

Proyecto de Ley N° 3740/2022-PE



"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"

Lima, 05 de diciembre 2022

OFICIO N° 374 -2022 -PR

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que proroga la vigencia de los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República


BETSSY BETZABET CHAVEZ CHINO
Presidenta del Consejo de Ministros



Proyecto de Ley

Firmado Digitalmente
por MELGAREJO
CASTILLO Juan Carlos
FAU 20131370645 soft
Fecha: 29/11/2022
12:46:58 COT
Motivo: Doy V° B°

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS APÉNDICES I Y II DE LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO



Artículo 1. Objeto

La presente norma tiene por objeto prorrogar la vigencia de la exoneración del Impuesto General a las Ventas aplicable a las operaciones contenidas en los Apéndices I y II del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Firmado Digitalmente por
CAMACHO SANDOVAL
Marco Antonio FAU
20131370645 soft
Fecha: 28/11/2022
17:22:32 COT
Motivo: Doy V° B°

Artículo 2. Modificación del artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

Modifícase el primer párrafo del artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF, por el texto siguiente:

“Artículo 7.- VIGENCIA Y RENUNCIA A LA EXONERACIÓN

Las exoneraciones contenidas en los Apéndices I y II tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025.

(...).”



DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL


ÚNICA. Vigencia

La Ley entra en vigencia a partir del 1 de enero de 2023.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los


.....
JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República


.....
BETSSY BETZABET CHAVEZ CHINO
Presidenta del Consejo de Ministros

Firmado Digitalmente por
CONTRERAS MIRANDA
Alex Alonso FAU
20131370645 soft
Fecha: 29/11/2022
15:11:03 COT
Motivo: Doy V° B°

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS APÉNDICES I Y II DE LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO

I. FUNDAMENTOS

A. Consideraciones previas

Los beneficios tributarios constituyen instrumentos de política fiscal, de carácter excepcional, que coadyuvan a lograr determinados fines de interés social, en función de objetivos concretos que sustentan el otorgamiento de un tratamiento tributario preferencial.

El uso de este tipo de medidas impacta significativamente en el sistema tributario, no solo en los niveles de recaudación, sino también en la equidad y transparencia del mismo; por lo que, no deben ser utilizados de manera indiscriminada, y siempre deberán observar los principios constitucionales tributarios que garanticen su necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

El otorgamiento de beneficios tributarios debe ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.

Conforme con el Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026¹ las medidas de política tributaria que se implementen deberán estar orientadas principalmente a incrementar la progresividad del sistema tributario; así como a su simplificación y armonización. Asimismo, establece que se debe continuar con la política de racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales, lo cual implica no solo evitar la creación de nuevos beneficios tributarios sin una adecuada justificación y evaluación sobre su eficacia y eficiencia respecto de otras opciones de política pública para la obtención del objetivo perseguido; sino también evaluar la eliminación, sustitución o prórroga de los ya existentes, de corresponder.

Los beneficios tributarios constituyen recursos que el Estado deja de percibir como consecuencia de mecanismos que reducen o eliminan la carga fiscal de un grupo particular de contribuyentes. Estos beneficios representan una asignación de los recursos públicos, ya que disminuyen la recaudación tributaria y buscan alcanzar objetivos de política económica y social de modo similar a los programas de gasto público directo.

En el año 2023, según estimaciones de la SUNAT, el gasto tributario potencial estimado ascendería a S/ 20 354 millones (2,01% del PBI). Según tipo de impuesto, la mayor parte de dicho gasto se realiza en el IGV (70,9%), debido a la exoneración de este impuesto aplicable a los productos agrícolas y en las operaciones de venta de bienes y prestación de servicios efectuadas en la Amazonía; seguido de gastos tributarios relacionados con el impuesto a la renta (19,1%) como es el caso de la inafectación de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) de los trabajadores, entre otros.



Firmado Digitalmente por
CAMACHO SANDOVAL
Marco Antonio FAU
20131.370645 soft
Fecha: 28/11/2022
17:21:07 COT
Motivo: Day V° B°

¹ Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 24 de agosto de 2022.

Estructura del gasto tributario potencial según impuesto, 2023
(%)

Impuesto / Beneficio	Millones de S/	% del PBI
1) IGV	14 437	1,43
- Exoneración de productos agrícolas	4 415	0,44
- Exoneración del IGV en la Amazonía	2 207	0,22
- Inafectación de la importación y prestación de servicios educativos	1 385	0,14
- Otros	6 430	0,64
2) IR	3 879	0,38
- Inafectación de la CTS	1 625	0,16
- Otros	2 254	0,22
3) Ad Valorem	1 518	0,15
- Devolución del <i>drawback</i>	1 332	0,13
- Otros	186	0,02
4) Resto²	520	0,05
Total	20 354	2,01

Fuente: MMM 2023-2026

B. De las exoneraciones del Impuesto General a las Ventas



El sistema tributario nacional se sustenta principalmente en dos impuestos, el Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas, los cuales representan en conjunto alrededor del 93%² del total de recursos tributarios del gobierno general en el año 2021.

En lo que respecta al Impuesto General a las Ventas (IGV), este es un impuesto al consumo que grava el valor agregado generado en cada etapa de la cadena de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, hasta llegar al consumidor final, quien es el sujeto que en última instancia asume la carga económica del impuesto.

Técnicamente el IGV es un impuesto de naturaleza indirecta, ya que incide sobre una manifestación indirecta de la capacidad económica de los sujetos, que es el consumo de bienes y servicios finales; por lo que, al no identificar la capacidad económica de los sujetos para asumir el impuesto, representa una mayor carga, en términos relativos, en aquellos sujetos que tienen menores ingresos.

A fin de atenuar la regresividad del IGV, el diseño técnico del impuesto permite el establecimiento de exoneraciones, principalmente sobre bienes y servicios que constituyen la mayor parte del gasto de los hogares con menores ingresos, tales como alimentos y transporte público, por ejemplo. Al respecto, el Banco Mundial señala que, en el 2019, en base a la información del INEI³ y la ENAHO⁴, el gasto monetario en alimentación en el país representa el 56% en los hogares más pobres y 32% en los hogares de mayores ingresos.

² No se ha considerado devoluciones.

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática.

⁴ Encuesta Nacional de Hogares.

Así, actualmente se encuentran exoneradas del IGV las operaciones comprendidas en los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo⁵ (Ley del IGV), las cuales fueron establecidas con el objetivo de alcanzar diversos fines sociales, como por ejemplo el acceso a bienes y servicios de primera necesidad.

En virtud a lo regulado por el Decreto Legislativo N° 1519, Decreto Legislativo que proroga la vigencia de exoneraciones y beneficios tributarios, la exoneración del IGV de las operaciones contenidas en los indicados Apéndices se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2022. De no prorrogarse la vigencia de este beneficio tributario, a partir del 1 de enero de 2023 las actividades comprendidas en los mismos se verían impactados con el IGV.

La Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario⁶, que establece las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, señala que para la prórroga de exoneraciones tributarias se requiere necesariamente de la evaluación de parte del Sector respectivo del impacto de la exoneración, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia.

De acuerdo a ello, se cuenta con la evaluación de los diferentes sectores vinculados con los beneficios tributarios antes indicados, sobre los alcances e impacto de cada una de dichas operaciones, siendo que de la evaluación efectuada se justifica la necesidad de prorrogar la vigencia de la exoneración del IGV por un periodo adicional, conforme a lo siguiente:



Firmado Digitalmente por
CAMACHO SANDOVAL
Marco Antonio FAU
20131370645 soft
Fecha: 28/11/2022
17:27:50 COT
Motivo: Doy V° B°

B.1 De la exoneración del IGV a la venta o importación de los bienes comprendidos en el Apéndice I

La exoneración de bienes a que se refiere el Literal A del Apéndice I de la Ley del IGV comprende principalmente una lista de, productos agropecuarios primarios destinados al consumo doméstico directo (hortalizas, legumbres, menestras, frutas); insumos para el agro (fertilizantes y abonos); materias primas y productos intermedios para la industria textil; oro para uso no monetario e inmuebles destinados a sectores de escasos recursos, entre otros. Asimismo, comprende a vehículos automóviles a que se refiere la Ley N° 26983, Ley sobre importación de vehículos para uso de misiones diplomáticas, consulares, oficinas de los organismos internacionales y de funcionarios de las mismas y la Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República; así como viviendas de interés social.

Varios de los bienes mencionados pueden ser considerados como bienes preferentes, sociales o meritorios⁷, los mismos que guardan relación con externalidades positivas en su consumo, por lo cual con la exoneración del IGV se busca incentivar su consumo; los beneficios de dicha política en el corto plazo son principalmente para el demandante o consumidor quien obtiene un beneficio directo. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, es la sociedad quien obtiene beneficios indirectos de dicho

⁵ Cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF.

⁶ Cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF.

⁷ Son aquellos tipos de bienes o servicios que satisfacen necesidades preferentes o de importancia destacada por sus efectos positivos o porque se consideren esenciales para el desarrollo de una vida digna, Richard Musgrave, 1959.

consumo a niveles colectivos y sociales; en estos casos, se considera que el incentivo al consumo de bienes meritorios a través de la exoneración del IGV logrará mejores resultados que la afectación a la neutralidad (y a la recaudación) del IGV producto de dicha exoneración.

Bienes para la actividad agrícola; crianza de animales; procesamiento y conservación de carnes, de frutas y vegetales; fabricación de productos lácteos; y, preparación e hiladura de fibras textiles

El Literal A del Apéndice I de la Ley del IGV contiene un listado de bienes vinculados con la actividad agrícola; crianza de animales, procesamiento y conservación de carnes, de frutas y vegetales; fabricación de lácteos; y, preparación e hiladura de fibras textiles.

De acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, la agricultura peruana tiene un alto grado de dependencia en la importación de fertilizantes inorgánicos, por lo que los costos de producción de la actividad agrícola están expuestos frente a las variaciones de los precios internacionales de los fertilizantes, con el consiguiente traspaso de precios a los demás eslabones de la cadena productiva.

Las tensiones derivadas del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania han agudizado los precios internacionales de los fertilizantes y la energía, a partir de marzo de 2022, con el consiguiente traspaso al mercado interno a través de la elevación del índice de precio de comercialización interna de los fertilizantes.

Ante este contexto, el sector considera que de gravarse con el IGV a los fertilizantes (orgánicos e inorgánicos) se generaría una mayor presión al alza de los costos de producción de la actividad agrícola y de la cadena alimentaria, esta última a través de la elevación del índice de precios al consumidor. Del mismo modo en el caso de las semillas, en las actuales circunstancias, de gravar con el IGV este bien se acentuaría el incremento en los costos de producción de la actividad agrícola. Las semillas comprenden aquellas para la siembra de arroz en cáscara, soya, maíz amarillo duro, trigo, cebada en grano, otros cereales (centeno, avena, sorgo, mijo, quinua), papa, lenteja grano seco y café pilado.

Por otro lado, en cuanto a la actividad de crianza de animales, indica que de acuerdo a las estadísticas revisadas se evidencia una presión al alza sobre los precios de los principales insumos involucrados en la producción de las crías de animales, como es el caso de los precios en chacra de los pastos cultivados, los forrajes, la alfalfa y el maíz amarillo duro. A pesar del retroceso del precio internacional del maíz amarillo duro que se registra desde abril de 2022, el precio todavía se encuentra en un nivel superior con respecto al año 2021 y en comparación con el año 2019 (periodo pre-pandemia).

