



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024



Proyecto de Ley N° 7838-2023-CR, que modifica la Ley N° 31556, Ley que promueve medidas de reactivación económica de micro y pequeñas empresas de los rubros de restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos, con el fin de ampliar el ámbito de su aplicación y vigencia

Proyecto de Ley N° 8637-2024-CR, Ley que promueve la formalización administrativa y tributaria de las agencias de viaje y empresas de transporte turístico terrestre



Noviembre 2024

Del Proyecto de Ley N° 7838

Objeto (Artículo 1):

“Modificar la Ley N° 31556, Ley que promueve medidas de reactivación económica de micro y pequeñas empresas de los rubros de restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos, con el fin de ampliar el ámbito de su aplicación y vigencia”.

Ley N° 31556

PL N° 7838

Artículo 2. Ámbito de aplicación

2.1. Los alcances de la presente ley son aplicables a las personas naturales o jurídicas receptoras de rentas de la actividad empresarial y que tengan como actividad principal: restaurantes, hoteles, alojamientos turísticos.
[...]

Artículo 2. Ámbito de aplicación

2.1. Los alcances de la presente ley son aplicables a las personas naturales o jurídicas receptoras de rentas de la actividad empresarial y que tengan como actividad principal: restaurantes, hoteles, alojamientos turísticos, **transportes turístico terrestre y agencias de viaje turístico**.
[...]

Artículo 4. Vigencia

La tasa del impuesto general a las ventas (IGV) del ocho por ciento (8%), establecida en la presente ley, está vigente desde el primer día del mes siguiente al de la publicación de la presente ley hasta el 31 de diciembre del 2024.

Artículo 4. Vigencia

La tasa del impuesto general a las ventas (IGV) del ocho por ciento (8%), establecida en la presente ley, está vigente desde el primer día del mes siguiente al de la publicación de la presente ley hasta el 31 de diciembre del **2026**.

Del Proyecto de Ley N° 8637

Objeto (Artículo 1):

“Promover la formalización administrativa y tributaria de las agencias de viajes y empresas de transporte turística terrestre, a través de la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) del 18% en sus servicios, con el fin ampliar la base tributaria, incrementar la recaudación del Impuesto a la Renta, y reducir las externalidades negativas asociadas a la informalidad en el sector turístico”.

Entre otras medidas, el PL propone:

- (Art. 3) Las operaciones de comercialización y venta de servicios turísticos realizadas por las agencias de viaje y empresas de transporte turístico terrestre a turistas nacionales (domiciliados) están exoneradas del IGV del 18%, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la propuesta.
- (Art. 5) El ámbito de aplicación incluye personas jurídicas de los CIIU (Rev. 4) 7911 "Actividades de agencias de viaje" o 7912 "Actividades de operadores turísticos". Agrega que la Sunat deberá actualizar su registro de agencias de viaje y crear un CIIU exclusivo para las agencias de transporte turístico terrestre que se acogerán a la Ley.
- (Art. 7) Modifica el art. 3 del Decreto Legislativo N° 943 a fin de que las agencias de viaje y empresas de transporte turístico terrestre incluyan su RUC consignado en todas sus plataformas digitales y comunicaciones comerciales, bajo pena de sanción administrativa, civil o penal según corresponda.
- (Art. 8) El RUC deberá estar visible en páginas web, redes sociales y correos electrónicos.

Sobre la Ley N° 31556

Objeto

La Ley N° 31556 tiene como objeto “establecer una tasa especial y temporal de impuesto general a las ventas (IGV), denominado “8% del IGV para Rescatar el Empleo”, para las micro y pequeñas empresas dedicadas a las actividades de restaurantes, hoteles, alojamientos turísticos, servicios de catering y concesionarios de alimentos, con la finalidad de apoyar la reactivación económica de este gran segmento económico empresarial, que ha sufrido un impacto devastador como consecuencia de la pandemia por Covid-19, con la finalidad de viabilizar la supervivencia y evitar el cierre de estas actividades”.

