

Carta N° 410-2021/GG/COMEXPERU

Miraflores, 16 de diciembre de 2021

Congresista

SILVIA MONTEZA FACHO

Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Congresista de la República

Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley N° 00812/2021-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 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 llegar nuestra preocupación acerca del proyecto de ley de la referencia (en adelante, el "Proyecto"), que propone modificar el Código Tributario y el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo (en adelante, "el TUO") para facilitar el cobro del IGV generado por los servicios brindados a través de plataformas digitales de audio, video u otro contenido similar (en adelante, las "Plataformas"), y dispone que la administración tributaria pueda designar como agente de retención a las entidades financieras a través de las cuales se realice el pago de dichos servicios.

Al respecto, consideramos importante poner en su conocimiento los efectos negativos que acarrearía una eventual aprobación del Proyecto, ya que algunas de las disposiciones propuestas ya se encuentran recogidas en la normativa tributaria vigente, lo que podría implicar una sobrerregulación. Asimismo, es conveniente tomar en consideración la necesidad de realizar un análisis de impacto regulatorio y contemplar otros modelos de recaudación del IGV según experiencia y práctica internacional.

En ese sentido, exponemos a continuación los principales aspectos que deberían considerarse con relación al Proyecto, a fin de evitar la generación de incertidumbre jurídica, así como un desincentivo para el desarrollo de servicios de internet en Perú:

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 recientemente, 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.

En el caso del Proyecto, es preocupante que el análisis costo-beneficio se limite a señalar que no generará gasto al erario nacional por tener la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT competencia recaudatoria.

De la revisión de la exposición de motivos se aprecia que el legislador reconoce la necesidad de seguir un método de recaudación que evite sobrecargas para el sector privado a fin de no entorpecer sus operaciones. Así, señala que toda política fiscal aplicada a la economía digital debe ser muy bien formulada y revisada con el fin de evitar el cese tecnológico ante la sociedad.

En ese sentido, si bien el propio Proyecto dispone la necesidad de efectuar un AIR de las políticas fiscales a fin de evitar la sobreregulación y contar con sólida evidencia técnica, no se ha cumplido con identificar los costos que el Proyecto podría generar (por ejemplo, para las entidades financieras retenedoras del IGV), por lo que a fin de contar con un Proyecto que cumpla con los parámetros de proporcionalidad, la propuesta deberá considerar el impacto generado para todos los agentes afectados por la regulación.

2. Nos encontramos ante una sobre regulación:

El artículo 2 del Proyecto propone modificar los artículos 4 y 9 del TUO estableciendo que (i) la obligación tributaria nacerá con la utilización, por parte de personas naturales y

jurídicas, de servicios contratados o provistos mediante Plataformas por proveedores no domiciliados en la fecha en la que se realicen los cargos correspondientes mediante cualquier medio de pago a través de las entidades financieras; y (ii) las personas naturales y jurídicas obtendrán la calidad de contribuyentes cuando contraten con las Plataformas y que sean servicios prestados por proveedores no domiciliados en el país.

Al respecto, conviene señalar que los servicios prestados por proveedores no domiciliados en Perú a personas domiciliadas, como las Plataformas digitales no domiciliadas en Perú y que prestan servicios desde el extranjero, se encuentran gravados con el IGV, conforme a los artículos 1 y el inciso c) del artículo 3 del TUO¹. Ello implica que el usuario de tales servicios calificaría como contribuyente económico y jurídico, siendo este el sujeto obligado a asumir el costo del IGV. De la misma manera, de acuerdo con el artículo 9 del TUO², quienes califican como contribuyentes son las personas naturales y jurídicas que utilizan tales servicios prestados por proveedores no domiciliados.

Por otro lado, en el Proyecto se señala que los sujetos del impuesto, en calidad de contribuyentes, serían aquellas personas naturales y jurídicas que sean usuarios de "servicios contratados o provistos mediante plataformas digitales de audio, video u otro contenido similar, por proveedores no domiciliados". Sin embargo, tal redacción resulta imprecisa y, en vez de aclarar qué tipos de usuarios de servicios digitales serían los que califiquen como contribuyentes del IGV, propicia un espacio de sobrerregulación y de incertidumbre sobre qué deberá entenderse por "contenido similar" en el entorno digital y, por ende, encontrarse sujeto (o no) a la aplicación del presente Proyecto.

Adicionalmente a la contingencia anterior, tampoco debería quedar inadvertido que en dicho complicado proceso de determinar qué calificaría como "contenido similar" al audio y video en plataformas digitales, la norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario establece taxativamente que "en vía de interpretación no podrá crearse tributos (...) ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos de los señalados en la ley". Por ello, la redacción del ámbito de aplicación, tal como está planteada, deja muchas dudas y propiciaría inseguridad jurídica para los contribuyentes y los agentes recaudadores.

