



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ"

KURT BURNEO FARFÁN
MINISTRO

Lima,

17 NOV. 2022



OFICIO N° 1836 -2022-EF/10.01

Firmado Digitalmente por
YEPES SALÁZAR Miryam
Emily FAU 20131370645
soft
Fecha: 25/10/2022
19:21:08 COT
Motivo: Doy V° B°

Señor
ESDRAS RICARDO MEDINA MINAYA

Presidente

Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N – Lima

Presente.-



Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1404/2021-CR

Referencia: a) Oficio N° 676-PL1404-2021-2022-CPMPEC-CR
b) Oficio N° 675-PL1404-2021-2022-CPMPEC-CR
c) Oficio N° 0047-2022-2023-CPMPEC-PO/CRM

Firmado Digitalmente por
CONTRERAS MIRANDA
Alex Alonso FAU
20131370645 soft
Fecha: 16/11/2022
21:03:39 COT
Motivo: Doy V° B°

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1404/2021-CR, Ley del Joven Empresario.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 0171-2022-EF/61.01, elaborado por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, el cual consolida la opinión institucional de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

INFORME N° 0171-2022-EF/61.01

Para : Señor
ALEX CONTRERAS MIRANDA
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 1404/2021-CR, Ley del Joven Empresario.

Referencia : a) Oficio Múltiple N° D000618-2022-PCM-SC (HR 037643-2022)
b) Oficio N° 675-PL 1404-2021-2022-CPMPEC-CR
c) Memorando N° 0345-2022-EF/54.02
d) Informe N° 0115-2022-EF/54.02
e) Informe N° 039-2022-EF/52.03
f) Oficio N° 676-PL1404-2021-2022-CPMPEC-CR (HR 033860-2022)
g) Memorando N° 0042-2022-EF/65.02
h) Oficio N° 0047-2022-2023-CPMPEC-PO/CRM

Fecha : Lima, 25 de octubre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al asunto y a los documentos de la referencia, a fin de remitir el presente informe que consolida la opinión de la Dirección General de Abastecimiento, de la Dirección General de Tesoro Público, de la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado, y de esta Dirección General:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento a) de la referencia, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita a este ministerio opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1404/2021-CR, Ley del Joven Empresario¹, el cual les fuera remitido a través del documento b) por la Presidencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República.
- 1.2 Por medio del documento de la referencia c), la Dirección General de Abastecimiento remite al Viceministro de Hacienda su opinión sobre el Proyecto de Ley, contenida en el documento d) de la referencia.
- 1.3 Asimismo, a través del documento de la referencia e), la Dirección General del Tesoro Público emite opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.4 Mediante el documento f) de la referencia y reiterado por el documento h), la Presidencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, solicita a este Ministerio la opinión técnico legal del Proyecto de Ley.
- 1.5 Mediante el documento g) de la referencia la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado, advierte que no tiene competencia sobre las

¹ En adelante, el “Proyecto de Ley”.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

materias señaladas en el Proyecto de Ley, y en dicho contexto, no le corresponde emitir pronunciamiento sobre el particular.

II. ANÁLISIS

DE LA OPINIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS:

A. Del Proyecto de Ley

2.1. De acuerdo con los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley, este tiene por objeto establecer el marco legal que propicie la creación de empresas constituidas por jóvenes entre los 18 y 29 años, a fin de generar fuentes de trabajo que contribuyan con éxito al desarrollo de la economía nacional dentro de una economía social de mercado.

2.2. Para cumplir con dicho objetivo, el artículo 3 del Proyecto de Ley plantea beneficios, tales como:

- Las empresas constituidas por personas jóvenes estarán exoneradas del pago del impuesto a la renta por 2 años, siempre que las utilidades sean reinvertidas en la empresa para el desarrollo de la actividad económica. Esta exoneración podrá ampliarse por 3 años adicionales, si el personal que se mantiene en planillas se encuentra constituido por lo menos por el 60% de jóvenes.
- Devolución anticipada del Impuesto General a las Ventas para las operaciones de exportación de bienes y servicios.

Agrega el citado artículo que los beneficios señalados quedan sin efecto si la empresa es transferida a terceros que no tengan la calidad de jóvenes.

2.3. Asimismo, el artículo 5 señala que no podrán acceder a los beneficios los emprendimientos que sobrepasen 300 UIT de capital social, ni aquellas que hayan registrado ventas anuales mayores a 400 UIT en el año anterior.

2.4. En la Exposición de Motivos, se cita el Global Entrepreneurship Monitor 2018-2019², que recopila información de encuestas a las población adulta y encuestas nacionales a expertos de 49 países de los cinco continentes, resalta que la edad promedio de los emprendedores con proyectos en etapa temprana es de 35.9 y el 76,2% de ellos se encuentra entre 18 y 44 años. Si bien los jóvenes inician emprendimientos, no llegan a una etapa de maduración.

El propio hecho de ser un país con serias dificultades de acceso al mercado laboral ha empujado a los peruanos a buscar oportunidades y emprender es una vía para ello

² <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2018-2019-global-report>





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

La situación del Perú y del mundo se ha afectado duramente por la pandemia y uno de los grupos humanos más incididos negativamente son los jóvenes.

Así, el Proyecto de Ley plantea mecanismos para impulsar los emprendimientos juveniles, entre ellos que los emprendimientos de jóvenes sean exonerados del Impuesto a la renta, Y pone candados para evitar que pueda ser tergiversado estableciendo que no pueden acceder a este beneficio los emprendimientos que sobrepasen las 300 UIT de capital social, ni aquellos que registren ventas anuales mayores a 400 UIT en el año anterior.

En cuanto al análisis de costo - beneficio del Proyecto, refiere que no habrá afectación económica presupuestal, pues las empresas que serían beneficiarias no existen todavía, recién se formarán a partir de la publicación de la presente norma, y las mismas que en el futuro aportarán importantes recursos al erario.

B. Sobre la tributación, las empresas y la formalidad

- 2.5. La creación de empresas y la actividad empresarial vienen dados por diversos factores de índole económica tales como la inversión pública en infraestructura, abundancia de mano de obra capacitada, disponibilidad de servicios públicos, encadenamiento de negocios, entre otros, así como el clima de inversión, la estabilidad política y legal, la apertura comercial, entre otros.
- 2.6. Según el GEM Perú 2018-2019³, las valoraciones y percepciones sobre los emprendimientos se miden a través de 4 indicadores: i) la consideración que en los próximos seis meses existan oportunidades para iniciar un negocio; ii) la facilidad percibida para emprender un negocio; iii) la percepción de contar con las capacidades (conocimientos, habilidades y experiencias) necesarias para emprender; y, iv) el miedo al fracaso.

En el caso de Perú los indicadores de percepción, actitud y valoración hacia el emprendimiento superan el promedio de los países que conforman la región latinoamericana. Sobre este punto, en Latinoamérica y el Caribe, el Perú es el tercer país con la más alta percepción de oportunidades para emprender, el primero con la mayor percepción de facilidad para poner un negocio, y el tercero con mayor percepción de capacidades para emprender.

