Proyecto de Ley N° 4517/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitador de Documentos
17 MAR. 2023
RECIBIDO
Hora 9:32
Firma

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

## PROYECTO DE LEY

## LEY QUE COMBATE LA EVASIÓN FISCAL Y RESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA APLICACIÓN DE LOS INTERESES MORATORIOS

**Artículo único.- Restablecimiento de la aplicación de los intereses moratorios**
Los intereses moratorios son de obligatoria aplicación. No aplica ningún tipo de prohibición o suspensión para aplicarlos, salvo los supuestos establecidos de manera expresa por ley en el artículo 33 del Código Tributario.

Se considera que el juez o magistrado ha incurrido en el delito de prevaricato si ha ejercido control difuso sobre el artículo 33 del Código Tributario, por atentar contra lo que establece expresamente la presente ley.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA. Ámbito de aplicación**
La presente ley es de aplicación inmediata y restituye plenamente los efectos del artículo 33 del Código Tributario. En caso se haya interrumpido el cálculo de los intereses moratorios durante el año 2023 por cualquier motivo no contemplado en el Código Tributario, debe recalcularse.

**SEGUNDA. Norma derogatoria**
Se deroga todas las disposiciones o precedentes vinculantes que se opongan a la presente norma.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/03/2023 09:15:30-0500

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

En toda sociedad civilizada, sus integrantes tienen la obligación cívica y moral de pagar impuestos para solventar el funcionamiento del Estado, que existe para satisfacer las necesidades básicas de la población. En mérito del principio de igualdad, toda persona; natural o jurídica, posee esta obligación y debe cumplirla a cabalidad.

En ese sentido, Víctor García Toma, ex presidente del Tribunal Constitucional afirma que "la igualdad es un principio que intenta colocar a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia... de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra"[1].

No obstante, el Tribunal Constitucional (TC), en la sentencia recaída en el expediente 03525-2021-PA/TC, en su fundamento 69, desarrolla una regla sustancial a la que le da la condición de precedente vinculante:

> "A partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia, incluso en los procedimientos en trámite, la Administración Tributaria, se encuentra prohibida de aplicar intereses moratorios luego de que se haya vencido el plazo legal para resolver el recurso administrativo, con prescindencia de la fecha en que haya sido determinada la deuda tributaria y con prescindencia de la fecha que haya sido interpuesto dicho recurso, a menos de que pueda probar objetivamente que el motivo del retraso es consecuencia de la acreditada conducta de mala fe o temeraria del administrado.
>
> El Poder Judicial, incluso en los procesos en trámite, se encuentra en la obligación de ejercer control difuso sobre el artículo 33 del TUO del Código Tributario, si este fue aplicado por el periodo en el que permitía el cómputo de intereses moratorios luego de vencido el plazo legal para resolver un

[1] GARCÍA TOMA, V. (1999). La Constitución y el Principio de Igualdad. En: *Ius et Praxis* (30). Lima: Fondo Editorial de la Universidad de Lima, p. 21.

recurso en el proceso administrativo tributario, y, por consiguiente, debe declarar la nulidad del acto administrativo que hubiese realizado dicho inconstitucional cómputo y corregirlo. Dicho cómputo será válido solo si la administración tributaria acredita objetivamente que el motivo del retraso fue consecuencia de la conducta de mala fe o temeraria del administrado"[2].

Entonces, la actual composición del Tribunal Constitucional viabiliza una situación, a todas luces, inconstitucional, donde las grandes empresas son favorecidas, en desmedro de la población peruana y los demás contribuyentes (empresas y personas naturales) que sí pagan sus impuestos de manera oportuna. Según el ministro de Economía y Finanzas, Alex Contreras, son "S/ 12.000 millones que se perderían en favor de las grandes empresas deudoras del país"[3].

Con esos S/ 12.000 millones se podría alimentar a más niños y niñas que padecen de anemia, a través del Programa Qali Warma. También, se podrían construir más escuelas y hospitales en las regiones, así como modernizar la infraestructura ya existente. Inclusive, se podría reactivar el agro y el turismo que se han visto seriamente afectados por la pandemia, en especial, en regiones como Cusco. Sin duda, el Perú necesita ese capital para solventar sus gastos.

