

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO  
1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA  
NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO  
TRIBUTARIO.**

**SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO**

**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024**

**Señora presidenta:**

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1521, Decreto Legislativo que modifica la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Decimocuarta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 3 de julio de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco<sup>1</sup>, Aragón Carreño, Burgos Oliveros<sup>2</sup>, Echaiz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia<sup>3</sup>, Valer Pinto y Ventura Ángel<sup>4</sup>.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Decreto Legislativo 1521, Decreto Legislativo que modifica la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de enero de 2022.

Mediante el Oficio N° 018-2022-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1521. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 25 de enero de 2022.

Finalmente, mediante el Oficio N° 876-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, y el Oficio N° 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de esta subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

**II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO**

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

4 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

## **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

El citado Decreto Legislativo 1521 contiene tres artículos, una Única Disposición Complementaria Transitoria y una Única Disposición Complementaria Final. Así, de acuerdo con su artículo 1, aquel tenía por objeto modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario a fin de perfeccionar las reglas generales para el establecimiento de las exoneraciones, de los incentivos o de los beneficios tributarios, en concordancia con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

En ese sentido, el artículo 2 del decreto legislativo bajo análisis señaló que toda mención en su articulado al Código Tributario debía ser entendida como realizada al código aprobado por el Decreto Legislativo 816, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo 133-2013-EF.<sup>5</sup>

Las modificaciones aludidas se materializaron en el artículo 3 del mencionado Decreto Legislativo 1521 al modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, incorporando una serie de reglas a las que debían sujetarse las normas que contuvieran exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios.

De otro lado, a través del artículo 4 del Decreto Legislativo 1521 se dispuso que este debía ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Economía y Finanzas.

De otro lado, la Única Disposición Complementaria Transitoria prescribió que para efecto de lo dispuesto en el segundo y tercer párrafo de la referida Norma VII la Administración Tributaria tenía un plazo de hasta dos (2) años para publicar la información relacionada con las exoneraciones, con los incentivos o con los beneficios tributarios que hubieren entrado en vigencia antes del 01 de enero de 2020. Finalmente, Única Disposición Complementaria Final señaló que dicho decreto legislativo entraba en vigor a partir del día siguiente de su publicación.

### **III. MARCO CONCEPTUAL.**

#### **3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político.**

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Este Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo 133-2013-EF, publicado el 22 de junio de 2013.

<sup>6</sup> López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

## INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”<sup>7</sup>

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada y en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo<sup>8</sup> y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.<sup>9</sup>

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas<sup>10</sup>. Esto es así porque:

“(…) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”<sup>11</sup>

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.<sup>12</sup> De ello se sigue que los operadores jurídicos “(…) habrán de examinar con ella todas las leyes y

<sup>7</sup> Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

<sup>8</sup> López Guerra, Op. Cit., p. 77.

<sup>9</sup> Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p.140.

<sup>10</sup> Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

<sup>11</sup> Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

<sup>12</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

## INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...).<sup>13</sup>

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”<sup>14</sup>, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”<sup>15</sup>

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)<sup>16</sup>, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”<sup>17</sup>

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos

<sup>13</sup> De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

<sup>14</sup> Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

<sup>17</sup> López Guerra, Op. Cit. p., 77.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.<sup>18</sup>

**3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.**

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.<sup>19</sup>

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).<sup>20</sup>

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

**Cuadro 1**  
**Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento**

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma constitucional</li> <li>Aprobación de tratados internacionales</li> <li>Leyes orgánicas</li> <li>Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.</li> </ul>	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

<sup>18</sup> Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

<sup>19</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

<sup>20</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

## **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.<sup>21</sup> En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

La ley autoritativa en el presente caso es la Ley 31380, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 27 de diciembre de 2021.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

### **IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393.**

#### **4.1. Aplicación del control formal (dos tipos).**

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

<sup>21</sup> López Guerra, Op. Cit., p. 78.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO  
1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA  
NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO  
TRIBUTARIO.**

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1521 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el sábado 22 de enero de 2022 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el martes 25 de enero de 2022 mediante el Oficio N° 018-2022-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la precitada Ley 31380<sup>22</sup> establece el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo

<sup>22</sup> Ley 31380, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales. Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 27 de diciembre de 2021.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

1521 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 22 de enero de 2022, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.