- 2.7. De acuerdo a estadísticas del INEI, más de la mitad de las unidades productivas no agropecuarias informales no se ha registrado ante la SUNAT simplemente porque no lo considera necesario, evidenciando que el elevado nivel de informalidad no responde necesariamente a los costos de cumplimiento y carga tributaria propios de la formalidad.

³ Global Entrepreneurship, Perú 2018-2019. Véase en: https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/2070/GEM%20_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

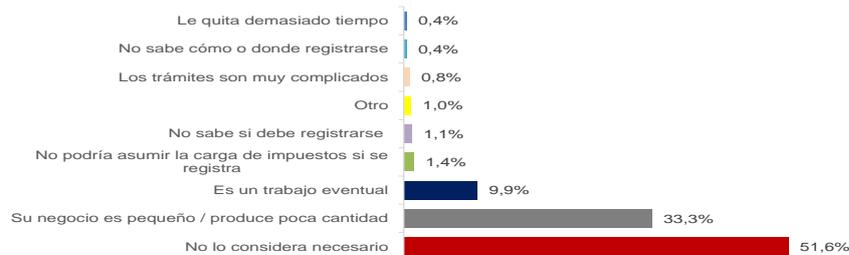




MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

Unidades productivas informales no agropecuarias, según razón principal por la que no se ha registrado en la administración tributaria, 2020



Fuente: INEI.
Elaboración MEF.

- 2.8. Dicha problemática requiere, desde el punto de vista de la política tributaria, alinear los incentivos hacia la formalidad. como por ejemplo dando predominancia a los regímenes tributarios de renta empresarial basados en la utilidad. En la actualidad existen diversos regímenes del impuesto a la renta empresarial tales como el Nuevo RUS (NRUS), el Régimen Especial de Renta (RER), el Régimen MYPE Tributario (RMT) y el Régimen General (RG) que por sus características responden a los contribuyentes de acuerdo a sus capacidades administrativas y financieras para integrarse a la formalidad, donde los tres primeros regímenes presentan facilidades para las empresas de menores ingresos.
- 2.9. No obstante, si bien tanto el NRUS como el RER por su diseño buscan alentar la incorporación de las empresas de menor tamaño a la cadena de valor formal de la economía, al ser estos regímenes de renta presuntivos (es decir, no necesariamente están basados en la utilidad) no generan incentivos a declarar y transparentar sus costos y gastos, desalentando la formalidad sobre todo la laboral, mientras que los regímenes de tributación empresarial basados en la determinación de la utilidad crean incentivos para la declaración y sustento de los costos y gastos para la determinación de su base imponible (ya que permiten reducirla), alentando la transparencia y la formalización.

Una inafectación u exoneración del impuesto a la renta exacerba el comportamiento negativo de la falta de transparencia y de la no declaración, ya que, al dejar de pagar dicho impuesto, resta o elimina toda motivación de declarar y transparentar sus gastos y costos como planificación financiera, pues independientemente de dicha acción el efecto siempre será el mismo: no pagar impuesto a la renta.

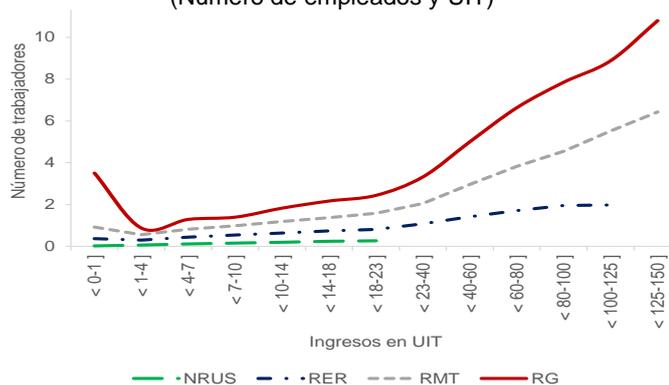




MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

Número de trabajadores promedio según régimen de renta y nivel de ingresos^{1/}
(Número de empleados y UIT)



1/ Corresponde al número de trabajadores promedio respecto de contribuyentes que realizaron algún pago de renta en su respectivo régimen.
Fuente: SUNAT.
Elaboración: MEF.

2.10. En esa línea, debe hacerse notar que el MEF, siguiendo los lineamientos de política tributaria contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025, ha desarrollado una propuesta de régimen simplificado para empresas de menor tamaño que está basado en la determinación de la utilidad incorporando incentivos para la declaración y sustentación de sus costos/gastos (como los trabajadores), y que aprovecha el uso de instrumentos digitales como la masificación de los comprobantes de pago y libros electrónicos para reducir los costos de cumplimiento tributario y facilitar el acceso de las empresas a la formalidad, incidiendo de manera positiva en su competitividad y permanencia en el mercado. Cabe señalar que como parte de la solicitud de delegación de facultades legislativas presentada por el Poder Ejecutivo mediante el Proyecto de Ley N° 853/2021-PE se requirió la facultad para implementar la propuesta de régimen simplificado para empresas de menor tamaño, la cual no fue considerada en las materias delegadas por el Poder Legislativo mediante Ley N° 31380.

2.11. La propuesta de exonerar del pago de impuestos a nuevas microempresas no solo genera la pérdida de nuevos ingresos para el Estado, además, el hecho que se inscriban en el Registro Único de Contribuyentes ante la SUNAT no asegura se reduzca la informalidad y se fomente la creación de empresas; pues es preciso que estas puedan operar en el mercado cumpliendo sus obligaciones y creando puestos de trabajo.

2.12. En efecto, según Loayza⁴, la informalidad en el Perú es “producto de la combinación de servicios públicos deficientes, de un régimen normativo opresivo y de la débil capacidad de supervisión y ejecución del estado” Según Choy & Montes (2011)⁵, la

⁴ Norman Loayza. Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. BCRP.

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>

⁵ Elsa E. Choy Zevallos & Eduardo Alberto Montes Farro (2011). La informalidad en los sectores económicos y la evasión tributaria en el Perú. QUIPUKAMAYOC | Revista de la Facultad de Ciencias Contables Vol. 18 N.º 35 pp. 11-15 (2011) UNMSM, Lima, Perú ISSN: 1560-9103 (versión impresa) / ISSN: 1609-8196. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/6805/6026>





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

economía informal y la evasión tributaria se relacionan recíprocamente tanto en sus causas como en sus efectos, tal es así que, existe un alto incumplimiento tributario como causa de que los contribuyentes que teniendo la obligación de inscribirse ante la Administración Tributaria no lo hacen, inscritos que declaran, pero no pagan o contribuyentes que declaran incorrectamente.

