

Carta N° 378-2024/DE/COMEXPERU

Lima, 20 de diciembre de 2024

Congresista
ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA
Presidente de la Comisión de Economía, Banca,
Finanzas e Inteligencia Financiera
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 9658/2024-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo 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 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 en referencia (en adelante, “el Proyecto”), que crea el impuesto a las grandes empresas en el Perú, destinado para acortar brechas en materia de seguridad ciudadana. Al respecto, exponemos los siguientes argumentos que su despacho debe considerar para disponer su archivo:

- El Proyecto quebraría el principio constitucionalidad de no confiscatoriedad tributaria, seguridad jurídica y su deber de tutela de la seguridad pública.
- El nivel de inversión en seguridad y orden público no es ni eficiente ni suficiente en los gobiernos subnacionales. Urgen incentivos de ejecución presupuestaria.
- El Estado es el máximo encargado de la seguridad pública. Incluso si existiera necesidad por ampliar la recaudación (no existe en la actualidad), la solución no pasa por la creación de impuestos a las grandes empresas, sino por la promoción de la formalización a nivel nacional para aumentar la base contributiva.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

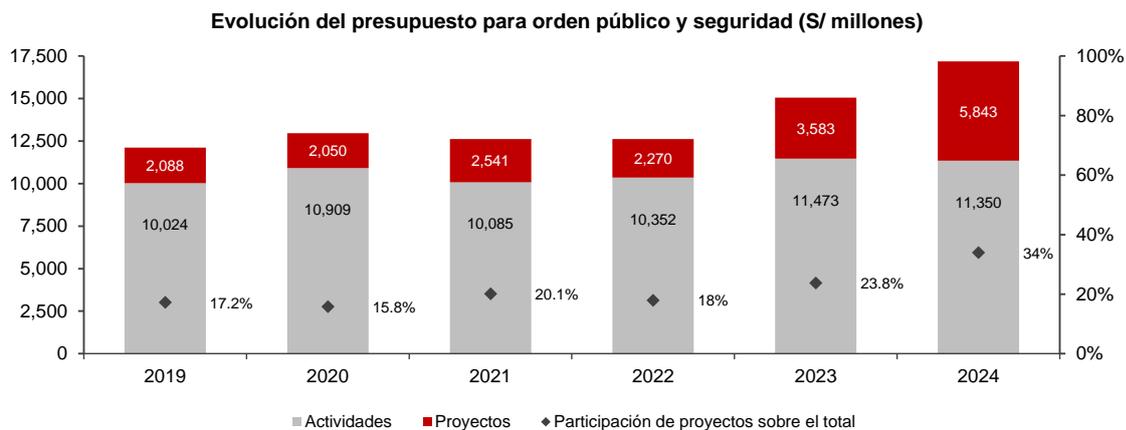
PROYECTO DE LEY N° 9658/2024-CR

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL IMPUESTO A LAS GRANDES EMPRESAS EN EL PERÚ DESTINADO PARA ACORTAR BRECHAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

1. Ejecución presupuestal en seguridad ciudadana.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el presupuesto público destinado al sector de orden público y seguridad, para el año 2024, ascendió a S/ 17,193 millones. Esto representa un máximo en los últimos 5 años. La mayoría del reciente incremento se asignó a inversión pública, en respuesta a la coyuntura del país.

Históricamente, la inversión pública en el sector orden público y seguridad representaba una proporción menor al 20% del presupuesto total. Esto aumentó considerablemente en los últimos años, cuando se asignaron S/ 5,843 millones, con lo cual representó el 34% del presupuesto, según el MEF.

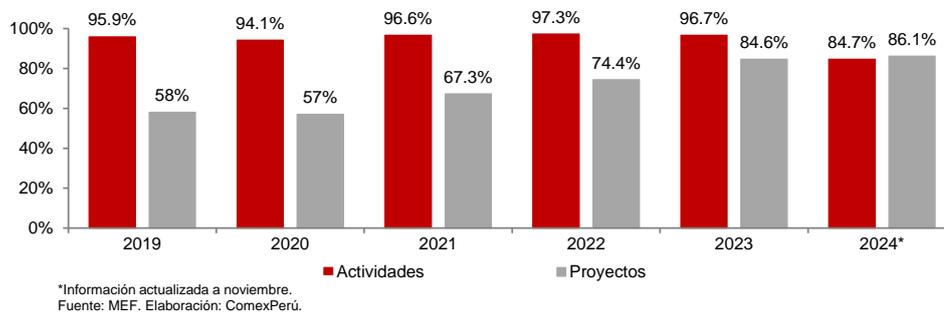


Fuente:MEF. Elaboración: ComexPerú.