¹ Artículo 1.- 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;
 - c) Los contratos de construcción;
 - d) La primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos.
- (...)"

Artículo 3.- DEFINICIONES

Para los efectos de la aplicación del Impuesto se entiende por:

c) SERVICIOS:

"(...) El servicio es utilizado en el país cuando siendo prestado por un sujeto no domiciliado, es consumido o empleado en el territorio nacional, independientemente del lugar en que se pague o se perciba la contraprestación y del lugar donde se celebre el contrato."

² Artículo 9.- SUJETOS DEL IMPUESTO

9.1 Son sujetos del Impuesto en calidad de contribuyentes, las personas naturales, las personas jurídicas, las sociedades conyugales que ejerzan la opción sobre atribución de rentas prevista en las normas que regulan el Impuesto a la Renta, sucesiones indivisas, sociedades irregulares, patrimonios fideicomitidos de sociedades titulizadoras, los fondos mutuos de inversión en valores y los fondos de inversión que desarrollen actividad empresarial que:

(...)

- c) Utilicen en el país servicios prestados por no domiciliados."

Así, la modificación propuesta en el Proyecto a los artículos 4 y 9 del TUO resulta innecesaria y redundante, en vista que, del contenido de las referidas disposiciones, tal propuesta ya se encuentra adecuadamente regulada en la normativa vigente. Por el contrario, de pretender variarla mediante la fórmula legislativa del Proyecto, se generaría incertidumbre y sobreregulación tributaria que podría inclusive terminar obstaculizando el crecimiento e inversión de las Plataformas en el país.

3. Retención del IGV:

El Proyecto propone modificar el artículo 10 del Código Tributario, estableciendo que, dentro de la contratación de servicios provistos por las Plataformas, las entidades financieras podrán ser catalogadas como agentes de retención para la recaudación del impuesto.

Al respecto, conviene señalar que lo idóneo sería poder contar con un sistema de recaudación tributaria para el IGV que pueda adaptarse a los distintos modelos de negocio de las compañías de servicios digitales no domiciliadas. Así, en este mercado se tienen distintos modelos de negocio, tales como el “negocio a negocio” (B2B)³, el “negocio a consumidor” (B2C)⁴ o el “cliente a cliente” (C2C), por lo que deben plantearse distintos modelos de recaudación que permitan la retención del IGV sin mayores complicaciones y, que a su vez, faciliten a las compañías de servicios digitales no domiciliadas poder coadyuvar con los fines de recaudación del Estado.

Es importante tomar en consideración las políticas tributarias adoptadas en otros países con el propósito de evaluar y analizar si las propuestas planteadas son eficientes y resultan acordes a las recomendaciones de organismos internacionales.

- Colombia: En el caso de Colombia, por ejemplo, el Gobierno adoptó todas las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) relacionadas con los servicios digitales⁵. Así, si bien Colombia permite que las plataformas se encarguen de recaudar y pagar el Impuesto de Valor Añadido (IVA) a la autoridad tributaria⁶ —a través de la inscripción voluntaria en el Registro Único Tributario (RUT)⁷—, también incluye en su normativa tributaria que el IVA se recaude a través de entidades financieras como agentes retenedores⁸.

³ (Business to Business o B2B) Negocio a negocio. Consiste en el comercio electrónico entre empresas a través de Internet.

⁴ (Business to Consumer o B2C) Negocio a consumidor. Se refiere a la estrategia que desarrollan las empresas comerciales para llegar directamente al cliente o usuario final

⁵ Jorratt, Michel. Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital - Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Página 23. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Experiencias-internacionales-en-la-tributacion-de-la-economia-digital.pdf>

⁶ Resolución 51 de 2018, Procedimiento simplificado del impuesto sobre las ventas -IVA para prestadores de servicios desde el exterior. Disponible en: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%20000051%20de%2019-10-2018.pdf>

⁷ Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989

Artículo 437. Los comerciantes y quienes realicen actos similares a los de ellos y los importadores son sujetos pasivos

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales establecerá mediante resolución el procedimiento mediante el cual los prestadores de servicios desde el exterior cumplirán con sus obligaciones, entre ellas la de declarar y pagar, en su calidad de responsables cuando los servicios prestados se encuentren gravados.