- 2.13. Por otro lado, el Proyecto de Ley inadvierte la posible aplicación de estrategias basados en elusión fiscal. Entre una de ellas se encuentra el enanismo fiscal que podría ocasionar, es decir, que empresas ya existentes pasen a atomizarse a efectos de reducir su tamaño y así adaptarse a nuevos esquemas artificiales para hacer un uso indebido de beneficios, en este caso, tributarios. Además, las empresas podrían realizar cambios de razón social con otros representantes del rango etario propuesto sin que exista un control efectivo sobre ello.
- 2.14. El Proyecto de Ley no sustenta como es que el otorgamiento de una exoneración tributaria va a repercutir en la generación de fuentes de trabajo que contribuyan al desarrollo de la economía nacional, más aún si los beneficios tributarios no constituyen *per se* dinamizadores de la actividad económica, la cual depende además de otros factores asociados con el contexto económico, la oferta y la demanda, y las instituciones.

C. Del principio de igualdad tributaria regulada en el artículo 74 de la Constitución

- 2.15. El artículo 74 de la Constitución establece que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Agrega que ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.
- 2.16. Estos principios constituyen valores esenciales del ordenamiento tributario que ejercen una influencia directa en el proceso de creación del sistema tributario, como en el de su aplicación. Entre ellos, el principio de igualdad en materia tributaria constituye un mandato constitucional que obliga al legislador a gravar por igual todas las manifestaciones de riqueza que se muestren como similares, lo que implica que, a igual manifestación de capacidad económica, igual tributación.
- 2.17. En esa línea, el Tribunal Constitucional⁶, asevera que “[...] las exigencias constitucionales de la igualdad también están direccionadas al legislador (igualdad ante la ley) y a los entes aplicadores (igualdad en la aplicación de la ley), tales como la Administración Tributaria, así como los jueces y tribunales”.

Sin perjuicio de lo anterior, el mismo Tribunal afirma⁷ que el derecho a la igualdad, en cuanto derecho fundamental, implica una prohibición de "discriminación jurídica", conforme a la cual la persona no debe ser objeto de un tratamiento "dispar" respecto a quienes se encuentran en la misma situación, salvo que exista una justificación objetiva y razonable.

⁶ En la sentencia recaída en el Expediente N° 1279-2002-AA/TC.

⁷ En la sentencia recaída en el Expediente N° 00045-2004-AI.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

2.18. En base a lo anterior, cuando el Proyecto de Ley propone una exoneración del impuesto a la renta destinada a las empresas que sean creadas por sujetos ubicados en determinado grupo etario (entre 18 y 29 años) está realizando un tratamiento diferenciado respecto de los sujetos que no se encuentran en dicho grupo. Sin embargo, la revisión de la exposición de motivos del Proyecto de Ley no se tiene sustento que permita justificar de manera objetiva y razonable tal diferenciación, ni del porqué de la exclusión de la medida a otras personas que también requieren desarrollar un emprendimiento y generar con ello recursos necesarios para subsistir; por lo que, el mencionado proyecto vulneraría lo regulado en el artículo 74 de la Constitución.

D. De los efectos adversos por la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios y la COVID 19

2.19. Tal como se ha referido arriba, las estrategias para limitar la creación de nuevos beneficios tributarios y racionalizar aquellos existentes, son uno de los lineamientos de política tributaria contenidos en el MMM. Ello porque el sistema tributario debe ser capaz de garantizar la generación continua y permanente de ingresos fiscales necesarios para financiar el gasto público en favor de la población general.

2.20. Debe tenerse en cuenta que los tratamientos tributarios diferenciados constituyen precedentes que incentivan a que otros contribuyentes o sectores soliciten un tratamiento similar, con lo cual se refuerza la cultura de evasión y elusión tributaria vía el no pago de tributos, lo cual tiene una incidencia negativa en el sistema tributario. También son políticamente difíciles de revertir, existe el riesgo de que lo que inicia como una medida temporal termina siendo permanente.

2.21. Adicionalmente, no debe perderse de vista que todo beneficio tributario (exoneración, crédito, reducción de impuesto, tratamiento preferencial) es un sacrificio fiscal. En tanto, el Estado renuncia a recibir ingresos que a su vez reducen los recursos disponibles con los que cuenta para invertir en salud, educación, infraestructura pública; entre otros. Es por ello que es equivocado concluir que los beneficios tributarios no impliquen un costo fiscal, como señala el proyecto normativo.

2.22. El otorgamiento de beneficios tributarios acarrea consigo disminuciones en la recaudación global, trayendo de esa manera desajustes para la planificación del gasto nacional en favor de la población más vulnerable. En esa misma línea el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸ en el marco de la pandemia originada por la COVID 19, sugiere que se deben evitar las exoneraciones temporales de impuestos, recortes de impuestos ambientales y amnistías generales, ello con la finalidad de mantener la integridad del sistema tributario y, además, teniendo en cuenta que el cumplimiento tributario será menor, debido a la coyuntura económica a nivel mundial.

⁸ Cuestiones Tributarias: Panorama general. Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19. FISCAL AFFAIRS, FMI. 2020. Véase en : <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-tax-issues-an-overview.ashx>



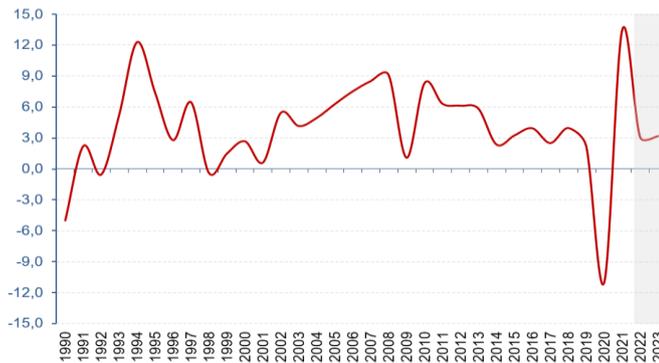


MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

2.23. Si bien es cierto, el Perú fue muy afectado por la crisis sanitaria del COVID-19, registrándose en el 2020, que la actividad económica se contrajo en 11,0 % respecto al nivel alcanzado en 2019, se registró una importante recuperación importante en el 2021 y un crecimiento de 13,3% del PBI respecto al 2020. Para el mediano plazo, se espera que la economía peruana evolucione favorablemente en 2022 y 2023 con un crecimiento proyectado de 3,1% y 3,2%.

Producto Bruto Interno anual
(Variaciones porcentuales reales)



Nota: Crecimiento del 2022 y 2023 según proyecciones.
Fuente: BCRP.
Elaboración: MEF.

Asimismo, según información del INEI, si bien hubo durante el año 2020 una reducción del número de empresas activas, desde el año 2021 se observa un crecimiento constante en cada trimestre, lo que revela la recuperación de la economía y una situación actual muy diferente a la registrada durante la cuarentena.

Stock de empresas por trimestre
(miles de empresas)



Nota: El Stock es el conjunto de empresas que han permanecido activas durante el periodo. Se halla sumando a las empresas que permanecen activas al final del periodo anterior más las empresas que se dan de alta, menos las que se dan de baja y otros ingresos y salidas
Fuente: INEI.
Elaboración: MEF.