En ese sentido, bajo el actual contexto internacional, de gravar con el IGV a los otros forrajes y pastos, alfalfa y semen de bovino se generaría un mayor incremento en los costos de producción de la actividad de crías de animales, con el consiguiente mayor deterioro en la rentabilidad del productor pecuario, como el ganadero lechero, entre otros.

En relación con el procesamiento y conservación de carnes, según lo indicado por el sector este comprende la explotación de mataderos, actividades de matanza,



Firmado Digitalmente por
CAMACHO SANDOVAL
Marco Antonio FAU
20131370645 soft
Fecha: 28/11/2022
17:27:58 COT
Motivo: Doy V° B°

preparación y conservación de carne de vaca, cerdo, oveja, cabra, caballo, aves de corral, conejo, especies de caza y otros animales; asimismo, se incluye la producción de carnes, incluso de carne de aves de corral, fresca, refrigerada y congelada, preparación y conservación de carne y productos cárnicos mediante procesos como desecación, ahumado, saladura, inmersión en salmuera y enlatado. En el caso del procesamiento y conservación de frutas y vegetales, el producto que se obtiene es conservas de frutas y vegetales, a partir de la combinación de insumos, entre ellos la aceituna.

De acuerdo a lo evaluado por el sector, bajo el enfoque de los encadenamientos productivos y en la actual coyuntura económica, en la que se busca reactivar la producción nacional en el menor tiempo, resultaría contraproducente gravar con el IGV la venta de los productos pecuarios como los ovinos y caprinos vivos y otros animales vivos, así como de insumos para la elaboración de conservas de frutas y vegetales, debido a la desaceleración que generaría en la demanda en el efecto de arrastre hacia atrás por parte de la industria de procesamiento y conservación de carnes.

De otro lado, respecto de la fabricación de productos lácteos, comprende la producción de leche fresca líquida, pasteurizada o tratada a altas temperaturas; debidas a base de leche; crema de leche fresca; leche en polvo condensada; leche o crema en forma sólida; mantequilla; yogur; queso; suero de leche; caseína o lactosa; helado; entre otros.

La leche fresca constituye el bien intermedio que mayor participación alcanza en esta industria. El 100% proviene de la producción nacional, por lo que bajo el enfoque de los encadenamientos productivos y en la actual coyuntura económica, en la que se busca reactivar la producción nacional en el menor tiempo, resultaría contraproducente gravar con el IGV la venta de la leche fresca debido a la desaceleración que generaría en la demanda y en el efecto de arrastre hacia la ganadería lechera.

Adicionalmente, respecto a la industria de preparación e hiladura de fibras textiles esta comprende la producción de fibras textiles como la seda cruda, desengrasada, sin cardar ni peinar, cardado y peinado de todo tipo de fibras vegetales, animales o artificiales; hiladura y fabricación de hilados e hilos para tejeduría y costura, para venta al por menor y al por mayor, y para procesamiento ulterior: texturización, retorcido, plegado, cableado y remojo de hiladuras filamentosas sintéticas o artificiales; hilados de papel; producción de hilos e hilados de algodón; otros hilos e hilados.

Entre los consumos intermedios de la industria, el algodón desmotado alcanza la mayor participación. La oferta de ese bien proviene en un 28% de la producción nacional y en un 72% de las importaciones. Resultaría contraproducente gravar con el IGV la venta de algodón desmotado, a lo que se suma el incremento en el costo de producción, además de la imposibilidad que tiene el productor de hilados de fibra textiles de usar su crédito fiscal.

Bienes para la industria textil

Respecto al cáñamo, yute, abacá y otras fibras textiles en rama o trabajadas, pero sin hilar, estopas, hilachas y desperdicios, de acuerdo con el Ministerio de la Producción la cadena productiva de la industria textil inicia con la producción de dichas fibras textiles, posteriormente son adquiridas por las empresas manufactureras, quienes las



Firmado Digitalmente por
CAMACHO SANDOVAL
Marco Antonio FAU
20131370645 soft
Fecha: 28/11/2022
17:28:07 COT
Motivo: Day V° B°