



PERÚ

Ministerio de Economía y
Finanzas

Despacho Ministerial

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

OSCAR GRAHAM YAMAHUCHI
MINISTRO

Lima, 14 JUL. 2022

OFICIO N° 892 -2022-EF/10.01



Señor

BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO

Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Cercado de Lima

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 02134-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos

Referencia : Oficio 948-PL2134-2021-2022-CPMPEC-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita a este Ministerio emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 02134-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos.

Al respecto, se remite copia del Memorando N° 0692-2022-EF/42.02 de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, que adjunta el Informe N° 0557-2022-EF/42.02 elaborado por la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos de la citada Oficina General. Asimismo, se adjunta copia del Informe N° 064-2022-EF/62.01, elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Sede Central

Jr. Junín N° 319, Lima 1

Tel. (511) 311-5930



Siempre
con el pueblo

Firmado Digitalmente por
MELGAREJO CASTILLO
Juan Carlos FAU
20131370645 soft
Fecha: 13/07/2022
16:39:47 COT
Motivo: Doy V° B°



Firmado Digitalmente por
BONILLA SÓNCO Gladys
Haydee FAU 20131370645
soft
Fecha: 13/07/2022 15:42:59
COT
Motivo: Doy V° B°



**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ"**

MEMORANDO N° 0692-2022-EF/42.02

Para : Señora
KITTY TRINIDAD GUERRERO
Secretaria General

Asunto : Proyecto de Ley N° 02134-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos

Referencia : **Hoja de Ruta N° 071577-2022**
a. Oficio 2082-2022-SMMF-CEBFIF-CR
b. Oficio N° 2083-2022-SMMF-CEBFIF-CR
c. Oficio N° 948-PL2134-2021-2022-CPMPEC-CR
d. Oficio Múltiple N° D001064-2022-PCM-SC
e. Oficio N° 000097-2022-SUNAT/700000
f. Informe N° 0075-2022-EF/61.01
g. Oficio N° 2412-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR
h. Informe N° 064-2022-EF/62.01
i. Proveído de fecha 6 de julio de 2022
j. Informe N° 0557-2022-EF/42.02

Fecha : Lima, 13 de julio de 2022

Me dirijo a usted con relación al asunto del rubro, a fin de remitirle el informe jurídico indicado en la referencia j) elaborado por la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos de esta Oficina General, el cual es compartido por quien suscribe el presente memorando.

En dicho informe se concluye lo siguiente:

- Se observa el Proyecto de Ley N° 02134-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos, toda vez que contraviene el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.
- Se emite el informe sin perjuicio de la opinión técnica emitida por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICYP) y la Dirección de Política de Ingresos Públicos (DGPI), mediante Informe N° 064-2022-EF/62.01.
- Se adjuntan tres (03) proyectos de oficio debidamente visados, para continuar con el trámite correspondiente, de estimarlo pertinente.

Atentamente,

Firmado digitalmente

Juan Carlos Melgarejo Castillo
Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica



Firmado Digitalmente por
MELGAREJO CASTILLO Juan
Carlos FAU 20131370645
soft
Fecha: 13/07/2022 16:39:02
COT
Motivo: Soy el autor del
documento





Firmado Digitalmente por
ATENCIA GARRIDO
Darwin Beltran FAU
20131370645 soft
Fecha: 13/07/2022
14:15:04 COT
Motivo: Doy V° B°



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



Firmado Digitalmente por
BONILLA SONCO Gladys Haydee
FAU 20131370645 soft
Fecha: 13/07/2022 15:12:28 COT
Motivo: Firma Digital

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

INFORME N° 0557-2022-EF/42.02

Para : Señor
JUAN CARLOS MELGAREJO CASTILLO
Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Proyecto de Ley N° 02134-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos

Referencia : **Hoja de Ruta N° 071577-2022**
a) Oficio N° 2082-2022-SMMF-CEBFIF-CR
b) Oficio N° 2083-2022-SMMF-CEBFIF-CR
c) Oficio N° 948-PL2134-2021-2022-CPMPEC-CR
d) Oficio Múltiple N° D001064-2022-PCM-SC
e) Oficio N° 000097-2022-SUNAT/700000
f) Informe N° 0075-2022-EF/61.01
g) Oficio N° 2412-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR
h) Informe N° 064-2022-EF/62.01
i) Proveído de fecha 6 de julio de 2022

Fecha : Lima, 13 de julio de 2022

Me dirijo a usted con relación al asunto de la referencia, a fin de emitir la opinión jurídica correspondiente.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) opinión institucional del Proyecto de Ley N° 2134-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos¹.
- 1.2 El Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas² solicita al MEF opinión institucional del Proyecto de Ley N° 2134-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965.
- 1.3 La Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) remite a la Secretaría General del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)³, para

¹ Oficio N° 2082-2022-SMMF-CEBFIF-CR, Oficio N° 2083-2022-SMMF-CEBFIF-CR, Oficio N° 2412-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR, recibidos el 30 de mayo, 3 de junio y 1 de julio de 2022.

² Oficio N° 948-PL2134-2021-2022-CPMPEC-CR recibido el 31 de mayo de 2022.

³ Oficio Múltiple N° D001064-2022-PCM-SC, recibido el 3 de junio de 2022.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

la evaluación e informe correspondiente el Oficio N° 2083-2022-SMMF-CEBFIF-CR, mediante el cual el Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicita a la PCM opinión institucional del Proyecto de Ley N° 2134-2021-CR.

- 1.4 La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) remite opinión sobre el Proyecto de Ley respecto a temas tributarios y aduaneros⁴.
- 1.5 La Secretaría General remite el expediente al Viceministerio de Economía (VME)⁵, quien a la vez lo remite a la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICYP) y la Dirección de Política de Ingresos Públicos (DGPIP)⁶, para su evaluación correspondiente.
- 1.6 La DGAEICYP consolida la opinión de la DGPIP⁷ informando al VME⁸ que ambas Direcciones Generales presentan observaciones al Proyecto de Ley materia de análisis:

“3.1 Vulneraría el principio de reserva de ley porque propone modificar la Ley 28965 indicando que este tendría “efectos tributarios” sin precisar a qué tributos se refiere, generando incertidumbre respecto de los alcances de la medida por lo que podría alcanzar, entre otros, al Impuesto a la Renta.

3.2 La propuesta sólo beneficiaría a las embarcaciones de bandera extranjera que extraigan RHAM en el dominio marítimo nacional y vendan dichos recursos a empresas conserveras situadas en el país, lo cual genera una competencia desigual para las embarcaciones peruanas que están obligadas a pagar el impuesto a la renta en el país con la tasa del 29,5% mientras que las E/P extranjeras tendrán una tasa del 0%.

