



COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 536/2021-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.

COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Dictamen N° 13-2022-2023-CSP-CR

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Salud y Población el proyecto de ley 536/2021-CR, proyecto de ley del grupo parlamentario Avanza País – Partido de Integración Social a iniciativa de la congresista Patricia Rosa Chirinos Venegas, que propone la Ley que modifica el artículo 61 de la ley del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo.

La Comisión de Salud y Población, en su Séptima sesión ordinaria, celebrada el 15 de noviembre de 2022, debatió y aprobó **con el voto unánime** de los presentes este dictamen que propone que la comisión **se inhiba** del conocimiento del proyecto de ley. Votaron a favor los congresistas Julón Irigoín, Revilla Villanueva, Flores Ramírez, Cordero Jon Tay, Córdova Lobatón, Echeverría Rodríguez, Flores Ancachi, Gutiérrez Ticona, Herrera Medina, Huamán Coronado, Infantes Castañeda, Jáuregui Martínez de Aguayo, Mori Celis, Robles Araujo, Tacuri Valdivia y Varas Meléndez.

Se deja constancia de que en la sesión se acordó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

Cabe precisar que mediante oficio 694-2021-2026/SERA-CR, del 16 de noviembre de 2022, la congresista Robles Araujo solicitó reconsideración de la votación, al amparo del artículo 58 del Reglamento del Congreso. En sesión del 22 de noviembre de 2022 la reconsideración fue sometida a votación, no alcanzándose el número de votos para su aprobación, por lo que se continúa con el trámite del presente dictamen.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

El proyecto de ley ingresó a la Comisión de acuerdo a lo detallado en la siguiente tabla:

Proyecto	Sumilla	Fecha de presentación	Fecha de ingreso a la Comisión
536/2021-CR	Ley que modifica el artículo 61 de la ley del impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo	25/10/2021	14/07/2022

El proyecto de ley fue originalmente decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como única comisión dictaminadora¹ e ingresó a dicha comisión el 29 de octubre de 2021.

El 3 de abril de 2022 la Junta de Portavoces acordó exonerar el proyecto de dictamen de la Comisión de Economía, incorporándose en la agenda del Pleno del Congreso, instancia que con fecha 4 de abril del presente año inició su debate. En dicho marco, se aprobó la cuestión previa para que la iniciativa retorne a dicha comisión para mayor estudio.

El 27 de junio de 2022 la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera aprobó el dictamen del proyecto, instrumento parlamentario que fue incluido en la agenda de la sesión del Pleno del Congreso del 14 de julio de 2022. Como producto del debate, en dicha oportunidad se aprobó la cuestión previa para que el proyecto pase también, para estudio y dictamen, a las comisiones de Constitución y Reglamento y de Salud y Población. Corresponde añadir que el 18 de octubre de 2022 la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el dictamen del proyecto de ley.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el Acuerdo Nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. Según la exposición de motivos, el proyecto de ley materia de dictamen guarda vinculación con las Políticas de Estados N° 24: Afirmación de un estado eficiente y transparente; N° 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial; y N° 29: Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.

¹ En virtud de lo señalado en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, "(...) En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición".

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de ley propone modificar el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a fin de que ya no sea posible que, vía decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se modifiquen las tasas y/o montos fijos, así como los bienes contenidos en el Apéndice III y/o IV.

La exposición de motivos del proyecto señala que se busca que el Congreso de la República mantenga la titularidad de la política legislativa del Estado y mantener correctamente la remisión al Poder Ejecutivo para que se modifique la tasa y los bienes del ISC y, consecuentemente, se respete el principio de legalidad, estableciendo que las modificaciones se efectúen a través de decreto legislativo, es decir, a través de norma con rango de ley.

Agrega que el artículo 74 de la Constitución dispone el cumplimiento del principio de legalidad o reserva de Ley en materia tributaria, que implica que únicamente por norma con rango de 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 de servicios públicos, cuya tarifa se puede regular por Decreto Supremo.

Por ello, señala, cuando el artículo 61 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, dispone que por Decreto Supremo se podrá establecer las tasas y/o montos fijos y los bienes afectados al Impuesto Selectivo al Consumo, se evidencia una flagrante contraposición al citado principio constitucional de legalidad, puesto que a través de una norma infra legal se pretende modificar elementos esenciales del Impuesto Selectivo al Consumo, tributo que constituye un impuesto y no una tasa o un arancel. Este precedente, permitirá que se pueda hacer lo mismo con el Impuesto a la Renta, el IGV o Impuesto Predial, lo que ciertamente sería un despropósito.

El Ministerio de Economía y Finanzas, define las políticas tributarias 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 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), pues inconstitucionalmente el Ministerio de Economía y Finanzas se autoconcedió, pues no le delegaron facultades para ello, lo que además sería inconstitucional, la atribución de diferir la alícuota de este tributo y los bienes gravados mediante Decreto Supremo.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
536/2021-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.