**4.2. Aplicación del control material (tres tipos).**

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.<sup>23</sup> A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1521 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

**a) El control de contenido.**

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada Ley 31380, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, en tres materias: i) tributaria y fiscal, ii) financiera y ii) reactivación económica. Estas tres materias mencionadas tienen a su vez autorizaciones concretas, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31380 (Ley autoritativa)**

MATERIA		AUTORIZACIONES GENERALES
1. Materia tributaria y fiscal	a. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:	a.1 Modificar la Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen el Impuesto a la Renta
		a.2 Uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos 662 y 757, sin que ello implique aumento de la tasa aplicable de 2 puntos porcentuales adicionales al Impuesto a la Renta que actualmente se aplica a empresas del sector minero.
		a.3 Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo
		a.4 Prorrogar la vigencia de la exoneración del Impuesto General a las Ventas aplicable a la emisión de dinero electrónico de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29985; así como los beneficios tributarios contemplados en el

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamentos jurídicos 1, 4.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

	<p>Decreto Legislativo 783, que aprueba la norma sobre devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros.</p> <p>a.5 Modificar el Código Tributario</p> <p>a.6 Crear perfiles para cada contribuyente en función del cumplimiento de sus obligaciones ante la SUNAT, entre otras que se establezcan, y adecuar la regulación en el Código Tributario, la Ley 28194, el Decreto Legislativo 950, la Ley del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias; en la Ley General de Aduanas y otras normas tributarias que resulten necesarias para dicho fin, así como derogar el Decreto Legislativo 912</p> <p>a.7 Regular el procedimiento de atribución de la condición de sujeto sin capacidad operativa (SSCO) con el fin de establecer efectos respecto de los comprobantes de pago y documentos complementarios a estos, del pago del Impuesto General a las Ventas, del crédito fiscal u otros derechos o beneficios derivados del IGV, de la deducción como gasto o costo, y de solicitar la libre disposición de los montos depositados en las cuentas del SPOT; así como regular el procedimiento de atribución de la condición de SSCO, el mecanismo de publicidad de la condición, el procedimiento para resolver las impugnaciones que ello pudiera generar y las impugnaciones por deuda que se determine en virtud de haberse asignado la condición de SSCO, garantizando los derechos de los contribuyentes</p> <p>a.8 Perfeccionar la regulación del Registro Único de Contribuyentes en lo relacionado a la facultad de la SUNAT de inscribir de oficio a aquellos sujetos cuya incorporación al mencionado registro se considere necesaria, la colaboración de terceros para la inscripción en el RUC y las obligaciones de difusión del indicado número y de su exigencia por entidades públicas y privadas, adecuando para ello el Decreto Legislativo 943, el Código Tributario y otras normas que resulten necesarias</p> <p>a.9 Modificar la Ley para la lucha contra la evasión y para la formalización de la economía a fin de promover la utilización de medios de pago, y reducir el monto hasta US\$ 500 dólares o S/ 2,000 soles, a partir del cual se utilizan los Medios de Pago</p> <p>a.10 Modificar la Ley de Tributación Municipal</p> <p>a.11 Aplicar al sector acuícola, forestal y de fauna silvestre, el régimen del Impuesto a la Renta y el beneficio de la depreciación acelerada, incluyendo el plazo de vigencia, regulados en el artículo 10 de la Ley 31110, Ley del Régimen Laboral Agrario y de Incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, para lo cual se tendrá en cuenta las particularidades de dichos sectores</p> <p>a.12 Otorgar preeminencia, en el caso de devoluciones a cargo de la SUNAT, al abono en cuenta corriente o de ahorros sobre los otros medios de devolución, adoptándose las medidas necesarias para ello, incluyendo</p>
--	--