Esta cuestionable decisión de la actual composición del Tribunal Constitucional viola el principio de solidaridad tributaria, que ha sido desarrollado a través de la línea jurisprudencial del TC, al permitir que las grandes empresas sean exentas del pago de los intereses moratorios:

"En el Estado Social y Democrático de Derecho, el fundamento de la imposición no se limita únicamente a una cuestión de Poder Estatal, sino que incorpora a su razón de ser el deber de todo ciudadano al sostenimiento de los gastos públicos, deber que si bien originalmente fuera entendido respecto al cumplimiento de obligaciones sustanciales y formales relacionadas con el pago"[4].

[2] Tribunal Constitucional del Perú. (2023). *Sentencia 03525-2021-PA/TC*, f. 69.
[3] FERRÁNDIZ, S. (2023). *MEF sobre fallo del TC que favorece a empresas morosas: "Vamos a defender los derechos de los peruanos"*. Obtenido de: https://larepublica.pe/economia/2023/02/28/mef-sobre-fallo-del-tc-que-favorece-a-empresas-morosas-vamos-a-defender-los-derechos-de-los-peruanos-2463356
[4] Tribunal Constitucional del Perú. (2007). *Sentencia 06087-2006-PA/TC*, f. 18.

A pesar de ello, estos actuales magistrados del TC invisibilizan las necesidades de sus compatriotas a lo largo y ancho del territorio nacional, prefiriendo beneficiar a las empresas deudoras y generando una abrumadora y costosa impunidad tributaria. Por ello, concuerdo con Marianella Ledesma, ex presidenta del Tribunal Constitucional del Perú, quien sostiene que "El Tribunal Constitucional está destruyendo nuestro país"[5].

Evidentemente, la consecuencia de las reglas trazadas en dicho precedente vinculante es que se beneficia a las grandes empresas a través de la condonación de sus deudas por intereses moratorios generadas por dilatar y alargar los procesos judiciales donde cuestionan la determinación de la deuda tributaria realizada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT).

Inclusive, la sentencia recaída en el expediente 03525-2021-PA, en la que las reglas contenidas en su fundamento 69 fueron elevadas a precedente vinculante, se da en mérito de una demanda de amparo interpuesta por Maxco S.A. en el 2017, donde cuestiona la demora del Tribunal Fiscal para resolver la apelación de expediente 2508-2013.

En ese sentido, no se agotó la vía previa, pues el monto de la deuda tributaria aún se encontraba siendo discutida en sede administrativa. Esta decisión de la actual composición del TC de optar que este caso sea un precedente vinculante que ponga fin al cálculo de intereses moratorios, mientras se cuestiona la deuda ante la Administración Tributaria o el Poder Judicial, atenta flagrantemente contra la línea jurisprudencial del TC.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 03648-2019-PA (Caso Interbank), resolvió lo siguiente, siguiendo un criterio jurisprudencial que la actual composición del TC ignora sin sustento alguno:

> "(...) no es posible justificar un pronunciamiento en sede constitucional sobre los intereses de un tributo que aún se encuentra siendo discutido

[5] RPP. (2023). *Marianella Ledesma: "El Tribunal Constitucional está destruyendo nuestro país"*. Obtenido de: https://rpp.pe/peru/actualidad/marianella-ledesma-el-tribunal-constitucional-esta-destruyendo-nuestro-pais-noticia-1468713?ref=rpp

> ante la autoridad administrativa o judicial ordinaria. Comprendiendo incluso a aquellas situaciones en las que el contribuyente decide cancelar la deuda tributaria de manera previa o durante el procedimiento contencioso tributario, pues como se dijo bien podría dejarse sin efecto y de ser el caso disponer la devolución de lo indebidamente abonado"[6].

También, es relevante mencionar que, el artículo 33 del Código Tributario sí contempla la suspensión de intereses moratorios en la vía administrativa, cuándo se han agotado los plazos máximos previstos en los artículos 142, 150, 152 y 156 del Código Tributario. Por consiguiente, el ordenamiento jurídico actual sí cautela los derechos de los contribuyentes y evite que se dé una situación de abuso de derecho.