3.3 Podría tener efectos no deseados sobre el desarrollo de la flota pesquera nacional orientada a la extracción del atún, toda vez que generaría incentivos hacia el abastecimiento de dicho mediante embarcaciones de bandera extranjera en detrimento de la flota pesquera nacional, desatentando la inversión para su desarrollo y expansión.

3.4. Afecta la equidad del sistema tributario ya que distorsiona la carga tributaria de los contribuyentes que se encontrarían en la misma situación tributaria pero que enfrentarían una carga diferenciada por la nacionalidad de la flota (equidad en el sentido horizontal); y por otro distorsiona la progresividad del impuesto toda vez que la medida beneficiar en mayor medida a aquellos contribuyentes con mayores capacidades económicas para asumir el gravamen (equidad en el sentido vertical), evidenciando la regresividad de la medida.

⁴ Oficio N° 000097-2022-SUNAT/700000 recibido el 7 de junio de 2022, que adjunta el Informe N° 000041-2022-SUNAT/700000.

⁵ Proveído de fecha 31 de mayo de 2022.

⁶ Proveído de fecha 31 de mayo de 2022.

⁷ Informe N° 075-2022-EF/61.01 de fecha 10 de junio de 2022.

⁸ Informe N° 062-2022-EF/62.01 de fecha 5 de julio de 2022.





**MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”**

- 3.5. *La falta de claridad de la propuesta podría llevar a varias interpretaciones respecto de la aplicación del impuesto a la renta a las embarcaciones de bandera extranjera cuando realicen actividades empresariales en el país; derogar el segundo párrafo del artículo 48 de la LIR que fue incorporado por el Decreto Legislativo N° 1518; o continuar con la aplicación de la presunción establecida en el artículo 48 de la LIR.*
- 3.6. *No cumple con los requisitos para ser considerado una norma interpretativa y tiene efectos retroactivos vulnerando la Constitución.*
- 3.7. *De aprobarse la iniciativa legislativa, se estima que el costo fiscal de la medida ascendería a S/. 2 millones por el último semestre del 2022 y S/ 4 millones anuales a partir del 2023.*
- 3.8. *La medida planteada, al establecer ficciones legales que contravienen las instituciones que sustentan la normativa aduanera, constituye una afectación a la política aduanera nacional.”*

- 1.7 El VME remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ)⁹ el expediente, quien lo deriva a la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos para la elaboración del informe legal correspondiente.

II. ANÁLISIS

- 2.1 La OGAJ es el órgano de asesoramiento encargado de asesorar y emitir opinión sobre los asuntos de carácter jurídico de competencia de este Ministerio¹⁰. Asimismo, corresponde a la OGAJ asesorar a la Alta Dirección y demás órganos sobre asuntos de carácter jurídico relacionados con sus competencias¹¹.
- 2.2 De otro lado, de acuerdo al marco normativo vigente, le corresponde al MEF planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional¹².
- 2.3 El proyecto de Ley N° 2134-2022-CR propone modificar el artículo 1 de la Ley N° 28965, como se aprecia:

LEY N° 28965	PROYECTO DE LEY N° 2134-2021-CR
	Artículo 3.- Modificatoria Se dispone la modificatoria del artículo 1 de la Ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios, quedando redactado de la siguiente manera:

⁹ Proveído de fecha 19 de mayo de 2021.

¹⁰ Artículo 54 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41.

¹¹ Literal b) del artículo 55 del Texto Integrado actualizado del ROF del MEF.

¹² Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del MEF.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

<p>Artículo 1.- Régimen aduanero aplicable</p> <p>A los recursos hidrobiológicos altamente migratorios, calificados como tales por el Ministerio de la Producción, que sean capturados por embarcaciones de bandera extranjera premunidas de permisos de pesca otorgados por el Perú u otros países independientemente de la zona de captura les son de aplicación los regímenes aduaneros previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas.</p>	<p>Artículo 1. Régimen aduanero aplicable</p> <p>A los recursos hidrobiológicos altamente migratorios, calificados como tales por el Ministerio de la Producción, que sean capturados por embarcaciones de bandera extranjera premunidas de permisos de pesca otorgados por el Perú, cuya captura se realice en la zona de dominio marítimo del Estado Peruano conforme al artículo 54 de la Constitución Política del Perú, se considerará para efectos tributarios y aduaneros como de procedencia extranjera; correspondiéndole al momento del ingreso al país, su destinación a los regímenes aduaneros de importación para el consumo, admisión temporal para el consumo, admisión temporal para perfeccionamiento activo, reposición de mercancías en franquicia y depósito aduanero previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas.</p>
---	---

- 2.4 El Proyecto de Ley N° 2134-2022-CR indica en su artículo 2 que tiene como finalidad: ***“brindar predictibilidad para su aplicación uniforme de entidades competentes, precisando en la modificatoria que si la captura de los recursos hidrobiológicos altamente migratorios, se realice en la zona de dominio marítimo del Estado Peruano se considerará para efectos tributarios y aduaneros como de procedencia extranjera; correspondiéndole al momento del ingreso al país, los regímenes aduaneros de importación para el consumo, admisión temporal para perfeccionamiento activo, reposición de mercancías y franquicia y depósito aduanero previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas.”***
- 2.5 Por su parte, la Única Disposición Transitoria Final del proyecto establece una norma procedimental para los procedimientos contenciosos tributarios:

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y FINAL

Única. Aplicación de casos en trámite

Se establece que los procedimientos se encuentran en trámite y los procedimientos contenciosos tributarios pendientes de resolución, iniciados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) o ante el Ministro de la Producción (PRODUCE) tendrán la interpretación de la presente ley.”





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”**

2.6 Por su parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley señala, entre otros, lo siguiente:

- El proyecto de ley propone solucionar la problemática existente respecto a la interpretación que realizan la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE), por la incertidumbre que genera el no contar con una línea interpretativa precisa del artículo 1 de la Ley N° 28965.
- Los recursos hidrobiológicos capturados en la zona marítima de dominio del Estado peruano conforme al artículo 54 de la Constitución califican como de procedencia extranjera, de tal forma que su comercialización a compradores nacionales tendrá la naturaleza de una compraventa internacional y el producto se someterá a regímenes aduaneros de ingreso de mercancías al país como es el caso de la importación para el consumo entre otros.
- El año 2001 el Congreso de la República aprobó y promulgó la Ley N° 26708, denominada ley de globalización del atún, ley que aprobó la renta ficta ubicándola en la tasa del 5% del 30% es decir se gravó las operaciones de compra de atún con una tasa de 1.5%, siendo el resultado desalentador a la industria atunera la cual seguía sin abastecimiento del recurso por parte de flota extranjera, desde el año 2001 hasta el año 2007.