Vigencia

Del 01.08.2022 al 31.12.2024.

Principales inconvenientes de los beneficios tributarios como instrumentos de política pública

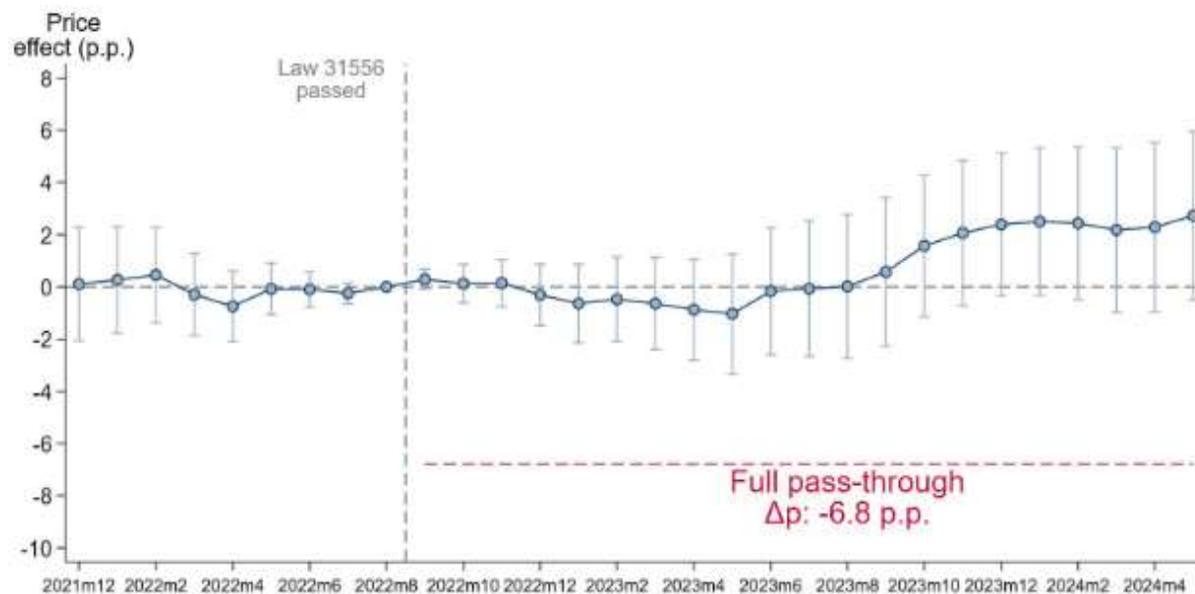
1. Falta de eficacia: No garantizan sus objetivos (tales como: reducción de precios, fomento de la inversión, formalización, mayor empleo, crecimiento de la actividad) y pueden incentivar la informalidad.
2. Suelen no ser eficientes: Son ciegos y costosos, representan un sacrificio fiscal, y crean oportunidades para la evasión fiscal e incluso planeamientos tributarios agresivos. Peor aún si no son eficaces, es decir, si no logran los objetivos que motivaron su creación.
3. Generan pérdidas en recaudación, las cuales suelen estar muy concentradas.
4. Genera una afectación al déficit fiscal similar al gasto público directo, pero la percepción de los tomadores de decisión es que no se afecta al Presupuesto Público.
5. Otros costos: Desincentivan el pago de impuestos, afectan la conciencia tributaria y generan pedidos similares en otros sectores económicos.
6. Generan inequidades, suelen ser regresivos y rompen la neutralidad del impuesto.
7. Complican el sistema tributario y son difíciles de revertir (aun cuando las razones esgrimidas para su dación ya no existan).

Efecto sobre los precios de una menor tasa del IGV

Evaluación del Banco Mundial

- Se estimó que los precios de hoteles y restaurantes no se redujeron con el beneficio.
- La mayoría de los restaurantes no trasladó la menor tasa del IGV en su totalidad a los consumidores.

