Proyecto de Ley N° 3572/2018-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 OCT 2018
RECIBIDO
Firma _____ Hora 16:35 h.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 24 de octubre de 2018

OFICIO Nº 313 -2018 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que establece medidas para promover la formalización y masificación de la base tributaria en el transporte público terrestre de carga e interprovincial de ámbito nacional de pasajeros.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

223256/ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 30 de OCTUBRE del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 3542 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.—

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

REPUBLICA DEL PERU

Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER LA FORMALIZACIÓN Y MASIFICACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA EN EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE CARGA E INTERPROVINCIAL DE ÁMBITO NACIONAL DE PASAJEROS

Artículo Único. Devolución del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) al petróleo diésel

1.1 Otórgase a los transportistas que presten el servicio de transporte terrestre público interprovincial de ámbito nacional de pasajeros o el servicio de transporte público terrestre de carga, por el plazo de tres (3) años, contados a partir de la vigencia del reglamento de la presente Ley, el beneficio de devolución del equivalente al cincuenta y tres por ciento (53%) del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) que forme parte del precio de venta del petróleo diésel B5 y diésel B20 con un contenido de azufre menor o igual a 50ppm.

1.2 La devolución se efectúa en función de los galones de petróleo diésel adquiridos por el transportista que preste el servicio de transporte terrestre público interprovincial de pasajeros de ámbito nacional o el servicio de transporte público terrestre de carga, al productor, distribuidor mayorista o establecimiento de venta al público de combustibles, según corresponda, que sean contribuyentes generadores de rentas de tercera categoría para efecto del Impuesto a la Renta y sujetos obligados al pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto de Promoción Municipal (IPM) por la venta de los citados productos.

Dicha adquisición debe estar respaldada mediante comprobantes de pago electrónicos.

1.3 El transportista sujeto al beneficio, conforme a lo señalado en el párrafo 1.1, debe contar con la autorización vigente otorgada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para prestar dichos servicios y debe emitir comprobantes de pago electrónicos por la prestación de tales servicios en tanto esté obligado a emitirlos de acuerdo a las normas que emita la SUNAT al respecto.

Los proveedores de combustibles, conforme a lo señalado en el párrafo 1.2, deben contar con la constancia de inscripción vigente en el Registro de Hidrocarburos para la comercialización de combustibles, emitida por el Ministerio de Energía y Minas.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) puede excluir al proveedor que incumpla con las condiciones establecidas en el reglamento, las mismas que deben ser publicitadas periódicamente por la SUNAT.

1.4 El transportista debe solicitar a la SUNAT, en la forma y plazos que ésta establezca, la devolución del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). La devolución se efectúa mediante Notas de Créditos Negociables.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamento

En un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro de Transportes y Comunicaciones se aprueba el reglamento de la presente Ley, mediante las cuales se establecen el procedimiento, requisitos, plazos para la devolución, así como la forma para determinar el volumen del combustible sujeto al beneficio de la devolución, considerando para ello ratios de consumo de años anteriores, tipo de vehículo, rutas que desarrollan, kilómetros recorridos, gasto en combustible e ingresos netos del mes por concepto de servicios de transporte sujetos al beneficio, entre otros; así como los mecanismos que eviten el traslado de este beneficio a sujetos no comprendidos en los alcances de la presente Ley.

Segunda. Informe de evaluación de impacto

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, presenta a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, el 30 de enero de cada año, un informe de ecoeficiencia para medir el impacto de lo dispuesto en la presente Ley, estableciendo criterios tributarios, de formalización, de protección al medio ambiente, de siniestralidad en el sector transporte y de renovación de la flota vehicular. Si en dos (2) informes sucesivos los resultados muestran efectos desfavorables, se suspende el beneficio para el tercer año.

Tercera. Publicación de información

La SUNAT, dentro del primer trimestre de cada año, publicará la relación de los transportistas beneficiarios de la devolución del ISC al petróleo diésel B5 y diésel B20

REPÚBLICA DEL PERÚ

Ley

previsto en la presente Ley, así como el monto de devolución correspondiente a cada beneficiario. Para tal efecto se tomará en cuenta las devoluciones efectuadas el año calendario anterior.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CESAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA - M.T.C.

4

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER LA FORMALIZACIÓN Y MASIFICACIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA EN EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE CARGA E INTERPROVINCIAL DE ÁMBITO NACIONAL DE PASAJEROS

Se somete a consideración un proyecto de ley que establece medidas para promover la formalización y masificación de la base tributaria en el transporte público interprovincial de pasajeros y de carga.

I. FUNDAMENTO

Del Sector transportes

Uno de los principales problemas por los que atraviesa el sector transportes es la informalidad en la prestación de los servicios de transporte de carga e interprovincial de ámbito nacional de pasajeros, lo que implica que las condiciones de seguridad y salud en que se prestan dichos servicios generen distorsiones importantes en la prestación de tales servicios.