El proyecto de Ley vulnera el principio de reserva de ley en materia tributaria

2.7 El artículo 74 de la Constitución Política del Perú establece que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, las cuales se regulan mediante decreto supremo. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona.

2.8 Al respecto, por el principio de reserva de ley los elementos esenciales del tributo (aspecto material, personal, temporal, alícuota entre otros) deben establecerse en la ley, en ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional:

“8. La reserva de ley en materia tributaria determina que todos los elementos esenciales del tributo (hecho generador, base imponible, sujetos y alícuota) sean creados mediante ley. En tal sentido, la remisión de elementos esenciales del tributo a normas reglamentarias únicamente será constitucionalmente admisible cuando dicha delegación establezca parámetros claramente definidos de antemano y exista racionalidad que así lo justifique.

9. Así pues, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia (CFR. STC N° 00053-2004-AI/TC) (...).”¹³.

- 2.9 Asimismo, por el principio de reserva de ley pueden remitirse algunos aspectos al reglamento siempre que los parámetros estén establecidos en la Ley¹⁴.
- 2.10 El proyecto de ley vulneraría el principio de reserva de ley porque propone modificar el artículo 1 de la Ley N° 28965 indicando que este tendría *“efectos tributarios”* sin precisar a qué tributos se refiere, generando incertidumbre respecto a los alcances de la medida; por lo que, podría alcanzar, entre otros, al impuesto a la renta.
- 2.11 Al respecto, las DGPIP¹⁵ advierte que la falta de claridad de la propuesta podría llevar a varias interpretaciones respecto a la aplicación del impuesto a la renta: inafectar del impuesto a la renta a las embarcaciones de bandera extranjera cuando realicen actividades empresariales en el país; derogar el segundo párrafo del artículo 48 de la LIR que fue incorporado por el Decreto Legislativo N° 1518; o continuar con la aplicación de la presunción establecida en el artículo 48 de la LIR.
- 2.12 Asimismo, la DGPIP, en el ámbito de sus competencias ha concluido que: *“La propuesta sólo beneficiaría a las embarcaciones de bandera extranjera que extraigan RHAM en el dominio marítimo nacional y vendan dichos recursos a empresas conserveras situadas en el país, lo cual genera una competencia desigual para las embarcaciones peruanas que están obligadas a pagar el impuesto a la renta en el país con la tasa de 29,5% mientras que las E/P extranjeras tendrían una tasa de 0%. Agregando que: “De aprobarse la iniciativa legislativa, se estima que el costo fiscal de la medida ascendería a S/ 2 millones por el último semestre del 2022 y S/ 4 millones anuales a partir del 2023.”¹⁶*

¹³ Sentencia recaída en el Expediente N° 01902-2013-PA/TC.

¹⁴ En cuanto a la creación del tributo, la reserva de ley puede admitir, excepcionalmente, derivaciones al reglamento, siempre y cuando, los parámetros estén claramente establecidos en la propia Ley o norma con rango de Ley. Para ello, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota, será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia [STC N° 0042-2004-AI/TC]. En Sentencia N° 1937-2009-PA/TC.

¹⁵ Informe N° 0075-2022-EF/61.01 de fecha 10 de junio de 2022.

¹⁶ Para ello la DGPIP considera la aplicación del segundo párrafo del artículo 48 de la LIR, incorporado mediante el Decreto legislativo N° 1158, que dispone para el caso de las empresas no domiciliadas en el Perú que vendan RHAM extraídos dentro y fuera del dominio marítimo del Perú a empresas domiciliadas en el Perú, la reducción de la tasa efectiva a partir del 2022 del 30% al 2.7%, habiéndose estimado en su exposición de motivos una recaudación de impuesto a la renta de S/ 4,3 millones por dicho año.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”

- 2.13 A respecto, cabe señalar que el principio de igualdad consagrado en el artículo 74 de nuestra Constitución no solo se presenta como un límite al legislador, sino también como una garantía para los contribuyentes respecto al cuidado que éste debe procurar al momento de imponer un tributo en nuestro sistema, el cual deberá considerar los mecanismos necesarios para hacer que prevalezca el trato igualitario en función de la capacidad contributiva de los sujetos afectados, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional a través de su STC N° 0689-2006-PA/TC de fecha 17 de abril de 2007.
- 2.14 En tal sentido, el Proyecto de Ley al no precisar los alcances tributarios a los que hace referencia en su disposición modificatoria vulnera el principio de reserva de ley a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política del Perú.
- 2.15 Finalmente, en relación a la modificación del artículo 1 de la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos, se hace referencia al “Texto Único Ordenado de la Ley de Aduanas”, debiendo indicarse que la Ley General de Aduanas (LGA)¹⁷ no cuenta con Texto Único Ordenado. Asimismo, la SUNAT ha advertido que adicionalmente a los regímenes aduaneros señalados taxativamente en el proyecto, la LGA contempla otros regímenes que podrían ser aplicables a los recursos hidrobiológicos altamente migratorios de procedencia extranjera que no estarán comprendidos en el proyecto, como, por ejemplo, el tránsito aduanero¹⁸.

El proyecto de Ley no cumple con los requisitos para ser considerado una norma interpretativa y tiene efectos retroactivos vulnerando la Constitución

- 2.16 De la redacción del artículo 3 del Proyecto de Ley se aprecia que propone **modificar** el artículo 1 de la Ley N° 28965. En tal sentido, establece desde su vigencia un nuevo tratamiento legal respecto de la captura de los recursos hidrobiológicos altamente migratorios.
- 2.17 Sin embargo, mediante la Única Disposición Transitoria Final del Proyecto de Ley se dispone que los procedimientos que se encuentran en trámite y los procedimientos contenciosos tributarios pendientes de resolución iniciados con anterioridad a la vigencia del proyecto de ley, ante la SUNAT o ante el Ministerio de la Producción tendrán la interpretación que dicho proyecto propone.
- 2.18 Al respecto, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú que dispone que la ley, “desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tienen fuerza ni efectos retroactivos; salvo en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo”

¹⁷ Decreto Legislativo N° 1053, publicado el 27 de junio de 2008 y modificatorias.

