

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el Proyecto de Ley 13317/2025-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Víctor Seferino Flores Ruíz, que propone la «Ley que modifica la Ley 31665, Ley que prorroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales».

Luego de la exposición y debate en la Séptima Sesión Extraordinaria, de fecha 28 de noviembre de 2025, se acordó por MAYORÍA/UNANIMIDAD la aprobación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13317/2025-CR, que propone la «Ley que modifica la Ley 31665, Ley que prorroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales».

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 13317/2025-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 24 de noviembre de 2025 y fue decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente, el 25 de noviembre de 2025.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 13317/2025-CR tiene por objeto prorrogar el plazo de autorización a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), para que esta continúe con sus funciones de Entidad de Registro o Verificación para el Estado Peruano (EREP), con la finalidad de contribuir con las medidas de facilitación del cumplimiento tributario y aduanero, así como dinamizar la emisión y gestión de certificados digitales a favor de los medianos y pequeños contribuyentes.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13317/2025-CR, que propone la «Ley que modifica la Ley 31665, Ley que proroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales»

Bajo este contexto, el artículo 3 de la propuesta legislativa plantea prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2027 el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, siendo que, a partir del 01 de enero de 2028, la Sunat podrá continuar con sus funciones de EREP, siempre que haya cumplido con el procedimiento de acreditación respectivo ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales¹.
- Decreto Legislativo 1370, Decreto Legislativo que modifica la Ley N.º 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales y el Decreto Ley N.º 25632, Ley Marco de Comprobantes de Pago².
- Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022³.
- Ley 31665, Ley que proroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales⁴.
- Ley 31965, Ley que modifica la Ley 31665, Ley que proroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales, para ampliar dicho plazo⁵.

¹ En adelante, la Ley 27269.

² En adelante, el Decreto Legislativo 1370.

³ En adelante, la Ley 31365.

⁴ En adelante, la Ley 31665.

⁵ En adelante, la Ley 31965.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13317/2025-CR, que propone la «Ley que modifica la Ley 31665, Ley que proroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales»

- Decreto Ley 25632, que establece la Obligación de emitir Comprobantes de Pago en las Transferencias de Bienes, en Propiedad o en Uso, o en Prestaciones de Servicios de cualquier Naturaleza⁶.

IV. OPINIONES SOLICITADAS

Se solicitaron opiniones a las entidades que se detallan a continuación, de acuerdo con los documentos siguientes:

Documento	Entidad	Fecha
Oficio N.º 0752-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Ministerio de Economía y Finanzas	26/11/2025
Oficio N.º 0753-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	26/11/2025
Oficio N.º 0754-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	26/11/2025

V. OPINIONES RECIBIDAS

A la fecha de elaboración del presente documento, no se han recibido respuestas de las entidades a las que se les solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley 13317/2025-CR. Sin embargo, con el objetivo de seguir impulsando el proceso legislativo y dada la importancia de abordar con prontitud los asuntos planteados en la propuesta legislativa, se procede con la elaboración del presente dictamen.

Opiniones ciudadanas

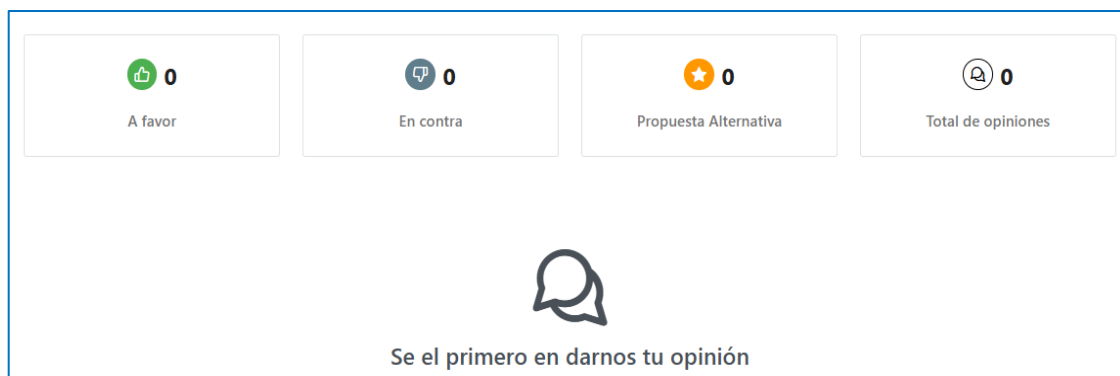
De la revisión del portal institucional del Congreso de la República, a la fecha de elaboración del presente dictamen, no se han recibido opiniones ciudadanas sobre el Proyecto de Ley 13317/2025-CR.

⁶ En adelante, la Ley Marco de Comprobantes de Pago.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13317/2025-CR, que propone la «Ley que modifica la Ley 31665, Ley que proroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales»

Gráfico 1

Opiniones ciudadanas sobre el Proyecto de Ley 13317/2025-CR



Fuente: Congreso de la República

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

De conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Adicionalmente, su artículo 59 establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, debiendo brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad, debiendo promover las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Asimismo, y como parte de los principios generales del régimen económico del que también forman parte los artículos citados en el párrafo precedente, el artículo 61 de la Constitución Política del Perú señala que el Estado facilita y vigila la libre competencia, combatiendo toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.

Ahora bien, la Ley 27269 regula la utilización de la firma electrónica, otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad, debiendo entenderse por firma electrónica cualquier símbolo basado en medios electrónicos utilizado o adoptado por una parte

con la intención precisa de vincularse o autenticar un documento cumpliendo todas o algunas de las funciones características de una firma manuscrita.

Seguidamente, el artículo 3 de la anotada ley indica que la firma digital es aquella firma electrónica que utiliza una técnica de criptografía asimétrica, basada en el uso de un par de claves único, que asocian una clave privada y una clave pública relacionadas matemáticamente entre sí, de tal forma que las personas que conocen la clave pública no puedan derivar de ella la clave privada.

Dado que las firmas digitales son las generadas a partir de un certificado digital —que, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 6 de la Ley 27269, es el documento electrónico generado y firmado digitalmente por una Entidad de Certificación, la cual vincula un par de claves con una persona determinada confirmando su identidad—, el artículo 12 de la aludida ley prevé que la Entidad de Certificación cumple con la función de emitir o cancelar certificados digitales, así como brindar otros servicios inherentes al propio certificado o aquellos que brinden seguridad al sistema de certificados en particular o del comercio electrónico en general.

Al respecto, si bien una Entidad de Certificación emite, gestiona y cancela certificados digitales, es importante resaltar también la participación de las denominadas Entidades de Registro o Verificación, que se enfocan en verificar la identidad del solicitante y sus datos. Así, según lo dispone el artículo 13 de la Ley 27269, la Entidad de Registro o Verificación (privada o del Estado peruano) cumple con la función de: (i) levantamiento de datos y comprobación de la información de un solicitante de certificado digital; (ii) identificación y autenticación del suscriptor de firma digital; (iii) aceptación y autorización de solicitudes de emisión de certificados digitales; y, (iv) aceptación y autorización de las solicitudes de cancelación de certificados digitales.

De otro lado, cabe mencionar que la Ley Marco de Comprobantes de Pago establece la obligación de emitir comprobantes de pago en las transferencias de bienes (en propiedad o en uso), o en las prestaciones de servicios de cualquier naturaleza. Asimismo, indica que la Sunat señalará, entre otras, las obligaciones relacionadas con los comprobantes de pago a que están sujetos los obligados a su emisión, las

