

Carta N° 142-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 21 de junio de 2022

Congresista

SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO

Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e
Inteligencia Financiera
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 2023/2021-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre mercado, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), denominado “Ley que modifica el Decreto Legislativo 821, Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, con la finalidad de cautelar los recursos del Estado, dinamizar la inversión social y reactivación económica de nuestro país”, el mismo que consideramos es inconstitucional y carece de estándares mínimos de análisis de impacto regulatorio.

Al respecto, manifestamos las siguientes consideraciones:

1. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispone la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, “el Reglamento”), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75 del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Como demostraremos en las siguientes líneas, el Proyecto no solo no cumple con realizar un adecuado AIR, no identificando correctamente el problema a resolver y el objetivo a alcanzar, sino que adolece de aspectos básicos en su fundamentación económica y jurídica. Así, presenta claras contingencias constitucionales y con la naturaleza propia del Impuesto General a las Ventas.

2. Sobre el impacto económico del Proyecto

El Proyecto busca gravar con IGV la exportación de materia prima y eliminar la compensación o devolución del Saldo a Favor Materia de Beneficio¹ luego de haberse deducido el IGV, con el objeto de “*promover la reactivación y reconstrucción de la economía de nuestro país, fortaleciendo la recaudación tributaria del Estado (...)*” Esta es una política que no se condice con la actual coyuntura, puesto que mayores impuestos implican un mayor costo para los consumidores, cuyos ingresos ya se encuentran golpeados producto de la pandemia. Mayores impuestos, implican un menor consumo lo cual, en un contexto de recuperación económica, sería un error.

De igual forma, esto afectaría negativamente a las empresas privadas, las cuales tendrían menos incentivos para gastar e invertir frente a este nuevo escenario. Vale recordar que, según el [Reporte de Inflación](#) de junio del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)², las proyecciones del consumo privado y la inversión privada para

¹ Entendido como el IGV generado por la adquisición de bienes o servicios destinados a la producción o elaboración de los bienes exportados.

² BCRP. 2022. Reporte de inflación junio 2022. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2022/junio/reporte-de-inflacion-junio-2022.pdf>

2022 fueron mantenidas y corregidas a la baja, respectivamente. En particular, respecto de la última, el reporte resalta que su “*crecimiento se desaceleró por tercer trimestre consecutivo, debido a los bajos niveles de confianza empresarial (...) [proyectándose] un **crecimiento nulo** en 2022*”³. Por ende, el Proyecto agudizaría más las precarias condiciones de estas variables a futuro, en contra incluso de su objetivo de reactivar la economía.

Por lo mismo, la aprobación del Proyecto también impactaría en la recuperación económica. En efecto, la inversión privada en 2020 se contrajo un 16.5% por la pandemia y, si bien creció un 37.6% en 2021, ello atendió a un rebote estadístico frente a la gran caída del año anterior. No obstante, en 2022, en un contexto de bajas expectativas empresariales, el BCRP estima que la inversión privada tendría un crecimiento igual a 0%⁴.

Con menor consumo y menores incentivos para invertir, no solo se reducirían las posibilidades de reactivar la economía, sino que tampoco se estarían cautelando los recursos del Estado, alejándose de la finalidad propuesta por el artículo 2° del Proyecto que es, como mencionamos anteriormente, “*cautelar los recursos del Estado, dinamizar la inversión social y reactivación económica de nuestro país*”.

Además, este solo tiene en consideración la necesidad de aumento de ingresos, mas no aborda los temas relacionados a la eficiencia y eficacia del gasto público. En ese sentido, no repara en que tener más recursos no es el factor más relevante, sino cuánto de estos efectivamente se ejecutan y cómo. Efectivamente, eficacia y eficiencia del gasto público son puntos esenciales para conseguir la reactivación económica y para abordar las principales necesidades del país hoy en día, como son la recuperación del empleo, la reducción de la pobreza y la mejora servicios públicos (salud, educación, saneamiento, etc.) para la población.

Sin embargo, la evidencia muestra que el Estado aún tiene mucho por mejorar en cuanto a la ejecución de sus recursos. Esto se observa, por ejemplo, en el Reporte de Eficacia del Gasto Público de ComexPerú, un documento en el cual realizamos un seguimiento de la ejecución presupuestal de los sectores educación, transporte, salud, orden público y seguridad, agropecuario y saneamiento.

De acuerdo con la [séptima edición](#) del reporte, al primer trimestre de 2022, la inversión pública ejecutada por el Gobierno nacional fue apenas al 9% del presupuesto asignado. En el caso de los Gobiernos regionales, fue del 9%, y en los locales, del 13%. A nivel de los departamentos, se encontró que, en 22 de estos, la inversión pública de los Gobiernos regionales aún no superaba el 15% del presupuesto, y en los Gobiernos locales, tan solo 10 departamentos superan esta barrera.

Por consiguiente, es evidente que el enfoque por tutelar el fisco pasa no solo por una –justificada– preocupación por los ingresos al erario público, sino por un énfasis en la ejecución de dicho presupuesto. Casi a mediados de este año, el Ejecutivo

³ Ídem. Página 72.

⁴ Ídem. Página 10.

tan solo ha ejecutado el 33.4% de sus recursos presupuestados para este año. Los gobiernos regionales lo han hecho al 33.9%, y los locales apenas superan el 28% de ejecución en promedio. Mientras que tan solo el Gobierno Regional de Loreto supera el 40% de ejecución presupuestal, en términos de gobiernos regionales, los gobiernos locales de 6 de las 25 regiones superan en promedio el 30% de ejecución presupuestaria. La solución no pasa por darles más dinero, sino en tomar acciones que permitan que los recursos públicos sean ejecutados de manera eficiente en beneficio de la población.