Adicionalmente, conviene tener presente que el cálculo y cobro de intereses no menoscaba el derecho de los contribuyentes de impugnar las actuaciones de la SUNAT y el Tribunal Fiscal, ya que el pago de estos intereses no es un requisito previo para dar trámite a aquel recurso. Inclusive, Marianella Ledesma, ex Presidenta del Tribunal Constitucional sostiene, en su voto singular de la sentencia recaída en el expediente 04399-2019-PA (Caso Sulfato de Cobre SA), lo siguiente:

> (...) la decisión de pagar la deuda tributaria, que incluye los intereses, la multa y los correspondientes intereses, es de entera responsabilidad del contribuyente, quien decide finalmente la oportunidad en la que realizará dicho pago, asumiendo para tal efecto las consecuencias jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico-tributario por el pago extemporáneo de aquella"[7].

Por lo tanto, así como el contribuyente tiene la posibilidad o la opción, más no la obligación de cuestionar la determinación de la deuda tributaria ante el Poder Judicial, o acudir a la judicatura constitucional alegando la violación de un derecho o la amenaza cierta e inminente de ello, la consecuencia de sus acciones es que los intereses moratorios siguen computándose, debido a que la deuda permanece

[6] Tribunal Constitucional del Perú. (2021). *Sentencia 03648-2019-PA/TC*, f. 11.
[7] LEDESMA, M. (2021). *Voto singular de la magistrada Ledesma Narváez en la sentencia 04399-2019-PA/TC*, f. 23.

impaga. Así, este cálculo de intereses moratorios es el resultado de la conducta del contribuyente que, en muchos casos, al tratarse de grandes empresas, es de índole dilatoria, pues les sale más rentable alargar el proceso durante años, que pagar la deuda tributaria en su totalidad.

Por otro lado, ante este reciente fallo del Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 03525-2021-PA/TC, el Procurador de la SUNAT realizó críticas y mencionó que "en el país hay más de 11 millones de contribuyentes, de los cuales alrededor de 15 mil son grandes empresas a nivel nacional. De éstas, 300 han acudido al Poder Judicial para presentar recursos contra las decisiones de la SUNAT y el Tribunal Fiscal en este tema de intereses. Estas 300 grandes empresas, que no llegan ni al 0.00001% del total de contribuyentes, serían los beneficiarios directos con la eliminación de los intereses moratorios"[8].

Asimismo, el Consejo Fiscal, comisión autónoma y técnica compuesta por destacados economistas peruanos, que analiza las políticas fiscales a nivel nacional, afirma lo siguiente:

> "Al extender la prohibición de cobro de intereses moratorios a los procesos que están en el Poder Judicial, se generan no sólo dudas sino también incentivos económicos perversos. Por un lado, no queda claro el concepto de plazos legales aplicados al Poder Judicial, cuando en la práctica no existen tales para resolver las demandas tributarias. Por otro lado, la prohibición de cobro de intereses moratorios ocasionará que la deuda judicializada conserve su valor nominal, lo que implica una pérdida de valor con el paso del tiempo. En ese sentido, el CF considera que la sentencia puede afectar negativamente la recaudación tributaria futura, al generar incentivos en los contribuyentes para judicializar las controversias en materia tributaria y dilatar las mismas"[9].

[8] El Regional Piura. (2023). *Procurador de Sunat realiza críticas contra sentencia del Tribunal Constitucional sobre intereses moratorios*. Obtenido de: https://www.elregionalpiura.com.pe/index.php/nacionales/193-economia/61000-procurador-de-sunat-realiza-criticas-contra-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-intereses-moratorios

[9] Consejo Fiscal. (2023). *Comunicado N.° 01-2023-CF*, pp. 1-2.

En ese orden de ideas, también es importante mencionar que dicho precedente vinculante desincentiva que las demás empresas cumplan con sus obligaciones tributarias y paguen sus deudas a tiempo. Más bien, esta decisión propicia un contexto nacional de impunidad, donde se promueve el no pagar y dilaciones innecesarias.