¹⁸ Informe N° 000041-2022-SUNAT/7T0000 de fecha 6 de junio de 2022.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”**

- 2.19 Si bien nuestro ordenamiento jurídico contempla la existencia de normas de precisión, al respecto, el Tribunal Constitucional¹⁹ ha establecido los requisitos que se deben cumplir estos dispositivos para ser considerados como tales: i) referirse a una norma legal anterior, ii) fijar el sentido de esta pronunciándose por uno de los múltiples significados posibles de la norma interpretada, y iii) no debe incorporarle un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito *material*.
- 2.20 Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque, al promulgarlas el Legislador, generalmente, utiliza palabras como “interpretétese”, aclárese” o “precísese”*²⁰.
- 2.21 Al respecto se advierte que resulta contradictorio pretender que una disposición innovativa tenga a también naturaleza interpretativa.
- 2.22 Por lo tanto, la modificación de la Ley N° 28965 que propone el Proyecto de Ley bajo análisis, precisamente por ser una norma innovativa, no cumple con ninguno de los requisitos antes descritos, por tanto, no se puede pretender disponer en la disposición transitoria y final que la “interpretación” de lo dispuesto en el proyecto se aplique, antes de su vigencia, a los procedimientos que se encuentran en trámite y a los procedimientos contenciosos pendientes de resolución ante la SUNAT.
- 2.23 Finalmente, cabe indicar que, para efectos tributarios, específicamente respecto al Impuesto a la Renta, el Proyecto de Ley no cumple con los requisitos para ser considerado como una norma interpretativa dado que a la fecha no existe ambigüedad respecto a las normas que regulan dicho impuesto. En tal sentido, la norma busca aclarar una incertidumbre que no existe a la fecha, siendo su efecto retroactivo en tanto pretendería regular hechos anteriores a su vigencia, vulnerando el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.
- 2.24 Por lo tanto, teniendo en cuenta lo antes mencionado, se observa el Proyecto de Ley N° 2134/2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos.

III. CONCLUSIONES

Por lo antes expuesto, se concluye lo siguiente:

¹⁹ Sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC, publicada el 12 de agosto de 2007.

²⁰ Fundamento 20 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ”**

- 3.1 Se observa el Proyecto de Ley N° 2134/2021-CR, que propone modificar la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos, toda vez que vulnera los artículos 74 y 103 de la Constitución Política del Perú.
- 3.2 El presente informe se emite sin perjuicio de la opinión técnica emitida por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICYP) y la Dirección de Política de Ingresos Públicos (DGPPI), mediante Informe N° 064-2022-EF/62.01.
- 3.3 Se adjuntan tres (03) proyectos de oficio, para continuar con el trámite correspondiente, de estimarlo pertinente.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Firmado Digitalmente

Gladys Haydeé Bonilla Sonco

Directora de la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD



Firmado Digitalmente por
LA ROSA BASURCO Jose
Alfredo FAU 20131370645
soft
Fecha: 05/07/2022 21:35:42
COT
Motivo: Firma Digital

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

INFORME N° 064-2022-EF/62.01

Para : Señor
ALEX ALONSO CONTRERAS MIRANDA
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley 2134/2021-CR, Proyecto de Ley que propone la modificatoria de la Ley 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios

Referencia : a) Oficio N° 2082 -2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR
b) Oficio N° 2083 -2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR
c) Oficio Múltiple N° D001064-2022-PCM-SC
d) Oficio N° 000097-2022-SUNAT/700000
e) Informe N° 0075-2022-EF/61.01
f) Oficio N° 2412-2021-2022 -SMMF-CEBFIF-CR
(HR 071577- 2022)
(HR 076551-2022)

Fecha : Lima, 05 de julio de 2022

Es grato dirigirme a usted, con relación al tema del asunto y documentos de la referencia, a fin de remitir la opinión consolidada de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos y de esta Dirección General.

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante los documentos de la referencia a), b) y f) la Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República¹ solicita con carácter de urgente, la opinión de este Ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 02134-2021-CR, que propone modificar la Ley 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios².
- 1.2 Mediante el documento c) de la referencia, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita a este Ministerio emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante el documento d) de la referencia, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) envía su opinión sobre el Proyecto de Ley³, respecto de sus alcances tributarios y aduaneros.

¹ Silvia María Monteza Facho.

² En adelante, “Proyecto de Ley”.

³ A través del Informe N.° 000041-2022- SUNAT/7T0000. Cabe señalar que en el citado informe, la SUNAT señala que mediante el Oficio N° 1736-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR la presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República manifiesta que se llevó a cabo la Segunda Mesa Técnica: “Alternativa de solución a la problemática de la Industria Atunera en el Perú”, luego de la cual se acordó remitir los aportes que permitan mejorar la redacción de la fórmula legal del proyecto de ley que propone modificar





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

1.4 Mediante el documento e) de la referencia la Dirección General de Política de Ingresos Públicos emite opinión observando la propuesta legislativa materia de análisis.

II. ANÁLISIS:

A. *De la propuesta legislativa*

2.1 Al respecto, el Proyecto de Ley propone, entre otros lo siguiente:

- Finalidad: Brindar predictibilidad para su aplicación uniforme de entidades competentes, precisando en la modificatoria que si la captura de los recursos hidrobiológicos altamente migratorios, se realiza en la zona de dominio marítimo del Estado Peruano se considerará para efectos tributarios y aduaneros como de procedencia extranjera; correspondiéndole al momento del ingreso al país, los regímenes aduaneros de importación para el consumo, admisión temporal para perfeccionamiento activo, reposición de mercancías en franquicia y depósito aduanero previstos en el TUO de la Ley General de Aduanas (artículo 2).
- Modificación del artículo 1 de la Ley 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios⁴ (artículo 3):

“Artículo 1.- Régimen aduanero aplicable

A los recursos hidrobiológicos altamente migratorios, calificados como tales por el Ministerio de la Producción, que sean capturados por embarcaciones de bandera extranjera premunidas de permisos de pesca otorgados por el Perú, cuya captura se realice en la zona de dominio marítimo del Estado Peruano conforme al artículo 54 de la Constitución Política del Perú, se considerará para efectos tributarios y aduaneros como de procedencia extranjera; correspondiéndole al momento del ingreso al país, su destinación a los regímenes aduaneros de importación para el consumo, admisión temporal para perfeccionamiento activo, reposición de mercancías en franquicia y depósito aduanero previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas.”

- Los procedimientos en trámite y los procedimientos contenciosos tributarios pendientes de resolución, iniciados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, ante la SUNAT o PRODUCE tendrán la interpretación de la presente ley (Única Disposición Transitoria y Final).
- Vigencia: Al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano (Primera Disposición Final).
- Derogatoria: Se deroga o modifica, en su caso, las normas que se opongan a la presente Ley (Segunda Disposición Final).

el artículo 1 de la Ley N° 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios, que adjunta al oficio en mención.