La administración del presupuesto ha sido deficiente en años anteriores, donde se reportaba una menor ejecución de proyectos para combatir la inseguridad ciudadana. En 2019, apenas se utilizaron el 58% de los recursos destinados para dicho fin. En contraste, la ejecución de los recursos para actividades regulares del sector siempre se caracterizó por elevados niveles de cumplimiento.

Cabe resaltar que, la mayoría del progreso en ejecución del presupuesto para la inversión pública en el sector se explica por los esfuerzos del gobierno nacional, que a noviembre utilizó el 94.3% del monto programado para este año. El progreso fue menor en los gobiernos subnacionales, con resultados similares en el gobierno regional (66.6%) y las municipalidades (65.5%).

Evolución de la ejecución del presupuesto para orden público y seguridad



Esto sugiere que los elevados niveles de inseguridad que actualmente enfrenta el país son la consecuencia del abandono de la inversión pública en el sector. Recién en los últimos años se asignaron mayores recursos y se observó una mejor gestión. Inclusive, entre 2022 y 2024 el presupuesto asignado se duplicó.

Sin perjuicio de ello, lo anterior, como se explica, no ha significado que (i) el nivel de ejecución del presupuesto en materia de seguridad sea el adecuado, (ii) lo ejecutado no se ve reflejado en una mayor sensación de seguridad para la población e (iii) incluso con un mayor presupuesto, sigue existiendo una brecha importante de inejecución presupuestal, al menos a nivel subnacional.

En esa línea, el Estado debe gestionar con celeridad los proyectos antiguamente programados y los nuevos. Al respecto, 11 proyectos de orden público y seguridad superan los S/ 500 millones de costo actualizado, según el ministerio de Economía y Finanzas (MEF). De los 11, nueve se encuentran activos, uno cerrado, y uno desactivado permanentemente. Asimismo, 10 son gestionados por el gobierno nacional y uno por el gobierno regional, lo que sostiene la idea de que el nivel subnacional de gobierno no sostiene prioridad en materia de seguridad pública.

De los nueve proyectos activos, solo seis registran avance en la ejecución de su presupuesto. De estos últimos, cinco proyectos empezaron a ejecutarse a partir de 2021 en adelante, y solo uno inició en 2015, siendo el mejoramiento del servicio de control de disturbios civiles a nivel nacional. Esta obra tiene un costo actualizado de S/ 698 millones, de los cuales se ejecutaron S/ 98 millones, equivalente al 14.1% de la obra. Es decir, el avance promedio anual del proyecto es del 1.57%.

El proyecto más grande del sector es la creación de un centro de comando para la seguridad pública en Lima metropolitana y el Callao, con un costo de S/ 1,632 millones. Sin embargo, este proyecto está desactivado permanentemente. Así, se evidencia el interés del Ejecutivo y gobiernos subnacionales por la ejecución presupuestal en materia de seguridad y orden público.

No obstante, es necesario priorizar el presupuesto dentro del mismo sector, debido a que una asignación concentrada en actividades regulares resultó ser insuficiente para atender las necesidades del país.

De lo anterior se desprende que el problema no va tanto por falta de recursos, sino por su mala gestión. Esto solo demuestra que el sustento del Proyecto no es el correcto.

2. Revisión jurídica de la propuesta.

El Estado, en la actualidad, cuenta con la responsabilidad constitucional de velar por la seguridad ciudadana, tal como lo establece el artículo 58° de la Constitución Política del Perú (en adelante, “la Constitución”):

*“Artículo 58°. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, **seguridad**, servicios públicos e infraestructura (énfasis añadido)”.*

Según lo anterior, la seguridad ciudadana supone una protección brindada por el Estado en colaboración con la sociedad, a fin de que sus derechos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o sean reparados en caso de vulneración¹. Bajo esta consideración, resulta innegable que la protección de la seguridad pública se encuentra en manos del Estado.

En ese sentido, resulta razonable que requiera de los recursos necesarios para garantizar niveles mínimos de seguridad, a través de la contratación de bienes y recursos humanos. No obstante, ello es dependiente de lo expuesto con anterioridad: la eficiente gestión y ejecución de los recursos que actualmente existen no se ve reflejado en la realidad. Bajo ningún supuesto, así, un incremento de la base imponible supone directamente una mejora en la seguridad ciudadana.

Podríamos, por otro lado, encontrarnos frente a una infracción de un deber constitucional a cargo del Ejecutivo. Ante esta situación, correspondería que se promueva el cumplimiento de este deber.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta cuestionable el propio hecho de determinar un impuesto a un selecto grupo de contribuyentes. Lo que parecería una loable intención de velar por la seguridad ciudadana, más bien podría quebrar el principio de no confiscatoriedad de los tributos, estipulado en el artículo 74° de la Constitución:

*“Artículo 74°. Los tributos se crean, modifican o derogan (...). **Ningún tributo puede tener un carácter confiscatorio** (...). No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo (énfasis añadido)”.*

Si bien el Estado vela por la satisfacción de necesidades sociales, y se vale de recursos públicos generalmente obtenidos a través del ejercicio de la potestad tributaria², ello no puede suponer que la misma se configure como una potestad absoluta y arbitraria. Es cierto que el tributo, como límite al derecho de propiedad, modula a este último para ser adoptado por el Estado sin compensación alguna³; y en tanto ello es así, el principio de no confiscatoriedad tributaria se constituye como un límite al arbitrario ejercicio del Estado para imponer tributos⁴.

¹ Expediente N° 03455-2021-PA/TC

² Medina, María del Rosario (2018). La confiscatoriedad tributaria como exacción desproporcionada. XIV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE.

³ García de Enterría, Eduardo (2004). Curso de Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Civitas.

⁴ Sotelo Castañeda, Eduardo (2007). Notas sobre el principio de no confiscatoriedad en materia tributaria. Derecho y Sociedad N° 29.

A la luz de lo establecido por el Proyecto, sin embargo, no existe una justificación concreta respecto del incremento del impuesto y una mayor afectación confiscatoria a los bienes de los sujetos pasivos identificados. Más aun, cuando, por lo expuesto en el acápite anterior, existen recursos presupuestarios para la protección de la seguridad pública sin ejecutar. Ello solo supone una desproporcionalidad de la medida propuesta y una irrazonable relación establecida (“a mayor presupuesto, mayor seguridad pública”).

Sin perjuicio de lo anterior, al encontrarnos frente a un segmento específico de empresas catalogadas como grandes, la posibilidad de que estas hayan firmado un Convenio de Estabilidad Jurídica (en adelante, “los CEJ”) con el Estado es bastante grande.

Los CEJ son instrumentos administrativos otorgados por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (en adelante, “ProInversión”), que se materializan a través de contratos con el Estado en los que se estabilizan garantías (en su mayoría tributarias) aplicables a los inversionistas⁵⁶.

En ese sentido, queda estabilizado el régimen tributario de la empresa beneficiaria al momento de suscripción de dicho CEJ. Su modificación normativa supondría el rompimiento de la voluntad estatal manifestada en dicho convenio (sin mencionar el sometimiento a la jurisdicción arbitral producto de dicha vulneración) y la seguridad jurídica, en general, de la inversión privada en el país.

Sin duda alguna, este proyecto no se acoge a las disposiciones constitucionales establecidas, por lo que no debería ser tomado en consideración por su despacho.

3. 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, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso 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

⁵ Decreto Legislativo N° 662, que otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías.

⁶ Decreto Legislativo N° 757, que aprueba Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada.

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 garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejorará su debate y, de ser viable, su aprobación.

La principal propuesta del Proyecto se centra en la creación de un impuesto del 0.5% sobre la utilidad neta de las consideradas grandes empresas. Al respecto, ni su articulado ni su Exposición de Motivos fundamentan la razón de tal porcentaje. No existe evidencia que garantice que un incremento de la base tributaria en 0.5% asegure, a mediano o largo plazo, un mayor nivel de seguridad pública. Lo anterior solo supone el limitado estudio o arbitrariedad del legislador en su proposición normativa, sin considerar los niveles de afectación a los bienes de los sujetos pasivos.

¿Necesariamente un incremento en la recaudación implica una mayor seguridad ciudadana? De lo anteriormente expuesto, consideramos una respuesta negativa. El legislador debe tener en claro que no se trata de un problema de presupuesto, que de hecho existe, sino de una mala gestión de recursos por parte, como se expuso, de los gobiernos regionales y locales.

