



DICTAMEN EN MINORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3704/2018-CR SOBRE CONTROL CONSTITUCIONAL Y DEL DECRETO LEGISLATIVO 1419 QUE GRAVA CON IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO A LOS JUEGOS DE CASINO Y DE MÁQUINAS TRAGAMONEDAS

DICTAMEN EN MINORIA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

Señora Presidenta :

Los congresistas que suscriben, miembros titulares de la Comisión de Constitución y Reglamento, presentamos el **Dictamen en Minoría** respecto del Proyecto de Ley 3704/2018-CR sobre control constitucional del Decreto Legislativo 1419 que grava con Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los juegos de casino y de máquinas tragamonedas.

Después del análisis y debate correspondiente en la Comisión de Constitución, discrepamos totalmente del Dictamen en Mayoría, por lo que proponemos al Pleno la aprobación del texto sustitutorio del presente Dictamen en Minoría.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 3704/2018-CR fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, donde fue dictaminado, concluyendo, en el Dictamen en Mayoría, que el Decreto Legislativo 1419, supuestamente, es inconstitucional, y excede las materias específicas delegadas mediante la Ley Autoritativa-Ley 30823, recomendando su derogatoria total, y restituyendo la vigencia de las normas anteriores al mismo.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El resumen del contenido del Proyecto de Ley 3704/2018-CR, se detalla en el Dictamen en Mayoría, a cuyo texto nos remitimos para este efecto.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de 1993.
- Ley 30823, Ley autoritativa de la delegación de facultades de legislar al Poder Ejecutivo.
- TUO de la Ley del IGV e ISC aprobado por el Decreto Supremo 055-99-EF.

IV. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA LEGAL DEL DICTAMEN EN MINORIA.



El Dictamen en Mayoría, siguiendo el criterio del Informe 61/2018-2019 del Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, que recomienda la derogatoria del Decreto Legislativo 1419, señala que esta norma, al gravar con un Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los juegos de casino y de tragamonedas, ha creado, en realidad, un nuevo impuesto que grava más bien los **ingresos** de las empresas de casinos y tragamonedas, y no se traslada al consumidor final, como debiera ocurrir ya que el ISC es un impuesto indirecto al consumo, y por tanto –según dicho Dictamen– excedería los límites de la Ley 30823, la ley autoritativa, siendo por ello inconstitucional.

En realidad, el Decreto Legislativo 1419, es plenamente constitucional. No se justifica, que el Dictamen en Mayoría pretenda su derogatoria, puesto que es imprescindible que el consumo de los juegos de azar y apuestas con casinos y tragamonedas esté gravado con un ISC, ya que dichos juegos son altamente adictivos, y el Estado está en la obligación constitucional de desincentivarlos socialmente, haciendo más caro su consumo, reduciendo su externalidad negativa que socava la salud sicológica y mental de los individuos, y crea –además– problemas familiares y laborales, y un potencial sobrecosto en los servicios de salud pública.

Lo que ha hecho el Poder Ejecutivo para incorporar la aplicación del ISC a los juegos de casinos y máquinas tragamonedas, es simplemente, aplicar uno de los tres

sistemas previstos por los artículos 55, 56, 59 y 60 del TUO de la Ley del IGV y del ISC aprobado por el Decreto Supremo 055-99-EF.

En efecto : El artículo 55 contempla tres sistemas distintos para la aplicación del ISC que son los siguientes :

- a) Al Valor, para los bienes contenidos en el Literal A del Apéndice IV y los juegos de azar y apuestas.
- b) **Específico**, para los bienes contenidos en el Apéndice III y el Literal B del Apéndice IV.
- c) Al Precio de Venta al Público, para los bienes contenidos en el Literal C del Apéndice IV."

El artículo 56 explica, en qué consisten cada uno de estos sistemas, para efectos de establecer en cada caso, su base imponible :

a) Sistema Al Valor, por:

1. El valor de venta, en la venta de bienes.
2. El valor CIF aduanero, determinado conforme a la legislación pertinente, más los Derechos de Importación pagados por la operación tratándose de importaciones.
3. Para efecto de los juegos de azar y apuestas, con excepción de las máquinas tragamonedas y otros aparatos electrónicos que entreguen premios canjeables por dinero, el Impuesto se aplicará sobre la diferencia resultante entre el ingreso total percibido en un mes por los juegos y apuestas, y el total de premios concedidos en dicho mes.

b) **Sistema Específico, por el volumen vendido o importado** expresado en las unidades de medida, de acuerdo a las condiciones establecidas por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

"c) Sistema de Precio de Venta al Público: La base imponible está constituida por el Precio de Venta al Público sugerido por el productor o el importador, multiplicado por el factor 0.847.

El precio de venta al público sugerido por el productor o el importador incluye todos los tributos que afectan la producción, importación y venta de dichos bienes, inclusive el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto General a las Ventas, el que no podrá ser inferior al que compruebe el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (...)"

La determinación del impuesto está normada en el artículo 60, cuyo texto es el siguiente :

*“Artículo 60.- **SISTEMA ESPECÍFICO** - DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO*

*Para el Sistema Específico, el Impuesto se determinará **aplicando un monto fijo por volumen vendido o importado**, cuyo valor es el establecido en el Apéndice III y en el literal B del Apéndice IV...”*

De estos tres sistemas permitidos para aplicar el ISC, el Decreto Legislativo 1419 optó por el **Sistema Específico**, para aplicarlo a los juegos de casinos y máquinas tragamonedas, donde la base imponible es el **volumen vendido**, y el impuesto se determina aplicando un monto fijo **por volumen vendido**, monto que es establecido en los Apéndices III y IV.

En este marco establecido por los citados artículos 56 y 60, el Decreto Legislativo 1419, procedió a incorporar sendos párrafos en los citados artículos 56 y 60, para regular el ISC a los juegos de casinos y tragamonedas con los siguientes textos :

*“Artículo 56. CONCEPTOS COMPRENDIDOS EN LA BASE IMPONIBLE
(...)”*

b) (...)”

Para efecto de los juegos de casino, el Impuesto se aplicará por cada mesa de juegos de casino según el nivel de ingreso neto promedio mensual. Tratándose de las máquinas tragamonedas, el Impuesto se aplicará por cada máquina tragamonedas según su nivel de ingreso neto mensual.

(...).”

*“Artículo 60. SISTEMA ESPECÍFICO - DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO
(...)”*

Tratándose de juegos de casino y máquinas tragamonedas, el Impuesto se determina aplicando un monto fijo por cada mesa de juegos de casino y por cada máquina tragamonedas, respectivamente, que se encuentren en explotación. El impuesto a pagar por cada mesa de juegos de casino o por cada máquina tragamonedas en ningún caso es inferior al monto fijo establecido para el primer nivel de ingresos netos.”

Como puede verse, al momento de incorporar en el ámbito de aplicación del ISC, a los juegos de casinos y tragamonedas, el Ejecutivo lo único que hizo es aplicar el **Sistema Específico** previsto en los artículos 55, 56 y 60, que es una de las tres maneras de aplicar el ISC, según el TUO de la Ley del IGV e ISC. Cuando se ha puesto el ISC en función a los “ingresos netos”, esto quiere decir, que se ha puesto en función de los “ingresos netos”, producidos por el “volumen vendido a que se refiere el TUO de la Ley del IGV e ISC.

Es decir, los montos de apuestas compradas por los consumidores finales por cada mesa de casino y cada máquina tragamonedas, son a su vez, los montos por ingresos en cada mesa de casino y en cada máquina tragamonedas, y a su vez, son también los volúmenes vendidos de apuestas de las empresas de casinos a los consumidores finales, por cada mesa de casino y por cada máquina tragamonedas. Entonces se da las siguientes ecuaciones :

Montos de ingresos por apuestas por cada mesa de casino = Montos de ventas por apuestas por cada mesa de casino.

Montos de ingresos por apuestas por cada máquina tragamonedas = Montos de ventas por apuestas por cada máquina tragamonedas.

En suma, dado la equivalencia entre los ingresos por apuestas y las ventas de apuestas, en las mesas de casinos y los tragamonedas, derivados ambos de la compra de apuestas por parte de los consumidores finales, queda claro que cuando el Decreto Legislativo 1419 grava con ISC a los "ingresos netos", en realidad está gravando con ISC, a las "ventas netas", y por tanto está gravando el consumo de los usuarios finales de estas apuestas en los juegos de azar

Entonces, el impuesto normado por el Decreto Legislativo 1419 a los casinos y tragamonedas está configurado como un genuino Impuesto Selectivo al Consumo, con todas sus características, de ser indirecto, y de trasladarse a los consumidores finales.

Explicando, con mayor detalle, los parámetros exactos que tiene el Sistema Específico del ISC en los artículos 56 y 60 del TUO de la Ley del IGV e ISC, que son los siguientes :

- a) Para determinar la base imponible del impuesto : Se hace en función al **volumen vendido o importado** (primer párrafo del literal b del artículo 56,).
- b) Para determinar el impuesto : Se hace aplicando un monto fijo por **volumen vendido o importado**.

El Decreto Legislativo 1419, al momento en que incorpora los párrafos sobre casinos y tragamonedas en los glosados artículos 56 y 60, lo hace de este modo :

- a) Para determinar la base imponible del ISC a los juegos de casinos y tragamonedas : Dice que se aplicará por cada mesa de juego de casino *según el nivel de **ingreso neto promedio mensual***; y para las máquinas tragamonedas, dice que se aplicará por cada máquina tragamonedas *según su nivel de **ingreso neto mensual*** (segundo párrafo del literal b del artículo 56 modificado).