⁴ En adelante, Ley N° 28965.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

2.2 La exposición de motivos del Proyecto de Ley señala, entre otros, lo siguiente:

- La iniciativa legislativa propone solucionar la problemática existente respecto a la interpretación que realizan la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE), por la incertidumbre que genera el no contar con una línea interpretativa precisa del artículo 1 de la Ley 28965.
- Los recursos hidrobiológicos capturados en la zona marítima de dominio del Estado peruano conforme al artículo 54 de la Constitución califican como de procedencia extranjera, de tal forma que su comercialización a compradores nacionales tendrá la naturaleza de una compraventa internacional y el producto se someterá a regímenes aduaneros de ingreso de mercancías al país como es el caso de la importación para el consumo, entre otros.
- En el año 2001 el Congreso de la República aprobó y promulgó la Ley N° 27608, denominada ley de globalización del atún, ley que aprobó la renta ficta ubicándola en la tasa del 5% del 30%, es decir se gravó las operaciones de compra de atún con una tasa de 1.5%, siendo el resultado desalentador a la industria atunera la cual seguía sin abastecimiento del recurso por parte de flota extranjera, desde el año 2001 hasta el año 2007.

Análisis de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos

B. De las competencias de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos

2.3 Conforme al Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas⁵, la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP) es el órgano de línea del ministerio encargado de evaluar, formular y proponer la política tributaria para simplificar, reestructurar y optimizar el sistema tributario y mejorar la recaudación de los diferentes niveles de gobierno; así como la política de ingresos públicos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales y de impuestos destinados a los gobiernos regionales y locales. Asimismo, evalúa las cargas o prestaciones que establezca el Estado en el sector privado, cuyo efecto económico sea análogo o similar al causado por los tributos.

2.4 Bajo el referido marco legal, la DGPIP emite opinión sobre los aspectos dentro del ámbito de competencia de dicha Dirección General⁶.

C. El Proyecto de Ley vulneraría el principio de reserva de ley en materia tributaria

⁵ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41, publicada el 26.7.2020.

⁶ La cual recoge los aspectos tributarios contenidos en el documento d) de la referencia.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

2.5 El principio de reserva de ley está recogido en el artículo 74 de la Constitución el cual señala que “(...) El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio (...)”.

2.6 A respecto, por el principio de reserva de ley los elementos esenciales del tributo (aspecto material, personal, temporal, alícuota, entre otros) deben estar en la ley:

“8. La reserva de ley en materia tributaria determina que todos los elementos esenciales del tributo (hecho generador, base imponible, sujetos y alícuota) sean creados mediante ley. En tal sentido, la remisión de elementos esenciales del tributo a normas reglamentarias únicamente será constitucionalmente admisible cuando dicha delegación establezca parámetros claramente definidos de antemano y exista una racionalidad que así lo justifique.

9. Así pues, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia (Cfr. STC N.º 00053-2004-AI/TC) (...).”⁷

2.7 Asimismo, por el principio de reserva de ley pueden remitirse algunos aspectos al reglamento siempre que los parámetros estén establecidos en la ley⁸.

2.8 Considerando el desarrollo normativo descrito, la DGPIP señala que el Proyecto de Ley vulneraría el principio de reserva de ley porque propone modificar el artículo 1 de la Ley N° 28965 indicando que este tendría **“efectos tributarios”** sin precisar a qué tributos se refiere, generando incertidumbre respecto a los alcances de la medida; por lo que, podría alcanzar, entre otros, al impuesto a la renta.

D. La falta de claridad de la propuesta podría llevar a las siguientes interpretaciones respecto del impuesto a la renta:

☐ Sobre derogar el segundo párrafo del artículo 48 de la LIR que fue incorporado por el Decreto Legislativo N° 1518

2.9 La DGPIP indica que el texto de la propuesta podría interpretarse que la finalidad del Proyecto de Ley es derogar el segundo párrafo del artículo 48 de la LIR que fue incorporado por el Decreto Legislativo N° 1518, mediante el cual se incluyó la presunción de renta neta de fuente peruana a las empresas no domiciliadas en el Perú (empresas constituidas en el exterior), que vendan recursos hidrobiológicos

⁷ Expediente recaído en la Sentencia N° 01902-2013-PA/TC.

⁸ “(...) en cuanto a la *creación del tributo*, la reserva de ley puede admitir, excepcionalmente, derivaciones al reglamento, siempre y cuando, los parámetros estén claramente establecidos en la propia Ley o norma con rango de Ley. Para ello, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia [STC N° 0042-2004-AI/TC, F. 12]. En: Sentencia N° 1837-2009-PA/TC.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

altamente migratorios (RHAM) extraídos dentro y fuera del dominio marítimo del Perú a empresas domiciliadas en el Perú, sin sustento técnico ni jurídico.

- 2.10 Para efectos tributarios, entre el Estado donde se aplican las normas y el territorio donde se realizan las actividades debe haber un vínculo. En el caso del impuesto a la renta dicho vínculo puede establecerse en función de la ubicación de la fuente que produce la renta. Así, conforme indica DGPIP, de acuerdo al inciso e) del artículo 9 de la LIR cualquiera sea la nacionalidad o domicilio de las partes que intervengan en las operaciones y el lugar de celebración o cumplimiento de los contratos, se considera renta de fuente peruana, la originada en actividades comerciales, empresariales o de cualquier índole llevadas a cabo en territorio nacional (comprende el dominio marítimo⁹).
- 2.11 Asimismo, de acuerdo al artículo 48 de la LIR se presume, sin admitir prueba en contrario, que los no domiciliados en el país obtienen rentas netas de fuente peruana iguales a los importes que resulten por aplicación de los porcentajes de los siguientes porcentajes: 7% sobre las primas para las actividades de seguros; 80% de los ingresos brutos que perciban por dicha actividad por alquiler de naves, entre otros.
- 2.12 Al respecto, se debe tener en cuenta que, existen algunas actividades efectuadas por sujetos no domiciliados en Perú, en las cuales a veces no es posible determinar o es muy oneroso hacerlo, qué porcentaje de las mismas se llevan a cabo en el país y qué porcentaje se llevan a cabo en el extranjero. Para solucionar dicha problemática la LIR prevé en el artículo 48 los supuestos señalados en el párrafo anterior, en los cuales el fisco determina un porcentaje que se considera como renta neta de fuente peruana, sobre el cual se debe calcular el impuesto a la renta y realizar la retención respectiva.
- 2.13 En atención a lo antes mencionado, durante los ejercicios 2002 y 2003, el artículo 48 de la LIR establecía una presunción para determinar qué parte de los ingresos obtenidos por embarcaciones de bandera extranjera (empresas no domiciliadas) por la extracción y venta de RHAM en el país a empresas domiciliadas constituían renta de fuente peruana¹⁰. Así, la LIR señalaba que las referidas embarcaciones de bandera extranjera obtenían una renta neta de fuente peruana igual al cinco por ciento (5%) de los ingresos brutos que percibían por dicha venta.