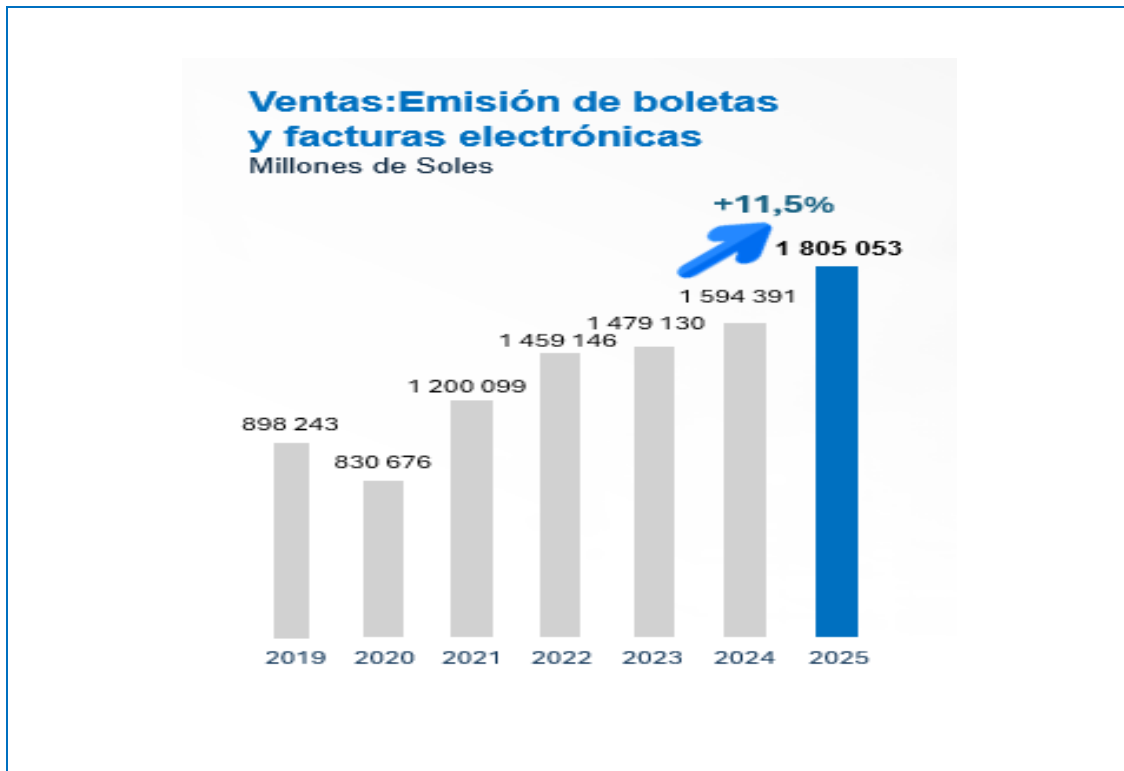
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13317/2025-CR, que propone la «Ley que modifica la Ley 31665, Ley que proroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales»

características y los requisitos mínimos, los mecanismos de control para la emisión o utilización de comprobantes de pago, incluyendo la determinación de los sujetos que deberán o podrán utilizar la emisión electrónica.

Sobre este último aspecto en particular, la Sunat ha regulado la emisión electrónica de los comprobantes de pago, como parte importante de su estrategia de formalización y reducción de costos de cumplimiento, para así ampliar la base tributaria y formalizar la economía nacional. De hecho, el sistema de emisión electrónica de comprobantes de pago también representa un ahorro significativo de costos de cumplimiento para los contribuyentes, generándoles valor a sus negocios.

Gráfico 2

*Ventas sustentadas en boletas y facturas electrónicas
(en millones de soles)*



Fuente: Sunat

Pues bien, nótese que el uso del certificado digital es un componente esencial para la emisión electrónica de comprobantes de pago, dado que la firma digital confeccionada con este certificado le otorga al comprobante de pago electrónico un mecanismo, legalmente reconocido en el país, que asegura la integridad y el no repudio (no rechazo) del referido documento electrónico.

Por ende, si bien la Sunat ha logrado avances significativos en la masificación del uso de los comprobantes de pago electrónicos, como herramienta destinada a mejorar el cumplimiento tributario, este proceso ha conllevado mayores desafíos en la etapa de implementación para empresas de menor tamaño, debido al volumen de contribuyentes y al costo asociado a la obtención de los certificados digitales.

Es así como, con la finalidad de atender esta alta demanda, mediante el artículo 1 del Decreto Legislativo 1370 se modificó la Ley 27269, incorporándose la cuarta disposición complementaria, transitoria y final, a fin de autorizar temporalmente a la Sunat, hasta el 30 de junio de 2020, para ejercer funciones de EREP, en tanto culmine su procedimiento de acreditación respectivo ante el Indecopi. A su vez, se le autorizó a asumir los costos de los certificados digitales otorgados gratuitamente a los sujetos, personas naturales o jurídicas, que generen ingresos netos anuales de hasta 300 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Luego, dicho plazo fue prorrogado sucesivamente mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo 1462, la octogésima quinta disposición complementaria final de la Ley 31365, el artículo 3 de la Ley 31665 y el artículo único de la Ley 31965, encontrándose vigente hasta el 31 de diciembre de 2025.