En este sentido, el proyecto normativo es inoportuno, ya que, aunque hubo una importante afectación de la economía en el 2020, las condiciones en la actualidad





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

son muy diferentes, registrándose una importante recuperación; por lo que, el proyecto no es oportuno.

E. Sobre el tratamiento tributario al impuesto a la renta que propone el proyecto

- 2.24. El Proyecto de Ley plantea el otorgamiento de una exoneración del IR por 2 años, siempre que las utilidades sean reinvertidas en la empresa para el desarrollo de la actividad económica. Asimismo, propone que esa exoneración pueda ampliarse por 3 años adicionales, si el personal que se mantiene en planillas se encuentra constituido por lo menos por el 60% de jóvenes.
- 2.25. En líneas generales, las empresas pueden decidir reinvertir las utilidades generadas en: adquisición de activos (propiedad, planta y/o equipo) respecto de los cuales se espera obtener beneficios económicos futuros; como capital de trabajo; inversión en algunos instrumentos financieros.
- 2.26. La reinversión de utilidades se debe fundar en una decisión empresarial, destinada a mejorar su productividad y competitividad industrial. La recuperación del costo de adquisición de activos ya tiene y debe seguir homogéneamente el tratamiento de gasto por depreciación a lo largo de su vida útil. Ello sin perjuicio de que, no debe ser función de la Administración Tributaria rastrear los activos idóneos para la actividad productiva, ni sacrificar el Estado recursos tributarios por decisiones de origen empresarial.
- 2.27. El Proyecto de Ley pretende condicionar el goce de la exoneración a que las empresas reinviertan sus utilidades en el desarrollo de la actividad económica. Sin embargo, como se ha referido dicha medida conlleva una disminución de la base imponible y por ende del IR a pagar.
- 2.28. En cuanto a la ampliación de la exoneración por tres años adicionales en tanto se mantenga en planilla a personal joven en un 60% del total, supone una medida que contraviene el principio de igualdad y derecho al trabajo, dado que se estaría fomentando actos de discriminación respecto de aquellas personas que no se encuentran en el rango de 18 y 29 años, al no poder acceder a un puesto de trabajo por más de estar capacitadas y tener la experiencia laboral requeridas, pues los emprendimientos que buscarán pagar menos impuesto a la renta y por ello preferirán contratar a jóvenes que se ubiquen en ese rango de edad.
- 2.29. Asimismo, la propuesta crearía incentivos a no contratar o no declarar a los trabajadores que no se encuentren en el rango de 18 y 29 años, lo cual incrementaría aún más la informalidad laboral y crearían discriminación hacia las personas de mayor edad.
- 2.30. Debe señalarse que los beneficios tributarios que exoneran a las empresas nuevas, son innecesarios y hasta perjudiciales. Las empresas en sus periodos iniciales suelen generar pérdidas y por lo tanto no pagan impuesto a la renta, estas pérdidas pueden ser arrastradas en el tiempo y crean un escudo fiscal que limita el pago de impuesto a la renta hasta que estas pérdidas se agoten.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

La propuesta de exonerar del impuesto a la renta durante los dos primeros años, no solo es innecesaria sino perjudicial, ya que no permitiría a las empresas utilizar el crédito tributario originado en las pérdidas de los primeros años de operación. Por el contrario, si crearía incentivos para que empresas rentables modifiquen su identidad fiscal para gozar inadecuadamente de los beneficios de la norma.

- 2.31. El proyecto de ley no justifica porque establece los umbrales de capital social de 300 UITs ni el de 400 UITs de ventas anuales. Debe señalarse que el 97% de las empresas del país tienen ingresos anuales menores a 400 UITs, lo que implicaría un importante número de empresas que la SUNAT debería fiscalizar para que no hagan uso inadecuado del régimen tributario que se está creando.

Debe señalarse que 300 UITs equivalen a S/ 1,38 millones, es decir a 1346 sueldos mínimos, lo cual revela que los umbrales no necesariamente van a beneficiar a personas en condición vulnerable.

- 2.32. La propuesta complejiza aún más el sistema tributario para las empresas de menor tamaño, ya que crearía un régimen tributario adicional a los cuatro ya existentes (NRUS, RER, MYPE Tributario y Régimen General). Esta complejidad crea arbitraje fiscal entre tasas, rentabilizando aún más el fraude fiscal. Por ejemplo, una empresa beneficiaria podría arrendar un inmueble a una empresa del régimen general, esta última reduciría en un 29,5% equivalente su pago de impuesto a la renta, mientras que la empresa “joven” no tributaría nada.

- 2.33. La propuesta además incrementa significativamente el control tributario, ya que los criterios bajo los cuales accederían a este beneficio son complejos, tales como la edad de los trabajadores o la edad de los socios de las empresas. Considerando que las empresas no son estáticas ni en sus socios ni en sus empleados, ni en la edad de las mismas, sería muy difícil de administrar y el proyecto no ha establecido criterios claros para excluir de este nuevo régimen.

Este incremento de los costos de administración desvía recursos de la administración tributaria para reducir el incumplimiento tributario, ampliar la base tributaria y afecta la sostenibilidad fiscal.

F. Sobre la devolución de del Impuesto General a las Ventas (IGV) para las operaciones de exportación de bienes y servicios

- 2.34. En lo que respecta a las operaciones de comercio internacional, en materia de imposición al consumo y conforme al Principio de Territorialidad aplicable en nuestro Sistema Tributario, la legislación del Impuesto General a las Ventas adopta el criterio de “Imposición en el País de Destino” a través del cual se gravan las importaciones pero no las exportaciones, de modo tal que el IGV solo incida sobre operaciones cuyos consumos finales se encuentren bajo la jurisdicción nacional y no sobre los que se realizan fuera del país.

- 2.35. A efectos de que los bienes y servicios exportados se encuentren libres de gravámenes y puedan concurrir al mercado internacional sin ningún tipo de gravamen ni imposición indirecta que le reste competitividad frente al resto de





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

productos y servicios prestados en el exterior, nuestra legislación contempla la devolución del saldo a favor del exportador.

- 2.36. El saldo a favor del exportador es un mecanismo por el cual se restituye al exportador el monto del IGV que le ha sido trasladado en las adquisiciones requeridas para efectuar la operación de exportación. A través de esta herramienta se permite que el precio de los bienes o servicios a ser exportados no incluyan el IGV y puedan ser gravados en el país de destino o consumo.
- 2.37. Adicionalmente, en el caso de servicios, para que estas operaciones sean consideradas como exportación deben cumplir concurrentemente con los siguientes requisitos: a) Ser prestadas a título oneroso desde el país hacia el exterior, lo que debe demostrarse con el comprobante de pago que corresponda, emitido de acuerdo con el reglamento de la materia y anotado en el Registro de Ventas e Ingresos; b) El exportador sea una persona domiciliada en el país; c) El usuario o beneficiario del servicio sea una persona no domiciliada en el país; y, d) El uso, la explotación o el aprovechamiento de los servicios por parte del no domiciliado tengan lugar en el extranjero. Asimismo, el exportador de servicios deberá, de manera previa, estar inscrito en el Registro de Exportadores de Servicios a cargo de la SUNAT.
- 2.38. De lo antes señalado se advierte que la medida propuesta en el Proyecto de Ley resulta innecesaria, dado que la normatividad vigente del Impuesto General a las Ventas ya regula la devolución del IGV para las operaciones de exportación de bienes y servicios.