Estimación del efecto de la Ley N° 31556 en el IPC de hoteles y restaurantes, 2021-2024



Nota: Estimación del BM se realizó mediante diferencias-en-diferencias comparando IPC de hoteles y restaurantes con el resto de los códigos.

Fuente: Banco Mundial.

Efecto del beneficio sobre la recaudación

El beneficio tuvo un impacto negativo significativo en la recaudación, ya que revirtió la tendencia positiva en la variación de ingresos del sector.

Costo fiscal de la Ley N° 31556

	Decil sobre las ventas	Cantidad de contribuyentes	Importe del Beneficio (S/)	% Participación
D01	[0 - 8 418 [	2 877	688 055	0,1
D02	[8 418 - 22 810 [	2 877	2 796 830	0,4
D03	[22 810 - 43 116 [	2 877	5 946 988	0,8
D04	[43 116 - 71 313 [	2 877	10 652 990	1,4
D05	[71 313 - 109 657 [	2 877	16 861 603	2,3
D06	[109 657 - 167 924 [	2 877	26 969 418	3,6
D07	[167 924 - 260 436 [	2 877	42 171 959	5,7
D08	[260 436 - 434 745 [	2 877	71 046 295	9,6
D09	[434 745 - 892 768 [	2 877	125 275 942	16,9
D10	[892 768 - 1 284 853 321 [	2 876	440 520 990	59,3
TOTAL		28 769	742 931 071	100,0

Fuente: SUNAT.

Efecto regresivo del beneficio

El beneficio es regresivo, ya que está concentrado en pocas empresas, que son las de mayor nivel de ventas.

Además, una menor tasa del IGV se traduce en un menor incentivo a pedir comprobantes de pago.

Concentración del beneficio de la Ley N° 31556

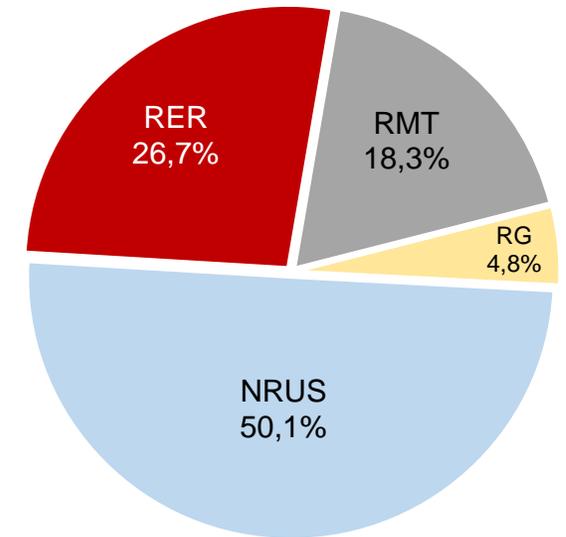
Rango de ventas	Cantidad de contribuyentes	Importe del beneficio	Part. %
Hasta 88 UIT	23 016	177 134 138	23,8%
Más de 88 UIT	5 753	565 796 932	76,2%
Total	28 769	742 931 071	100,0%

Fuente: SUNAT.

Poca efectividad de la medida

1. En el año 2022, las actividades de restaurantes y hoteles tenían 130 mil contribuyentes inscritos en el Padrón de la SUNAT, pero más del 50% tributaba en el RUS, por lo que no estuvieron afectos al IGV debido a que pagan un monotributo de manera mensual.
2. En el año 2023, la cantidad de beneficiarios fueron 28 769 contribuyentes, apenas el 22% del total de los restaurantes y hoteles comprendidos en la Ley.
3. Las empresas más pequeñas de las comprendidas en la ley no se acogieron.
4. El importe del beneficio solo para el año 2023 alcanzó los S/ 743 millones, y además dicho beneficio se concentró en los deciles de contribuyentes con mayores niveles de ventas.