III. OPINIONES RECIBIDAS

La Comisión ha recibido las opiniones siguientes:

- a) **Asociación de Mujeres Bodegueras del Perú – AGREMUB:** A través del oficio 031-2022-AGREMUB, recibido el 3 de noviembre de 2022, manifiesta su respaldo al proyecto de ley y solicitan se emita el dictamen. Señalan que el sector bodeguero es uno de los más afectados por los cambios imprevistos y anti técnicos, que afectan sus operaciones. Agregan que limitar el acceso a través del incremento constante de tasas impositivas, sin estudios técnicos y desconociendo la realidad de las distintas zonas del país es arbitrario y discriminatorio.
- b) **Opiniones recibidas por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera:** Esta comisión ha recibido, según señala el dictamen correspondiente², opiniones de la **Presidencia del Consejo de Ministros** (que señala que no le corresponde emitir opinión por competencia), **Ministerio de Economía y Finanzas** (opinión desfavorable), **Banco Central de Reserva del Perú** (que señala que no le corresponde emitir opinión por competencia), **Cámara de Comercio de Lima** (opinión favorable), **Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEXPERÚ** (opinión favorable), **Sociedad Peruana de Hidrocarburos** (opinión favorable) y **Mypes Unidas del Perú** (opinión favorable).
- c) **Opiniones recibidas por la Comisión de Constitución y Reglamento:** Esta comisión ha recibido, según señala el dictamen correspondiente³, opiniones de la **Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEXPERÚ** (opinión favorable), **Cámara de Comercio de Lima** (opinión favorable), **Comisión Nacional Permanente de Lucha Antitabáquica** (debe ampliarse el debate), **Estudio J.L. Gonzáles S.A.C.** (opinión favorable) y **Sociedad Peruana de Hidrocarburos** (opinión favorable).

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023.
- Decreto Supremo N° 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

² En: [https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQwNjU=/pdf/PL%20536%20\(MAY\)](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQwNjU=/pdf/PL%20536%20(MAY))

³ En: [https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTYxMDU=/pdf/PL%20536%20\(MAY\)](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTYxMDU=/pdf/PL%20536%20(MAY))

V. ANÁLISIS

5.1 Disposiciones del Reglamento del Congreso de la República (RCR) vinculadas con la competencia de las comisiones

El artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República establece que las comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya **función principal es el seguimiento y fiscalización** del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, **de los sectores que componen la Administración Pública**. Asimismo, les compete el **estudio y dictamen de los proyectos de ley** y la absolucón de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento **de acuerdo con su especialidad o la materia**.

El artículo 34 dispone además que en la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y **especialidad en la materia**.

Por su parte, el artículo 35 del RCR añade que las comisiones ordinarias se encargan del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización, **teniendo en cuenta la estructura del Estado**. Agrega que, mínimamente se conforman 24 comisiones ordinarias, entre otras, la de Salud y Población.

En el marco del ejercicio de la función legislativa, y en el ámbito de sus respectivas competencias temáticas, las comisiones aprueban dictámenes que pueden concluir, conforme señala el artículo 70 del RCR en la recomendación de i) aprobación de la proposición en sus términos; ii) aprobación de la proposición con modificaciones (texto sustitutorio) o iii) **no aprobación** de la proposición y su envío al archivo o en la **inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición**.

En este orden de ideas, el artículo 77 del RCR precisa que el envío de las iniciativas para estudio se realiza a una **o máximo a dos comisiones**, aplicando el criterio de especialización. En el decreto de envío el orden en que aparezcan determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición. Así, en el caso que se analiza, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera tenía la condición de única principal, vale decir, se consideró que era el único grupo especializado de congresistas que debía pronunciarse sobre el proyecto, debido a su materia eminentemente tributaria.

5.2 Competencia de la Comisión de Salud y Población para el estudio del proyecto de ley

La Comisión de Salud y Población no tiene entre sus competencias pronunciarse sobre materia económica o fiscal, y dentro de esta a la materia específicamente tributaria. Asimismo, toda vez que el objeto de la propuesta de ley se relaciona con la aplicación de los principios constitucionales tributarios, que son los límites al ejercicio del poder

tributario del Estado, la comisión carece de competencia para el conocimiento y dictamen de dichas materias.

Cabe precisar que el proyecto plantea una modificación que debe ser analizada a la luz de la aplicación de la reserva de ley en materia tributaria, contemplada por la Constitución Política en su artículo 74, que prescribe que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar además del principio de reserva de la ley ya mencionado, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona, así como el de no confiscatoriedad. En ese sentido, correspondería también que la Comisión de Constitución y Reglamento se pronuncie sobre los alcances de la iniciativa legislativa.

En consecuencia, en atención al principio de especialidad, esta comisión no debe abocarse al estudio de temas que invadan competencias que corresponden a otras comisiones ordinarias del Congreso, correspondiendo recomendar, de conformidad con el artículo 70, literal C), del Reglamento del Congreso, la inhibición de la comisión, sin emitir pronunciamiento de fondo.

5.3 prioridades para el presente período anual de sesiones

Mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR se aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, instrumento que, de conformidad con el artículo 29 del Reglamento del Congreso, determina los temas prioritarios tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso.