⁹ Artículo 54 de la Constitución.

¹⁰ Mediante la Ley N° 27608, Ley que establece medidas para promover la globalización de la pesquería del atún y el desarrollo de la industria conservera y del congelado de esta especie, publicada el 24.12.2001, se modificó la LIR incorporándose un penúltimo párrafo del artículo 48 de dicha norma a fin de incluir la mencionada presunción:

“Artículo 48.- (penúltimo párrafo)

(...) Se presume, sin admitir prueba en contrario, que las empresas no domiciliadas en el Perú, que vendan recursos hidrobiológicos altamente migratorios y de oportunidad extraídos dentro del dominio marítimo del Perú a empresas domiciliadas en el Perú, obtienen renta neta de fuente peruana igual al **cinco por ciento (5%)** de los ingresos brutos que perciban por esa venta. Salvo prueba en contrario, se presumirá que los recursos hidrobiológicos altamente migratorios y de oportunidad vendidos a empresas domiciliadas en el Perú han sido extraídos del dominio marítimo del Perú. El Ministerio de Pesquería determinará periódicamente la relación de dichos recursos.”





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”**

- 2.14 Sin embargo, la citada disposición fue derogada por el Decreto Legislativo N° 945 cuya exposición de motivos señaló que, si los RHAM eran extraídos en el país y vendidos a un sujeto domiciliado, la renta debía considerarse íntegramente de fuente peruana al tratarse de una actividad empresarial y comercial que se realiza en el Perú¹¹.
- 2.15 Por lo tanto, desde el ejercicio 2004 y hasta el ejercicio 2021 para establecer si los ingresos de embarcaciones de bandera extranjera (empresas no domiciliadas) califican como renta de fuente peruana se debía determinar qué parte de los RHAM vendidos en el Perú eran extraídos en aguas nacionales, y esa parte se gravaba con 30%.

Impuesto a la renta	2002 al 2003	2004 hasta el 2021
Fuente peruana	<u>Presunción de renta neta</u> : 5% de ingresos por RHAM vendidos y extraídos en Perú	<u>Renta bruta</u> : 100% de la renta por la venta y extracción en Perú de RHAM
Tasa	30% (tasa efectiva de 1,5%)	30%

- 2.16 Sin embargo, en la medida que no es posible determinar los costos de las embarcaciones atuneras de bandera extranjera (no domiciliados) y, que resulta difícil (o muy oneroso) determinar para cada embarcación qué parte de la pesca ha sido extraída en el Perú y cuál ha sido extraída fuera del país, es que se incorporó una presunción a la LIR mediante el Decreto Legislativo N° 1518.
- 2.17 Para ello, se revisó información histórica de las actas de fiscalización de las embarcaciones atuneras de bandera extranjera proporcionadas por PRODUCE del periodo 2015 al 2019. En base a esta información, DGPIP indica que se determinó que alrededor del 70,1% de las descargas realizadas por dichas embarcaciones corresponden a recursos extraídos en aguas jurisdiccionales del país.
- 2.18 Asimismo, en base a estudios realizados sobre la actividad pesquera de túnidos en países de la región (Bucaram, 2017¹²; Hernández, 1999¹³) y la evaluación realizada por PRODUCE, que incluyen información sobre la estructura de costos y rentabilidad de las embarcaciones pesqueras dedicadas a la extracción del atún en el Océano Pacífico Oriental donde predomina la modalidad de pesca por cerco, se estimó que la renta neta de las embarcaciones de bandera extranjera dedicadas a la pesca de dicho recurso hidrobiológico ascendería en promedio al 12,9% de sus ingresos.

¹¹ Página 139 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 945.

¹² Bucaram, S. (2017). Cost Benefit and Financial Analyses of Quota Managed Options for Bigeye and Yellowfin Tunas in the Eastern Pacific Ocean.

¹³ Hernández, A. R. (1999). Estudio de competitividad de la industria atunera. Diagnóstico de la cadena productiva. Colección de documentos IICA, Serie Competitividad N° 13.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

- 2.19 Considerando lo expuesto, se calcula que la actividad de extracción del recurso hidrobiológico atún por parte de las embarcaciones de bandera extranjera en el país tendría un margen neto presunto de nueve por ciento (9%). Dicho cálculo se realizó aplicando la participación estimada de los recursos extraídos en aguas jurisdiccionales (70,1%) al margen neto promedio calculado para las embarcaciones atuneras de bandera extranjera de acuerdo al análisis realizado (12,9%).
- 2.20 Así, el Decreto Legislativo N° 1518¹⁴, vigente a partir del 1 de enero de 2022, incorporó un segundo párrafo al artículo 48 de la LIR, a fin de señalar que se presume, sin admitir prueba en contrario, que las empresas no domiciliadas en el Perú (para la LIR empresas constituidas en el exterior), que vendan RHAM extraídos dentro y fuera del dominio marítimo del Perú a empresas domiciliadas en el Perú, obtienen renta neta de fuente peruana igual al nueve por ciento (9%) de los ingresos brutos que perciban por esa venta. El PRODUCE determinará periódicamente la relación de dichos recursos.
- 2.21 Lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1518, según indica DGPIP implica un tratamiento más favorable ya que la tasa efectiva del impuesto a la renta se reduce a partir del ejercicio 2022 del 30% al 2,7% de los ingresos brutos; asegurando además la recaudación tributaria, puesto que de acuerdo a la exposición de motivos de la referida norma se estima que el impuesto a la renta en el 2022 sea de S/ 4,3 millones en dicho año.
- 2.22 En tal sentido, la DGPIP pone en evidencia que de derogarse el segundo párrafo del artículo 48 de la LIR la tasa aplicable del impuesto a la renta sería de 30% sobre los ingresos brutos de las embarcaciones de bandera extranjera por la extracción y venta en el país de RHAM al generarse renta de fuente peruana.
- ☐ Sobre inafectar del impuesto a la renta a las embarcaciones de bandera extranjera cuando extraigan recursos hidrobiológicos altamente migratorios en la zona de dominio marítimo del Estado Peruano y realicen actividades empresariales en el país
- 2.23 De acuerdo a lo indicado en el Proyecto de Ley, los RHAM capturados en mar peruano se consideran “para efectos tributarios como de procedencia extranjera”.
- 2.24 Al respecto, según DGPIP, de la lectura del texto del Proyecto de Ley podría entenderse que su objetivo es excluir de la regla de fuente prevista en el inciso e) del artículo 9 de la LIR, a las embarcaciones de bandera extranjera que realizan actividad empresarial en el territorio peruano (extracción y venta de RHAM en el país). Y consecuentemente, inafectar a dichas actividades del impuesto a la renta, perjudicando la recaudación de ingresos públicos para atender las necesidades públicas.

