CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
12 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma ... Hora 17:51

PROYECTO DE LEY N°.....

PROYECTO DE LEY QUE FACULTA OPCIONALMENTE, LA EMISIÓN ELECTRÓNICA DE COMPROBANTES DE PAGO, A LOS USUARIOS DE LA ZONA COMERCIAL DE TACNA.

El congresista de la República Nivardo Edgar Tello Montes, integrante de la bancada Parlamentaria "Bloque Magisterial de Concertación Nacional" en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de los artículos 22° inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE FACULTA OPCIONALMENTE, LA EMISIÓN ELECTRÓNICA DE LOS COMPROBANTES DE PAGO, A LOS USUARIOS DE LA ZONA COMERCIAL DE TACNA

Artículo 1.- Agréguese a la Ley N° 27688 Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna, la octava disposición transitoria y complementaria.

OCTAVA. - La emisión del comprobante de pago electrónico-Boleta de venta, será opcional, pudiendo seguir utilizando las Boletas de venta físicas "Z" y "T" autorizadas por la SUNAT, para los usuarios de la Zona Comercial de Tacna.

DISPOSICIÓN FINAL

Artículo único.- La ZOFRATACNA, bajo sus recursos, capacitará a los usuarios de la Zona Comercial de Tacna en el uso de la boleta y comercio electrónico.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **diciembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3760-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

1.1 SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LOS ARTICULOS 58, 59 Y 61; ENMARCADO EN LO QUE CONCIERNE AL REGIMEN ECONOMICO, DEL CAPITULO I PRINCIPIOS GENERALES. La Resolución de Superintendencia Nº 279-2019/SUNAT y Nº 000128-2021/SUNAT, afecta el principio constitucional, de la iniciativa privada, que consagra el artículo 58 de la Constitución de 1993, del que se puede entender que toda persona natural o jurídica tiene derecho a emprender y desarrollar con autonomía plena la actividad económica de su preferencia sea de producción o intercambio con la finalidad de obtener ganancia (Gutiérrez-Camacho, 2013). Esto por lo que los usuarios de la Zona Comercial de Tacna, decidieron emprender la actividad económica del comercio a falta de trabajo y para resolver un problema social para sus familias, bajo las reglas existentes desde1989 tal como fue la **ZONA DE TRATAMIENTO ESPECIAL COMERCIAL-ZOTAC**, convirtiéndose en contribuyentes MYPES comerciales.

1.2 Así mismo, el principio constitucional de libertad económica, es una proyección de respeto a la dignidad de la persona humana, en el que debe ser tratado con igual dignidad, pudiendo elegir libremente sin que nadie lo sustituya en sus decisiones (Gutiérrez-Camacho, 2013). Debido a que los usuarios de la Zona Comercial de Tacna, son personas humanas que decidieron emprender la actividad económica para solventar la subsistencia propia y de sus familias que lo integran, quienes en su mayoría no tienen estudios que les permitan desarrollar en otros rubros por la falta de oportunidad, que el Estado les haya ofrecido, si no han buscado la forma de subsistir y no tiene conocimiento de medios tecnológicos, **MAS AUN PARA SER CONTRIBUYENTE NO SE REQUIERE ESPECIALIDAD EN INFORMATICA**, sin embargo las resoluciones de la SUNAT, afectan y recortan la libertad económica de los usuarios al obligar a utilizar medios electrónicos para desarrollar su actividad económica el cual es su única fuente de trabajo.

1.3 Del mismo modo las resoluciones de la SUNAT restringen la iniciativa privada y de libre competencia (Gutiérrez-Camacho, 2013). Porque imponer la obligatoriedad de emisor electrónico de los comprobantes de pago a los Usuarios de la Zona Comercial de Tacna, vulnera el principio constitucional de la iniciativa privada y la libre competencia debido a que los usuarios por su grado de instrucción, y su edad, no tienen capacidad para el manejo de medios electrónicos para cumplir la obligación tributaria, si no de utilizar los comprobantes de pago físicos a los que están acostumbrados y les permite facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria y dinamizar su actividad comercial y ejercer la libre competencia desde su posibilidad de ejercer libremente el cumplimiento de la obligación tributaria al emitir el comprobante de

pago de manera física. Con los que aspiran y que el Estado los provea de la seguridad jurídica.

1.4 Por otro lado, el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el expediente N° 008-2003 AI/TC, en su fundamento 3, se ha pronunciado que la Constitución debe de interpretarse en cuanto a la persona humana como ***prius* ético y lógico**, con valores lógicos de la comunidad que permitan integrar bajo el principio de eficacia integradora, lo que Peter Habesle denomina cristalizaciones culturales, que permita el desarrollo de los valores básicos de la comunidad sin que la Constitución sea un mero texto normativo, sino que permita la eficacia en cuanto el desarrollo de la persona humana, en el presente caso el desarrollo de su actividad económica para alcanzar sus fines, como la subsistencia a través de la actividad económica que desarrollan en la Zona Comercial de Tacna.

1.5 En ese mismo sentido el Tribunal Constitucional en su fundamento 13, de la sentencia 008-2003 AI/TC, sostiene que la economía social de mercado debe de ejercerse con responsabilidad y garantizando el libre mercado, que supone el respeto al desarrollo de la iniciativa privada, libre competencia, la oferta y la demanda, en el que el accionar estatal garantice la productividad individual, el cual es sinónimo de progreso social; sin embargo la obligatoriedad de la emisión de comprobantes electrónicos a los Usuarios de la Zona Comercial de Tacna, crea una barrera para el cumplimiento de la obligación tributaria y el dinamismo comercial y la iniciativa privada, de manera que al obstaculizar genera una barrera para alcanzar tales principios rectores de lo establecido por el Tribunal Constitucional, además afecta la política de formalización tributaria.

1.6 En tal sentido la resolución de la SUNAT, vulnera el pleno desarrollo de la persona humana que en su condición de usuario de la Zona Comercial de Tacna, le es más adecuado el cumplir sus fines con la modalidad acostumbrada en la práctica comercial desde 1989, de la creación de la **ZOTAC hoy ZOFRATACNA**, la emisión de manera más accesible, adecuada y fácil y al alcance de su edad, grado de instrucción o posibilidades educativas primarias incluso algunos sin estudios al emitir comprobantes de pago de manera física, tanto emitiendo las Boletas de Tipo T y Z, que previamente han sido autorizados por la SUNAT, para cumplir de manera eficaz el sistema de comercio bajo la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna (28-03-2002), la cual es regulada, fiscalizada y supervisada por el estado mediante la administración de ZOFRATACNA, SUNAT, ADUANAS; del cumplimiento de las ventas en montos y volúmenes según la **franquicia de compra** para uso y consumo final según Decreto Supremos 202-92-EF, y modificatorias.

Tanto para su operatividad en materia comercial y su cumplimiento de la obligación tributaria que estableció y bajo tales condiciones los usuarios decidieron ser comerciantes bajo tales reglas, según contrato de adhesión firmado con la administración de ZOFRATACNA, sin embargo las disposiciones

de obligatoriedad de la emisión de comprobantes electrónicos no genera la seguridad jurídica, muy por el contrario promovería la deserción de contribuyentes, y la restricción a los consumidores, ya que no tendrían el documento en físico, para sus declaraciones juradas en los controles aduaneros.

El Régimen de ZOTAC que inició sus operaciones con aproximadamente con 5,000 usuarios (comerciantes MYPES), actualmente existen 1,728 usuarios con contrato vigente, esta deserción se debe a normas que lejos de favorecer la formalización de los comerciantes, se constituyen en barreras burocráticas, convirtiéndose en un factor de riesgo a la inversión, cuando la Políticas de Estado del Acuerdo Nacional; es el apoyo a los emprendedores, a la micro y pequeña empresa, estabilidad en la promoción del turismo, leyes de apoyo a la actividad empresarial que tienen soporte socioeconómico.

De los 1,728 usuarios solo el 68 % registran movimiento comercial, por los efectos de restricciones y la emisión de normativas que no garantizan las inversiones en un marco de estabilidad por parte de los entes del gobierno nacional.

CUADRO I

USUARIOS CON CONTRATO VIGENTE, QUE REGISTRAN MOVIMIENTO COMERCIAL

TIPO	MOVIMIENTO		TOTAL
	SI	NO	
Persona Natural	358	716	1074
Persona Jurídica	185	469	654
TOTAL	543	1185	1728

Fuente: SIGO - ZOFRATACNA

1.7 En cuanto al derecho al consumidor, la obligatoriedad de la emisión de comprobantes de pago de manera electrónica, afecta al consumidor, debido a que al emitir comprobantes electrónicos, si el consumidor se encuentra insatisfecho con el producto, realiza la devolución, sin embargo luego de emitir el comprobante de pago electrónico, no permite anular la transacción y esto afecta al consumidor al no poder restituírsele el dinero pagado, mientras que con un comprobante de pago de manera física, si le garantiza al consumidor recuperar su dinero, debido a que el Comprobante si se puede anular y atender al consumidor. por lo que afecta el principio constitucional.

