



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

PRE DICTAMEN /2017-2018

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, el **Proyecto de Ley 1923/2017-CR**, presentado por el congresista Benicio Ríos Ocsa, por el que propone una “**Ley que modifica el inciso c del artículo 28° del Decreto Legislativo 1260 que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú**”, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En la XXXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, celebrada XXXX del 2018, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por (XXXXX) de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: (...).

Con la licencia de los señores congresistas (...).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. Antecedentes

El **Proyecto de Ley 1923/2017-CR**, ingresó a trámite documentario el 02 de octubre del 2017 y a ésta Comisión el 05 del mismo mes y año, De conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designa como única Comisión Dictaminadora.

2. Opiniones Solicitadas

Ministerio del Interior: Mediante Oficio N° 288-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, de fecha 16 de octubre de 2017, se solicitó opinión al señor Carlos Basombrío Iglesias, en su condición de Ministro de Interior.

Ministerio de Economía y Finanzas: Mediante Oficio N° 289-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, de fecha 16 de octubre de 2016, se solicitó opinión a la señora Claudia Cooper Fort, en su condición de Ministra de Economía y Finanzas.

3. Opiniones Recibidas

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

Ministerio del Interior: Mediante Oficio N° 1520-2017-IN/DM, de fecha 3 de enero de 2018, el señor Carlos Basombrío Iglesias, en su condición de Ministro del Interior, remite:

- a) El Oficio 027-2017 INBP/SG elaborado por la Secretaría General de la Intendencia de Bomberos del Perú, mediante el cual adjunta el Informe Legal 039-20170 INBP/SG/OAJ, suscrito por el Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, señor Jesús Antonio Espinoza Maguiño, quien emite **OPINIÓN FAVORABLE** sobre la iniciativa.
- b) El Informe Legal 002164-2017/IN/OGAJ elaborado por la Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior, Rosario Esther Tapia Flores, quien emite **OPINIÓN FAVORABLE** sobre la iniciativa.

Ministerio de Economía y Finanzas: Mediante Oficio 2090-2017-EF/10.01, la señora Claudia Cooper Fort, en su condición de Ministra de Economía y Finanzas, adjunta el Oficio 5143-2017 EF/13.01 mediante el cual se traslada la solicitud de opinión al Señor Víctor Paul Shinguiyama Kobashigawa, Superintendente Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), no recibiendo la opinión de esta última institución, hasta el momento.

Se reiteró el pedido de opinión al Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio _____-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, de fecha ____ de abril de 2018.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto bajo estudio propone modificar el inciso c) del artículo 28 del Decreto Legislativo 1260, que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, regulando la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú y proponiendo que todas las donaciones, legados y otras contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, gobiernos u organismos internacionales, a favor del servicio público de bomberos; se encuentren exentos del pago de impuestos y/o tributos ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria SUNAT, por parte del agente receptor de la donación, en este caso, la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú.

Se debe precisar que la propuesta de exención del pago de impuestos y tributos no alcanza al agente que realiza la donación, el legado o cualquier otra contribución, pues no se desprende del proyecto de ley que esa sea la intención del proponente.

III. MARCO NORMATIVO

**PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-
CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO
28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE
FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE
BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y
ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE
DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS
CONTRIBUCIONES.**

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Reglamento del Congreso de la República.
- c) Decreto Legislativo 1260, que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú.
- d) Decreto Legislativo N° 821, que aprueba la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.
- e) Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.
- f) Decreto Supremo 019-2017-IN, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1260, Decreto Legislativo que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú.
- g) Decreto Supremo 001-2017-TR, que establece disposiciones a favor de los Bomberos Voluntarios que laboren en el sector privado y en el sector público.
- h) Decreto Supremo N° 008-2015-IN, por el cual se adscribió al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) al Ministerio del Interior.
- i) Decreto Supremo N° 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario.
- j) Decreto Supremo N° 156-2004-EF que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal.
- k) Decreto Supremo N° 179-2004-EF que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1. Precisión sobre la propuesta legislativa

Tal como lo dispone la exposición de motivos del proyecto materia de análisis, en el segundo párrafo de su página 3, se establece que: *“El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) conforme al inciso C del artículo 28° de Decreto Legislativo N° 1260, son pasibles de percibir donaciones, legados entre otras contribuciones provenientes de personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras así como organismos internacionales, sin embargo, no se tiene en cuenta que al realizar una labor ad honorem no cuentan con ingresos económicos para el pago de los tributos y/o impuestos cobrados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria SUNAT”.*

Tal como fluye del párrafo precedente el no cobro de tributos y/o impuestos sería aplicable para el caso de los bomberos, no siendo aplicable para las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que realizan las donaciones, legados o contribuciones.

**PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-
CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO
28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE
FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE
BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y
ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE
DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS
CONTRIBUCIONES.**

2. Antecedentes de la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú

El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) se crea el 5 de diciembre de 1860, con la constitución de la primera Compañía de Bomberos Voluntarios del Perú, la Unión Chalaca, formalmente establecida luego de muchos años de intentos.

Ya en esos días se había forjado trascendentales ejemplos que buscaron no sólo la extinción de incendios y la ayuda al prójimo, sino incluso la defensa de la Patria. Es el caso de las importantes compañías fundadas en abril de 1866: la Roma, fundada por la colonia italiana el 15 de abril, la France, fundada el 20 de abril; o la Lima, que se constituyó el 21 de abril; así, fueron estas cuatro compañías de bomberos, los verdaderos pilares fundamentales de la actividad bomberil nacional, que activaron con el correr de los años la fundación de 232 compañías, todas ellas constitutivas de un solo ente operativo y administrativo y regidas por un Comando Nacional, conformado el 5 de diciembre de 1953 por representantes de todas las compañías hasta ese día fundadas y que rige el destino de los Bomberos Voluntarios del Perú hasta nuestros días.

El 4 de diciembre de 1973, se promulgó el Decreto Ley 20235, Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, mediante la cual se incorpora de facto al CGBVP a la estructura estatal, confiscando sus bienes y rentas.

Luego, mediante Ley 23449 del 3 de julio de 1982, se deroga el Decreto Ley 20235, creando una comisión para la formulación de un anteproyecto de Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú; luego, por Ley 24008 se delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar mediante Decretos Legislativos las normas relativas a la estructura orgánica del Ministerio del Interior, el Estatuto Policial, las leyes de Ascenso de las Fuerzas Policiales y de Sanidad de las Fuerzas Policiales, y las Leyes de Defensa Civil y del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

Posteriormente, se dictó el 25 de enero de 1985, el Decreto Legislativo 324, denominado "Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú", la que fue posteriormente derogada por la Ley 27067, publicada el 11 de marzo de 1999, que continuó manteniendo al CGBVP como entidad pública hasta la dación del Decreto Legislativo 1260 publicado el 8 diciembre 2016, que finalmente lo ha retornado al ámbito de la actividad privada, de conformidad con la Ley General del Voluntariado y demás normas aplicables.

Finalmente, en diciembre de 2016 se promulgó el Decreto Legislativo 1260 norma que establece que el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, es una persona jurídica de derecho privado, bajo la modalidad de asociación civil sin fines de lucro, reconociéndolo que es parte de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y acogida por la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

**PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-
CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO
28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE
FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE
BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y
ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE
DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS
CONTRIBUCIONES.**

El mismo cuerpo normativo establece en su artículo 1 que se modifica la denominación de Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y se le reemplaza por el de Intendencia Nacional de Bomberos del Perú.

Así mismo, es sabido que entre sus principales objetivos tenemos el promover, realizar y coordinar acciones de prevención de incendios y accidentes en general, que puedan poner en peligro la vida de las personas, el medio ambiente y la propiedad privada o pública, así como desarrollar acciones que permitan combatir, controlar y extinguir incendios, rescatar y salvar personas expuestas a peligro por incendios o accidentes en general, atendiendo las emergencias derivadas de los mismos y prestando atención y asistencia oportuna en la medida de sus posibilidades, entre otros.