G. Sobre el tratamiento favorable a las empresas de menor tamaño que ofrece la tributación vigente

- 2.39. Según el Proyecto de Ley tiene como uno de sus objetivos propiciar la creación de empresas constituidas por jóvenes, a fin de generar fuentes de trabajo que contribuyan con éxito al desarrollo de la economía nacional.

Como ya se ha referido anteriormente, la “generación de fuentes de trabajo” no se consigue con la dación de beneficios tributarios o exoneraciones, sino que requiere de medidas laborales⁹, de financiamiento¹⁰, de capacitación para alcanzar una óptima productividad y calidad de productos, apertura y/o facilidades para colocación de productos en el mercado, asistencia técnica, acceso oportuno a permisos y licencias para operar; entre otros.

- 2.40. En el ordenamiento tributario ya existen regímenes que, sin otorgar una exoneración, prevén tasas reducidas que permiten incentivar la formalidad de los

⁹ En este sentido, cabe mencionar que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo cuenta con varios programas de ayuda a jóvenes, tales como: Programa “Jóvenes Productivos”; el Programa Nacional para la Empleabilidad dirigido a jóvenes de 15 años a más que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza y/o vulnerabilidad sociolaboral a través de la capacitación laboral, entre otros.

¹⁰ A cuyo efecto, el Estado creó el Programa de Apoyo Empresarial a las micro y pequeñas empresas (PAE-MyPE). Asimismo, PRODUCE y COFIDE han lanzado el primer fondo de apoyo a emprendimientos, denominado Fondo de Capital para Emprendimientos Innovadores (FCEI) constituidos con recursos públicos y orientado exclusivamente a los denominados capital de riesgo (venture capital).





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

pequeños contribuyentes, además, de facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones tributarias al exigirles menos libros y/o registros contables, etc. Estos regímenes son: el Nuevo Régimen Único Simplificado, Régimen Especial del Impuesto a la Renta y Régimen MYPE Tributario.

➤ El Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS):

- Sustituye al Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal.
- Comprende a los sujetos señalados en los incisos a) y b) siguientes, cuyos ingresos brutos obtenidos en el ejercicio por la realización de sus actividades no excedan de los S/ 96,000.00 (noventa y seis mil y 00/100 Soles) o cuando, en algún mes, tales ingresos no excedan el límite permitido para la categoría más alta de este régimen.
 - a) Las personas naturales y sucesiones indivisas domiciliadas en el país, que obtengan rentas de tercera categoría de acuerdo con la Ley del Impuesto a la Renta provenientes de las actividades de comercio y/o industria y/o actividades de servicios.
 - b) Las personas naturales no profesionales, domiciliadas en el país, que perciban rentas de cuarta categoría únicamente por actividades de oficios.
- Cuota fija mensual de S/ 20 y S/ 50 soles determinada según sus ingresos y adquisiciones.
- No existe la obligación de llevar libros contables.
- Pago único mensual.
- No se encuentran obligados a presentar declaración anual del Impuesto a la Renta.

➤ Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER):

- Sustituye al Régimen General del Impuesto a la Renta.
- Aplicable a personas naturales y jurídicas con ingresos netos y adquisiciones no mayor a quinientos veinticinco mil soles (S/ 525 000) anuales¹¹.
- Tasa: 1,5%. Se aplica sobre los ingresos netos mensuales.
- Libros contables: Registro de Compras y Registro de Ventas.
- Pago único mensual.
- No se encuentran obligados a presentar declaración anual del Impuesto a la Renta.

➤ Régimen MYPE Tributario (RMT):

- Aplicable a los contribuyentes domiciliados en el país; siempre que sus ingresos netos no superen las 1700 UIT en el ejercicio gravable.

¹¹ Asimismo, se exige que el valor de los activos fijos afectados a la actividad, con excepción de los predios y vehículos, no supere ciento veintiséis mil soles (S/ 126 000) y que el personal afectado a la actividad no supere 10 personas por turno de trabajo.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

- Tasa: se determina aplicando a la renta neta anual, la escala progresiva acumulativa de acuerdo al siguiente detalle:

Renta neta anual	Tasas
Hasta 15 UIT	10%
Más de 15 UIT	29,50%

- Libros contables: Registro de Compras, Registro de Ventas y Libro Diario de Formato Simplificado, si los ingresos no superan las 300 UIT.

2.41. Asimismo, el Estado en los últimos años ha venido desplegando diversas medidas a fin de brindar facilidades en la constitución de empresas, su inscripción en los Registros Públicos, así como en el RUC; ello justamente para lograr la formalización de la micro y pequeña empresa. Así, por ejemplo, podemos citar lo siguiente:

- A través de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 045-2020-SUNARP/SN, se dispuso que los partes notariales que contienen el acto constitutivo de sociedades anónimas, sociedades anónimas cerradas, sociedades comerciales de responsabilidad limitada y empresas individuales de responsabilidad limitada a inscribirse, se expidan con firma digital y se tramiten exclusivamente a través del Sistema de Intermediación Digital de la SUNARP (SID-SUNARP) a las cuales la SUNAT asigna automáticamente el número de RUC y el notario entrega la Clave SOL y el código de usuario, al representante de la empresa o a la persona designada por esta.
- Asimismo, con el objeto de facilitar a los emprendedores las herramientas necesarias para la formalización de sus negocios, el Ministerio de la Producción implementó la plataforma digital “Crea tu empresa”¹², a cargo del Programa Nacional Tu Empresa; por la cual se constituyen personas jurídicas (sociedades, Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, etc.) y también se obtiene RUC.

H. De las reglas para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios

2.42. El Tribunal Constitucional ha señalado¹³ que “(...) atendiendo al carácter excepcional de los beneficios tributarios y a fin de resguardar la protección de los principios constitucionales tributarios, la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, establece en estos casos, entre otros requisitos, que la propuesta legislativa deba señalar de forma clara y detallada el objeto de la medida, así como los beneficiarios de la misma, y especificar el plazo máximo de duración del beneficio, caso contrario, se entenderá otorgado por tres años”.

¹² Mediante la Resolución Ministerial N° 00053-2021-PRODUCE, publicada el 25.02.2021, se aprobó la implementación de la referida plataforma.

¹³ Sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-AI/TC.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

2.43. La citada Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, dispone que la dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios se sujetarán, entre otras, a las siguientes reglas:

- Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga, **de manera concurrente**, el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos.
- Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el MMM u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.

2.44. La exposición de motivos de la propuesta contenida en el Proyecto de Ley, no desarrolla ni sustenta el costo fiscal de las medidas planteadas ni el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario; siendo estos requisitos condiciones esenciales para la evaluación de la propuesta.

2.45. En base a lo anterior, el Proyecto cuando plantea el otorgamiento de la exoneración del IR sin sustento alguno, contraviene lo estipulado en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario.

I. Del costo fiscal de la propuesta

2.46. La medida tendría un costo fiscal ascendente a S/ 678 millones anuales. Estos recursos son especialmente importantes en la coyuntura actual de altos precios y riesgo de crisis alimentaria y equivalen a casi el doble de los recursos utilizados para la compra de fertilizantes y 2,2 veces el presupuesto adicional otorgado este año a los programas que atienden a población vulnerable (Pensión 65, Programa Juntos y Contigo).

DE LA OPINIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ABASTECIMIENTO:

J. De las competencias de la Dirección General de Abastecimiento

2.47. Mediante Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (en adelante, Decreto Legislativo N° 1439), se desarrolla el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), el cual tiene por finalidad establecer los principios, definiciones, composición, normas y procedimientos del precitado Sistema, asegurando que las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público se ejecuten de manera eficiente y eficaz, promoviendo una gestión interoperativa, articulada e integrada, bajo el enfoque de la gestión por resultados, siendo la DGA, su ente rector. Dicho sistema comprende los siguientes componentes: (i) la





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras; (ii) la Gestión de Adquisiciones; y, (iii) la Administración de Bienes.

- 2.48. De acuerdo con el numeral 2 del artículo 8 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439, aprobado mediante Decreto Supremo N° 217-2019-EF, el componente Gestión de Adquisiciones se desarrolla a través de los diversos regímenes de contratación pública y otras formas de obtención establecidas en la legislación nacional, tanto a título gratuito como oneroso, considerando la contratación, el registro y la gestión de contratos.
- 2.49. Por su parte, el artículo 165 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41, (en adelante, el ROF del MEF) establece que la DGA es un órgano dependiente del Despacho Viceministerial de Hacienda que ejerce la rectoría del SNA y como tal, se constituye a nivel nacional como la más alta autoridad técnico-normativa en materia de abastecimiento, encargada de proponer políticas, dictar normas y procedimientos para la conducción de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público.
- 2.50. Asimismo, los artículos 172 y 173 del ROF del MEF establecen que la Dirección de Adquisiciones es la unidad orgánica dependiente de la DGA que tiene entre sus funciones evaluar las consultas técnicas en materia de Adquisiciones y proponer su absolución. En ese contexto se pasan a analizar aquellos aspectos del Proyecto de Ley que guardan relación con el componente de Gestión de Adquisiciones del SNA.

K. De las Contrataciones del Estado

- 2.51. Con la finalidad de lograr el mayor grado de eficacia en las contrataciones públicas, el artículo 76 de la Constitución Política del Perú dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos se efectúe, obligatoriamente, por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la Ley.
- 2.52. Así, mediante la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, Ley de Contrataciones del Estado) se establecen las normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, que permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.
- 2.53. Como se puede apreciar, la Ley de Contrataciones del Estado desarrolla el citado precepto constitucional, por lo que la citada Ley conjuntamente con el Reglamento de la Ley N° 30225, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF (en adelante, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado), y las demás normas de menor nivel jerárquico constituyen la normativa del régimen general de contratación pública.
- 2.54. Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Contrataciones delimita el ámbito de aplicación del régimen general de contratación pública; estableciendo un listado de los órganos u organismos de la Administración Pública, bajo el término genérico de “Entidad”,





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

que se encuentran en la obligación de aplicar la normativa de contrataciones del Estado para las contrataciones de bienes, servicios u obras que realicen asumiendo el pago de la retribución correspondiente al proveedor con cargo a fondos públicos.

- 2.55. Conforme a lo expuesto, la provisión de bienes, servicios u obras que realizan las entidades determinadas en la Ley de Contrataciones, se debe realizar de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, mediante los procedimientos y condiciones establecidas en la normativa de contrataciones del Estado, de manera que se asegure las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en el empleo de los recursos públicos.

L. Sobre el contenido del Proyecto de Ley

- 2.56. El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer el marco legal que propicie la creación de empresas constituidas por jóvenes, a fin de generar fuentes de trabajo que contribuyan con éxito al desarrollo de la economía nacional dentro de una economía social de mercado.
- 2.57. Al respecto, la Dirección de Adquisiciones¹⁴ señala que el Proyecto de Ley contiene disposiciones vinculadas al componente de Gestión de Adquisiciones y observa el mismo conforme a los siguientes argumentos:

“(…)

De las disposiciones del Proyecto de Ley relacionadas a la gestión de adquisiciones

3.3 (…)

(…) el Proyecto de Ley establece lo siguiente en materia de adquisiciones:

“Artículo 3º.- Beneficios Las empresas constituidas bajo el alcance de la presente ley tendrán los siguientes beneficios:

(…)

d) En los procesos de contrataciones de bienes, servicios u obras de las Entidades del Sector Público las empresas constituidas por jóvenes tendrán una bonificación de puntaje adicional de 5% en la propuesta técnica.

Los beneficios señalados en los párrafos precedentes quedan sin efecto si la empresa es transferida a terceros que no tengan la calidad de jóvenes”.

3.4 De la revisión de la fórmula legal, se aprecia que en el Proyecto de Ley se plantea otorgar beneficios a las empresas constituidas por jóvenes, siendo uno de ellos el referido a que, en los procesos de contrataciones de bienes, servicios u obras de las Entidades del Sector Público, las

¹⁴ Informe N° 0138-2022-EF/54.04





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

citadas empresas tendrán una bonificación de puntaje adicional de 5% en la propuesta técnica. Asimismo, se indica en la fórmula legal que los beneficios quedan sin efecto si la empresa es transferida a terceros que no tengan la calidad de jóvenes.

Al respecto, se debe indicar que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley se precisa solamente que el segundo mecanismo para impulsar los emprendimientos juveniles está referido a que los emprendimientos juveniles que participen en procesos de contrataciones de bienes, servicios u obras reciban puntaje adicional, lo que les abre un mayor campo de oportunidades. Sin embargo, no existe un mayor sustento respecto a los alcances de la medida que se pretende implementar, ni un análisis cualitativo o cuantitativo que evidencie la razonabilidad de la propuesta frente a otros beneficios ya contemplados en la normativa de contratación pública, ni se cuenta con el análisis técnico que conllevó a determinar el porcentaje establecido, teniendo en consideración los parámetros que impone el Proyecto de Ley para su aplicación.