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

		<p>la modificación de la Ley 31120, Ley que regula la cuenta documento nacional de identidad, del Código Tributario, y otras normas necesarias para lograr el fin</p> <p>a.13 Incorporar la obligación de almacenar, archivar y conservar los libros y registros contables por parte de las personas jurídicas que sean extinguidas al amparo del Decreto Legislativo 1427, Decreto Legislativo que regula la extinción de las sociedades por prolongada inactividad, hasta por un plazo de 5 años, salvo que sean de aplicación los numerales 7 y 8 del artículo 87 del Código Tributario, supuesto en el cual se aplica el plazo mayor.</p>
		<p>b. Modificar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, en los siguientes aspectos:</p>
2. En materia financiera, a fin de:		<p>2.1 Dictar medidas específicas para el fortalecimiento del Banco de la Nación para garantizar su solvencia patrimonial a largo plazo, así como a través de la modernización de sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.</p>
		<p>2.2 Fomentar una mayor competencia en la prestación del servicio de transporte y custodia de dinero y valores, modificando la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, autorizándose a reducir el capital mínimo requerido a las Empresas de Transporte, Custodia y Administración de Numerario (ETCAN) hasta el límite máximo de 30% del importe vigente al trimestre octubre-diciembre 2021 para dichas empresas, sin que ello implique que se dejen de aplicar estrictamente las normas sobre licenciamiento, supervisión por parte de la SBS y medidas de seguridad correspondientes.</p>
		<p>2.3 Adecuar la normativa aplicable a las empresas del sistema financiero, relacionada con la composición del patrimonio efectivo al estándar Basilea III, a fin de mejorar la calidad del patrimonio efectivo y fortalecer la solvencia y estabilidad del sistema financiero peruano, en resguardo de los ahorristas.</p>
		<p>2.4 Fomentar mayor competencia de entidades que están bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y optimización de procesos, modificando la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.</p>
3. En materia de reactivación económica	3.1 En el marco de la promoción de la inversión privada, a fin de:	<p>a) Establecer hasta el 31 de diciembre de 2022, medidas especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación de procedimientos a cargo de las entidades del Estado en materia de inversión privada y público-privada, que impulsen la reactivación económica y permitan optimizar su ejecución.</p>
		<p>b) Modificar el marco legal del mecanismo de Obras por Impuestos para ampliar sus fuentes de financiamiento y alcances para incluir a las IOARR, las IOARR de Estado de Emergencia Nacional, así como las actividades de operación y mantenimiento, a fin de asegurar y promover su utilización en todos los niveles de gobierno, con especial énfasis en gobiernos regionales y locales. Estas modificaciones deben realizarse en el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de</p>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

		<p>los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; y la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, entre otras normas afines y conexas. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.</p> <p>c) Mejorar y consolidar las reglas, criterios, alcances, fuentes y mecanismos de financiamiento, funciones, competencias y procesos aplicables a las modalidades de Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos, con la finalidad de promover y proteger las inversiones desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.</p> <p>d) Incorporar modelos de gestión integral de proyectos con la finalidad de fortalecer su gobernanza y mejorar la gestión de la inversión público-privada. Estas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.</p>
	<p>3.2 En el marco de la promoción de la inversión pública, establecer hasta el 31 de diciembre de 2022, disposiciones especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de procedimientos vinculados con licencias, permisos, autorizaciones, en especial el de habilitación urbana, entre otros, así como su regularización en un plazo posterior no mayor a los seis meses, y alinear las disposiciones en materia de desarrollo urbano a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni vulnerar el derecho de propiedad, ni el artículo 70 de la Constitución, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.</p>	
	<p>3.3 En el marco del fortalecimiento de la Administración Financiera del Sector Público:</p>	<p>1. En materia del Sistema Nacional de Contabilidad, a fin de modernizarlo, modificando el Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en las entidades del Sector Público a través de la implementación de estándares internacionales contables y financieros que contribuyan al manejo transparente y oportuno de la información sobre las finanzas públicas; así como precisar el alcance de las disposiciones aplicables a la contabilidad del sector privado. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.</p>

A partir del contenido de la Ley 31380 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1521 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO  
1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA  
NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO  
TRIBUTARIO.**

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señaló que este tenía por objeto:

“(…) modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario a fin de perfeccionar las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, conforme a las recomendaciones de la OCDE, la ONU y la OEA.”

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31380 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el acápite iv. del literal a.5 del inciso a. del numera 1 del artículo 3 de la citada Ley, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 3. Materias de la delegación de facultades legislativas.  
En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar por el plazo previsto en el artículo 2, sobre las siguientes materias:

1. En materia tributaria y fiscal
  - a. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:  
(...)  
a.5 Modificar el Código Tributario a fin de:  
(...)  
iv. Modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario a fin de perfeccionar las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, conforme a las recomendaciones de la OCDE, la ONU y la OEA.  
(...).”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1521 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

**b) Control de apreciación.**

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

## INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.<sup>24</sup>

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

### **b1) Sobre los antecedentes legislativos y las cuestiones preliminares.**

La exposición de motivos del Decreto Legislativo 1521 comenzó señalando que los gastos tributarios representaban los recursos que el Estado dejaba de percibir debido a la existencia de mecanismos que reducían o eliminaban la carga fiscal para un grupo específico de contribuyentes.<sup>25</sup>

Continuó indicando que el uso de las medidas tributarias especiales como, por ejemplo, las exoneraciones, los incentivos y los beneficios tributarios, eran herramientas de la política económica de un país y podían destinarse a la promoción de los sectores con menos recursos, a equilibrar las diferencias regionales mediante la atracción de las inversiones y a satisfacer las necesidades de desarrollo de ciertas actividades.<sup>26</sup>

Sin embargo, estos mecanismos —lo resalta la citada exposición de motivos— no debían emplearse indiscriminadamente, pues, de hacerlo así, el sistema tributario podía volverse ineficaz, generando de esta manera inequidad, falta de transparencia y arbitrariedad, además de crear distorsiones dentro del país y de resultar muy costoso de administrar. Es decir, la implementación indiscriminada de tales medidas afectaría el sistema tributario de manera considerable, tanto en términos de recaudación como de equidad, de arbitrariedad y de transparencia.<sup>27</sup>

Por lo tanto, la utilización de dichos mecanismos debe observar los principios constitucionales tributarios a fin de asegurar su necesidad, su idoneidad y su proporcionalidad.

### **b2) Sobre la problemática identificada por la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1521.**

Según la exposición de motivos del decreto legislativo analizado, en materia de recaudación tributaria el 2019 el Perú tuvo ingresos por 19,9% del Producto Bruto

<sup>24</sup> Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

<sup>25</sup> Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 2

<sup>26</sup> Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 2

<sup>27</sup> Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 2

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

### **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

Interno frente al 27,1% del promedio de los países de la región y el 39,9% del promedio de los países que integraban la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.<sup>28</sup> De acuerdo con ello, “(...) los gastos tributarios [eran] un problema importante en el Perú, ya que representa[ba]n alrededor del 15% de la recaudación tributaria total, siendo est[a] *ratio* menos del 4% en países como Argentina, Chile y Bolivia.”<sup>29</sup>

Es más, al año 2022 el gasto tributario potencial estimado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria ascendía a S/. 17622 millones de soles (2.04% del Producto Bruto Interno) y, según el tipo de impuesto, la mayor parte de dicho gasto estaba concentrado en el Impuesto General a las Ventas (73,9%), principalmente en la exoneración de los productos agrícolas. A ello debía sumarse los gastos tributarios relativos al Impuesto a la Renta de las personas jurídicas (7,7%) y naturales (7,6%), como, por ejemplo, la aplicación de las tasas diferenciadas en beneficio de algunos sectores productivos, entre otros.<sup>30</sup>

En ese contexto fáctico, la exposición de motivos citada tomó en consideración la recomendación realizada por el Fondo Monetario Internacional según la cual con la finalidad de mantener la integridad del sistema tributario era necesario evitar el establecimiento de exoneraciones temporales de impuestos, de recortes en los impuestos ambientales y de las amnistías generales, máxime si se tenía en cuenta la disminución del cumplimiento tributario por causa de la situación económica global.<sup>31</sup>

Asimismo, también se consideró lo señalado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas en el sentido de que si bien los tratamientos tributarios preferenciales eran instrumentos de política fiscal utilizados por los países para promover determinados objetivos económicos, sociales o ambientales específicos, era necesario revisar y evaluar la efectividad de tales gastos tributarios respecto de sus metas y, como consecuencia de ello, racionalizar o eliminar aquellos que resultaran ineficientes, con la finalidad de no dificultar el financiamiento de las inversiones necesarias para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región.<sup>32</sup>

Adicionalmente, la exposición de motivos aludida citó un informe elaborado por el Fondo Monetario Internacional, por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, por la Organización de las Naciones Unidas y por el Banco Mundial. De acuerdo con este documento, los incentivos tributarios

<sup>28</sup> Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 3.

<sup>29</sup> Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 3.

<sup>30</sup> Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 4.

<sup>31</sup> Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 2.

<sup>32</sup> CEPAL (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Citado por el Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 3.

### **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

podían vulnerar los principios fiscales de sencillez, justicia y eficiencia, y, de esta manera, perjudicar el sistema impositivo, crear desigualdades horizontales y distorsionar la eficiencia de la producción, por lo que aquellos necesariamente debían ser parte de una política más amplia.<sup>33</sup>

Finalmente, la exposición de motivos aludida tomó como referencia al Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2022-2025 para justificar las modificaciones realizadas a la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario. En efecto, según dicho marco, la política tributaria debía enfocarse principalmente en aumentar la progresividad del sistema tributario, así como en su simplificación y en su armonización. Además, se debía continuar con la política de racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales, lo cual implicaba no solo evitar la creación de nuevas exoneraciones, de incentivos o de beneficios tributarios, sino también evaluar la eliminación, la sustitución o la prórroga de los ya existentes, si era necesario.<sup>34</sup>

En consecuencia, sobre la base de la información anterior, la exposición de motivos referida indicó que era necesario modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario a fin de establecer las condiciones adicionales que debían cumplir las normas que regulaban las exoneraciones, los incentivos o los beneficios tributarios para mejorar el funcionamiento del sistema tributario.

#### **b.3) Sobre el análisis del articulado del Decreto Legislativo 1521.**

Teniendo en consideración la problemática descrita en el apartado anterior, el Decreto Legislativo 1521 modificó la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, incorporando las siguientes condiciones adicionales respecto de la dación de las normas legales que contuvieran exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios:

- Deberá encontrarse sustentada en una exposición de motivos que contenga el objetivo y los 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; el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos; y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados.

<sup>33</sup> FMI, OCDE, ONU y Banco Mundial (2015). Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo. Informe para el grupo de trabajo sobre el desarrollo del G-20, página 6. Citado por el Decreto Legislativo 1521, Exposición de Motivos, p. 3.

<sup>34</sup> Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros de fecha 25 de agosto de 2021.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO  
1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA  
NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO  
TRIBUTARIO.**

Estos requisitos —subraya la exposición de motivos— son de carácter concurrente.

- Deberá estar en concordancia con los objetivos o con los 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.
- No deberá concederse exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios sobre los impuestos selectivos al consumo ni sobre los bienes o los servicios que dañen la salud y/o el medio ambiente.
- El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, los indicadores, los factores y/o los aspectos que se emplearán para evaluar el impacto de la exoneración, del incentivo o del beneficio tributario; así como el plazo de la vigencia de la exoneración, del incentivo o del beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.
- Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar su plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.
- Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere la elaboración de un informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de que la propuesta sea presentada por el Poder Ejecutivo se requiere un informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria a la misma norma.
- Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, de conformidad con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, del incentivo o del beneficio tributario por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, del incentivo o del beneficio tributario que se va a prorrogar.
- Sólo podrán ser beneficiarios de alguna exoneración, incentivo o beneficio tributario, aquellos sujetos que emitan comprobantes de pago electrónicos

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

por la prestación de las actividades económicas que realizan, en tanto estén obligados, de acuerdo con las normas que emita la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

- Para toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, la Administración Tributaria se encuentra obligada a publicar en su sede digital, los nombres o la razón social o la denominación social de los beneficiarios, el Registro Único del Contribuyente, y el monto de la exoneración, del incentivo o del beneficio tributario.
- La publicación a la que se refiere el párrafo anterior se realizará anualmente, dentro de los noventa (90) días calendario del siguiente año de la fecha de acogimiento o goce de la exoneración, del incentivo o del beneficio tributario, y tratándose de la exoneración, del incentivo o del beneficio tributario relacionado con los impuestos de periodicidad anual, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la última fecha de vencimiento de la presentación de la declaración jurada anual del impuesto.

En consecuencia, teniendo en consideración las disposiciones analizadas, esta subcomisión concluye que aquellas se realizaron como parte del ejercicio de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, enmarcándose en la orientación normativa señalada por la correspondiente ley autoritativa.

A continuación presentamos un cuadro que muestra la redacción de la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1521.

**Cuadro**  
**Cuadro que muestra la redacción de la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1521**

<b>REDACCIÓN CONFORME A LO SEÑALADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1117<sup>35</sup>,.</b>	<b>MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1521</b>
<p>Norma VII: Reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios.</p> <p>La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán a las siguientes reglas:</p> <p>a) Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el</p>	<p>“Norma VII: Reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios.</p> <p>La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán a las siguientes reglas:</p> <p>a) Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el</p>

<sup>35</sup> Decreto Legislativo 1117, modifican Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo 135-99-EF y Normas Modificatorias. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 7 de julio de 2012.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