- b) Para determinar el ISC a pagar en los juegos de casinos y tragamonedas : el Decreto Legislativo 1419 dice : Se aplica un monto fijo por cada mesa de juegos de casino y por cada máquina tragamonedas, que se encuentren en explotación, debiendo ser el impuesto a pagar en ningún caso inferior al monto fijo establecido para el primer nivel **de ingresos netos** (segundo párrafo del artículo 60 modificado). En otras palabras, el Decreto Legislativo 1419 dispone que el impuesto se determine como un monto fijo en función a los **ingresos netos** de cada mesa de juego de casino y de cada tragamonedas.

En ambos casos las fórmulas legales del Decreto Legislativo 1419 son correctas porque se da una ecuación de equivalencia entre los montos de los “ingresos” con los montos de las “ventas”, como ya detallamos.

Las empresas de casinos y tragamonedas, **venden** servicios de entretenimiento, apuestas y premios **aleatorios y de azar**. Los usuarios finales de estos servicios, los compran con la expectativa aleatoria de ganar más dinero del que gastan haciendo las apuestas, o comprando las fichas de tragamonedas; tienen también la expectativa de ganar los premios aleatorios con montos grandes, que ofertan estas empresas.



En el caso que se elija el **Sistema Específico de ISC**, la base imponible del impuesto tiene que ser sobre el **volumen vendido (que equivale al volumen de ingresos)** de apuestas, tanto en los juegos de casino, como en las máquinas tragamonedas. Ahora bien, el ISC acotado tiene que imputarse a dicho **volumen vendido (que equivale al volumen de ingresos)** de apuestas, para que lo paguen los consumidores finales, encareciendo así estos juegos de azar, para desincentivar a los jugadores, porque tienen un alto poder adictivo, y así reducir esta externalidad negativa, que es el objetivo extrafiscal del impuesto. **Por esta equivalencia, entre “volumen vendido” y “volumen de ingresos”,** es que el Decreto Legislativo 1419, al aplicar el Sistema Específico de ISC, puso en el Decreto Legislativo “ingresos netos” al modificar los artículos 56 y 60 de la Ley del IGV e ISC.

Otra confusión en que incurre el Dictamen en Mayoría, es cuando exige que el ISC a los juegos de casinos y tragamonedas, para ser tal, tiene que ser trasladable al precio que se cobra al consumidor final **individual**. Esto debe ocurrir, solo cuando el sistema de ISC que se ha elegido es el **Sistema al Valor según Precio de Venta al Público**, tal como lo dispone el literal c) del artículo 56 del TUO de la Ley del IGV e ISC, precisando esta norma, en su tercer párrafo, que *“el precio de venta al público sugerido por el productor o el importador incluye todos los tributos que afectan la producción, importación y venta de dichos bienes, inclusive el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto General a las Ventas, el que no podrá ser inferior al que compruebe el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)”*.

Pero, este caso no es aplicable al ISC dispuesto por el Decreto Legislativo 1419, pues en el mismo se eligió el Sistema Específico, también previsto en el artículo 56, donde el ISC se aplica al volumen vendido, que es equivalente al volumen de ingresos.

Por consiguiente, el Dictamen en Mayoría exige –erróneamente– al Sistema Específico del ISC, requisitos que corresponden al Sistema al Valor según Precio de Venta al Público del ISC.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Es positivo que los juegos de casinos y tragamonedas estén incorporados a la aplicación del ISC, para desincentivar estas actividades de entretenimiento socialmente peligrosas, pues son altamente adictivas, con lo cual generan severas sicopatías y vicios personales en los individuos que afectan sus vidas, sus familias y su entorno laboral. El efecto buscado por el impuesto, al encarecer el consumo de estos juegos de apuestas, es reducir las tasas de ludopatía, que según ESSALUD, crece a una velocidad de 33% por año¹.

Ahora bien, la recaudación fiscal derivada del ISC a los casinos y tragamonedas que crea el Decreto Legislativo 1419 es más bien discreta, pues será de apenas S/ 135 Millones anuales, monto que está muy por debajo de lo que recaudaba el esquema anterior de ISC que existió hasta el año 1999, y que hoy –de estar vigente– recaudaría alrededor de S/ 662 Millones, según cifras del MEF, contenidas en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1419.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal b) del Artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, los congresistas firmantes miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento recomiendan la **APROBACIÓN** del presente **Dictamen en Minoría** con el siguiente Texto Sustitutorio :

El Congreso de la República;

Ha resuelto que el Decreto Legislativo 1419 **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política y está dentro de los límites específicos de la Ley Autoritativa N° 30823, siendo por tanto una **NORMA CONSTITUCIONAL**.

Dése cuenta.

Lima 12 de diciembre de 2018.


YONHY LESCANO ANCIETA
Congresista de la República

¹ Cifra citada en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1419.