3.5 Teniendo en cuenta lo expuesto, se advierten las siguientes inconsistencias en la referida fórmula legal:

- i. Se ha omitido señalar el mecanismo que permitiría identificar la participación de las empresas constituidas por jóvenes, ni tampoco se precisa la forma de acreditar dicha condición para efectos de aplicar la bonificación propuesta.*
- ii. Si el beneficio que se pretende otorgar aplica para todos los procedimientos de selección en el marco de la normativa de contratación pública o si sólo para alguno de ellos, teniendo en consideración la cuantía establecida en cada uno de ellos¹⁵ y los parámetros impuestos en el artículo 5 del Proyecto de Ley¹⁶.*
- iii. No se advierte cómo se aplicará este beneficio en el caso que concorra con la bonificación equivalente al cinco por ciento (5%), que se concede actualmente en la normativa de contratación pública, sobre el puntaje total obtenido a las micro y pequeñas empresas (MYPES), o a los consorcios conformados en su totalidad por estas¹⁷, toda vez que teniendo en consideración los alcances establecidos*

¹⁵ Cabe indicar que en la Ley N° 31365, que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2022; así como, en la normativa de contratación pública, se aprecian los márgenes que corresponden a cada uno de los procedimientos de selección en el marco del régimen general de contratación pública.

¹⁶ En el artículo 5 del Proyecto de Ley se indica que “No podrán acceder a este beneficio los emprendimientos que superasen 300 UIT de capital social. Ni aquellas que hayan registrado ventas anuales mayores a 400 UIT en el año anterior (...)”.

¹⁷ Cabe indicar que, de conformidad con el artículo 5 del Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, “Las micro, pequeñas y medianas empresas deben ubicarse en alguna de las siguientes categorías empresariales, establecidas en función de sus niveles de ventas anuales: - Microempresa: ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). - Pequeña empresa: ventas anuales superiores a 150 UIT y hasta el monto máximo de 1700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). (...). El incremento en el monto máximo de ventas anuales señalado para la micro, pequeña y mediana empresa podrá ser determinado por decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de la Producción cada dos (2) años (...)”.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

en el artículo 2¹⁸ y los parámetros señalados en el artículo 5 del Proyecto de Ley, existe la posibilidad de que dicha concurrencia se produzca.

- iv. *Se ha omitido precisar en qué momento se produciría la pérdida del beneficio en caso se produzca la transferencia de la empresa a terceros que no tengan la calidad de jóvenes, teniendo en consideración que, en materia de ejecución contractual, la normativa de contratación pública establece los supuestos taxativos en los cuales opera la cesión de posición contractual. Asimismo, teniendo en consideración que la única condición para otorgar la bonificación propuesta es que la empresa este constituida por jóvenes, al perder esta condición sea antes o después de suscribir el contrato se perdería la finalidad que se persigue con la propuesta planteada, que es no sólo propiciar la creación de emprendimientos juveniles, sino que estos se consoliden, por lo que no se advierte la razonabilidad de la misma.*

*Cabe indicar que, al tratarse de medidas que plantean un trato diferenciado en atención a los fines que se pretende alcanzar, estas deben considerar el impacto y los beneficios que conllevará su implementación de acuerdo con los aspectos regulados en la fórmula legal, siendo que, en el presente caso, no se advierte un debido sustento que permita apreciar si a través de las contrataciones del Estado se coadyuvará con los objetivos para los cuales se plantea la propuesta legislativa, por lo que no se evidencia la viabilidad del referido extremo del Proyecto de Ley.
(...)”*

- 2.58. En ese sentido, teniendo en cuenta lo señalado, y en concordancia con la Dirección de Adquisiciones, corresponde observar el artículo 3 del Proyecto de Ley, bajo los términos antes expuestos.

DE LA OPINIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TESORO PÚBLICO:

- 2.59. Conforme al artículo 1 del Proyecto de Ley, este tiene por objeto establecer el marco legal que propicie la creación de empresas constituidas por jóvenes, a fin generar fuentes de trabajo que contribuyan con éxito al desarrollo de la economía nacional dentro de una economía social de mercado.
- 2.60. Asimismo, en su artículo 4 el Proyecto de Ley propone se autorice al MEF otorgar a COFIDE una línea de financiamiento para la creación de un fondo, de acuerdo a lo siguiente:

“Artículo 4°. - Fondo COFIDE

Autorícese al Ministerio de Economía y Finanzas otorgar a COFIDE una línea de financiamiento para la creación de un fondo¹⁹. Este fondo está orientado a

¹⁸ En el artículo 2 del Proyecto de Ley se señala “Dentro de los alcances de la presente ley se considera a las empresas constituidas por jóvenes en edades comprendidas entre los 18 y 29 años, que se encuentren debidamente inscritas ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos”.

¹⁹ El subrayado y resaltado es nuestro.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

financiar los emprendimientos liderados por jóvenes con tasas de interés preferencial.”

- 2.61. Asimismo, en el Análisis de Costo – Beneficio de la Exposición de Motivos que acompaña al Proyecto de Ley se señala que la propuesta legislativa “no genera gastos al Estado, la misma viabiliza la relación entre el Estado, en su rol promotor y emprendimiento de los jóvenes peruanos. No habrá afectación económica presupuestal, las empresas que serían beneficiarias no existen todavía, recién, a partir de la publicación de la norma se formarán nuevas empresas, las mismas que en el futuro aportarán importantes recursos al erario nacional (...)”.
- 2.62. Al respecto, en el marco de lo establecido por el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1441²⁰ y por el artículo 138 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) es el ente rector del Sistema Nacional de Tesorería y como tal es la más alta autoridad técnico - normativa de dicho sistema.
- 2.63. En ese sentido, conforme se establece en el artículo 2 del citado Decreto Legislativo, el Sistema Nacional de Tesorería se rige, entre otros, por los siguientes Principios:
- a) **Principio de Unidad de Caja:** conforme al cual los fondos públicos se administran de manera integral y centralizada, cualquiera sea su origen y finalidad, respetándose la titularidad y registro que corresponda ejercer a la entidad responsable de su percepción.
 - b) **Principio de Oportunidad:** el cual permite asegurar la disponibilidad de los fondos públicos en el plazo y lugar en que se requiera proceder a su utilización. Esto último es consistente con la acreditación y percepción de dichos Fondos para el financiamiento de las obligaciones previstas en las Leyes de Presupuesto del Sector Público.
- 2.64. En aplicación del Principio de Unidad de Caja y en línea con las regulaciones del indicado Sistema, la DGTP centraliza la disponibilidad de los Fondos Públicos en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT), lo que permite una gestión más eficiente de las finanzas del Estado, más allá de viabilizar con fluidez y oportunidad el otorgamiento de los recursos asignados a las entidades públicas en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.
- 2.65. La consolidación de los fondos públicos en la CUT permite que la ejecución del proceso de pagaduría por parte de las entidades públicas, con cargo a los créditos presupuestarios que les son autorizados a través de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, se realice en un contexto de mayor seguridad, transparencia y oportunidad, conforme a las actuales herramientas y procedimientos implementados en el ámbito de los Sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público²¹, por lo que, el uso de otros mecanismos de

²⁰ Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.

²¹ Los cuales, para el caso particular de los aspectos presupuestarios y de tesorería, se regulan a través de los Decretos Legislativos N°s. 1440 y 1441, Decretos Legislativos de los Sistemas Nacionales de Presupuesto Público y de Tesorería, respectivamente, y demás normativa aprobada en el ámbito de dichos sistemas.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

administración de tales recursos, como es el caso del Fondo COFIDE, cuya propuesta de creación está contenida en el artículo 4 del Proyecto de Ley, no resultan viables.