2. Conceptos previos que deben tener en cuenta

La propuesta contenida en el proyecto de ley es clara y se enfoca en señalar la exención de impuestos y tributos a las donaciones, legados y contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, gobiernos u organismos internacionales; a favor de la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú.

Para analizar esta propuesta debemos tener previamente claros algunos conceptos que a continuación detallamos:

2.1 Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú

El artículo 1 del Decreto Legislativo 1260 establece el cambio de la denominación de la institución bajo análisis, de la siguiente forma: *“La presente norma regula la adecuación del organismo público ejecutor “Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú” a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, modifica su denominación por Intendencia Nacional de Bomberos del Perú y regula el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.”*

Como se observa, se hace referencia a la modificación del nombre del organismo público ejecutor, sin embargo, como observaremos en el artículo 3 de la misma norma, se hace referencia al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como una institución que agrupa a los bomberos en actividad, asimilados y a los que se encuentran en situación de retiro, señalando expresamente que no son considerados funcionarios ni servidores públicos.

Asimismo, el artículo 22 del mismo cuerpo de leyes precisa que la Intendencia Nacional de Bomberos Voluntarios del Perú es el organismo público ejecutor que ejerce la rectoría en materia de prevención, control y extinción de incendios, atención de accidentes, rescate urbano y apoyo en incidentes con materiales peligrosos.

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

En consecuencia, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú mantiene su denominación en lo que respecta a ser la institución que alberga a los bomberos voluntarios activos, asimilados y en situación de retiro, pero modifica su denominación cuando se trata del organismo público ejecutor.

2.2 Normas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios

La Norma VII del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-2013-EF, establece las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios. En dicho dispositivo normativo se establece que es necesario que las normas que busquen el fin aludido cumplan con los siguientes requisitos:

- i) Deberá sustentarse en la Exposición de Motivos el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto a los ingresos que se dejarán de percibir, a fin de no generar déficit presupuestario y documentación que demuestre que la medida adoptada resulta la más idónea.
- ii) Debe ser acorde con los objetivos y propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional de al Marco Macroeconómico Multianual.
- iii) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar los sujetos beneficiarios y el plazo de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el mismo que no puede exceder de 3 años.
- iv) Se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- v) Toda norma que otorgue exoneración, incentivo o beneficio tributario, será aplicable a partir del 1 de enero del año siguiente.

Todas estas disposiciones serían aplicables a las iniciativas legislativas que busquen otorgar alguna exoneración, incentivo o beneficio tributario; sin embargo, debemos determinar si el espíritu de la propuesta legislativa es esa o tiene otra distinta que no implique necesariamente alguna de las mencionadas figuras jurídicas.

2.3 Diferencia entre tributos, impuestos, contribuciones y tasas

La Norma II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-2013-EF, establece respecto al ámbito de aplicación que el Código Tributario rige las relaciones jurídicas originadas por tributos, comprendiendo que el término tributo hace referencia genéricamente a:

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

- i) **Impuesto:** Tributo que no origina una contraprestación directa, a favor del contribuyente. Ejemplo: impuesto general a las ventas o impuesto a la renta.
- ii) **Contribución:** Tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de obras públicas o actividades estatales. Ejemplo, contribuciones a EsSalud.
- iii) **Tasa:** Tributo cuyo hecho generador es la prestación efectiva del Estado de un servicio público, individualizado para el contribuyente. Ejemplo, tasa por emisión de licencia municipal de funcionamiento.

Bajo esta perspectiva, los impuestos son un sub genero de término general tributo, en este sentido, la iniciativa legislativa bajo análisis debería analizar la conveniencia de eliminar el término “impuestos” y sólo mantener el término tributos, por englobar a todo tipo de carga impositiva y por ser más coherente con el ordenamiento nacional.

2.4 Diferencia entre exención, exoneración e inafectación

Al igual que en el caso de los tributos, la exención es el tipo genérico que identifica dos figuras legales tributarias que permiten el no pago de tributos, nos referimos a:

- i) **Las exoneraciones:** Es el beneficio tributario temporal que se otorga a una determinada actividad económica que se encuentra gravada con tributos. Usualmente el periodo de exoneración no excede a tres años.

Por su parte, el Tribunal Fiscal¹ ha desarrollado el concepto de exoneración tributaria señalando lo siguiente: *“el término exoneración se refiere a que, no obstante que la hipótesis de la incidencia prevista legalmente se verifica en la realidad, es decir, que se produce el hecho imponible, éste por efectos de una norma legal no da lugar al nacimiento de la obligación tributaria, por razones de carácter objetivo o subjetivo”*.

- ii) **Las inafectaciones:** Si en el primer de los casos se exonera la actividad económica en forma temporal, para el caso de las inafectaciones, las entidades son beneficiadas por su naturaleza misma, no tienen la obligación de pagar tributos de operaciones, por el hecho de constituirse como entidades inafectas, dicha cualidad no es temporal sino que tiene vocación de permanencia.

Por otra parte, en la misma Resolución del Tribunal Fiscal, antes aludida, se desarrolla el concepto de inafectación, señalando lo

¹ Resolución del Tribunal Fiscal N° 559-4-97.

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-
CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO
28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE
FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE
BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y
ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE
DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS
CONTRIBUCIONES.

siguiente: “(...) la inafectación se refiere a una situación que no ha sido comprendida dentro del campo de aplicación del tributo, es decir, que está fuera porque no corresponde a la descripción legal hipotética y abstracta del derecho concreto”.

El jurista Francisco Ruiz de Castilla Ponce de León², especialista en temas tributarios, respecto a la diferencia entre inafectación y exoneración señala lo siguiente: “Mientras que en la inafectación del hecho “M” se encuentra fuera del ámbito de aplicación del tributo, en la exoneración del hecho “X” se halla dentro del campo de aplicación del tributo (sin embargo no se va a producir el nacimiento de la obligación tributaria)”

Es decir, **a la inafectación no le alcanza el tributo mientras que a la exoneración si le alcanza el supuesto de aplicación y no nace la obligación tributaria por la existencia de una norma que exonera el pago de forma temporal.**

3. Normas de derecho nacional

En este acápite resumiremos algunos ejemplos en los cuales se aplica la inafectación en nuestro país:

3.1 Inafectación a Universidades, institutos superiores y otros centros educativos

El artículo 19 de la Constitución Política del Perú señala que las universidades, institutos superiores y centros educativos constituidos conforme a la legislación nacional, gozan de inafectación.

3.2 Impuesto predial y licencia municipal

Ha de servir de antecedentes para el presente análisis, lo referido a la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo 776, que dispone en el literal f) del **artículo 17 que se encuentran inafectos al pago del impuesto predial los predios de propiedad del Cuerpo General de Bomberos, siempre que el predio se destine a sus fines específicos.**

De la misma forma, en el artículo 28 del mismo cuerpo normativo se establece que se encuentra **inafecto al impuesto de alcabala, a la adquisición de propiedad inmobiliaria, siendo esta una prueba más del tratamiento tributario especial que recibe la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú.**

² RUIZ DE CASTILLA PONCE DE LEÓN, Francisco. “Inmunidad, Inafectación, Exoneración, Beneficios e Incentivos Tributarios”. En Revista Foro Jurídico N° 12. Año 2013. Revista de Derecho editada por alumnos de la PUCP. PP. 136 – 148

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

3.3 Pago de impuesto a la renta

Otro ejemplo peruano a citar es lo referido al pago del impuesto a la renta³, en cuya Disposición Final Cuarta del Decreto Legislativo 618 establece que se derogan a partir del 01 de enero de 1991, todas las disposiciones legales que otorgan exoneraciones totales o parciales del Impuesto a la Renta concedidas en favor de cualquier actividad económica o sector económico, región o zona geográfica del país, así como las otorgadas con carácter subjetivo, con excepción del régimen previsto en el Decreto Ley N° 21915, el artículo 71 de la Ley N° 23407 - Ley General de Industria, del régimen contemplado en los artículos 155 y 157 del Decreto Legislativo N° 109 - Ley General de Minería y el Régimen de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial prevista por la Ley N° 25100, no contemplándose entre ellas incluso el Cuerpo General de Bomberos en caso realizaran alguna actividad de incidencia económica y por ende están exoneradas del mencionado impuesto a la renta en ese caso.

3.4 Pago de impuesto general a las ventas

El Decreto Supremo 046-97-EF se estableció la relación de bienes y servicios inafectos al pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) y de derechos arancelarios por parte de las Instituciones Educativas Particulares o Públicas, en tanto se trató meramente de un impuesto y no de una tarifa derivada de una contraprestación, en un marco de libertad contractual, como sí se trata el presente caso, aunque nunca ajeno a que el Estado pueda reformular aspectos en beneficios de determinadas entidades que ejerzan una actividad de servicio público como del que trata el presente dictamen.

4. Normas de derecho internacional comparado

El tratamiento tributario especial no se circunscribe a nuestro país, pues ya en otros países se les otorga un tratamiento especial a las instituciones bomberiles, por ejemplo en Argentina y en Chile.

4.1 En Argentina

Desde el año 2003⁴ rige una ley que regula la organización y funcionamiento de las Entidades de Bomberos Voluntarios y su Reglamentación Operativa, la que en su artículo 13 precisamente señala que las entidades de Bomberos Voluntarios estarán exentas de impuestos, tasas, contribuciones y sellados de la Ciudad de Buenos Aires, como así también del pago de tarifas de servicios públicos prestados por la Ciudad.

³ Decreto Legislativo 618, Modifican Ley del Impuesto a la Renta

⁴ Ley 1240 del 04 de diciembre del 2003.

**PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-
CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO
28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE
FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE
BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y
ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE
DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS
CONTRIBUCIONES.**

4.2 En Chile

El artículo 31º inciso 7 de la Ley de la Renta⁵, contiene una disposición legal destinada a incentivar las donaciones a determinadas instituciones, entre las cuales se encuentran los Cuerpos de Bomberos; en efecto, en dicha norma se establece que *“(...) especialmente procederá la deducción de los siguientes gastos, en cuanto se relacionen con el giro del negocio: (...) 7º: las donaciones efectuadas cuyo único fin sea la realización de programas de instrucción básica o media gratuitas, técnica, profesional o universitaria en el país, ya sean privados o fiscales, sólo en cuanto no excedan del 2% de la renta líquida imponible de la empresa o del 1,6 % del capital propio de la empresa al término del correspondiente ejercicio. Esta disposición no será aplicada a las empresas afectas a la ley N° 16.624. Lo dispuesto en el inciso anterior se aplicará también a las donaciones que se hagan a los Cuerpos de Bomberos de la República (...).*

En éste sentido, se ratifica lo descrito líneas arriba en el sentido de que constituye un antecedente favorable que exista un marco normativo que determina exenciones, exoneraciones, beneficios y demás incentivos en otras materias de incidencia económica como tributarias, aduaneras y municipales a diversas entidades fundamentalmente de carácter públicas.

Dicho ello, es menester destacar el loable interés que tiene el legislador en mejorar la condición en la cual prestan servicios a la comunidad dicho cuerpo bomberil cuya actividad se sostiene principalmente por el aporte que el Estado presta a través de sus tres niveles de gobierno y también por el permanente aporte de la población, por lo que dicho proyecto reviste vital importancia para la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, máxime si no existe objetivamente norma alguna que se oponga a la presente propuesta.

5. Análisis de la viabilidad de la propuesta

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, considera que el problema planteado por la propuesta legislativa debe ser atendido con una norma que permita al Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú, hoy denominado Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, recibir donaciones, legados y otras contribuciones, sin tener que pagar tributos (impuestos, contribuciones y tasas) por ello.

Siendo que la institución es conformada en su gran mayoría por voluntarios que dan su tiempo incondicionalmente y arriesgan su vida para cumplir con el rescate de personas, lucha contra incendios y todo tipo de accidentes o eventos que produzcan

⁵ Decreto Ley N° 824 de 1974

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

algún potencial daño a la ciudadanía, es decir es un institución que no tiene fines de lucro y su fin es totalmente altruista.

La Comisión considera que luego de revisar los conceptos descritos en los párrafos precedentes, el texto de la fórmula legal de la iniciativa legislativa debe ser modificado, para aplicar los técnicamente correctos; sin que ello signifique un cambio del sentido de la propuesta y por el contrario, se logre la viabilidad de la misma, a través de un texto sustitutorio que solucione el problema propuesto.

Por lo expuesto la Comisión considera viable la propuesta pero con texto sustitutorio.

6. Propuesta de Texto sustitutorio

En la propuesta del texto sustitutorio se han incorporado las siguientes modificaciones de forma y de fondo, respecto a la fórmula legal presentada en el proyecto de ley:

- a) Modificaciones de forma:** En el encabezado del artículo se modificó el término “*Artículo Primero*” por el de “*Artículo único*”, en vista a que no existe más que un artículo en la fórmula legal.
- b) Modificaciones de fondo:** En primer lugar se modifica el término “*exención*” por el de “*inafectación*”, en vista que el primero de los términos incluye tanto a la exoneración como a la inafectación. Sin embargo, si se tratara de exoneración, tal como lo describimos en el numeral 1.2.1, la iniciativa legislativa debió cumplir previamente con una serie de requisitos previos con los que no cuenta; entre ellos, establecer el plazo de la vigencia de la exoneración, el mismo que no puede exceder de 3 años y el cálculo del impacto cuantitativo de la propuesta.

Pese a ello, luego de realizar un análisis sobre la conveniencia de la aplicación de exoneración o inafectación a favor de donaciones, legados y otras contribuciones a favor de la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, esta Secretaría Técnica ha llegado a la conclusión, que por la naturaleza de la entidad, resulta inconveniente que se realice exoneraciones, pues la vigencia de dicha norma podría ser ampliada por única vez por tres años adicionales, lo cual no permitiría luego de seis años contar con dicho beneficio. En la medida que la modificación normativa tiene vocación de permanencia y busca un beneficio que sea continuo en el tiempo, se considera que es pertinente modificar el término exención por inafectación.

La segunda modificación hace referencia expresa al sujeto que impone los tributos, pues en la propuesta legislativa bajo análisis, sólo se contempla a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria –



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

SUNAT, como la institución que no podría exigir el pago de ningún tributo por concepto de donación, legado u otras contribuciones.

Según el artículo 2 de la Ley 24829, Ley de creación de la SUNAT, esta institución tendrá por finalidad diseñar y proponer medidas de política tributaria; proponer la reglamentación de las normas tributarias; administrar, aplicar, fiscalizar, sancionar y recaudar los tributos internos del Gobierno Central y otros tributos cuya administración se le asigne.

Sin embargo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales cobran sus propios tributos frente a las donaciones de bienes inmuebles (alcabala) la donación de vehículos nuevos (impuesto vehicular), por ello, se precisa que la inafectación incluye cualquier tributo de origen nacional, regional o local, pues el espíritu de la norma es que la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú goce de un régimen tributario especial que le permita cumplir mejor con sus objetivos.

Por último, se incluye un último párrafo especial para el régimen de aranceles a las importaciones, en particular de bienes que no puedan utilizarse en el cumplimiento directo de los objetivos de la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, sobre el particular, se puede establecer un régimen especial para dichos bienes, tal como se dispone en el artículo 19 de la Constitución Política del Perú, para el caso de instituciones educativas de educación superior.

Por lo tanto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, considera viable la propuesta legislativa; sin embargo, para efectos de tener claro las modificaciones propuestas en el texto sustitutorio, presentamos un cuadro comparativo entre la iniciativa legislativa y la propuesta del texto sustitutorio la propuesta legislativa

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

FÓRMULA LEGAL DEL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR	TEXTO SUSTITUTORIO DEL PREDICTAMEN
<p>LEY QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260 QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ COMO PARTE DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y REGULA LA INTENDENCIA NACIONAL DE BOMBEROS DEL PERU</p> <p>Artículo Primero.- Objeto de la ley</p> <p>La Ley tiene por objeto modificar el inciso c del artículo 28 del Decreto Legislativo 1260, que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, en los siguientes términos:</p> <p>“Artículo 28. Régimen económico y financiero</p> <p><i>Son recursos de la entidad:</i></p> <p>(...)</p> <p>c) Las donaciones, legados y otras contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, gobiernos u organismos internacionales, a favor del servicio público de Bomberos; en todos los casos referidos los recursos deben ser asignados a la Comandancia Departamental o a la Compañía de Bomberos para la que hayan sido destinados expresamente, de ser el caso; los mismos que se encuentran exentos del pago de impuestos y/o tributos ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT.</p>	<p>LEY QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260 QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ COMO PARTE DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y REGULA LA INTENDENCIA NACIONAL DE BOMBEROS DEL PERU</p> <p>Artículo único. Objeto de la ley</p> <p>La presente Ley tiene por objeto modificar el inciso c del artículo 28 del Decreto Legislativo 1260, que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, en los siguientes términos:</p> <p>“Artículo 28. Régimen económico y financiero</p> <p><i>Son recursos de la entidad:</i></p> <p>(...)</p> <p>c) Las donaciones, legados y otras contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, gobiernos u organismos internacionales, a favor del servicio público de Bomberos; en todos los casos referidos los recursos deben ser asignados a la Comandancia Departamental o a la Compañía de Bomberos para la que hayan sido destinados expresamente, de ser el caso.</p> <p>Las donaciones, legados y otras contribuciones descritas en el presente literal, que sean exclusivamente para cumplir los objetivos el cuerpo general de bomberos voluntarios del Perú se encuentran inafectos al pago de cualquier tributo nacional, regional y local.</p>

**PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-
CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO
28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE
FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE
BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y
ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE
DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS
CONTRIBUCIONES.**

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El método de análisis costo - beneficio en la toma de decisiones, contrario a lo que se cree, no sólo se circunscribe a cuantificar cada una de las decisiones que se toman, es decir, una decisión no sólo debe centrarse en el análisis cuantitativo inmediato de si la decisión “A” reporta mayor beneficio económico que la decisión “B”, hacer ello, sólo significa que una de las decisiones tiene un mayor costo que la otra y reporta mayores ingresos.

Sin embargo, existen caos en los cuales el análisis costo - beneficio, va más allá de la cuantificación dineraria de una decisión. Por ejemplo, a manera de análisis teórico, una persona que cuenta con una enfermedad terminal valora más el tiempo que el dinero, por ser un recurso escaso, de la misma forma una persona que se encuentra en un desierto donde no hay civilización, valora mucho más una botella de agua helada, que todo el dinero que pueda tener en el bolsillo.

Entonces, en el análisis costo-beneficio no sólo debe resumirse en el dinero que se gana, se gasta o se deja de ganar, por el contrario, el análisis tiene relación con una serie de variables distintas al dinero, que participan también en la decisión, como es el caso de la necesidad de un bien escaso o el costo de oportunidad o los mismos costos hundidos.

Robert H. Frank, profesor de administración y de economía en la Escuela Johnson de Graduados de la Universidad de Cornell⁶, explica sobre el “*Método Costo - Beneficio en la Toma de Decisiones*” que existen cuatro errores comunes en la toma de decisiones: a) Ignorar los costos implícitos, b) Valorar los costos hundidos o irrecuperables, c) Medir costos y beneficios como proporciones y no como cantidades absolutas y d) No entender la diferencia entre el costo promedio y beneficio marginal.

De los errores señalados, desarrollaremos el de ignorar los costos implícitos, pues toda decisión que tome una persona natural, jurídica y el propio Estado tiene costos implícitos de no tomar otra decisión distinta. A estos costos se le denominan costos de oportunidad y reflejan no sólo lo que se gana y se pierde con la decisión tomada, sino también lo que se deja de ganar o perder por no tomar una decisión distinta.

En el caso de los bomberos, el tomar la decisión de no aprobar la propuesta normativa materia de análisis, por el sólo hecho de no recibir ingresos producto de tributos por donaciones, legados u otras contribuciones recibidas; significaría que se está dejando de analizar el beneficio que acarrearía el inafectar estos actos a futuro.

Para ello debemos hacer el siguiente análisis, la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú cuenta con un presupuesto público reducido de apenas S/ 100 millones de soles anuales, lo cual debe destinar a sus 25 comandancias departamentales y a sus

⁶ FRANK, Robert “Microeconomía Intermedia, Análisis y Comportamiento Económico”. Año 2009. 7ma Edición. México McGraw-Hill. PP. 4 – 14.

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS CONTRIBUCIONES.

más de 232 Compañías a nivel nacional, es decir, cada compañía recibe de parte del Estado un promedio mensual de S/ 35,919, lo que resulta insuficiente para hacer frente a pagos de tributos por donaciones, legados o alguna otra contribución, más aún cuando existen prioridades de mayor cuidado como las vidas y la salud de los propios bomberos voluntarios.

No se debe ignorar entonces que los bomberos cuentan con un presupuesto limitado y que posiblemente no puedan hacer frente al pago de tributos cuando reciben alguna donación, legado o cualquier otra contribución, por ello, el costo de oportunidad de recibir los tributos frente al costo de oportunidad de inafectarlos es lo que debe analizarse.

Si se toma la decisión de cobrar los tributos, entonces el Estado recibirá una cantidad de dinero que no es significativa para cubrir parte del presupuesto público, por otra parte, si se inafecta dicho cobro, como plantea el dictamen, la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú podrá recibir sin ningún inconveniente donaciones, por ejemplo de vehículos, equipamiento, herramientas y hasta medicamentos especiales para cumplir con su objetivo, obteniendo con ello una mejor equipamiento para obtener una mejor capacidad de respuesta ante una situaciones de emergencia.

Cobrar tributos a la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú por donaciones, legados y contribuciones recibidas, a corto plazo, genera un beneficio minúsculo al Estado por los ingresos tributarios, sin embargo, a largo plazo se dejarían de recibir tales donaciones, legados y contribuciones que otorgarían mayores beneficios al servicio de la población, pues los bomberos podrían tener una mayor capacidad de respuesta.

En resumen, el costo de oportunidad de cobrar tributos a los bomberos por las donaciones, legados y otras contribuciones recibidas es mayor al costo de oportunidad de dejar de hacerlo, por ello, la mejor decisión bajo el análisis costo – beneficio es declarar la inafectación de tales tributos.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN con TEXTO SUSTITUTORIO**: del Proyecto de Ley 1923/2017-CR, “**LEY QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260 QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ COMO PARTE DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y REGULA LA INTENDENCIA NACIONAL DE BOMBEROS DEL PERU**”.



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS

PREDICTAMEN CON TEXTO SUSTITUTORIO
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1923/2017-
CR, QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTICULO
28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1260, QUE
FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE
BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ Y
ESTABLECE LA EXONERACIÓN TRIBUTARIA DE
DONACIONES, LEGADOS Y OTRAS
CONTRIBUCIONES.

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA EL INCISO C DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO
LEGISLATIVO 1260, QUE FORTALECE EL CUERPO GENERAL DE
BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ COMO PARTE DEL SISTEMA
NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y REGULA LA INTENDENCIA
NACIONAL DE BOMBEROS DEL PERU**

Artículo único. Objeto de la ley

La **presente** Ley tiene por objeto modificar el inciso c del artículo 28 del Decreto Legislativo 1260, que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, en los siguientes términos:

“Artículo 28. Régimen económico y financiero

Son recursos de la entidad:

(...)

d) Las donaciones, legados y otras contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, gobiernos u organismos internacionales, a favor del servicio público de Bomberos; en todos los casos referidos los recursos deben ser asignados a la Comandancia Departamental o a la Compañía de Bomberos para la que hayan sido destinados expresamente, de ser el caso.

Las donaciones, legados y otras contribuciones descritas en el presente literal, que sean exclusivamente para cumplir los objetivos el cuerpo general de bomberos voluntarios del Perú se encuentran inafectos al pago de cualquier tributo nacional, regional y local.

(...)”

Dese cuenta

Sala de Sesiones

Lima, mayo de 2017