Dicho instrumento considera prioritario, dentro de la Política de Estado 13. ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, el debate y aprobación de las leyes que promueven la reforma y modernización del sistema de salud, la transferencia de recursos y detracciones a favor de ESSALUD, mejoras en el servicio de salud, medidas para superar la pandemia del Covid-19, situación de los profesionales de la salud y normas sobre infraestructura en salud.

Adicionalmente, debemos señalar que el Plan de Trabajo de la Comisión de Salud y Población para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, aprobado en la Primera Sesión Extraordinaria del 2 de setiembre de 2022, establece como objetivos específicos de la comisión, entre otros, los siguientes:

- Promover la implementación de la reforma del Sistema Nacional de Salud centrada en la atención prioritaria a la persona humana y en la mejora continua del sistema.
- Promover que el acceso al cuidado y la atención integral en salud individual y colectiva de las personas sea universal, independientemente de su condición socioeconómica y de su ubicación geográfica, con pleno goce de los derechos de salud y de interculturalidad, sin discriminación.
- Coadyuvar, afianzar y fortalecer la reforma de Sistema Nacional de Salud.

- Impulsar el fortalecimiento y mejora de la capacidad de gestión descentralizada, coordinada y articulada en salud, en los tres niveles de gobierno.
- Promover el acceso universal al primer nivel de atención pública en salud de manera integral, equitativa, efectiva, eficiente, con gratuidad en el punto de atención, con redes integradas, fortaleciendo su capacidad resolutoria integral.
- Impulsar el cierre de la brecha cualitativa, cuantitativa y territorial de profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y administrativos de la salud.
- Coadyuvar a la reforma del Sistema de Salud Pública y fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud.

Conforme puede apreciarse, dentro de las prioridades de la Agenda Legislativa, y de los objetivos propios de la comisión no se contempla la evaluación de materias ajenas a la competencia específica de esta.

5.4 Consideraciones adicionales

a) Sobre la naturaleza del Impuesto Selectivo al Consumo y la modificación planteada por el proyecto:

El Impuesto Selectivo al Consumo grava la venta de determinados bienes y busca, según información oficial publicada en la web www.gob.pe, "desalentar el consumo de dichos bienes, ya que generan consecuencias negativas en el orden personal, social o medioambiental (...) también exige un mayor pago de impuesto a aquellos compradores que reflejan una mayor capacidad adquisitiva, dado que adquieren bienes de lujo como vehículos nuevos, licores, bebidas hidratantes, energéticas, entre otras."⁴

La modificación planteada por el proyecto no se dirige a incluir o excluir bienes gravados, o evaluar reducciones en el monto del gravamen respecto de los contenidos en el ámbito de aplicación del impuesto, supuestos en los que correspondería evaluar el impacto de la medida en la salud. Plantea, por el contrario, modificar el tipo de norma que corresponde emitir para modificar los apéndices que contienen los bienes gravados, en armonía con los principios constitucionales.

En tal sentido, la materia contenida en la iniciativa corresponde al ámbito de competencias de otras comisiones, ajenas a la nuestra, las mismas que por el principio de especialización en su conformación y actuación se han encargado del estudio y dictamen correspondientes.

⁴ En: <https://www.gob.pe/7918-impuesto-selectivo-al-consumo-isc>

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 536/2021-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.

b) Estudio y dictamen en las otras comisiones a las que se ha encargado el estudio del proyecto

A la fecha de elaboración del presente dictamen el proyecto de ley ha sido materia de dictamen favorable, con texto sustitutorio, tanto de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como de la Comisión de Constitución y Reglamento. Por tal razón, resulta conveniente también desde el punto de vista del principio de economía procesal, que la Comisión de Salud y Población se inhiba de dictaminar, a fin de facilitar la celeridad del debate por el Pleno del Congreso.

V. CONCLUSIÓN

Atendiendo a las razones expuestas, considerando además la necesidad de atender a los principios de economía procesal y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Salud y Población se pronuncia por la **INHIBICIÓN** para dictaminar el proyecto de Ley 536/2021-CR, por no tener competencia en la materia de dicha iniciativa legislativa.

Se deja constancia que la presente inhibición no supone calificación o evaluación sobre la pertinencia de la aprobación o el archivo del citado proyecto de ley.

Dese cuenta.

Sesión Semipresencial: Plataforma Microsoft Teams.

Sala 1 "Carlos Torres y Torres Lara".

Lima, 23 noviembre de 2022.

ELVA EDHIT JULÓN IRIGOÍN
Presidenta



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA CESAR
MANUEL FIR 44275509 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/11/2022 14:59:56-0500



Firmado digitalmente por:
JULÓN IRIGOÍN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/11/2022 16:19:14-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/11/2022 16:02:17-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/11/2022 16:48:24-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/11/2022 16:35:15-0500

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
536/2021-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.



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 09:43:13-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 11:29:37-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 10:29:58-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 11:33:04-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 25/11/2022 11:53:18-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 12:29:28-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/11/2022 10:33:06-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 16:52:47-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2022 17:08:57-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/11/2022 11:50:29-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/11/2022 17:04:19-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/12/2022 11:42:53-0500