- 2.66. La creación de “Fondos” conlleva la reserva de recursos que permanecen inmovilizados para financiar un fin específico, lo cual tampoco es consistente con el Principio de Eficiencia y Prudencia, ya que se generan saldos de recursos ociosos que no permiten una administración eficiente y óptima de los mismos. Además, generan costos asociados al requerimiento de recursos humanos para el seguimiento y control de dichos “Fondos”; así como la implementación de procedimientos operativos de ser el caso.
- 2.67. Aunado a ello, es de precisar que de acuerdo con los principios que rigen la administración financiera del Sector Público, **corresponde que los fondos públicos se destinen a financiar el gasto público, el mismo que tiene por fin primordial el logro del bienestar de la nación.**
- 2.68. En consecuencia, conforme al acotado artículo 4 del Proyecto de Ley, se estaría autorizando al MEF para destinar fondos públicos para la creación de un fondo (Fondo COFIDE), que pueden ser aquellos provenientes de la recaudación (Recursos Ordinarios), del endeudamiento público, donaciones nacionales e internacionales a favor del Estado Peruano, etc., para que puedan ser destinados a financiar a empresas constituidas por jóvenes empresarios, **que son de carácter privado, y que buscan el beneficio de éstos, no siendo entidades del Sector Público.**
- 2.69. En ese sentido, la propuesta de crear el Fondo COFIDE, se contrapone con el principio de oportunidad descrito en párrafos previos, ya que los fondos públicos, forman parte de los ingresos previstos para el financiamiento del Presupuesto del Sector Público, los cuales no pueden ser destinados para el financiamiento a un tipo de empresas, como son las empresas constituidas por empresarios jóvenes, cuya actividad es para el bienestar de sus titulares, socios o accionistas y no para el bienestar de la nación

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se emite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N°1404/2021-CR, Ley del Joven Empresario, por las siguientes razones:

- 3.1. Todo beneficio tributario genera distorsiones al sistema tributario, pues incrementa el costo fiscal, alejando la política tributaria de los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad. Además, la propuesta contraviene el MMM, ni lo previsto en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario.
- 3.2. No se tiene sustento que permita justificar de manera objetiva y razonable una diferenciación en el otorgamiento de una exoneración del impuesto a la renta en función a un grupo etario, por lo que el mencionado proyecto vulneraría los principios tributarios contemplados en el artículo 74 de la Constitución; así como otros derechos fundamentales como el derecho al trabajo.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

- 3.3. La exoneración de las rentas que generen las microempresas a fin de impulsar su formalización no es una medida que asegure dicha finalidad, por el contrario, se presta a estrategias de elusión y evasión.
- 3.4. Las exoneraciones del impuesto a la renta, desalientan la formalidad, ya que reducen los incentivos de declarar y sus costos y gastos, sobre todo los costos laborales, incrementando la informalidad laboral.
- 3.5. La propuesta crearía incentivos a no contratar o no declarar a los trabajadores que no se encuentren en el rango de 18 y 29 años, lo cual incrementaría aún más la informalidad laboral y crearían discriminación hacia las personas de mayor edad.
- 3.6. Los beneficios tributarios que exoneran a las empresas nuevas del pago del impuesto a la renta, son innecesarios y hasta perjudiciales. Las empresas en sus periodos iniciales suelen generar pérdidas y por lo tanto no pagan impuesto a la renta, estas pérdidas pueden ser arrastradas en el tiempo y crean un escudo fiscal. Una exoneración del impuesto a la renta, no permite el arrastre de pérdidas.
- 3.7. No se justifican los umbrales que establece el proyecto de 300 UITs de capital social y 400 UITs de ingresos anuales. Debe señalarse que 300 UITs equivalen a S/ 1,38 millones, es decir a 1346 sueldos mínimos, lo cual revela que los umbrales no necesariamente van a beneficiar a personas en condición vulnerable.
- 3.8. La propuesta complejiza aún más el sistema tributario, ya que crea un régimen tributario adicional a los cuatro ya existentes (NRUS, RER, MYPE Tributario y Régimen General). Esta complejidad crea arbitraje fiscal entre tasas, rentabilizando aún más el fraude fiscal.
- 3.9. La propuesta incrementa significativamente el control tributario, ya que los criterios de edad son complejos. Los trabajadores de una empresa no son estáticos ni tampoco su edad, tampoco la edad de los socios. El nuevo régimen sería muy difícil de administrar y el proyecto no ha establecido criterios de exclusión.
- 3.10. La normatividad vigente del Impuesto General a las Ventas ya regula la devolución del IGV para las operaciones de exportación de bienes y servicios, por lo tanto es innecesario en el proyecto.
- 3.11. El sistema tributario vigente ofrece a los que deseen formalizarse regímenes especiales con obligaciones tributarias más simples, con una menor carga tributaria. Estos regímenes son el Nuevo Régimen Único Simplificado, Régimen Especial del Impuesto a la Renta y Régimen Mype Tributario.
- 3.12. El costo fiscal de la medida estimado es de S/ 678 millones anual.
- 3.13. Se observa el literal d) del artículo 3 del Proyecto de Ley, considerando las inconsistencias advertidas en su contenido, debiéndose indicar además que en la exposición de motivos no se desarrolla un mayor sustento respecto a los alcances de la medida propuesta. Además, al tratarse de medidas que plantean un trato diferenciado en atención a los fines que se pretende alcanzar, estas deben considerar el impacto y los beneficios que conllevará su implementación de acuerdo





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

con los aspectos regulados en la fórmula legal, siendo que, en el presente caso, no se advierte un debido sustento que permita apreciar si a través de las contrataciones del Estado se coadyuvará con los objetivos para los cuales se plantea la propuesta legislativa

- 3.14. La consolidación de los fondos públicos en la Cuenta Única del Tesoro Público permite que la ejecución del proceso de pagaduría por parte de las entidades públicas, con cargo a los créditos presupuestarios que les son autorizados a través de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, se realice en un contexto de mayor seguridad, transparencia y oportunidad, conforme a las actuales herramientas y procedimientos implementados en el ámbito de los Sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público, por lo que, el uso de otros mecanismos de administración de tales recursos, como es el caso del Fondo COFIDE, cuya propuesta de creación está contenida en el artículo 4 del Proyecto de Ley, no resultan viables.
- 3.15. La propuesta de crear el Fondo COFIDE, se contrapone con el principio de oportunidad, ya que los fondos públicos, forman parte de los ingresos previstos para el financiamiento del Presupuesto del Sector Público, los cuales no pueden ser destinados para el financiamiento a un tipo de empresas, como son las empresas constituidas por empresarios jóvenes, cuya actividad es para el bienestar de sus titulares, socios o accionistas y no para el bienestar de la nación

Es todo cuanto se tiene por informar.

Atentamente,

Firmado digitalmente
MIRYAM YEPES SALAZAR
Directora General (e)
Dirección General de Política de Ingresos Públicos

