

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1527, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de octubre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1527, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 01 de marzo de 2022.

Mediante el Oficio N° 048-2022-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1527. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 03 de marzo de 2022.

Finalmente, mediante el Oficio N° 867-2022-2023-CCR/CR, de fecha 24 de octubre de 2022, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, comunicó a la Subcomisión de Control Político la relación de Actos Normativos del Presidente de la República pendientes de informe y dictamen, entre los que se encuentra el presente Decreto Legislativo.

Por lo tanto, corresponde a esta subcomisión emitir el correspondiente informe.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El artículo 1 del Decreto Legislativo 1527 señala que este tiene por objeto “modificar la Ley del Impuesto a la Renta a fin de modificar las disposiciones sobre el sustento para exigir documentos fehacientes y/o de fecha cierta para acreditar que no existe incremento patrimonial no justificado. Las medidas que se aprueben deben ceñirse al objetivo y no violentar los derechos constitucionales de los contribuyentes.”

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Asimismo, el artículo 2 señala que toda referencia a la Ley del Impuesto a la Renta debe hacerse al TUO de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por DS N° 179-2004-EF. Por su parte, el artículo 3 presenta las modificaciones al inciso a) del segundo párrafo del artículo 52 y al artículo 92 de la Ley del Impuesto a la Renta.

El artículo 4 contiene la disposición sobre el refrendo ministerial, y, finalmente, la Única Disposición Complementaria Final señala que el presente decreto legislativo entra en vigencia a partir del 1 de enero de 2023.

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”.¹

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.”²

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo³ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁴

¹ 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.

² Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ 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.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵. 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.”⁶

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”.⁷ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(…) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (…)”.⁸

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”⁹, 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.”¹⁰

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,

⁵ 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.

⁶ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁸ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁹ 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.

¹⁰ Ídem.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

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)¹¹, 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.”¹²

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos 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.¹³

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.¹⁴

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).¹⁵

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 en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii)

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹² López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹³ 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.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

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"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

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.¹⁶ 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.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa 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.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

¹⁶ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

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:

- 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 1527 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 1 de marzo de 2022 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 3 de marzo de 2022 mediante el Oficio N° 048-2022-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

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31380, publicada el 27 de diciembre de 2021 en el Diario Oficial “El Peruano, 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 1527 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 1 de marzo 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.¹⁷ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1527 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 autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de sesenta (90) días calendario, en tres materias: i) tributaria y fiscal; ii) financiera; y, ii) reactivación económica.

Estas cinco 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	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

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

	<p>delegación de facultades son las siguientes:</p>	<p>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.</p> <p>a.3 Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo</p> <p>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 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</p>
--	---	---

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

		<p>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 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>
<p>2. En materia financiera, a fin de:</p>		<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>
<p>3. En materia de reactivación económica</p>	<p>3.1 En el marco de la promoción de la inversión privada, a fin de:</p>	<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</p>

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

		<p>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 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>

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

A partir del contenido de la Ley 31380 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1527 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este tiene por objeto “modificar la Ley del Impuesto a la Renta a fin de modificar las disposiciones sobre el sustento para exigir documentos fehacientes y/o de fecha cierta para acreditar que no existe incremento patrimonial no justificado. Las medidas que se aprueben deben ceñirse al objetivo y no violentar los derechos constitucionales de los contribuyentes.”

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.1 del literal a) del numeral 1 del artículo 3. En efecto, el referido acápite habilita al Poder Ejecutivo a legislar en la materia específica 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.1 Modificar la Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen el Impuesto a la Renta para:
(...)
 - iv. Modificar las disposiciones sobre el sustento para exigir documentos fehacientes y/o de fecha cierta para acreditar que no existe incremento patrimonial no justificado. Las medidas que se aprueben deben ceñirse al objetivo y no violentar los derechos constitucionales de los contribuyentes.”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1527 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

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

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 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.¹⁸

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.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1527 observa los mencionados requisitos. Como se aprecia de su contenido, este decreto legislativo modificó los artículos 52 y 92 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo N° 179-2004-EF.

En el primer caso, antes de la referida modificatoria, el artículo 52 de la Ley del Impuesto a la Renta regulaba una presunción y cinco supuestos de hecho mediante los cuales la configuración de dicha presunción no puede ser evitada. Así, se tiene que en virtud de tal presunción los incrementos patrimoniales cuyo origen no pudieran ser probados por el deudor tributario se equiparaban a la renta neta no declarada por este.

