

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 050-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas para la implementación de la puesta a disposición del adquirente del bien o usuario del servicio y de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de la factura y recibo por honorarios electrónicos durante la pandemia.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de diciembre de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Aragón Carreño, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 050-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas para la implementación de la puesta a disposición del adquirente del bien o usuario del servicio y de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de la factura y recibo por honorarios electrónicos durante la pandemia, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 27 de mayo de 2021.

Mediante Oficio 318-2021-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 050-2021 al Congreso de la República; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 28 de mayo de 2021 y, el mismo día, fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, al amparo del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 050-2021.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 050-2021 tiene por objeto establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, a efectos de establecer de manera excepcional un nuevo plazo para poner a disposición del adquirente del bien o usuario del servicio y de la SUNAT la emisión de la factura y recibo por honorarios electrónicos; a fin de que los emisores cuenten con un plazo más amplio y flexible mientras realizan las modificaciones operativas y de sistemas correspondientes para adecuarse al plazo dispuesto por el numeral 6.3 del artículo 6 del Decreto de Urgencia 013-2020, atenuando su situación financiera deteriorada por la pandemia generada por la COVID-19.

En ese sentido el artículo 2 del decreto de urgencia establece, de manera excepcional, que el plazo máximo establecido en el numeral 6.3 del artículo 6 del Decreto de Urgencia 013-2020, respecto a la puesta a disposición del adquirente del bien o usuario del servicio y de la SUNAT la emisión de la factura y recibo por honorarios, es de hasta cuatro (4) días calendario, computados desde la emisión de la factura o recibo por honorarios.

Finalmente, los artículos 3 y 4 del decreto de urgencia establecen que el decreto de urgencia estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2021 y que el mismo está refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que, mediante Decreto Supremo 008-2020-SA, se declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, por la existencia del Covid-19, y se dictan medidas de prevención y control para evitar su propagación; esta emergencia sanitaria fue prorrogada mediante los Decretos Supremos 020-2020-SA, 027-2020-SA, 031-2020-SA y 009-2021-SA, este último prorroga la emergencia sanitaria a partir del 7 de marzo de 2021, por un plazo de ciento ochenta (180) días calendario.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

En esa misma línea, mediante Decreto Supremo 184-2020-PCM, se declara el estado de emergencia Nacional por el plazo de treinta y un (31) días calendario, a partir del martes 1 de diciembre de 2020, por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia del Covid-19; medida que fue prorrogada por los Decretos Supremos 201-2020-PCM, 008-2021-PCM, 036-2021-PCM, 058-2021-PCM y 076-2021-PCM, por el plazo de treinta y un (31) días calendario, a partir del sábado 1 de mayo de 2021.

El sustento de la norma precisa que la pandemia por el Covid-19 afectó las perspectivas de crecimiento de la economía global y de la economía peruana, generando en muchos sectores empresariales disminución de sus ventas y por consiguiente sus menores ingresos obligan a replantear sus prioridades, los cuales se enfocan al incremento de sus ventas a niveles prepandemia en un contexto de recuperación económica.

En este escenario, es importante tener en cuenta que el Decreto de Urgencia 013-2020 dictó normas de promoción para el acceso al financiamiento a través de la factura y recibo por honorarios. El artículo 4 de este decreto de urgencia estableció que las disposiciones tienen por propósito establecer medidas de promoción para el acceso al financiamiento a través de comprobantes de pago electrónico denominados factura y recibo por honorarios. Es así que (según el artículo 5) las facturas comerciales y recibos por honorarios que se originan en las transacciones al crédito son pagados por el adquirente del bien o usuario del servicio en el plazo acordado con el proveedor de los bienes o servicios.

Además, los contribuyentes (conforme al artículo 6) que emitan comprobantes de pago electrónicos denominados factura y recibo por honorarios que se originan en las transacciones al crédito deben consignar en dichos comprobantes (i) el plazo de pago acordado y (ii) monto neto pendiente de pago. La emisión de la factura y del recibo por honorarios es puesta a disposición del adquirente del bien o usuario del servicio y de la SUNAT en un plazo máximo de hasta dos (2) días calendario a través de los sistemas utilizados para su emisión (numeral 6.3 del artículo 6).