Incentivos de ejecución presupuestaria, como un programa de reconocimiento nacional de mejores ejecutores o el otorgamiento de bonos por rendimiento de la ejecución presupuestaria podrían constituirse como mejores alternativas a la creación de un nuevo impuesto.

Incluso, tal como se señala en la Exposición de Motivos, podría recurrirse al mecanismo de Obras por Impuestos (en adelante, "OxI") para facilitar la inversión, al menos, de infraestructura de seguridad. Ello supondría que los niveles de gobierno mantendrían su nivel presupuestal y, a su vez, se beneficiarían de la obra ejecutada por el sector privado en materia de seguridad. Ello implica una mayor disponibilidad de capital para ejecutar el presupuesto en medidas complementarias o igualmente importantes ya no solo en materia de seguridad, sino en lo que el ordenamiento les determine como obligación.

No se debe dejar de considerar que la imposición de un impuesto supone, inevitablemente, una caída en la competitividad. El dinero que sería destinado a la mejora de procesos productivos, innovación el incremento de la calidad de bienes o servicios se vería destinado, a la luz de las disposiciones del Proyecto, al cumplimiento tributario.

Podría afirmarse que gracias a ello las grandes empresas también verían beneficiados sus negocios en tanto podría reducirse el nivel de inseguridad y las proyecciones por mermas de productos/servicios. No obstante, es posible identificar dos complicaciones a dicha proposición: (i) tal cual se ha presentado anteriormente, incluso con el nivel presupuestario actual no se refleja una mejora sino un deterioro de la seguridad pública; y (ii) en el supuesto en el que pueda ejecutarse dicho presupuesto, los resultados no se verían sino a largo plazo. Este último punto toma mayor relevancia en tanto existen en el mercado opciones de seguridad que suponen un menor costo esperado para las empresas que esperar a la concreción de resultados a cargo del Estado.

Lo anterior solo se alinearía a una lista de medidas del Estado (económicas, tributarias, laborales y regulatorias) que desincentivarían la competitividad y reducirían la inversión privada en nuestro país.

Esta última premisa encuentra sustento si observamos que, parecería, el legislador encubriría un incremento del Impuesto a la Renta, (actualmente de 29.5%), con el objetivo de ampliar la base tributaria, en tanto el Proyecto pretende que el nuevo impuesto sea de 0.5% de la utilidad neta de las empresas. Esto supone la evasión de una modificación directa del Decreto Supremo N° 179-2004-EF, Texto Único Ordenado del Impuesto a la Renta. Lo anterior, a nuestro juicio, se trata de una modificación a conveniencia política, no necesariamente eficiente. Asimismo, como detallamos anteriormente, se vulneraría el artículo 79° de la Constitución, en tanto los representantes al Congreso no pueden aprobar tributos con fines predeterminados.

Si el – cuestionable – objetivo del legislador es aumentar la recaudación, debe comprender que la creación de impuestos no es sino añadir un problema más al cumplimiento tributario. Mientras un empresario o emprendedor denote que es menos costoso constituirse como informal que formalizarse (el régimen en nuestro país), es evidente que tomará la decisión de ser o mantenerse como informal.

En tanto no se promueva e incentive la formalización, la base tributaria seguirá siendo ínfima en comparación al nivel de informalidad existente en nuestro país. Es importante que desde el Congreso se tenga esto en consideración, en beneficio no solo de la seguridad ciudadana, sino del resto de obligaciones constitucionalmente establecidas para el Estado en relación con la población.

4. Conclusiones.

En anterior a los argumentos anteriores, estimamos pertinente rechazar la propuesta legislativa, y solicitar con sumo respeto a su despacho su archivo, por las siguientes consideraciones:

- El Proyecto quebraría el principio constitucionalidad de no confiscatoriedad tributaria, seguridad jurídica y su deber de tutela de la seguridad pública.
- El nivel de inversión en seguridad y orden público no es ni eficiente ni suficiente en los gobiernos subnacionales. Urgen incentivos de ejecución presupuestaria.
- El Estado es el máximo encargado de la seguridad pública. Incluso si existiera necesidad por ampliar la recaudación (no existe en la actualidad), la solución no pasa por la creación de impuestos a las grandes empresas, sino por la promoción de la formalización a nivel nacional para aumentar la base contributiva.