Adicionalmente, este artículo 52 identificaba cinco actos jurídicos más comunes mediante los cuales los contribuyentes podían, de mala fe, pretender tener por acreditado algunos incrementos patrimoniales y, de esta manera, evitar que se configurara la referida presunción. Así, esta norma establecía cinco supuestos prohibidos para acreditar el incremento patrimonial, entre los que se encontraban el contrato de donación y “otras liberalidades que no consten en escritura pública o en otro documento fehaciente.”

Sin embargo, de acuerdo con la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1527, a pesar de las buenas intenciones de la redacción del artículo 52, existía un problema con la frase “otro documento fehaciente”, puesto que se había constatado que, valiéndose de la indeterminación de dicha frase, algunos deudores tributarios “pretend[ían] justificar los incrementos patrimoniales — vinculados a bienes muebles— con donaciones recibidas u otras liberalidades que consten en documentos que carecen de fecha cierta y que —incluso— se emiten luego de iniciadas las acciones de fiscalización.”

¹⁸ 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.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Esta afirmación buscó ser corroborada en la mencionada exposición de motivos con la referencia a 649 acciones de fiscalización realizadas en los años 2019 y 2020, correspondientes al ejercicio del año 2018, cuyo resultado fue que de los 412 contribuyentes que comparecieron el 20% “(...) presentaron como sustento documentos privados sin fecha cierta que buscaban acreditar donaciones recibidas u otras liberalidades, o la utilización de sus cuentas bancarias en favor de terceros.”¹⁹

Complementariamente, la exposición de motivos señala que “(...) una de las modalidades de incumplimiento que presentan las personas naturales es el incremento patrimonial no justificado”²⁰, estimándose que el monto que el Estado peruano deja de percibir por las rentas no declaradas es de S/. 2,796 millones, correspondientes a 315,651 contribuyentes.

El incremento patrimonial no justificado es “(...) aquel incremento de patrimonio cuyo origen no es conocido.”²¹ El problema con este tipo de incremento patrimonial es que “(...) no existe una explicación y acreditación válida (conforme a derecho) sobre la obtención de aquellos recursos (rentas) que han sido utilizados por el contribuyente para incurrir en incrementos de patrimonio.”²²

Frente a esta situación problemática identificada por el Decreto Legislativo 1527, con la finalidad de superar la indeterminación de la frase “otro documento fehaciente” dicho decreto legislativo modificó el literal a) del segundo párrafo del artículo 52 de la Ley del Impuesto a la Renta, extendiendo la prohibición a más supuestos de hecho. Así, se establece que las donaciones u otras liberalidades podrán acreditar el incremento patrimonial siempre que aquellas consten en:

- i) Escritura pública, tratándose de la donación de bienes inmuebles o muebles, cuya transferencia requiera de dicho instrumento, según las normas de la materia,
- ii) Documento de fecha cierta, tratándose de la donación de bienes muebles distintos a los señalados en el punto i), o
- iii) Cualquier otro documento que acredite de manera fehaciente:
 - La donación recibida, tratándose de bienes muebles previstos en el punto ii) antes descrito y que hayan sido recibidos con ocasión de bodas o acontecimientos similares o cuyo valor no supere el 25% de la UIT, o
 - La liberalidad recibida. En los casos que para su constitución o formalización se requiera de una escritura pública o documento de

¹⁹ Decreto Legislativo 1527, Exposición de Motivos, p. 3.

²⁰ Decreto Legislativo 1527, Exposición de Motivos, p. 3.

²¹ Ruiz de Castilla, Francisco. Derecho Tributario Peruano. Impuesto a la Renta. Impuesto al Valor Agregado (IGV). Palestra: Lima, 2023, p. 45. Volumen II. Segunda Edición.

²² *Idem.*

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

fecha cierta, según las normas sobre la materia, la liberalidad no podrá ser sustentada con documento que no cumplan con dicha formalidad.

En todos los otros supuestos, en el caso de los contratos de donación y otras liberalidades, no procede alegar su realización para pretender la acreditación del incremento patrimonial y, contrario sensu, se configura la presunción de que dicho incremento no justificado constituye renta neta, conforme se aprecia del siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 3

Cuadro que muestra las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo 1527 al — artículo 52 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo N° 179-2004-EF

REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 52, SEGÚN EL ARTÍCULO 32 DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 945, PUBLICADO EL 23 DE DICIEMBRE DE 2003	MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1527
<p>Artículo 52.- Se presume que los incrementos patrimoniales cuyo origen no pueda ser justificado por el deudor tributario, constituyen renta neta no declarada por éste. Los incrementos patrimoniales no podrán ser justificados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Donaciones recibidas u otras liberalidades que no consten en escritura pública o en otro documento fehaciente. b) Utilidades derivadas de actividades ilícitas. c) El ingreso al país de moneda extranjera cuyo origen no esté debidamente sustentado. d) Los ingresos percibidos que estuvieran a disposición del deudor tributario pero que no los hubiera dispuesto ni cobrado, así como los saldos disponibles en cuentas de entidades del sistema financiero nacional o del extranjero que no hayan sido retirados. e) Otros ingresos, entre ellos, los provenientes de préstamos que no reúnan las condiciones que señale el reglamento. 	<p>Artículo 52.- Se presume que los incrementos patrimoniales cuyo origen no pueda ser justificado por el deudor tributario, constituyen renta neta no declarada por éste. Los incrementos patrimoniales no podrán ser justificados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Donaciones recibidas u otras liberalidades que no consten en: <ul style="list-style-type: none"> 1) Escritura pública, tratándose de la donación de bienes inmuebles o muebles, cuya transferencia requiera de dicho instrumento, según las normas de la materia, 2) Documento de fecha cierta, tratándose de la donación de bienes muebles distintos a los señalados en el numeral 1), o 3) Documento que acredite de manera fehaciente: <ul style="list-style-type: none"> (i) La donación recibida, tratándose de bienes muebles previstos en el numeral 2) y que hayan sido recibidos con ocasión de bodas o acontecimientos similares o cuyo valor no supere el 25% de la UIT, o (ii) La liberalidad recibida. En los casos que para su constitución o formalización se requiera de una escritura pública o documento de

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

	<p>fecha cierta, según las normas sobre la materia, la liberalidad no podrá ser sustentada con documento que no cumplan con dicha formalidad.”</p> <p>b) Utilidades derivadas de actividades ilícitas.</p> <p>c) El ingreso al país de moneda extranjera cuyo origen no esté debidamente sustentado.</p> <p>d) Los ingresos percibidos que estuvieran a disposición del deudor tributario pero que no los hubiera dispuesto ni cobrado, así como los saldos disponibles en cuentas de entidades del sistema financiero nacional o del extranjero que no hayan sido retirados.</p> <p>e) Otros ingresos, entre ellos, los provenientes de préstamos que no reúnan las condiciones que señale el reglamento.</p>
--	--

De esta manera, el Decreto Legislativo 1527 busca evitar que, mediante fraude a la ley, algunos contribuyentes pretendan tener acreditados ciertos incrementos patrimoniales y, de esta manera, evitar que se configure la referida presunción. Por lo tanto, teniendo en cuenta la naturaleza de la modificatoria analizada, se concluye que ella fue realizada como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación en este extremo.

Por otra parte, tenemos que el Decreto Legislativo 1527 también modificó el penúltimo párrafo del artículo 92 de la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de evitar la elusión tributaria²³ respecto de la potestad de determinación de la obligación tributaria que tiene la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT.

Para comprender la problemática que esta modificación busca superar es necesario contextualizarla. En efecto, recordemos que el primer párrafo del artículo 52 de la Ley del Impuesto a la Renta, según ya lo hemos dicho, establece

²³

Los conceptos de elusión y evasión tributarias si bien pueden ser considerados como sinónimos en el lenguaje coloquial no lo son en el lenguaje jurídico. En realidad, cada uno de ellos se basa en situaciones de hecho distintas y tienen consecuencias diferentes. Así, en un mundo ideal todas las personas pagan voluntariamente sus tributos. Sin embargo, se verifica que en el mundo real existen personas que voluntaria o involuntariamente no cumplen con sus obligaciones tributarias. Este es el caso de la evasión tributaria. Dicho de otra manera, la evasión tributaria es la razón de la existencia, por ejemplo, de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT. La elusión tributaria, por el contrario, alude al comportamiento de las personas orientado a encontrar, siempre dentro de lo legal, la manera de pagar lo menos posible a la administración tributaria. Se trata de la búsqueda de espacios en la norma para, bien no pagar, bien pagar menos. Al respecto, *vid.* Echaiz Moreno, Daniel. La elusión tributaria: análisis crítico de la actual normatividad y propuestas para una futura reforma. *En:* Derecho y Sociedad. Revista Derecho y Sociedad: Lima, p. 152-153. N° 43. Año 2014.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

la presunción según la cual los incrementos patrimoniales cuyo origen no pueda ser justificado por el deudor tributario constituyen renta neta no declarada por este.

Sin perjuicio de dicha presunción, el artículo 91 habilita a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT a practicar dos presunciones adicionales con el fin de determinar la obligación tributaria, bajo determinadas condiciones²⁴, tal como se advierte del siguiente cuadro resumen:

Cuadro 4
Cuadro que muestra las dos presunciones adicionales con las que cuenta la SUNAT para determinar la obligación tributaria en el impuesto a la renta

PRESUNCIONES	SUPUESTOS DE APLICACIÓN DE LAS PRESUNCIONES	
i) La presunción de renta neta por incremento patrimonial cuyo origen no pueda ser justificado	Cuando la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT compruebe diferencias entre los incrementos patrimoniales y las rentas totales declaradas o ingresos percibidos.	Cuando ocurra cualquiera de los supuestos establecidos en el numeral 1 del artículo 64 del Código Tributario.
ii) La presunción de ventas, ingresos o renta neta por aplicación de promedios, coeficientes y/o porcentajes		“Artículo 64 Supuestos para aplicar la determinación sobre base presunta. La Administración Tributaria podrá utilizar directamente los procedimientos de determinación sobre base presunta, cuando: 1. El deudor tributario no haya presentado las declaraciones, dentro del plazo en que la Administración se lo hubiere requerido.” Código Tributario, artículo 41, numeral 1.

Es en este contexto que deben comprenderse las normas contenidas en el artículo 92 de la Ley del Impuesto a la Renta antes de su modificatoria por el Decreto Legislativo 1527. En efecto, en dicho artículo se establecían dos reglas:

- Para determinar las rentas o cualquier ingreso que justifiquen los incrementos patrimoniales la SUNAT podrá requerir al deudor tributario que sustente el destino de las rentas o ingresos.

²⁴

“Artículo 91.-

Sin perjuicio de las presunciones previstas en el Código Tributario, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT podrá practicar la determinación de la obligación tributaria, en base a las siguientes presunciones:

1) Presunción de renta neta por incremento patrimonial cuyo origen no pueda ser justificado.
2) Presunción de ventas, ingresos o renta neta por aplicación de promedios, coeficientes y/o porcentajes.

Las presunciones a que se refiere este artículo serán de aplicación cuando ocurra cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 64 del Código Tributario. Tratándose de la presunción prevista en el inciso 1), también será de aplicación cuando la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT compruebe diferencias entre los incrementos patrimoniales y las rentas totales declaradas o ingresos percibidos.” Ley del Impuesto a la Renta, artículo 91.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

- El incremento patrimonial se determinará tomando en cuenta, entre otros, los depósitos en cuentas de entidades del sistema financiero nacional o del extranjero, aun cuando éstos no se reflejen en su patrimonio al final del ejercicio.

Teniendo en consideración el articulado mencionado, la problemática identificada por el Decreto Legislativo 1527 radica en la posibilidad de que aquel pueda ser utilizado maliciosamente. En efecto, si el incremento patrimonial puede ser determinado, entre otros supuestos, por los depósitos en cuentas de entidades del sistema financiero nacional o extranjeros, entonces es posible que algunas personas naturales “presten sus cuentas bancarias” a algunas personas jurídicas, de las cuales son gerentes, accionistas o socios para utilizarlas en operaciones económicas de estas (personas jurídicas).

Ciertamente, según la exposición de motivos del decreto legislativo bajo análisis, en los mencionados procedimientos de fiscalización realizados en los años 2019 y 2020 respecto del ejercicio del año 2018 se detectó que el 20% de los 412 contribuyentes fiscalizados realizó dichas prácticas de “préstamo de cuentas bancarias”.

En este contexto, la actual normativa permitiría la existencia de incentivos para que las personas jurídicas convengan a las personas naturales de realizar operaciones bancarias con un tercero a favor de la persona jurídica. En efecto, según la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1527, tanto la persona jurídica como la persona natural se verían favorecidos con su respectivo accionar, ya que en el supuesto analizado la persona jurídica evitaría la eventual aparición de contingencias comerciales, tributarias y bancarias, y la persona natural evita la configuración de la renta presunta como suya con la sola acreditación del origen externo de la transacción comercial, en aplicación de lo señalado en el primer párrafo del artículo 52 de la Ley del Impuesto a la Renta.

De ahí que el Decreto Legislativo 1527 modificara el penúltimo párrafo del artículo 92 de la Ley del Impuesto a la Renta en el sentido de que, a partir de su entrada en vigor, la transacción comercial realizada por la persona natural a favor de la persona jurídica es considerada como un supuesto de incremento patrimonial de la persona natural, a menos que la persona natural:

- Sustente debidamente el origen y la procedencia de los depósitos, y
- La información vinculada al origen y a la procedencia sea declarada a la SUNAT
- En la forma y las condiciones establecidas por la SUNAT.

El objetivo de dicha modificación es, según su exposición de motivos, “combatir la evasión tributaria y la informalidad en nuestro país de ciertos sujetos que podrían estar rehusando a la potestad tributaria del Estado, al utilizar cuentas de

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

personas naturales para que en estas se les efectúen depósitos por sus operaciones (de venta o de prestación de servicios).”²⁵

Cabe resaltar que la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1527 tiene naturaleza de norma antielusiva, es decir, busca cerrar los vacíos legales a través de los cuales los contribuyentes logran, legalmente, evitar pagar los tributos, por lo que no crean nuevos tributos ni sanciona su incumplimiento.

En ese sentido, para una mejor comprensión de dicha modificatoria se presenta a continuación un cuadro comparativo que presenta la redacción original del artículo 92 de la Ley del Impuesto a la Renta y la nueva redacción con motivo de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1527.

Cuadro 5
Cuadro comparativo que muestra la redacción original del artículo 92 de la Ley del Impuesto a la Renta y su modificatoria por el decreto Legislativo 1527

REDACCIÓN ORIGINAL DEL ARTÍCULO 92 DE LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA	MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1527
<p>Artículo 92.- Para determinar las rentas o cualquier ingreso que justifiquen los incrementos patrimoniales, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT podrá requerir al deudor tributario que sustente el destino de dichas rentas o ingresos. El incremento patrimonial se determinará tomando en cuenta, entre otros, los signos exteriores de riqueza, las variaciones patrimoniales, la adquisición y transferencia de bienes, las inversiones, los depósitos en cuentas de entidades del sistema financiero nacional o del extranjero, los consumos, los gastos efectuados durante el ejercicio fiscalizado, aun cuando éstos no se reflejen en su patrimonio al final del ejercicio, de acuerdo a los métodos que establezca el Reglamento. Dichos métodos deberán considerar también la deducción de las rentas totales declaradas y otros ingresos y/o rentas percibidas comprobadas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT. Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación a las personas jurídicas a quienes</p>	<p>Artículo 92.- Para determinar las rentas o cualquier ingreso que justifiquen los incrementos patrimoniales, la SUNAT podrá requerir al deudor tributario que sustente el destino de dichas rentas o ingresos. El incremento patrimonial se determinará tomando en cuenta, entre otros, los signos exteriores de riqueza, las variaciones patrimoniales, la adquisición y transferencia de bienes, las inversiones, los depósitos en cuentas de entidades del sistema financiero nacional o del extranjero, los consumos, los gastos efectuados durante el ejercicio fiscalizado, aun cuando éstos no se reflejen en su patrimonio al final del ejercicio, de acuerdo a los métodos que establezca el Reglamento. Dichos métodos deberán considerar también la deducción de las rentas totales declaradas y otros ingresos y/o rentas percibidas comprobadas por la SUNAT. Para efecto de lo señalado en el segundo párrafo, no se considerarán los depósitos en cuentas de entidades del sistema financiero nacional o del extranjero que correspondan a</p>