Al respecto, Alex Contreras, ministro de Economía y Finanzas, sostiene lo siguiente:

> "Para que un sistema tributario funcione, tiene que haber incentivos para el pago de impuestos. Aquí se genera un incentivo para que la empresa se vaya por la vía judicial, espere litigar por 15, 20, 30 años y que la deuda se licúe de manera que, si la Sunat tiene la razón, va a terminar pagando lo mismo, sin intereses ni compensaciones. Es decir, las empresas van a terminar financiándose con el Estado"[10].

En su jurisprudencia, el TC ha desarrollado jurisprudencialmente el concepto de precedente constitucional vinculante, de la siguiente manera:

> "(...) es aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que el Tribunal Constitucional decide establecer como regla general; y, que, por ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga.
>
> El precedente constitucional tiene por su condición de tal efectos similares a una ley. Es decir, la regla general externalizada como precedente a partir de un caso concreto se convierte en una regla preceptiva común que alcanzar a todos los justiciables y que es oponible frente a los poderes públicos"[11].

Si bien es cierto que la presente ley busca, en los hechos, anular los efectos *erga onmes* del precedente vinculante Maxco o "derogarlo", es posible afirmar que esta

[10] Ojo Público. (2023). *300 grandes empresas deudoras al Estado se beneficiarán con el fallo del TC*. Obtenido de: https://ojo-publico.com/4318/unas-300-grandes-empresas-deudoras-se-beneficiaran-el-fallo-del-tc
[11] Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia 00024-2003-AI/TC*, p. 6.

ley no adolece de vicios de inconstitucionalidad. Ello, en mérito de que, en una ocasión anterior el Parlamento ha aprobado una norma que, en la práctica, "deroga" un precedente vinculante del Tribunal Constitucional e, inclusive, el máximo intérprete de la Constitución avaló esta decisión parlamentaria.

Al respecto de este antecedente legislativo, el constitucionalista Castañeda, sobre la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, promulgada el 21 de julio de 2021, afirma que "estaría dejando sin efecto dos precedentes constitucionales vinculantes del Tribunal Constitucional como son los establecidos en los casos Elgo Ríos (STC Exp. N° 023832013 PA/TC) y Vásquez Romero (STC Exp. N° 00987-2014PA/TC)"[12].

En el Tribunal Constitucional, se requerían 5 votos para declarar inconstitucional a la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional. Al respecto, los magistrados del Tribunal Constitucional; Augusto Ferrero, Ernesto Blume y José Luis Sardón emitieron un voto singular donde indicaron lo siguiente:

> "(...) nuestro voto es por declarar **INFUNDADAS** las demandas acumuladas en este expediente, en tanto alegan la inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo)"[13].

Entonces, gracias a los votos de dichos magistrados, el Tribunal Constitucional, ratificó la constitucionalidad de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, en todos sus extremos y, por ende, también avaló la posibilidad de que a través de una ley aprobada por el Congreso de la República se pueda "derogar" o dejar sin efecto un precedente vinculante del Tribunal Constitucional.

Es, en ese marco constitucional trazado por el supremo intérprete de la Constitución, en que se concretiza esta iniciativa legislativa, que busca ponerle fin a la evasión tributaria de las grandes empresas y reestablecer la aplicación de los

[12] CASTAÑEDA, J. (2022). ¿Quién se llevó mi Código Procesal Constitucional? El voto que no alcanzó y la racionalidad legislativa constitucional. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional,* (170), pp. 45-56.

[13] FERRERO, A., BLUME, E., & SARDÓN, J. L. (2021). *Voto singular de los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada en la sentencia 00025-2021-PI/TC*, p. 50

intereses moratorios, para garantizar que todos paguen sus impuestos, sin distinción.

En suma, el precedente vinculante Maxco emitido por el Tribunal Constitucional del Perú en mérito de la sentencia recaída en el expediente 03525-2021-PA/TC, colisiona con el bien común de la sociedad peruana y constituye un quebrantamiento de la línea jurisprudencial que el supremo intérprete de la Constitución ha seguido a lo largo de los años sobre esta materia.

Por ello, corresponde que desde el Poder Legislativo, nosotros, quienes sí somos representantes del pueblo y sus intereses, revertamos este error histórico perpetrado por la actual composición del Tribunal Constitucional, que maquina sentencias como el caso Maxco, a espaldas de los ciudadanos y en desmedro de sus derechos.

## II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de ley se pretende reestablecer la obligatoria aplicación de los intereses moratorios. Por lo tanto, no aplica ningún tipo de prohibición o suspensión para aplicarlos, salvo los supuestos establecidos de manera expresa por ley en el artículo 33 del Código Tributario.

Asimismo, a través de esta iniciativa legislativa se combate la evasión tributaria y la condonación de deudas de las empresas, generado por el precedente Maxco del Tribunal Constitucional.

En ese sentido, dicha incorporación normativa se da de la siguiente manera:

| LEGISLACIÓN VIGENTE | PROPUESTA |
|---|---|
| | **<u>Artículo único.</u>- Restablecimiento de la aplicación de los intereses moratorios**<br><br>**Los intereses moratorios son de obligatoria aplicación. No aplica ningún tipo de prohibición o** |

| | |
|---|---|
| | **suspensión para aplicarlos, salvo los supuestos establecidos de manera expresa por ley en el artículo 33 del Código Tributario.**<br><br>**Se considera que el juez o magistrado ha incurrido en el delito de prevaricato si ha ejercido control difuso sobre el artículo 33 del Código Tributario, por atentar contra lo que establece** expresamente la presente ley.<br><br>**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**<br><br>**PRIMERA. Ámbito de aplicación**<br>**La presente ley es de aplicación inmediata y restituye plenamente los efectos del artículo 33 del Código Tributario. En caso se haya interrumpido el cálculo de los intereses moratorios durante el año 2023 por cualquier motivo no contemplado en el Código Tributario, debe recalcularse.**<br><br>**SEGUNDA. Norma derogatoria**<br>**Se deroga todas las disposiciones o precedentes vinculantes que se opongan a la presente norma.** |

## III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que pretende es evitar que se pierdan S/ 12.000 millones en favor de las grandes empresas deudoras del país, en mérito a lo resuelto en la sentencia recaída en el expediente 03525-2021-PA/TC, que contiene al precedente vinculante Maxco.

De esta manera, cesa el contexto de evasión tributaria que se iba a generar a favor de las grandes empresas, y en desmedro de la sociedad y el resto de los contribuyentes.

## IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 93 que gira en torno a la modernización de la gestión del Estado y la Administración Pública.

En ese sentido, se busca modernizar la gestión del Estado para que no pierda S/ 12.000 millones en favor de las grandes empresas deudoras del país. Esta norma dotará a la Administración Tributaria de una herramienta normativa que evitará intromisiones o interpretaciones distorsionadas del ordenamiento jurídico, que suspendan la aplicación de los intereses moratorios

De este modo, se garantiza que todo contribuye pague sus obligaciones tributarias, considerando los intereses moratorios por la demora transcurrida en el tiempo en que se no ha cumplido con el pago.

## V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

### I. Democracia y Estado de Derecho

**Política de Estado 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.**

A través del presente proyecto de ley, se consolida el Estado Constitucional de Derecho en el Perú al garantizar el principio-derecho a la igualdad entre todos los contribuyentes. Generado así, que todos cumplan, sin distinción ni preferencia, con el principio de solidaridad tributaria.

En ese sentido, el Poder Legislativo cumple con dar un trato igualitario para que personas naturales, así como grandes y pequeñas empresas paguen su deuda tributaria e intereses moratorios sin condonación alguna.

**Política de Estado 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.**

A través del presente proyecto de ley, se genera una innovación legislativa para modernizar al Estado. En otras palabras, se empodera a la Administración Tributaria para que cumpla con su función de determinación de la deuda tributaria y la recaudación de impuestos, sin que su labor sea obstruida y/o obstaculizada.

En ese sentido, con la obligatoriedad de la aplicación de intereses moratorios, se garantiza que exista justicia para el Estado, respecto al pago de intereses cuándo las grandes empresas optan por dilatar el pago de la deuda, a través del tiempo, mediante procesos judiciales.