1.8 Por lo que la Resolución de la SUNAT Nº 000128-2021/SUNAT, vulnera el precepto constitucional en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú; que el Estado protege y garantiza los **derechos del Consumidor**, sin embargo la

disposición obliga al consumidor a contar con un dispositivo electrónico para recibir el Comprobante de Pago Electrónico, y utilizar datos que permitan descargar el PDF, tal es así que al controlar la franquicia de compra, en el control aduanero de Tomasiri, y los demás controles aduaneros, la señal de telefonía es deficiente por lo que no podría ejercer a mostrar o recibir un comprobante electrónico y por ende la Aduana decomisaría la mercancía comprada en la Zona Comercial de Tacna, por lo que vulnera el derecho del consumidor un derecho constitucional, la práctica comercial desde la creación de la **ZONA DE TRATAMIENTO ESPECIAL COMERCIAL (ZOTAC)**, es otorgarle el comprobante de pago (Boleta de Venta "Z" o "T") de manera física con dos copias ORIGINALES, uno para la administración de ZOFRATACNA y otro para el consumidor-Cliente, con lo cual acredita la propiedad del producto adquirido en la Zona Comercial de Tacna, sin embargo la disposición de la SUNAT, al obligar a que no se le dé más el **comprobante de pago físico y ORIGINAL**, al consumidor en este caso el turista que visita la Zona Comercial de Tacna, que debe pasar el control aduanero, vera vulnerado el derecho constitucional al no recibir un comprobante de pago de manera física.

1.9 Vulnerando así de recibir un comprobante de pago de manera física, que le permita realizar la declaración jurada de compra, al visitar la Zona Comercial de Tacna, para trasladar la mercancía al resto del país como parte de la **franquicia de compra**, debe entenderse que los consumidores son personas humanas, de todo índoles social y educativa, quienes no en su totalidad utilizan los medios electrónicos, esto vulnera el principio constitucional.

1.10 Así mismo, la **Resolución de Superintendencia Nº 279-2019/SUNAT y su modificatoria genera** la infracción constitucional respecto al artículo 65 de la Constitución de 1993, al restringir el derecho del consumidor a recibir un comprobante de pago de manera física y original que le da derecho a la propiedad del bien adquirido en la Zona Comercial de Tacna y así mismo restringe el derecho a realizar la declaración jurada de mercancía ante ZOFRATACNA, y en los controles aduaneros tanto en el Terminal Terrestre de Tacna (personas que viajan vía terrestre) y en el Aeropuerto de Tacna (personas que viajan vía aérea), en los que para realizar su declaración jurada requieren dos (02) comprobantes de pago de manera física; uno original para la administración de ZOFRATACNA- ADUANAS y una para el consumidor en su calidad de ADQUIRIENTE que en su calidad de CLIENTE turista debe declarar y trasladar la mercancía, sin embargo el Comprobante Electrónico, impide tal operación con lo que pueden perder el bien adquirido, con lo que se puede demostrar el derecho vulnerado del consumidor.

1.11 Al respecto, el Tribunal Constitucional en el expediente 0858-2003AA/TC, ha aclarado que el consumidor no solo tiene el derecho a la información, sino que el artículo 65 de la Constitución de 1993, contiene un ***numerus apertus***, que se entiende que los órganos administrativos deben garantizar al consumidor como un plexo integrado (Gutiérrez-Camacho, 2013). Se debe tener en cuenta que una parte de los consumidores aún no están familiarizado con los medios tecnológicos, debido a que las posibilidades económicas no es homogéneo en la sociedad actual, Por ello es necesario que el consumidor cuente con la

información más adecuada y al alcance de su posibilidad como es el comprobante de pago de manera física y original con el cual puede acreditar en cualquier momento y lugar el derecho adquirido, sin estar sujeto a un dispositivo electrónico y a contratar de manera obligatoria el servicio de internet móvil para acceder a un comprobante de pago electrónico, de manera que la Resolución de Superintendencia Nº 279-2019/SUNAT y su modificatoria, viola ampliamente la noción del derecho del consumidor a acceder a la información de manera libre a su comprobante de pago físico, que resulta ser un derecho constitucional.

1.12 Mientras que desde un ámbito del consumidor que ocuparía a los contribuyentes es decir los usuarios de la Zona Comercial de Tacna, frente al Estado, el Tribunal Constitucional en la sentencia 0858-2003AA/TC ha señalado que el Estado no debe tener un criterio minimalista y una visión reduccionista de derechos a partir del Artículo 65 de la Constitución de 1993, si bien los contribuyentes forman parte de consumidores o usuarios del Estado por medio de la Administración Tributaria, emitir normas de manera obligatoria coercitiva sin considerar a los usuarios aún ejerciendo la potestad tributaria, resulta tener una visión reduccionista y minimalista a los usuarios o contribuyentes, de manera que viola el precepto constitucional al imponer una obligación que vulnera la posibilidad de cumplir la obligación tributaria que cada usuario al haber adquirido la condición de contribuyente al obtener el RUC, que prevea una actividad económica de acuerdo a la posibilidad que tiene, de manera que el comercio es un actividad de subsistencia económica y además para un conjunto de familia que agrupa cada contribuyente. Por lo que en su calidad de consumidor se ve reducido sus derechos a ejercer de manera óptima la obligación tributaria al imponérsele la obligatoriedad de emitir comprobantes de pago electrónico.