¹⁴ Publicada el 30.12.2021.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

2.25 Agrega DGPIP que la propuesta sólo beneficiaría a las embarcaciones de bandera extranjera que vengan al territorio peruano a extraer y vender recursos a empresas conserveras, lo cual no sólo genera una competencia desigual para las embarcaciones peruanas que están obligadas a pagar el impuesto a la renta en el país con la tasa del 29,5%; sino también, que no fomenta ni coadyuva a incrementar la flota pesquera peruana, siendo ésta la problemática planteada a lo largo de los años por el sector atunero.

☐ La presunción establecida en el artículo 48 de la LIR continuaría siendo aplicable

2.26 De acuerdo al Proyecto de Ley los RHAM capturados por embarcaciones de bandera extranjera en dominio marítimo peruano se considerarán para efectos tributarios como de procedencia extranjera. Nótese pues que, según el Proyecto de Ley se estaría otorgando a “mercancía nacional” la naturaleza de “mercancía extranjera”; y ante ello estaríamos ante una “mercancía importada”.

2.27 Al respecto, la DGPIP señala que dicha propuesta no tendría incidencia en la presunción establecida en el segundo párrafo del artículo 48 de la LIR, dado que su aplicación comprende la extracción de RHAM extraídos dentro y fuera del dominio marítimo del Perú en tanto la venta sea realizada en el país.

2.28 Agrega DGPIP que, desde el punto de vista del impuesto a la renta, independientemente de los trámites administrativos que deban ser realizados ante los sectores competentes y del régimen aduanero que corresponda aplicar en cada caso concreto, en la medida que empresas no domiciliadas generen renta de fuente peruana al realizar actividades comerciales o empresariales en el territorio nacional de acuerdo a lo señalado en el inciso e) del artículo 9 de la LIR, esto es, que vendan RHAM en el país, extraídos dentro y fuera del dominio marítimo del Perú a empresas domiciliadas, resultará aplicable la presunción prevista en el Decreto Legislativo N° 1518.

E. El Proyecto de Ley no cumple con los requisitos para ser considerado una norma interpretativa y tiene efectos retroactivos vulnerando la Constitución

2.29 El Proyecto señala que su finalidad es brindar predictibilidad para su aplicación uniforme de entidades competentes, precisando en la modificatoria que si la captura de los recursos hidrobiológicos altamente migratorios, se realiza en la zona de dominio marítimo del Estado Peruano se considerará para efectos tributarios y aduaneros como de procedencia extranjera; correspondiéndole al momento del ingreso al país, los regímenes aduaneros de importación para el consumo, admisión temporal para perfeccionamiento activo, reposición de mercancías en franquicia y depósito aduanero previstos en el TUO de la Ley General de Aduanas.

2.30 Asimismo, la Única Disposición Transitoria y Final (DTF) del Proyecto establece, entre otros, que los procedimientos en trámite y los procedimientos contenciosos





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

tributarios pendientes de resolución, iniciados con anterioridad a la vigencia de la presente ley ante la SUNAT tendrán la interpretación de la presente ley.

2.31 Al respecto, el artículo 103 de la Constitución señala que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.

2.32 Además, el Tribunal Constitucional¹⁵ ha señalado que “las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque, al promulgarlas el Legislador, generalmente, utiliza palabras como “interpretétese”, “aclárese” o “precísese”.

“El objetivo de una norma interpretativa es eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico. Así, ambas normas -la interpretada y la interpretativa- están referidas a la misma regulación; por consiguiente, la norma interpretativa debe regir desde la entrada en vigencia de la norma interpretada.”

2.33 Ahora bien, para efectos tributarios, específicamente en materia del impuesto a la renta, la DGPIP indica que el Proyecto de Ley no cumple con los requisitos para ser considerado como una norma interpretativa dado que a la fecha no existe ambigüedad respecto de las normas que regulan dicho impuesto. En tal sentido, señala que la norma busca aclarar una incertidumbre que no existe a la fecha, siendo su efecto retroactivo en tanto pretendería regular hechos anteriores a su vigencia vulnerando el artículo 103 de la Constitución.

2.34 En virtud de lo expuesto, la DGPIP señala que en el caso que los RHAM hayan sido extraídos y vendidos fuera del territorio peruano no se configura una renta de fuente peruana, por lo que no será de aplicación el Decreto Legislativo N° 1518.

2.35 Finalmente, resalta que a la fecha PRODUCE no ha regulado la relación de los RHAM a los cuales les resultará aplicable lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1518.

F. El Proyecto de Ley afecta la neutralidad y la equidad del sistema tributario

2.36 El Proyecto de Ley contraviene principios de tributación óptima como la neutralidad y la equidad que rigen los sistemas tributarios, según señala DGPIP. Desarrolla la premisa anterior indicando que la propuesta distorsiona la neutralidad del sistema tributario nacional toda vez que otorga un tratamiento tributario preferencial a las embarcaciones de bandera extranjera en detrimento de la flota pesquera nacional dedicada a la extracción del recurso hidrobiológico atún. Así, si bien la industria nacional es abastecida en su mayoría por embarcaciones atuneras de bandera extranjera, de acuerdo al Ministerio de la

¹⁵ Fundamento 20 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2006-PI/TC de fecha 16.05.2007.



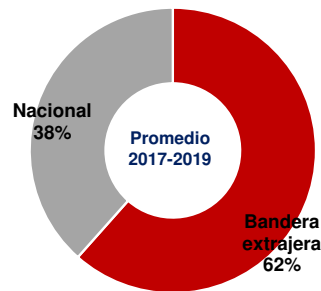


MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

Producción¹⁶ en el periodo 2017-2019 en promedio el 38% de los desembarques de atún fueron realizados E/P nacionales.

Desembarque del recurso atún por tipo de flota pesquera recepcionado por las plantas industriales



Fuente: PRODUCE.
Elaboración: MEF.