La oferta formal de transporte no puede ofrecer tarifas más bajas debido a costos legales y operativos que determinan el punto de equilibrio que sustenta la tarifa mínima, lo que está en función a las características del mercado y a la cantidad de pasajeros o carga transportada. En ese sentido la prestación informal para ingresar al mercado, ofrece tarifas más bajas; sin embargo, no cumple con los estándares mínimos de calidad de servicio, lo que se traduce en la prestación de un servicio con limitado número de choferes, sin descanso suficiente, sin beneficios laborales y sueldos reducidos, entre otros. Incluso, si bien pueden existir servicios informales con tarifas más altas[1], tampoco cumplen con estándares de calidad, en la medida que rentabilizan su actividad a costa de la seguridad de los pasajeros[2].

En este contexto se pueden identificar hasta tres tipos de informalidad en el subsector de transporte terrestre:

(i) Informalidad en el empleo.- Comprende las siguientes condiciones de informalidad:
- Personas que laboran en el sector formal pero que no disfrutan de las prestaciones sociales completas.
- Personas que no están en el sector formal y realizan su labor sin prestaciones sociales.

(ii) Informalidad en el transporte de personas.- Aquí se presentan las siguientes situaciones:
- Una parte importante del servicio de transporte de personas de ámbito nacional es prestado en vehículos de la categoría M2, en lugar de vehículos de la categoría M3.
- Dificultad de las autoridades fiscalizadoras del MTC para el control del transporte debido a que es difícil determinar que una unidad de categoría M1, e incluso M2, se encuentre realizando la prestación del servicio de transporte de personas.

[1] Automóviles colectivos.
[2] Mayores frecuencias por servicios más veloces.

(iii) Informalidad en el transporte de carga.- Para la prestación del servicio de transporte de mercancías se requiere contar con una habilitación otorgada por el MTC, siendo que los índices de accidentabilidad de los vehículos informales (que no cuentan con autorización del MTC para prestar el servicio de carga) son en promedio 50% más elevados que los vehículos formales.

De acuerdo a estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014: 76)[3] el sector transportes y comunicaciones ocupa el tercer lugar, con 34% de informalidad, entre las actividades con mayor participación del sector informal en el Valor Bruto de Producción de cada actividad económica. Asimismo, la actividad de transporte, después de la agropecuaria y de comercio, es la que concentra el mayor número de unidades productivas informales y una de las que cuenta con menor empleo formal.

Con el fin de revertir dicha situación y en el marco de la política de transporte implementada por el MTC, este Sector ha venido emitiendo diversas medidas destinadas a la mejora de la eficiencia y seguridad en la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga, los mismos que tienen un componente de formalización. Los dispositivos normativos con rango de Decreto Supremo se presentan en la **Tabla 1**.

Tabla 1: Lista de Decretos Supremos emitidos por el MTC con componentes ambientales, de formalización, de reducción en la siniestralidad y de renovación de la flota vehicular, 2011-2016.

Norma	Tipo	Principales disposiciones	Fecha de publicación
D.S. 057-2010-MTC	Renovación de flota	- Establece que la DGASA fiscalice el proceso de chatarreo de vehículos diésel.	22/12/2010
D.S. 063-2010-MTC	Reducción de la siniestralidad	- Creación del manifiesto de usuarios. - Se prohíbe la modificación de la carrocería.	31/12/2010
D.S. 023-2011-MTC	Renovación de flota Protección al medio ambiente	- Creación del Programa para la Renovación del Parque Automotor.	02/06/2011
D.S. 028-2011-MTC	Renovación de flota Protección al medio ambiente	- Se reglamenta el Programa para la Renovación del Parque Automotor.	29/06/2011
D.S. 033-2011-MTC	Reducción de la siniestralidad	- Mejoras al procedimiento sancionador establecido en el RENAT.	16/07/2011
D.S. 003-2012-MTC	Formalización	- Se precisan las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos destinados al servicio de transporte turístico.	31/03/2012
D.S. 006-2012-MTC	Formalización	- Se precisan los incumplimientos por parte de las empresas de transporte. - Se establece un régimen extraordinario de permanencia de los vehículos de servicio de transporte.	29/06/2012
D.S. 020-2012-MTC	Reducción de la siniestralidad	- Se elevan los requisitos necesarios para la autorización de unidades de tipo M3 para el transporte de personas.	30/12/2012

[3] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. 2014. "Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012". Lima.

D.S. 011-2013-MTC	Reducción de la siniestralidad	- Establecimiento del sistema de control y monitoreo inalámbrico en el transporte de carga. - Establecimiento de la hoja de ruta electrónica.	01/09/2013
D.S. 018-2013-MTC	Reducción de la siniestralidad	- Mejoras en la implementación de la hoja de ruta y del manifiesto de pasajeros.	28/12/2013
D.S. 025-2016-MTC	Reducción de la siniestralidad	- Reinicio progresivo del control de pesos por eje previsto en el Reglamento Nacional de Vehículos.	03/01/2016

Elaboración: DGTT.