Contribuyentes del sector hotel y restaurantes, según régimen tributario, 2022
(Participación %)



Fuente: SUNAT

De la reducción de tasas del IGV propuesta en el PL (consideraciones incluidas en el Informe N° 0097-2024-EF/61.01)

Experiencia internacional

1. La experiencia internacional revela que la **reducción de tasas no es efectiva**. La revisión de la literatura internacional realizada por el Parlamento Europeo¹ sobre las políticas de reducción de tasas del IVA indica que estas tienen un alto costo fiscal y son poco efectivas para reducir precios o impulsar la actividad económica.
2. Países como Alemania, Finlandia, Suecia, Francia o Colombia que aplicaron tasas reducidas del IVA a restaurantes y otras actividades de turismo, tienen **evaluaciones negativas y han retornado a tasas uniformes**^{2,3}.

Desventajas de la aplicación de múltiples tasas de IGV

1. Genera mayor complejidad y falta de transparencia en el sistema tributario.
2. Aumenta los costos de cumplimiento, particularmente para los contribuyentes de menor tamaño.
3. Desincentiva la competencia y distorsiona la economía al crear ventajas artificiales.
4. Favorece la captura regulatoria y pone en riesgo la suficiencia del sistema tributario, lo que afecta el bienestar de la población y la sostenibilidad fiscal.

1/ European Parliamentary Research Service (2021): VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694215/EPRS_STU\(2021\)694215_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694215/EPRS_STU(2021)694215_EN.pdf)

2/ Eclear (2023): Effects of the VAT Reduction in Germany. <https://eclear.com/article/effects-of-the-vat-reduction-in-germany/>

3/ House of Commons Library. VAT on tourism. By Antony Seely 11 May 2022. P.26. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06812/SN06812.pdf>

Conclusiones

1. La creación de nuevos beneficios tributarios requiere una evaluación que no solo considere su costo fiscal, sino su pertinencia y eficacia como instrumentos para promover determinados objetivos.
2. No se justifica la prórroga de la reducción de la tasa del IGV, ya que afecta la **neutralidad** del impuesto y el **principio de igualdad** entre contribuyentes de otras actividades económicas.
3. El IGV no obstaculiza el turismo, los impuestos son parte esencial de toda economía y contribuyen a crear un entorno sostenible para el desarrollo a largo plazo.
4. El diseño del IGV con una **alícuota general y única** para todos los sectores económicos asegura la **simplicidad y transparencia, promueve la equidad horizontal, brinda estabilidad y predictibilidad**, y genera **certidumbre a largo plazo**, lo que contribuye a fomentar las inversiones y el crecimiento económico.
5. La reducción de las tasas del IGV reduce la recaudación, introduce distorsiones y complejiza la tributación, dificulta el control para la administración tributaria, contradice recomendaciones internacionales, genera pedidos similares, y afecta a la población y la sostenibilidad fiscal.
6. Actualmente, se recaudan S/ 252 millones anuales por IGV en las actividades de agencias de viajes y otras agencias de transporte. La pérdida en recaudación por la Ley 31556 en el 2023, ascendió a S/ 743 millones, y más del 75% del beneficio se concentró en 5753 contribuyentes, los más grandes, y que representan el 4,4% del segmento que se quiso favorecer (130 mil contribuyentes).
7. No existe razón para prorrogar la Ley 31556 ni para establecer tasas reducidas del IGV en otros sectores.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024



Proyecto de Ley N° 7838-2023-CR, que modifica la Ley N° 31556, Ley que promueve medidas de reactivación económica de micro y pequeñas empresas de los rubros de restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos, con el fin de ampliar el ámbito de su aplicación y vigencia

Proyecto de Ley N° 8637-2024-CR, Ley que promueve la formalización administrativa y tributaria de las agencias de viaje y empresas de transporte turístico terrestre



Noviembre 2024