²⁵ Decreto Legislativo 1527, Exposición de Motivos, p. 7.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

<p>pueda determinarse la obligación tributaria en base a la presunción a que se refiere el artículo 70 del Código Tributario.²⁶</p>	<p>operaciones entre terceros, siempre que el origen o procedencia de tales depósitos estén debidamente sustentados y la información vinculada a estos se declare a la SUNAT, en la forma, plazo y condiciones, entre ellas, el monto mínimo a partir del cual se presentará dicha declaración, que se establezcan mediante resolución de superintendencia.</p> <p>Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación a las personas jurídicas a quienes pueda determinarse la obligación tributaria en base a la presunción a que se refiere el artículo 70 del Código Tributario.</p>
--	--

Por lo tanto, teniendo en cuenta la naturaleza de la modificatoria analizada, se concluye que ella fue realizada como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación en este extremo.

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.

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.”²⁷

²⁶ “Artículo 70. Presunción de ventas o ingresos omitidos por patrimonio no declarado o no registrado. Cuando el patrimonio real del deudor tributario generador de rentas de tercera categoría fuera superior al declarado o registrado, se presumirá que la diferencia patrimonial hallada proviene de ventas o ingresos gravados del ejercicio, derivados de ventas o ingresos omitidos no declarados.

El monto de las ventas o ingresos omitidos resultará de aplicar sobre la diferencia patrimonial hallada, el coeficiente que resultará de dividir el monto de las ventas declaradas o registradas entre el valor de las existencias declaradas o registradas al final del ejercicio en que se detecte la omisión. Las ventas o ingresos omitidos determinados se imputarán al ejercicio gravable en el que se encuentre la diferencia patrimonial. El monto de las ventas o ingresos omitidos no podrán ser inferiores al monto del patrimonio no declarado o registrado determinado conforme lo señalado en la presente presunción.

De tratarse de deudores tributarios que, por la naturaleza de sus operaciones, no contaran con existencias, el coeficiente a que se refiere el párrafo anterior se determinará considerando el valor del patrimonio neto de la Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta que corresponda al ejercicio fiscal materia de revisión, o en su defecto, el obtenido de las Declaraciones Juradas Anuales del Impuesto a la Renta de otros negocios de giro y/o actividad similar.” Código Tributario, artículo 70.

²⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

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.”²⁸

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.²⁹ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.³⁰

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1527 es “modificar la Ley del Impuesto a la Renta a fin de modificar las disposiciones sobre el sustento para exigir documentos fehacientes y/o de fecha cierta para acreditar que no existe incremento patrimonial no justificado. Las medidas que se aprueben deben ceñirse al objetivo y no violentar los derechos constitucionales de los contribuyentes.”

Así, se desprende que el mencionado decreto legislativo busca modificar la Ley del Impuesto a la Renta incorporando determinados mecanismos legales de recaudación tributaria (la norma antielusiva antes mencionada) para incidir positivamente en la economía del Perú (incrementar los ingresos provenientes del impuesto a la renta), sobre todo en la renta de tercera categoría.

Al respecto, es posible vincular dicho objeto con las normas constitucionales de manera directa o indirecta. En efecto, la vinculación directa se advierte si se toma en consideración que la Constitución en su Título III prescribe que la iniciativa privada es libre y se ejercer en una economía social de mercado.³¹ Le corresponde al Estado estimular la creación de riqueza, así como garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.³²

²⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

³⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

³¹ Constitución, artículo 58.

³² Constitución, artículo 59.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Asimismo, el texto constitucional establece que el Estado tiene la obligación de facilitar y vigilar la libre competencia³³; y que la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones.³⁴ 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.³⁵

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1527 no sólo no contraviene la Constitución, sino que, además se alinea con las normas contenidas en ella, superando de esta manera el control de evidencia.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1527, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta, **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, **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de octubre de 2023.

³³ Constitución, artículo 61.

³⁴ Constitución, artículo 63.

³⁵ Constitución, artículo 74.



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Unidad, la paz y el desarrollo”

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1527, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA