



Informe legal N° 020-2021/SPDA

Proyecto de Ley N° 6918/2020-CR

“Proyecto de Ley Multipartidario Reforma del Sistema Tributario Nacional para garantizar los principios de solidaridad, progresividad e internalización de costos ambientales”

I. Antecedentes

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA presenta este informe legal a fin de analizar el contenido del Proyecto de Ley N° 6918/2020-CR “Proyecto de Ley Multipartidario Reforma del Sistema Tributario Nacional para garantizar los principios de solidaridad, progresividad e internalización de costos ambientales” (en adelante, el Proyecto de Ley), presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, recibido por área de trámite documentario del Congreso de la República el 13 de enero de 2020.

El proyecto de ley tiene por objetivo desarrollar los principios de solidaridad, progresividad e internalización de costos ambientales en el Sistema Tributario Nacional, promoviendo las condiciones mínimas para la generación de recursos fiscales que aseguren una distribución justa, solidaria y sostenible de las cargas tributarias.

II. Base jurídica revisada

- Constitución Política del Perú
- Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, Ley N° 27037
- Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental, Ley N° 27446
- Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración, Ley N° 27623
- Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal para la exploración de hidrocarburos, Ley N° 27624
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245
- Ley General del Ambiente, Ley N° 28611
- Ley que regula el contenido de azufre en el combustible diésel, Ley N° 28694
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763
- Ley Universitaria, Ley N° 30220
- Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, Ley N° 30512
- Ley de promoción de la inversión y desarrollo del departamento de Loreto, Ley N° 30897
- Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, Decreto Supremo N° 055-99-EF
- Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, Decreto Supremo N° 179-2004-EF
- Texto Único Ordenado del Código Tributario, Decreto Supremo N° 133-2013-EF
- Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo N° 008-2005-PCM
- Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM



- Medidas para fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transporte público terrestre de carga y del transporte regular de personas de ámbito nacional, Decreto de Urgencia N° 012-2019

III. Conclusiones y recomendaciones SPDA

Desde la SPDA consideramos que, si bien el proyecto de ley tiene por objetivo desarrollar principios ambientales en el Sistema Tributario Nacional, sugerimos se reformule la iniciativa legislativa con la finalidad de fortalecer y desarrollar los principios de solidaridad, progresividad e internalización de costos ambientales, actualmente recogidos en el marco normativo peruano, y que la modificación del Sistema Tributario Nacional no implique un retroceso respecto a los niveles de protección ambiental alcanzados sino más bien se incrementen.

Por otro lado, desde el enfoque económico, la propuesta de reforma del sistema tributario, en particular la propuesta del incremento de tasas del impuesto a las rentas del trabajo y la distribución de dividendos, afectará el nivel de consumo de familias y empresas, así como también el flujo de inversión nacional y extranjera en el país, con lo cual se reducirá aún más el nivel de crecimiento económico. Esto debilitará la economía nacional, ocasionando finalmente un menor nivel de recaudación para financiar el gasto público afectando la provisión de bienes y servicios para los ciudadanos y ciudadanas en el país.

Adicionalmente, en el contexto actual de recesión económica en el que los agentes económicos han disminuido sus niveles de renta, no es conveniente la generación de impuestos ambientales como el Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles. Esta propuesta incrementará el precio de los combustibles y con ello se encarecerá el costo del transporte para pasajeros y transportistas, ocasionando por un lado la disminución de los ingresos disponibles para pasajeros y la pérdida de competitividad para las empresas.

Asimismo, recomendamos también que los costos ambientales puedan ser incorporados en la evaluación de proyectos de inversión de gran envergadura que involucren el patrimonio natural bajo administración pública, privada o comunal, valorizando las potenciales externalidades negativas en el análisis costo-beneficio de estos proyectos.

Finalmente, es importante señalar que la propuesta de Ley sería de mayor impacto y ayudaría al proceso de recuperación económica en el contexto actual y postpandemia, si es que hubiera planteado un marco legal impulsor para el proceso de descarbonización del país. Como parte de esta propuesta, se incluiría un conjunto de incentivos económicos para generar un mercado atractivo de inversiones libres de carbono entre las que se encontrarían la deducción de los gastos de responsabilidad social corporativa en el Impuesto a la Renta, la promoción de la electromovilidad, entre otros.

IV. Opinión legal

4.1. Consideraciones generales

Es preciso indicar que, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, la política ambiental nacional debe asegurar que el régimen tributario debe incentivar el desarrollo y el uso de tecnologías



apropiadas y el consumo de bienes y servicios, ambientalmente responsable, garantizando una efectiva conservación de los recursos naturales, su recuperación y la promoción del desarrollo sostenible¹.

Así también, establece que los instrumentos económicos son aquellos que utilizan los mecanismos de mercado con el fin de promover el cumplimiento de los objetivos de política ambiental. Y, que las instituciones públicas a nivel nacional, regional y local en el ejercicio de sus funciones, incorporan su uso, incluyendo los tributarios, para incentivar prácticas ambientalmente adecuadas, de conformidad con el marco normativo presupuestal y tributario correspondiente².

Adicionalmente, el diseño de estos instrumentos económicos deben fomentar alcanzar niveles de desempeño ambiental más exigentes que los establecidos en las normas ambientales³.

Por otro lado, respecto del diseño de los tributos, el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental señala que deben considerar los objetivos de la política ambiental y de los recursos naturales, promoviendo conductas ambientalmente responsables y alentando hábitos de consumo y de producción sostenibles⁴.

De acuerdo al marco normativo antes desarrollado, queda claro que los instrumentos económicos que sean incorporados deberán fomentar y garantizar que los niveles de desempeño ambiental sean cada vez más elevados para que así se promuevan una efectiva conservación de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible.

En ese sentido, si bien el proyecto ley tiene como objetivo desarrollar principios ambientales en el Sistema Tributario Nacional para generar recursos fiscales, éstos deben elevar los niveles de desempeño ambiental que garanticen la conservación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible.

Es decir, la propuesta de reforma del Sistema Tributario Nacional debe garantizar que no se retroceda respecto a los niveles de protección ambiental alcanzados con anterioridad, ni empeorar la situación del derecho ambiental preexistente en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad.

Además de ello, es preciso indicar que los principios tributarios planteados contravienen la naturaleza propia del Código Tributario. Pues, se debe tener presente que no toda la ciudadanía y empresas están en condición de financiar el gasto público por medio de tributos, debido a que en el contexto de emergencia sanitaria mundial por COVID-19 por el cual estamos pasando, muchas personas del sector formal están sin empleo y cada vez más agentes económicos han tenido que pasar al sector informal.

Así, la priorización de impuestos directos y progresivos requiere de un análisis económico considerando las características de la economía peruana en el contexto de emergencia sanitaria, donde empresas y familias han visto disminuidas sus rentas por la caída del consumo y la inversión que ha originado menos empleo y menores ingresos, y con ello menor nivel de crecimiento económico.

¹ Numeral 13 del artículo 6° del Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo N° 008-2005-PCM.

² Artículo 69° del Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo N° 008-2005-PCM.

³ Ídem.

⁴ Artículo 70° del Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo N° 008-2005-PCM.



Por ello, la propuesta de ley en el contexto actual debería orientarse a establecer medidas que ayuden a impulsar la reactivación económica del país. En esta línea, es que el Poder Legislativo podría establecer un conjunto de medidas económicas para impulsar inversiones de alto impacto para la descarbonización entre las que se encontrarían: exoneración del pago del impuesto patrimonial por la propiedad de autos eléctricos, exoneración del Impuesto General a las Ventas por la compra de auto eléctricos, la deducción de los gastos de responsabilidad social corporativa en el pago de impuesto a la renta, un régimen especial de pago de impuesto a la renta para proyectos libres de carbono, exoneración de impuestos al consumo por la adquisición de maquinarias, equipos y tecnologías verdes, entre otros incentivos para aquellas empresas nacionales y/o extranjeras que además de desarrollar este tipo de proyectos, estén implementando en sus operaciones las mejores políticas ambientales y sociales con su entorno y laborales en la empresa.

4.2. Consideraciones específicas

4.2.1. Sobre el principio de solidaridad

En el marco normativo peruano no existe una referencia expresa sobre el contenido del principio de solidaridad; sin embargo, el Tribunal Constitucional reconoce al principio de solidaridad como: *“El deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución del fin común. Ello tiene que ver con la necesidad de verificar una pluralidad de conductas (cargos públicos, deberes ciudadanos, etc.) a favor del grupo social.”*⁵

En ese sentido, si bien la iniciativa legislativa propone modificar las tasas aplicables a la distribución de dividendos y tasas de rentas del trabajo de mayores ingresos para la eliminación de la pobreza y luchar contra la inequidad social y económica, consideramos que es contraproducente en el contexto actual de recesión económica donde hogares y empresas han perdido ingresos, por lo tanto, no habrá el soporte necesario para aplicar la propuesta de reforma del Sistema Tributario Nacional.

Se debe tener presente que solo tributa el sector formal de la economía, que actualmente es el 25% aproximadamente y, como resultado de los efectos económicos de la emergencia sanitaria, la informalidad alcanza ya el 75% de la economía. En ese sentido, se estaría generando una mayor carga fiscal a los contribuyentes que representan un porcentaje menor de participación en la economía nacional, respecto al sector informal, y se acentuaría aún más la disminución de la actividad económica al caer la renta neta de estos agentes económicos.

Por consiguiente, de implementarse la presente propuesta, tardaríamos varios años en recuperar el nivel de crecimiento económico y con ello el nivel de vida de los años previos a la pandemia, que tampoco eran tan auspicioso considerando que la economía peruana ya estaba atravesando un proceso de ralentización.

La evidencia empírica señala que a la economía peruana le toma varios años recuperarse de recesiones, así por ejemplo de acuerdo con Bruno Seminario⁶, al Perú le tomó alrededor de 30 años recuperarse de la recesión económica de la Guerra del Pacífico (la mayor caída del PBI en nuestra historia en 33%) para tener un nivel de vida similar el año previo a la guerra. La segunda recesión se produjo en el

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 5854-2005-PA/TC del 08 de noviembre de 2005.

⁶ Desarrollo de la Economía Peruana en la Era Moderna: precios, población, demanda y producción desde 1700.



primer gobierno de García, con un nivel de actividad de -10% PBI en 1988, donde al país le tomó 8 años recuperar el nivel de vida de ese año.

4.2.2. Sobre el principio de progresividad

Si bien la iniciativa legislativa propone la eliminación de beneficios tributarios otorgados en la Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración, Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal para la exploración de hidrocarburos, Ley Universitaria, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo en el marco del desarrollo del principio de progresividad, es importante no perder de vista el objetivo del principio de progresividad.

Es así que el principio de progresividad debe ser entendido como la obligación positiva de mejora continua en las condiciones de existencia. Es decir, generar progresivamente la ampliación de la cobertura y protección mediante medidas graduales y escalonadas que permitan asegurar la calidad de las normas generales y ambientales.

En ese sentido, desde un enfoque económico, con la finalidad de que la propuesta de eliminación de beneficios tributarios garantice la mejora continua del marco normativo antes señalado, se debe realizar necesariamente el análisis económico para establecer si las medidas afectarán no solo a la competitividad sectorial de las empresas mineras y las del subsector hidrocarburos, sino también si la propuesta establecerá mayores niveles de protección ambientales y sociales.

4.2.3. Sobre el principio de internalización de costos ambientales

La Ley General del Ambiente señala que toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. Estos costos son los provenientes de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas realizadas⁷

El objetivo de este principio no es contemplar el resarcimiento por un daño ambiental sino internalizando los costos de los potenciales daños al ambiente, en el proceso de producción realice el agente contaminador toda vez que el creador de un riesgo es quien debe garantizar y hacerse cargo de las consecuencias que su actividad puede ocasionar al ambiente y sociedad.

Por su parte, la Declaración de Río señala que las autoridades nacionales son quienes deben procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación⁸

Por otro lado, es importante considerar que el costo ambiental es un concepto que se encuentra a un nivel operativo y como parte de la ejecución de inversiones en proyectos. Básicamente, los costos ambientales abarcan los impactos ambientales adversos en los proyectos de desarrollo. La consideración

⁷ Artículo VIII de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

⁸ Principio 16 de la Declaración de Río



de los impactos ambientales, se recomienda que debe ser integrado lo más posible con otros aspectos del proyecto en el análisis económico.

La internalización de los costos ambientales corresponde al ámbito de acción de las autoridades competentes en materia de evaluación ambiental en el ciclo del proyecto, y por lo tanto no debe incluirse dentro de los principios del código tributario que son de carácter más general.

Por otro lado, en cuanto a la fijación de un precio a las emisiones de carbono a través del Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles terminará ocasionando un incremento en el costo de los combustibles que se trasladará a los consumidores. En consecuencia, encarecerá el precio de los pasajes para el transporte de pasajeros y el transporte de carga de mercaderías, lo cual afectará el nivel de renta de los trabajadores, transportistas, empresas de carga, empresas de servicios de transportes y que finalmente afectará la competitividad del país, aún más en el contexto de recesión económica en el que vivimos.

4.2.4. Sobre el análisis costo-beneficio

En la medida que la iniciativa legislativa propone una reforma al Sistema Tributario Nacional es necesario se realice el análisis de costo-beneficio para cuantificar si la propuesta otorga bienestar para el país o no. Así como también, se realice el análisis de afectación de competitividad de los sectores económicos afectados, el nivel de impacto en los ingresos de las personas, las variables de consumo e inversión de la economía, teniendo en consideración la recesión económica por la que atraviesa el país.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA