativos comprendidos en el Decreto Legislativo 276 del sector público"; pase también para estudio y dictamen de la Comisión de Economía por tratarse de un tema que es materia de su competencia.

Puesto al voto el pedido fue aprobado por unanimidad, con catorce (14) votos a favor, de los señores congresistas Silvia María Monteza Facho, Nivardo Edgar Tello Montes, Carlos Antonio Anderson Ramírez, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Jorge Alberto Morante Figari, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Rosio Torres Salinas, Noelia Rossvith Herrera Medina, Sigrid Tesoro Bazán Narro, Álex Antonio Paredes Gonzáles y María del Pilar Cordero Jon Tay.

Finalmente, la Presidenta solicitó la dispensa del trámite de aprobación del Acta para ejecutar los acuerdos tratados en la sesión, siendo aprobada por unanimidad.

No habiendo más asuntos que tratar, siendo las 11 horas y 51 minutos, se levantó la sesión.

Se deja constancia de que se considera parte integrante de la presente Acta la transcripción de la versión magnetofónica de la presente Sesión.

Silvia María Monteza Facho

Presidenta



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2022 08:48:33-0500

Carlos Antonio Anderson Ramírez

Secretario



Firmado digitalmente por:
ANDERSON RAMIREZ Carlos
Antonio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2022 10:01:23-0500