



Proyecto de Ley N° 800/2021 - CR

CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

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



PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA LEY QUE DEROGA LA DEVOLUCIÓN DEL IGV Y EL IMPUESTO DE PROMOCIÓN MUNICIPAL A LOS TITULARES DE LA ACTIVIDAD MINERA DURANTE LA FASE DE EXPLORACIÓN Y FINALIZA SU PRORROGA DISPUESTA POR EL DECRETO DE URGENCIA N.º 021-2019

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista Ruth Luque Ibarra, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LA DEVOLUCIÓN DEL IGV E IMPUESTO DE PROMOCIÓN MUNICIPAL A LOS TITULARES DE LA ACTIVIDAD MINERA DURANTE LA FASE EXPLORACIÓN Y FINALIZA SU PRORROGA DISPUESTA POR EL DECRETO DE URGENCIA N.º 021-2019

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto derogar la Ley N.º 27623, Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración, y dejar sin efecto la prórroga de su vigencia establecida por el Decreto de Urgencia N.º 021-2019, con la finalidad de garantizar el goce de derechos fundamentales, a través del incremento del financiamiento para la cobertura de servicios básicos y reactivación económica.

Artículo 2.- Derogación de la Ley N.º 27623, Ley que dispone la devolución del impuesto general a las ventas e impuesto de promoción municipal a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración

Se deroga la Ley N.º 27623, Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración, y todas las disposiciones legales y reglamentarias vinculadas a dicha disposición.

Artículo 3.- Finalización de la prórroga dispuesta por el Decreto de Urgencia N.º 021-2019

Se deja sin efecto la prórroga de la Ley N.º 27623, que fue establecida por el Decreto de Urgencia N.º 021-2019. En consecuencia, a partir de la vigencia de la presente ley, los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración no tendrán derecho a la devolución definitiva del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal que les fueron trasladados o que paguen para la ejecución de sus actividades durante la fase de exploración.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

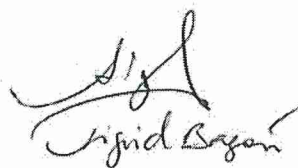
ÚNICA.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Energía y Minas, dentro de los sesenta (60) días hábiles posteriores a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, dictará las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación de la presente ley.

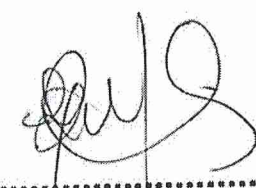
Lima, 18 de noviembre de 2021



.....
RUTH LUQUE IBARRA
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Juntos por el Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Rigoberto Bazo



.....
RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Ley N.º 27623 fue aprobada en enero del año 2002, que establece cinco años como plazo para su vigencia. En su momento, se trató de una norma para promover la inversión privada en minería, en un contexto en que nuestro país no contaba con grandes proyectos de inversión minera y se buscaba atraer inversores en el campo de la exploración.

En esa coyuntura, el precio del cobre estaba por los US\$ 70 centavos la libra y la onza de oro a US\$ 270.00. Algunas minas en el Perú paralizaron sus operaciones y los mercados financieros dejaron de financiar actividades de alto riesgo, como es la explotación minera (De Echave J., Espejo L., 2019).

Así, se planteó devolver el pago del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal correspondiente a todas las importaciones o adquisiciones de bienes, prestación o utilización de servicios y contratos de construcción que se utilicen directamente en la ejecución de actividades de exploración de recursos minerales en el país.

Como ocurrió con la ley de impulso a la agroexportación en la costa, se trataba de contar con un marco legal temporal; sin embargo, han pasado ya 19 años y la norma se ha prorrogado una y otra vez pese a que la situación del país ha cambiado y la industria minera ha atravesado una serie de súper ciclos de precios por los que ha obtenido ganancias récord.

Este periodo conocido como el súper ciclo de las materias primas, se produjo entre los años 2003 y 2012 y determinó el crecimiento económico a nivel de América Latina. En este periodo de tiempo el presupuesto de exploración minera en toda la región creció de 566 millones de dólares a más de 5000 millones, siendo cuatro países en los que se concentró esta actividad: México (23%), Perú (20%), Chile (20%) y Brasil (11%). A nivel mundial la región latinoamericana concentró los proyectos mineros el año 2013 (Grupo Propuesta Ciudadana, 2016).

Actualmente estamos inmersos en otro ciclo de incremento de precios. A nivel nacional en julio del 2021 se alcanzó una inversión de US\$ 26 millones en exploración minera monto que representa un incremento interanual de 77.4% (Ministerio de Energía y Minas, 2021). La minería resulta ser una actividad muy rentable, por lo que no se justifica devolver impuestos que son necesarios para el país. Se requiere recaudar un mayor monto de rentas para financiar la reactivación económica del país en esta etapa.

Ahora, el proyecto de ley de presupuesto de la república para el año 2022 contempla un monto de S/ 13 972'498 856.00 millones más respecto al PIA del año 2021. Sin embargo, este incremento no resulta suficiente para las múltiples necesidades de nuestro país, que requiere un impulso especial para reactivar la economía pos pandemia. Esto implica que debe existir una mayor y mejor recaudación de tributos. Cabe precisar que, en el Estado moderno, el tributo es un instrumento que cumple una función redistributiva de la riqueza, que debe estar orientado por principios de justicia.

Así, el tributo contiene un deber fundamental, cuyo fundamento está impregnado por los valores de la solidaridad y la justicia. El individuo pasa a ser ciudadano contribuyente de su comunidad, y ello le dota de un rol activo de la sociedad en la que vive. (Torres, 2015). El fundamento del tributo descansa en los derechos de propiedad y del libre ejercicio del trabajo, derechos que constituyen la expresión de la libertad de los ciudadanos (Peralta, 2015)

Uno de los principios que rigen las comunidades políticas y que también impregna el sistema tributario es el principio de igualdad ante la ley. Esta igualdad se traduce en la obligación o deber de tributación que tienen todas las personas, sean naturales o jurídicas, que conforman una comunidad política.

Entonces, si pagar tributos es la regla general, los beneficios tributarios constituyen una excepción a la regla, y por esta razón deben encontrarse debidamente justificados y resultar compatibles con el interés social plasmado en la Constitución Política.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia expedida en el Exp. N.º 42-2004-AI/TC que los beneficios tributarios deben ser idóneos, necesarios y proporcionales, pues lo contrario supondría generar desigualdades injustificadas, e incluso discriminatorias.

Pues bien, consideramos que el beneficio tributario, consistente en la devolución definitiva del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a las empresas mineras, no supera los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad planteados por el Tribunal Constitucional, por las siguientes razones:

- a) Actualmente, este beneficio no resulta idóneo en la medida que la característica de los beneficios tributarios es su temporalidad, puesto que buscan dar un impulso a la dinámica económica en determinado sector del mercado, o en determinadas zonas geográficas del país que lo requieran. Al tornarse estos beneficios temporales, en tratamientos permanentes, se estaría desnaturalizando su finalidad, provocando una ruptura en los principios de igualdad y justicia, y dando lugar a un grupo o clase privilegiada, situación que no es compatible con un Estado de Derecho.

Esta situación de privilegio se viene consolidando a razón de las continuas prórrogas de este beneficio tributario, vigente desde el año 2002, situación que se debe corregir a través de una medida legislativa.

- b) Tampoco se trata de un beneficio necesario, puesto que la industria minera ha atravesado una etapa de bonanza entre los años 2003 al 2012 (Mendoza y De Echave, 2016) y actualmente ha ingresado en un nuevo ciclo de incremento del precio de los minerales a nivel internacional, y luego de casi veinte años de aplicación de este beneficio tributario, no existen causas objetivas y razonables que justifiquen otorgar un trato distinto a las empresas mineras en etapa de exploración, en relación con el universo de contribuyentes.
- c) Finalmente, no satisface el requisito de proporcionalidad, debido a que la *proporción (...) debe establecerse entre la carga tributaria, por una parte y los elementos objetivos sobre los que ella recae, o con los cuales se vincula, tales como la capacidad contributiva del sujeto obligado, el monto, la tasa (...)* (Fernández, 2000). En este punto, se debe tener en cuenta que la mayoría – sino la totalidad – de inversiones en exploración minera está a cargo de

empresas que ya vienen desarrollando otros proyectos en fase de explotación que les permite un soporte económico para el desarrollo de nuevos proyectos, es decir que ostentan capacidad contributiva solvente.

Por otro lado, resulta cuestionable el tipo de norma con la que se dispone la prórroga de este beneficio tributario, puesto que se trata de un Decreto de Urgencia. La emisión de esta prórroga del beneficio, se inscribe en un contexto político excepcional, de interregno parlamentario. Para esta circunstancia extraordinaria, la Constitución Política del Perú ha previsto otorgar potestad legislativa al Ejecutivo mientras dure el interregno. El instrumento normativo son los Decretos de Urgencia. Dado que en ese lapso de tiempo de ausencia del funcionamiento del Congreso el Ejecutivo debe afrontar como legislador único los diversos aspectos que conlleva la administración del Estado, entendemos que el campo de regulación que abarca es amplio. En ese sentido, podemos asumir que el Ejecutivo podía legislar en materia tributaria a través de Decretos de Urgencia.