Al solo concentrarse en el incremento de los impuestos, el Proyecto deja de lado las principales problemáticas que enfrenta el Perú en cuanto a tributación, como son la elevada informalidad y la baja productividad. De acuerdo con un estudio del Instituto Peruano de Economía (IPE), el cual adjuntamos a la presente carta, puesto que la estructura empresarial del país se concentra en las microempresas (más del 90% del total), los ingresos por medio de impuestos a las rentas empresariales y personales provienen de muy pocos contribuyentes, principalmente empresas grandes y trabajadores. Así, por ejemplo, el 42% de la recaudación del Impuesto a la Renta de tercera categoría en 2017 fue pagado por solo 280 empresas, mientras que el 90% de la recaudación de quinta categoría en 2018 fue pagado por el 8% de los trabajadores dependientes formales con mayores ingresos.

A su vez, según el IPE⁵, el Ministerio de Economía y Finanzas ha estimado que el incumplimiento del pago del Impuesto a la Renta es alrededor del 50%, y del Impuesto General a las Ventas, del 38%. Ello representa, en conjunto, pérdidas anuales de casi la mitad de los ingresos totales recaudados por el Estado.

Dado que estos problemas nunca han sido abordados, la presión tributaria ha permanecido prácticamente constante, según el estudio del IPE. Así, pasó del 13.75% del PBI en 1994 a 14.4% en 2019; a pesar inclusive de que el PBI per cápita del Perú se haya duplicado, y, más aún, que países con similar nivel de riqueza promedio en la región, como Brasil y Colombia, sí hayan alcanzado una mayor presión tributaria.

De esta manera, las medidas tributarias que deberían evaluarse serían aquellas destinadas a expandir la base tributaria, lo cual implica fortalecer la productividad y reducir la informalidad, además de disminuir el incumplimiento de pagos. Por el contrario, el Proyecto busca cobrar más impuestos a los pocos agentes que ya los pagan.

Ahora bien, carece de propósito gravar con IGV los bienes producidos o los servicios prestados por las empresas exportadoras dado que estos son destinados para consumo fuera del territorio nacional, En línea con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 055-99-EF, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 821, Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, este grava, exclusivamente, aquellos bienes consumidos dentro de dicho territorio:

⁵ <https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-facultades-legislativas/>

“Capítulo I

Del ámbito de aplicación del impuesto y del nacimiento de la obligación tributaria

Artículo 1º.- Operaciones Gravadas

El Impuesto General a las Ventas grava las siguientes operaciones:

- a) **La venta en el país** de bienes muebles;*
- b) **La prestación o utilización de servicios en el país;***
(...)”

Precisamente porque el IGV los grava en tanto consumidos en **territorio nacional**, es que las exportaciones no se hallan afectas. Cabe señalar que este escenario – que más se asemeja al de una inafectación- dista ampliamente de la figura de la exoneración tributaria, donde, pese a que se cumplan con los requisitos para el nacimiento de la obligación tributaria, la operación deja de gravarse.

Esto último no supone, sin embargo, que los bienes y servicios utilizados por los exportadores a lo largo de la cadena productiva hayan sido y sean –efectivamente- gravados con el IGV. Al ser consumidos en territorio nacional, se cumple el requisito de territorialidad y, por consiguiente, son gravados. Por esta misma razón es que las exportaciones, como tales, no están ni pueden estar sujetas a la afectación tributaria, pues no son consumidas en territorio nacional. De allí que el IGV acumulado se denomine Saldo a Favor del Exportador (SFE).

Cambiar la actual estructura del impuesto para gravar estas operaciones no solo supondría desnaturalizar al impuesto como tal, sino hacer que este forme parte del costo de producción de los exportadores. Como consecuencia, el incremento de los bienes y servicios exportados es inevitable, restándoles competitividad en mercados alrededor del mundo.

3. Sobre las contingencias constitucionales del Proyecto

De lo señalado en el apartado anterior se desprenden, además, una serie de contingencias constitucionales por las disposiciones del Proyecto, materializadas en violaciones al (i) principio de capacidad contributiva; (ii) principio de no confiscatoriedad; y, (iii) principio de igualdad ante la ley.

En efecto, de aprobarse el Proyecto, las empresas exportadoras serían tratadas de manera desigual con respecto a las demás empresas que venden bienes o prestan servicios en territorio nacional, dado que, a diferencia de estas, la exportadora no tendrá ninguna posibilidad de trasladar el impuesto al consumidor final, ni de recuperarlo a través de la devolución del SFE. Por el contrario, debería internalizarlo y asumirlo como costos extraordinarios producto de un uso desmedido de la potestad tributaria.

Lo anterior conlleva a la violación a los principios de capacidad contributiva y de no confiscatoriedad, contenidos en el artículo 74º de la Constitución. Esto, puesto que se estaría gravando en exceso a las empresas exportadoras, generándoles obligaciones tributarias fuera de la naturaleza de los tributos mismos, con la intención de gravarlas arbitrariamente. Con ello, el Proyecto generaría también un escenario anticompetitivo, en el que estas empresas deberían cargar con más

costos sin fundamentación alguna, dificultando subsistencia en el mercado, poniéndolas en riesgo de salir de este.

Por lo expuesto, queda acreditado que estaríamos ante un Proyecto inconstitucional en la medida que afecta los principios constitucionales tributarios, la igualdad ante la ley y la libertad de empresa, además de incumplir con los estándares mínimos del AIR, por lo que debe ser archivado.

Sin otro particular, quedamos de usted.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General