1.13 Del mismo modo el Tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. 3315-2004 AA/TC, fortaleció que el Estado, en el presente caso la SUNAT, no debe tener la perspectiva sólo desde una visión corporativa o empresas oferentes de bienes y servicios con mayor capacidad de giro económico, por lo que tal criterio resulta ser minimalista, o simplemente ignora a otros agentes económicas que concurren en el mercado, como es el caso de las personas naturales, este criterio de la SUNAT infringe el artículo 3 y 43 de la Constitución que considera la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que los componentes económicos en búsqueda del bienestar social y el equilibrio de los agentes económicos no pueden ser ignorados (Gutiérrez-Camacho, 2013). Sin embargo, Resolución de Superintendencia Nº 279-2019/SUNAT y su modificatoria ignora a los Usuarios de la Zona Comercial de Tacna, al obligar la emisión electrónica de los comprobantes de pago, por lo que la capacidad económica, la capacidad educativa de personas de la tercera edad, personas incluso sin estudios primarios y secundarios, son factores que resta ejercer su derecho. La dificultad de acceder a la plataforma digital de la SUNAT, requiere ingresar cada vez que se genere la operación comercial, y la digitación requiere de mayor conocimiento en materia digital, así como la adquisición e implementación de equipo informático para cumplir la obligación tributaria.

1.14 De la misma la forma la SUNAT, en su considerando de la Resolución de Superintendencia N° 000128-2021/SUNAT publicado el 30 de Agosto del 2021; manifiesta que se ha relevado que los sujetos a los que designa como emisores electrónicos del Sistema de Emisión Electrónica (SEE), no pudieron completar las implementaciones necesarias para la emisión electrónica de sus comprobantes de pago y por ello han ido postergando su designación como emisores electrónicos, siendo para contribuyentes de régimen nacional.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa que faculta **opcionalmente**, la emisión de comprobantes electrónicos para los usuarios de la Zona Comercial de Tacna, permitiendo seguir emitiendo los comprobante de pagos físicos, más aun solo son **Boletas de Venta,** lo que se utiliza por la autorización que otorga la SUNAT, en la Zona Comercial de Tacna, y tiene por objeto, que su aprobación es darles estabilidad en su actividad comercial, lo que generaría que los usuarios no migren a la informalidad, por necesidad de trabajo para el sostén familiar y pago de los servicios básicos, y teniendo en cuenta que nos encontramos en zona de frontera sensible.

En tal sentido, en el siguiente Cuadro se observa el movimiento comercial anual en Valor CIF en dólares americanos, de los usuarios de la ZOFRATACNA que destinan su mercancía a la Zona Comercial de Tacna. Donde se desprende que más del 90% de los usuarios registran un movimiento inferior 150 UIT, anual.

Cuadro II

MOVIMIENTO COMERCIAL DE USUARIOS DE LOS USUARIOS DE LA ZONA COMERCIAL DE TACNA

MONTOS DE INVERSIÓN

Rango en valor CIF $		Usuarios
Más de 1´000,000		11
De 999,999	A 500,000	16
De 499,999	A 250,000	19
De 249,999	A 180,000 (150 UIT)	18
De 179,999	100,000	128
De 99,999	A 50,000	377
De 49,999	A 25,000	265

De 24,999	A 10,000	228
De 9,999	A 5,000	122
Menos a 5,000		160

Fuente: SIGO- ZOFRATACNA.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA LEGAL

El impacto de la presente iniciativa legislativa resulta favorable en la medida en que no irroga costo alguno al erario nacional, ni exonera pago tributario ni genera crédito fiscal, muy por el contrario, permite estabilidad del contribuyente usuarios de la Zona Comercial de Tacna.

Consolidando la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible establecido en la finalidad de la Ley 27688- Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna.

IV. MARCO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto se adscribe a lo señalado en la Décima, decimoséptima y decimoctava política de estado en el marco del acuerdo nacional, en los puntos referentes a Equidad y Justicia Social como a la Competitividad.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/12/2022 16:38:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/12/2022 10:25:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/12/2022 11:57:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2022 11:40:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/12/2022 10:26:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhaceline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2022 10:58:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2022 17:00:50-0500