No obstante, también se debe valorar el hecho que esta potestad legislativa que se otorga al Ejecutivo durante el interregno parlamentario no es plena, como la que ostenta un Parlamento depositario de la competencia legislativa original que es además consustancial a su naturaleza, y en tal mérito puede aprobar normas para mejorar la gestión del Estado, promover el desarrollo social y económico de la población, entre otras medidas que presuponen el normal funcionamiento del Estado. Mientras que, el Poder Ejecutivo, en su potestad legislativa ejercida durante un interregno, debería atender los requerimientos mínimos que garanticen la existencia del Estado.

En ese marco el otorgar mediante Decreto de Urgencia un beneficio tributario – que ya es una excepcionalidad al principio de igualdad – además, en un contexto político excepcional, no resulta idóneo.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley propuesto se encuentra enmarcado en la Constitución Política del Estado, que establece el principio de igualdad como inspirador de todo el sistema jurídico estatal.

La entrada en vigencia de esta norma determinará la derogatoria de la Ley N.° 27623 y finalización de la prórroga dispuesta con el Decreto de Urgencia N° 021-2019.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Actores Involucrados	Efectos directos	Efectos Indirectos
Poder Ejecutivo	El Estado contará con mayor disponibilidad en fuentes de financiamiento para la ejecución de las distintas funciones del Estado, al poder recaudar a	Dicha disponibilidad de fuentes de financiamiento permitirá que el Estado pueda destinar presupuesto para garantizar el acceso de los peruanos a la salud, educación trabajo y calidad de vida de forma adecuada.

	través de SUNAT los impuestos exonerados a través del Decreto de Urgencia N.° 021-2019 y la Ley N.° 27623.	
Titulares de la actividad minera durante la fase de exploración	Deberán incorporar el costo del pago del IGV e IPM en la fase de la actividad de exploración minera que desarrollan	La derogación de la Ley N.° 27623, permitirá que el Estado cuente con una mayor fuente presupuestal para financiar el acceso a servicios básicos para los peruanos.
Gobiernos municipales	El FONCOMUN (cuyo objetivo es la promoción de la inversión en las diferentes municipalidades del país) podrá contar con más ingresos, a partir del pago del impuesto de promoción municipal por parte de los y titulares de la actividad minera durante la fase de exploración	La eliminación de los beneficios tributarios otorgados a través de la Ley N.° 27623, permitirá el desarrollo de proyectos de inversión en beneficio de las poblaciones más pobre del país.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Respecto a la vinculación con el Acuerdo Nacional, la propuesta está relacionada con las Políticas establecidas en el marco del Objetivo 2: Equidad y Justicia Social, en la medida que una mayor recaudación, permitirá financiar las políticas de lucha contra la pobreza, reforzar el tejido de protección social. Las políticas propuestas en el Acuerdo Nacional son:

- a) POLÍTICA 10: REDUCCIÓN DE LA POBREZA
- b) POLÍTICA 11: PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN.
- c) POLÍTICA 12: ACCESO UNIVERSAL A UNA EDUCACIÓN PÚBLICA Y GRATUITA Y DE CALIDAD Y PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA CULTURA Y DEL DEPORTE.
- d) POLÍTICA 13: ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL.
- e) POLÍTICA 14: ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO.
- f) POLÍTICA 15: PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN
- g) POLÍTICA 16: FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD.

Al mismo tiempo, esta propuesta de ley, también permitirá financiar la reactivación económica en el país, por lo que se relaciona con el objetivo 3: Competitividad del país, que contiene las siguientes políticas:



CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

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

- a) POLÍTICA 18: BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.
- b) POLÍTICA 19: DESARROLLO SOSTENIBLE Y GESTIÓN AMBIENTAL.
- c) POLÍTICA 20: DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA
- d) POLÍTICA 21: DESARROLLO EN INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA
- e) POLÍTICA 22: POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR PARA LA AMPLIACIÓN DE MERCADOS CON RECIPROCIDAD.
- f) POLÍTICA 23: POLÍTICA DE DESARROLLO AGRARIO Y RURAL