⁸ Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989

Artículo 437-2. Agentes de retención en el impuesto sobre las ventas

- Costa Rica: De la misma manera, en Costa Rica se permite que las Plataformas paguen directamente el IVA a la administración tributaria mediante su inscripción ante un registro administrado por la autoridad tributaria, y solo en el caso que las Plataformas opten por no inscribirse, operará el sistema de retención o percepción a cargo de las entidades emisoras o administradoras de los medios de pago⁹.
- Uruguay: En este país, las empresas que prestan servicios digitales¹⁰ se encuentran gravadas con el IVA desde el año 2018. Con respecto a la administración de estos impuestos, el modelo uruguayo contempla que el obligado al pago del IVA sea la empresa no residente que suministra los servicios. Para ello, se dispone de un régimen simplificado de registro de los contribuyentes, que los libera de la obligación de designar un representante en el país y da validez a la documentación tributaria emitida bajo las normas del país de residencia. También se facilita el pago, permitiendo que para el IVA se haga una declaración anual, y admitiendo también que el pago sea en dólares y de forma trimestral.

Si bien en este último caso, no se regula la obligación de retener el impuesto por parte de las instituciones financieras o tarjetas de crédito o débito que facilitan la transacción, tanto la retención del IGV en los medios de pago, el de recaudo a través de agentes retenedores como el registro directo facultativo, son esquemas que pueden contribuir, según el modelo de negocio, a que los distintos prestadores de servicios digitales puedan coadyuvar a que se haga efectiva la recaudación de IGV, de acuerdo con su capacidad y tipo de operación.

Por lo anterior, solicitamos que se tome en consideración lo recomendado por la OCDE¹¹, con el propósito de que aquellos proveedores no residentes que tengan capacidad y posibilidad de cargar, recaudar y pagar el IGV de las operaciones realizadas en el ecosistema digital¹² puedan hacerlo.

Este modelo supone incluir ambas alternativas, vale decir, la posibilidad de contar con un registro especial y simplificado para no domiciliados, con el propósito de declarar y pagar

“Las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, y los demás que designe la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en el momento del correspondiente pago o abono en cuenta a los prestadores desde el exterior, de los siguientes servicios electrónicos o digitales, cuando el proveedor del servicio se acoja voluntariamente a este sistema alternativo de pago del impuesto:

a) Suministro de servicios audiovisuales (entre otros, de música, videos, películas y juegos de cualquier tipo, así como la radiodifusión de cualquier tipo de evento).

b) Servicios prestados a través de plataformas digitales. (...)”

⁹ Decreto N°41779 del 11 de junio de 2019, Reglamento de la Ley del IVA

Artículo 47.- Agentes perceptores y contribuyentes del impuesto en servicios digitales transfronterizos

2) Será contribuyente del impuesto el proveedor o intermediario del servicio o bien intangible, cuando estando domiciliado fuera del territorio nacional solicite su inscripción como contribuyente del impuesto ante la Administración Tributaria, mediante el procedimiento que la Administración Tributaria defina vía resolución general dictada al efecto. La constitución de esta inscripción no se presume como un establecimiento permanente. Una vez realizada la inscripción la Administración Tributaria eximirá de la obligación de percibir sobre sus operaciones, a los agentes de percepción.

¹⁰ Se encuentran gravados con el IVA, los servicios de transmisión de contenido audiovisual a través de internet, plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas u otros medios similares, así como también los servicios de intermediación de las plataformas multilaterales prestados a través de los mismos medios.

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital (2014). Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/Action-1-Digital-Economy-ESP-Preliminary-version.pdf>.

¹² Jorrott, Michel. Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital - Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Página 56. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Experiencias-internacionales-en-la-tributacion-de-la-economia-digital.pdf>.

el IGV correspondiente en forma directa, en dólares y con la posibilidad de hacerlo y en plazos mayores al mensual; y la posibilidad de proceder con la recaudación a través de agentes de retención o percepción designados por la autoridad tributaria, tales como medios de pago o entidades financieras, los mismos que ya se encontrarían previstos en el artículo 10 del Código Tributario. Ello sin perjuicio que se puedan designar más agentes que permitan que los proveedores no domiciliados que no puedan operar bajo el modelo de OCDE o bajo la retención a través de medios de pago o entidades financieras, puedan cumplir con la retención del IGV correspondiente.

Finalmente, independientemente de la fórmula legal final que se adopte, será necesario establecer un plazo razonable, de seis meses como mínimo, para su entrada en vigor. Ello con el propósito de que las empresas de tecnología y entidades financieras, de ser el caso, adapten su administración para el cumplimiento de lo previsto en el Proyecto.

Por lo anteriormente señalado y con la finalidad de velar por marcos regulatorios basados en evidencia y argumentos objetivos, consideramos que se debe realizar un AIR, así como evaluar las experiencias internacionales y recomendaciones emitidas por la OCDE en materia tributaria, según las consideraciones expuestas.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General