Desde su implementación hasta agosto de 2025, esta medida ha permitido otorgar de manera gratuita 243 567 certificados digitales tributarios a contribuyentes con ingresos netos anuales de hasta 300 UIT, quienes —de haberlos adquirido con sus propios recursos— habrían asumido un costo total estimado de S/ 172 millones aproximadamente.

Se observa, entonces, el impacto significativamente positivo de la medida, especialmente para los contribuyentes con menores ingresos, lo que ha contribuido al proceso de formalización de diversos sectores económicos. Sin embargo, aún existe un universo relevante de pequeños contribuyentes que, progresivamente, se incorporarán a la emisión de comprobantes de pago y documentos electrónicos, incluyendo a aquellos pertenecientes al Nuevo Régimen Único Simplificado (Nuevo RUS) que opten por emitir boletas de venta electrónicas, los contribuyentes que migren del Nuevo RUS a otro régimen tributario en el que corresponda emitir facturas electrónicas, y los nuevos inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) a cargo de la Sunat que se afecten al Régimen Especial de Renta, Régimen MYPE Tributario o Régimen General de Renta.

Por tal motivo, resulta pertinente y necesario prorrogar la facultad de la Sunat para actuar como EREP por 2 años adicionales, lo que se fundamenta en una evaluación continua de la realidad económica y tecnológica del país, así como en el mandato constitucional que obliga al Estado a facilitar la libre competencia y estimular la creación de riqueza, garantizando oportunidades a los sectores desiguales tales como los vinculados con los contribuyentes de menores ingresos.

Respecto a ello, cabe recordar que, bajo el marco de la Ley 27269, se estableció que el certificado digital es un componente sustancial para la emisión electrónica de comprobantes de pago, pues vincula un par de claves con una persona determinada confirmando su identidad, pero la implementación práctica de este sistema reveló una barrera de mercado significativa: el alto costo de los certificados digitales privados y una infraestructura de registro privada insuficiente para atender la demanda masiva a nivel nacional, lo que generaba costos de transacción que desincentivaban la formalización.

Por tanto, la problemática que esta prórroga busca mitigar ha evolucionado de ser una cuestión meramente técnica a una de supervivencia económica y equidad tributaria. Originalmente, el Decreto Legislativo 1370 identificó que el costo de cumplimiento en el Perú era desproporcionadamente alto (mínimo 83 dólares anuales) frente a estándares regionales como los de Chile o México, distorsión que afectaba la competitividad de las micro y pequeñas empresas.

Esta situación se agravó drásticamente con la crisis sanitaria del COVID-19, contexto que sustentó el Decreto Legislativo 1462, donde la paralización de la actividad económica hizo evidente que la facturación electrónica era vital para la reactivación y la reducción de costos operativos mediante la eliminación de flujos físicos. En la actualidad, la necesidad de que la Sunat continúe como EREP responde a principios de equidad vertical y capacidad contributiva, dado que la obligación de facturar electrónicamente se extiende progresivamente a segmentos más vulnerables —como los contribuyentes con menores ingresos y sujetos del Nuevo RUS— en donde el Estado debe evitar que el costo de la formalidad sea regresivo.

En este sentido, facilitar el certificado digital mediante la infraestructura de la Sunat garantiza que los contribuyentes con menor capacidad económica no enfrenten barreras de entrada al mercado formal, equilibrando las cargas del cumplimiento tributario.

La pertinencia de mantener a la Sunat en este rol se sostiene también en el principio de simplificación administrativa y economía procedimental. La Administración Tributaria ya posee procedimientos y sistemas de identificación y levantamiento de datos, que son técnicamente compatibles con las funciones de una EREP. Obligar, entonces, al contribuyente a tramitar su RUC ante la Sunat y, paralelamente, validar su identidad ante una Entidad de Registro o Verificación privada pagando por ello, constituiría una duplicidad de trámites ineficiente.

Al aprovechar la capacidad instalada de la Sunat, se logra una interoperabilidad que reduce la carga burocrática sobre el ciudadano y optimiza el gasto público, pues resulta fiscalmente más eficiente utilizar la infraestructura estatal existente —que opera con costos marginales decrecientes— que implementar, por ejemplo, subsidios directos o bonos para la compra de certificados privados, lo cual generaría mayores costos de gestión para el Estado.