De la devolución del ISC a los transportistas

Con la Ley Nº 28226, se otorgó hasta el 31 de diciembre de 2006 la devolución por el equivalente al 20% del monto del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) pagado por la adquisición del petróleo Diesel 2 efectuado por el transportista que preste el servicio de transporte terrestre público interprovincial de pasajeros y/o el servicio de transporte público terrestre de carga que cuente con la autorización o constancia de inscripción vigente en el Registro, según corresponda, otorgado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para prestar dichos servicios.

Posteriormente, con la Ley N° 28398, se amplió la vigencia del beneficio hasta el 31 de diciembre de 2007.

A través de la Ley N° 29518[4], se otorgó a los transportistas que presten el servicio de transporte terrestre público interprovincial de pasajeros o el servicio de transporte público terrestre de carga, el beneficio de devolución por el equivalente al 30% del ISC que forme parte del precio de venta del petróleo diésel, por un plazo de tres años. Con la Ley N° 30060 se prorroga por tres años el plazo de vigencia del beneficio de devolución del ISC regulado por la Ley Nº 29518, prórroga que ya venció el 06 de julio de 2016.

Si bien dicho mecanismo, durante el periodo que estuvo vigente, no logró ser el medio idóneo para coadyuvar con la formalización del Sector, teniendo en cuenta los instrumentos tecnológicos que viene implementando el gobierno para la formalización, resulta conveniente volver a implementar temporalmente dicho mecanismo incorporando los citados instrumentos tecnológicos.

Cabe resaltar que, como todo beneficio tributario, éste debe ser temporal por cuanto, como ya ha señalado el Tribunal Constitucional, más allá de la discrecionalidad con la que cuenta el legislador para otorgarlas, ésta no es absoluta, por cuanto:

> *"no es posible que en la actualidad una exoneración o beneficio tributario pueda entenderse como que sea otorgada ad infinitum, pues en caso que la norma legal que lo disponga no establezca plazo de vigencia alguno, automáticamente deberá operar el plazo supletorio a que se refiere el Código Tributario. Ello es así porque si bien es cierto que generalmente los beneficios tributarios responden a políticas y objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, los cuales normalmente están obligadas a tributar; también lo es que el acto por el cual se otorga un beneficio*

[4] Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial de pasajeros y de carga.

tributario no es ni puede ser enteramente discrecional, ya que podría devenir en arbitrario"[5].

En ese sentido, las medidas tributarias especiales, como lo es la devolución del ISC a los transportistas, no deben ser utilizadas indiscriminadamente, de modo tal que vuelva inoperante el Sistema Tributario con situaciones de inequidad y arbitrariedad.

De la propuesta

A través del presente proyecto de ley, se propone que la devolución del equivalente al ISC que forme parte del precio de venta del petróleo diésel se otorgará a los transportistas que presten el servicio de transporte terrestre público interprovincial de pasajeros de ámbito nacional o el servicio de transporte público terrestre de carga, en función de los galones de petróleo diésel adquiridos al productor, distribuidor mayorista o establecimiento de venta al público de combustibles, según corresponda, que sean contribuyentes generadores de rentas de tercera categoría para efecto del Impuesto a la Renta y sujetos obligados al pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto de Promoción Municipal (IPM) por la venta de los citados productos.

Dicha adquisición debe estar respaldada mediante comprobantes de pago electrónicos y el transportista sujeto al beneficio debe contar con la autorización vigente otorgada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) para prestar dichos servicios y debe emitir, a su vez, comprobantes de pago electrónicos por la prestación de tales servicios, en caso estuvieren obligados a ello, conforme a la normatividad vigente.

Por su parte, los proveedores de combustibles deben contar con la constancia de inscripción vigente en el Registro de Hidrocarburos para la comercialización de combustibles, emitida por el Ministerio de Energía y Minas (MEM).

A diferencia de las leyes que anteriormente otorgaron el beneficio de la devolución del ISC, la propuesta que se plantea va acorde con los objetivos de masificación del uso de comprobantes de pago electrónico, lo cual trae beneficios no sólo para los usuarios sino también para la administración; dado que las empresas, al digitalizar la información, reducen los costos de cumplimiento, además de facilitar la fiscalización de la SUNAT.

Asimismo, se establece que la SUNAT publicará anualmente una relación de las empresas beneficiarias de la devolución del ISC y sus montos, como política de transparencia en la información sobre el uso de los recursos públicos que a su vez permitirá conocer la verdadera eficiencia de la implementación de este beneficio.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Si bien la propuesta generará un impacto fiscal para el Estado, dicha medida contribuiría con un mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones de las empresas por el uso de los comprobantes de pago electrónicos.

Cabe resaltar que durante el periodo 2014-2016 se efectuaron devoluciones por S/ 83,7 millones) a 256 contribuyentes al año en promedio.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION

Se establece por tres años la vigencia del beneficio de devolución del ISC que forme parte del precio de venta del petróleo diésel a los transportistas que presten el servicio

[5] Sentencia Nº 10138-2005-AC/TC

de transporte terrestre público interprovincial de pasajeros o el servicio de transporte público terrestre de carga.