Los contribuyentes, de acuerdo al artículo 10, que emitan los comprobantes de pago electrónico denominados factura o recibo por honorarios, con o sin la conformidad o presunción de conformidad, pueden anotar en cuenta en la Institución de Compensación y Liquidación de Valores (ICLV) y realizar operaciones necesarias para su transferencia a terceros, cobro y ejecución en caso de incumplimiento.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

Sin embargo, ante la pandemia por el Covid-19, las empresas han tenido que priorizar sus ingresos para la continuidad de sus operaciones y, en muchos casos, no han podido realizar las adecuaciones operativas y de sistemas para el año 2021, conforme a lo dispuesto por el numeral 6.3 del artículo 6 del Decreto de Urgencia 013-2020, el cual establece la obligación de poner a disposición la emisión de la factura y recibos por honorarios electrónicos del adquirente del bien o usuario del servicio y de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) en un plazo máximo de dos (2) días calendario, computados desde su emisión.

En ese sentido, con la finalidad de poder implementar la obligación de las empresas antes señaladas en un contexto de pandemia, que se inició con posterioridad a la emisión del Decreto de Urgencia 013-2020, es necesario fijar temporalmente un nuevo plazo más amplio y flexible para la puesta a disposición de la factura y recibos por honorarios emitidos electrónicamente. El plazo máximo temporal para la puesta a disposición de la factura y recibos por honorarios electrónicos del adquirente del bien o usuario del servicio y de la SUNAT será hasta cuatro (4) días calendario, computados desde su emisión.

Esta medida permitirá que el total de empresas del país, las que han sido afectadas económicamente por el Covid-19, puedan realizar las adecuaciones operativas y de sistemas para el cumplimiento de las nuevas disposiciones establecidas en el Decreto de Urgencia 013-2020.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto de Urgencia 013-2020, Decreto de Urgencia que promueve el financiamiento de la MIPYME, emprendimientos y Startups.
- Ley 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial.
- Decreto Supremo 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19.
- Decreto Supremo 184-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia de la COVID-19 y establece las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimientos de control diferentes.

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 050-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas para la implementación de la puesta a disposición del adquirente del bien o usuario del servicio y de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de la factura y recibo por honorarios electrónicos durante la pandemia, ha sido emitido al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Parámetros de control parlamentario sobre los Decretos de Urgencia

De acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 200 de Constitución Política del Perú, los Decretos de Urgencia son actos normativos, con fuerza y rango de ley, emitidos por el Presidente de la República en el marco de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118, el mismo que a la letra dispone lo siguiente:

"Atribuciones del Presidente de la República

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

(...)"

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

El Tribunal Constitucional, en el Expediente 008-2003-AI/TC, ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los requisitos formales y materiales para la expedición de los decretos de urgencia al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

4.2.1. Requisitos formales para la validez del decreto de urgencia

- Refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros.
- Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma. Exigencia desarrollada en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Al respecto, el supremo interprete de la Constitución¹ indica que *"en el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."*

De la revisión del Decreto de Urgencia 050-2021, se aprecia que el mismo ha sido refrendado por la Presidente del Consejo de Ministros y, además, por el Ministro de Economía y Finanzas. Por otro lado, el 28 de mayo de 2021, el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso de la República sobre la promulgación del decreto de urgencia, es decir, al día siguiente de su publicación.

4.2.2. Requisitos materiales para la expedición de decretos de urgencia

- **Versar sobre materia económica y financiera (requisito endógeno)**

El propio numeral 19 del artículo 118 de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre "materia económica y financiera", quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74 de la Constitución).

¹ En el fundamento 58 de la sentencia recaída en el Expediente 008-2003-AI/TC.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

El análisis conjunto de las disposiciones del Decreto de Urgencia 050-2021 permite concluir que éste versa sobre materia económica y financiera, puesto que adopta medidas excepcionales ante los efectos devastadores de la pandemia por el Covid-19 sobre las micro, pequeñas y medianas empresa (MIPYME), quienes no han podido adecuar sus procesos de gestión para dar cumplimiento lo establecido en el numeral 6.3 del artículo 6 del Decreto de Urgencia 013-2020, es decir, no pudieron poner a disposición la factura y recibo por honorarios electrónicos en el plazo de 2 días calendario; poner a disposición los comprobantes de pago posibilitaba que fueran negociadas en el mercado financiero. Entonces, con la finalidad de que las MIPYME puedan negociar las facturas y recibo por honorarios electrónicos, se flexibiliza el plazo hasta 4 días calendario, dado que de otro modo las MIPYME seguirían teniendo problemas para negociar la factura y recibo por honorario. El propósito de la medida, como se puede apreciar, es que las MIPYME puedan hacerse de capital mediante la negociación de las facturas y recibo por honorarios, y, de ese modo, seguir operando; hubiera sido perjudicial para la economía nacional o las finanzas públicas que las MIPYME se declaren en quiebra por falta de capital.

- Circunstancias fácticas (requisito exógeno)

Las circunstancias fácticas, que son ajenas al contenido de la norma, justifican la promulgación de una norma extraordinaria. A partir del contenido del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución y el literal c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden extraer determinados criterios de validez del acto legislativo del Poder Ejecutivo².

La labor legislativa del Poder Ejecutivo, a través de decretos de urgencia, se realiza tomando en cuenta lo siguiente: **(i) excepcionalidad**, la norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, sustentadas por datos previos y objetivamente identificables; **(ii) necesidad**, las circunstancias deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables; **(iii) transitoriedad**, las medidas extraordinarias no deben mantenerse vigentes más allá del tiempo estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa; **(iv) generalidad**, los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la

² Estos criterios han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional en el fundamento 60 de la sentencia recaído en el Expediente 0008-2003-AIT/C,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

comunidad; y (v) **conexidad**, debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

Al respecto, debemos tener en cuenta que el Decreto de Urgencia 050-2021 es emitido en el contexto de la emergencia sanitaria por el Covid-19, lo que ha provocado que las MIPYME no puedan adecuar sus procesos de gestión para poner a disposición las facturas y recibos por honorarios electrónicos en el plazo de 2 días calendario (plazo establecido en el numeral 6.3 del artículo 6 del Decreto de Urgencia 013-2020), imposibilitando, de ese modo, la negociación de dichos instrumentos en el mercado financiero. Estos datos nos permiten afirmar que, en el mes de mayo de 2021, fecha de publicación del decreto de urgencia materia de análisis, la Nación atravesaba por unas circunstancias extraordinarias, especialmente por los efectos de la pandemia por el Covid-19.

En cuanto a la necesidad, debemos evaluar los potenciales daños que se evitarían con el actuar inmediato, como la quiebra de las MIPYME, y, en consecuencia, el colapso del sistema financiero y la economía nacional, toda vez que se afectaría la cadena de pagos.

Sobre la transitoriedad, se establece en el mismo Decreto de Urgencia que la norma estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2021, es decir, no es una norma con vocación de permanencia.

En cuanto a la generalidad, debemos advertir que el Decreto de Urgencia está dirigido a atender a todas las micro y pequeñas empresas, así como a las empresas medianas, con lo cual se verifica que la norma ha observado el criterio de generalidad, utilizando parámetros objetivos en la identificación de los beneficiarios.

Finalmente, sobre la conexidad, debemos indicar que el decreto de urgencia se emite ante la imposibilidad de cumplir con el plazo de 2 días calendario por parte de las MIPYME porque la pandemia por el Covid-19 no les ha permitido adecuar sus procesos de gestión, y lo que se busca es que las MIPYME puedan negociar los instrumentos de pago en el mercado financiero; de ello se desprende que la medida guarda relación directa con el objetivo de la intervención legislativa.

En ese sentido, se aprecia que el Decreto de Urgencia observa los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad.

V. CONCLUSIÓN

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 050-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas para la implementación de la puesta a disposición del adquirente del bien o usuario del servicio y de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de la factura y recibo por honorarios electrónicos durante la pandemia, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, así como los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional; y remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de diciembre de 2023.



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 050-2021, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL ADQUIRENTE DEL BIEN O USUARIO DEL SERVICIO Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) DE LA FACTURA Y RECIBO POR HONORARIOS ELECTRÓNICOS DURANTE LA PANDEMIA.