<p>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. Estos requisitos son de carácter concurrente.</p> <p>El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.</p> <p>b) Deberá 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.</p> <p>c) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.</p> <p>Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.</p>	<p>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, <b><u>el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos, y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados.</u></b> Estos requisitos son de carácter concurrente.</p> <p>El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación <b><u>y aprobación</u></b> de la propuesta legislativa.</p> <p>b) Deberá 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.</p> <p><b><u>No deberá concederse exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios sobre impuestos selectivos al consumo ni sobre bienes o servicios que dañen la salud y/o el medio ambiente.</u></b></p> <p>c) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, <b><u>los indicadores, factores y/o aspectos que se emplearán para evaluar el impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario; así como</u></b> el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.</p> <p>Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.</p> <p>d) Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del</p>
--	--

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

<p>d) Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>e) Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma.</p> <p>f) Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>g) Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.</p> <p>Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, 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. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.</p> <p>La Ley o norma con rango de Ley que aprueba la prórroga deberá expedirse antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. No hay prórroga tácita.</p> <p>h) La ley podrá establecer plazos distintos de vigencia respecto a los Apéndices I y II de la</p>	<p>Ministerio de Economía y Finanzas. <b><u>En el caso que la propuesta sea presentada por el Poder Ejecutivo se requiere informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.</u></b></p> <p>e) Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria a la misma norma.</p> <p>f) Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>g) Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un periodo de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.</p> <p>Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, 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. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.</p> <p>La Ley o norma con rango de ley que aprueba la prórroga deberá expedirse antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. No hay prórroga tácita.</p> <p>h) La ley podrá establecer plazos distintos de vigencia respecto de los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el artículo</p>
---	--

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

<p>Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el artículo 19 de la Ley del Impuesto a la Renta, pudiendo ser prorrogado por más de una vez.</p>	<p>19 de la Ley del impuesto a la Renta, pudiendo ser prorrogado por más de una vez.</p> <p><b><u>i) Solo podrán ser beneficiarios de alguna exoneración, incentivo o beneficio tributario, aquellos sujetos que emitan comprobantes de pago electrónicos por la prestación de las actividades económicas que realizan, en tanto estén obligados, de acuerdo con las normas que emita la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).</u></b></p> <p><b><u>Para toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, la Administración Tributaria se encuentra obligada de publicar en su sede digital, los nombres o razón social o denominación social de los beneficiarios, el Registro Único del Contribuyente, y el monto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. En el caso que dicho monto se encuentre dentro del alcance de la reserva tributaria, se deberá publicar agrupado según concentración del uso de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, tipo de contribuyente, actividad económica, rango de ingresos de los beneficiarios u otra agrupación pertinente a los objetivos de la norma.</u></b></p> <p><b><u>La publicación a que se refiere el párrafo anterior se realizará anualmente, dentro de los noventa (90) días calendario del siguiente año de la fecha de acogimiento o goce de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, y tratándose de la exoneración, incentivo o beneficio tributario relacionados con impuestos de periodicidad anual, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la última fecha de vencimiento de la presentación de la declaración jurada anual del impuesto.”</u></b></p>
--	---

**c) Control de evidencia.**

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

### **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”<sup>36</sup>

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”<sup>37</sup>

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.<sup>38</sup> El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.<sup>39</sup>

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1521 es, según su artículo 1:

“(...) modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario a fin de perfeccionar las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, conforme a las recomendaciones de la OCDE, la ONU y la OEA.”

Al respecto, es posible vincular dicho objeto con las normas constitucionales, ya que la Constitución en su Título III prescribe que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado<sup>40</sup>. Le corresponde al Estado estimular

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

<sup>37</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

<sup>38</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

<sup>39</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

<sup>40</sup> Constitución, artículo 58.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

## INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

la creación de riqueza, así como garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.<sup>41</sup>

Asimismo, el texto constitucional establece que el Estado tiene la obligación de facilitar y vigilar la libre competencia<sup>42</sup>; y que la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones.<sup>43</sup> Finalmente, se señala que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece alguna exoneración, exclusivamente por ley o por decreto legislativo en el caso de la delegación de facultades.<sup>44</sup>

### V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1521, Decreto Legislativo que modifica la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31380, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, y, por tanto, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 15 de julio de 2024.

<sup>41</sup> Constitución, artículo 59.

<sup>42</sup> Constitución, artículo 61.

<sup>43</sup> Constitución, artículo 63.

<sup>44</sup> Constitución, artículo 74.



## SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

### **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.**