Asimismo, esta medida refuerza la seguridad jurídica y la lucha contra la evasión fiscal. Al actuar la Sunat como EREP, mantiene un control directo sobre la identidad digital del

contribuyente desde la emisión del certificado, lo cual es fundamental para mitigar el riesgo de suplantación de identidad y la proliferación de Sujetos Sin Capacidad Operativa (SSCO)⁷ que emiten facturas falsas. Además, la validación directa por parte de la Administración Tributaria mejora la trazabilidad de las operaciones económicas y permite una gestión más eficiente de los riesgos tributarios, facilitando la detección oportuna de inconsistencias y operaciones no reales.

De este modo, la masificación de comprobantes de pago electrónicos no solo facilita el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, sino que también repercute favorablemente en el incremento sostenido de la recaudación, compensando los costos de implementación de la medida.

En vista de lo expuesto, la presente prórroga hasta el 31 de diciembre de 2027 ofrece un horizonte temporal razonable y necesario para consolidar la transformación digital del Estado sin fricciones con el sector emprendedor del país. Este plazo permitirá que la Sunat continúe cerrando la brecha de formalización en los sectores más pequeños sin interrumpir el servicio.

Por último, el diseño de la propuesta establece una condicionalidad clara: para continuar operando a partir del 1 de enero de 2028, la Sunat deberá estar plenamente acreditada, asegurando así que, a largo plazo, el servicio público cumpla con los mismos estándares técnicos internacionales que el sector privado, cerrando el ciclo de excepcionalidad, pero habiendo garantizado la inclusión digital de cientos de miles de contribuyentes.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa no demanda recursos adicionales al Estado, toda vez que lo que se pretende es prorrogar una medida que ya cuenta con financiamiento y su aprobación beneficiará a los contribuyentes de menores ingresos. De hecho, según

⁷ A que se refiere el Decreto Legislativo 1532, que regula el Procedimiento de Atribución de la Condición de Sujeto Sin Capacidad Operativa.

estimaciones de la Sunat, para los años 2026 y 2027 se proyecta otorgar la cantidad de 180 000 certificados digitales tributarios.

Adicionalmente, los costos de implementación de la medida se verán compensados por los beneficios esperados, consistentes en mayores ingresos tributarios para financiar las políticas públicas y actividades del Estado. De igual manera, la masificación del uso de los comprobantes de pago electrónicos permitirá mejorar los servicios tributarios que la Sunat brinda a la ciudadanía, de modo que se facilite y simplifique las actividades de miles de contribuyentes.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 13317/2025-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 31665, LEY QUE PRORROGA EL PLAZO
ESTABLECIDO EN LA CUARTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA,
TRANSITORIA Y FINAL DE LA LEY 27269, LEY DE FIRMAS Y CERTIFICADOS
DIGITALES**

Artículo único. Modificación de los artículos 1 y 3 de la Ley 31665, Ley que prorroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales

Se modifican los artículos 1 y 3 de la Ley 31665, Ley que prorroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto prorrogar el plazo de autorización a la **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13317/2025-CR, que propone la «Ley que modifica la Ley 31665, Ley que proroga el plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de firmas y certificados digitales»

(SUNAT) para continuar con sus funciones de Entidad de Registro o Verificación **para el Estado Peruano (EREP)**, regulado en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.

Artículo 3. Prórroga del plazo establecido en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales

- 3.1. Se prorroga hasta el 31 de diciembre de **2027** lo dispuesto en la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.
- 3.2. A partir del 1 de enero de **2028**, la **SUNAT** puede continuar con sus funciones de **EREP**, siempre que haya cumplido con **el** procedimiento de acreditación respectivo ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).
- 3.3. **El INDECOPI**, a partir de la fecha señalada en el **párrafo 3.2**, cuenta con un plazo máximo de **ciento veinte** días hábiles para culminar **el referido procedimiento de acreditación**, sin perjuicio de lo **indicado** en el artículo 67 del Reglamento de la Ley 27269, **Ley de Firmas y Certificados Digitales**, aprobado mediante el Decreto Supremo 052-2008-PCM.
- 3.4. **La SUNAT**, una vez **que cuente con la acreditación** como **EREP**, puede continuar celebrando los acuerdos **a** que se refiere el segundo párrafo de la cuarta disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, al igual que toda EREP acreditada”.

Salvo mejor parecer

Dese cuenta

Sala de la Comisión

Lima, 28 de noviembre de 2025