2.37 Agrega DGPIP que la propuesta podría tener efectos no deseados sobre el desarrollo de la flota pesquera nacional orientada a la extracción del atún, toda vez que el Proyecto de Ley generaría incentivos hacia el abastecimiento de dicho recurso mediante embarcaciones de bandera extranjera en detrimento de la flota pesquera nacional, desalentando la inversión para su desarrollo y expansión. De hecho, según PRODUCE 33 embarcaciones de bandera extranjera abastecieron el mercado nacional en 2021, mientras que en dicho año operaron solo 10 embarcaciones de bandera nacional.

2.38 En concordancia con lo anterior, la DGPIP opina que la propuesta legislativa afecta la equidad del sistema tributario ya que distorsiona la carga tributaria de los contribuyentes que se encontrarían en la misma situación tributaria pero que enfrentarían una carga diferenciada por la nacionalidad de la flota (equidad en el sentido horizontal); y por otro, distorsiona la progresividad del impuesto toda vez que la propuesta beneficiaría en mayor medida a aquellos contribuyentes con mayores capacidades económicas para asumir el gravamen (equidad en el sentido vertical), evidenciando la regresividad de la medida.

G. Del costo fiscal del Proyecto de Ley

2.39 La DGPIP estima que, de aplicarse la medida legislativa propuesta la misma significaría menores recursos para el erario nacional por alrededor de S/ 2 millones en 2022¹⁷ y S/ 4 millones anuales a partir del 2023.

¹⁶ PRODUCE. ATÚN. FICHA TÉCNICA. Obtenido el 06/06/2022 de:
<https://ogeiee.produce.gov.pe/index.php/en/k2/informacion-sectorial/pesca/acuicultura>

¹⁷ La estimación asume la aplicación del Proyecto de Ley en el último semestre del 2022. Estimado sobre la base de los ingresos proyectados de acuerdo a la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1518. El cálculo supone la inafectación del impuesto a la renta a las embarcaciones extranjeras cuando extraigan RHAM en la zona de dominio marítimo del Estado Peruano y realicen actividades empresariales en el país.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

Análisis de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad

H. Afectación a las instituciones que otorgan el marco normativo en el que se sustenta la Política Aduanera.

2.40 El Derecho aduanero puede definirse como el conjunto de normas de Derecho público que tienen, como un elemento de su presupuesto de hecho, la entrada de mercancías a un territorio aduanero, que se denomina importación, o bien la salida de mercancías de un territorio aduanero, que se denomina exportación.

2.41 Al respecto, se debe precisar que el artículo 47 de la Ley General de Aduanas¹⁸, establece que las mercancías que ingresan o salen del territorio aduanero deben ser sometidas a los regímenes aduaneros detallados en la propia ley, la que contiene algunos regímenes aduaneros aplicables para el ingreso de mercancías extranjeras y otros para la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas.

2.42 La LGA regula los regímenes de importación de la siguiente manera:

- a) Importación para el consumo: Es el régimen aduanero que permite el ingreso de mercancías al territorio aduanero para su consumo, luego del pago o garantía según corresponda, de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables, así como el pago de los recargos y multas que hubieren, y del cumplimiento de las formalidades y otras obligaciones aduaneras.
- b) Reimportación en el mismo estado: Es el régimen aduanero que permite el ingreso al territorio aduanero de mercancías exportadas con carácter definitivo sin el pago de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables a la importación para el consumo y recargos de corresponder, con la condición de que no hayan sido sometidas a ninguna transformación, elaboración o reparación en el extranjero, perdiéndose los beneficios que se hubieren otorgado a la exportación.
- c) Admisión temporal para reexportación en el mismo estado: Es el régimen aduanero que permite el ingreso al territorio aduanero de ciertas mercancías, con suspensión del pago de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables a la importación para el consumo y recargos de corresponder, siempre que sean identificables y estén destinadas a cumplir un fin determinado en un lugar específico para ser reexportadas en un plazo determinado sin experimentar modificación alguna, con excepción de la depreciación normal originada por el uso que se haya hecho de las mismas.
- d) Reposición de mercancías con franquicia arancelaria: Es el régimen aduanero que permite la importación para el consumo de mercancías equivalentes, a

¹⁸ Ley General de Aduanas, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1053, en adelante LGA.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”

las que habiendo sido nacionalizadas, han sido utilizadas para obtener las mercancías exportadas previamente con carácter definitivo, sin el pago de los derechos arancelarios y demás impuestos aplicables a la importación para el consumo.

- e) Depósito aduanero: Es el Régimen aduanero que permite que las mercancías que llegan al territorio aduanero pueden ser almacenadas en un depósito aduanero para esta finalidad, por un periodo determinado y bajo el control de la aduana, sin el pago de los derechos arancelarios y demás tributos aplicables a la importación para el consumo, siempre que no hayan sido solicitadas a ningún régimen aduanero ni se encuentren en situación de abandono.

2.43 Como se puede advertir los regímenes aduaneros involucrados en la medida normativa tienen implícita en su definición que la mercancía ingresa al territorio aduanero; es decir las mercancías que se someten a los referidos regímenes son procedentes del exterior del país.

2.44 Establecer una ficción jurídica respecto a la condición de la mercancía (de nacional a extranjera) afecta la normativa aduanera, su doctrina y sus instituciones. La naturaleza nacional o extranjera de una mercancía debe decantar del propio análisis de las normas especiales en materia aduanera.

2.45 En ese sentido, esta Dirección General opina que la medida planteada, al establecer ficciones legales que contravienen la normativa aduanera, constituiría una afectación a la política aduanera nacional, sobre la que es competente el Ministerio de Economía y Finanzas.

III. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas, desde el ámbito de competencias de la DGPIP y esta Dirección General, se formulan las siguientes observaciones sobre el texto del Proyecto de Ley N° 02134-2021-CR, que propone modificar la Ley 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios:

3.1. Vulneraría el principio de reserva de ley porque propone modificar el artículo 1 de la Ley N° 28965 indicando que este tendría “efectos tributarios” sin precisar a qué tributos se refiere, generando incertidumbre respecto a los alcances de la medida por lo que podría alcanzar, entre otros, al impuesto a la renta.

3.2. La propuesta sólo beneficiaría a las embarcaciones de bandera extranjera que extraigan RHAM en el dominio marítimo nacional y vendan dichos recursos a empresas conserveras situadas en el país, lo cual genera una competencia desigual para las embarcaciones peruanas que están obligadas a pagar el impuesto a la renta en el país con la tasa del 29,5% mientras que las E/P extranjeras tendrían una tasa del 0%.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”**

- 3.3. Podría tener efectos no deseados sobre el desarrollo de la flota pesquera nacional orientada a la extracción del atún, toda vez que generaría incentivos hacia el abastecimiento de dicho recurso mediante embarcaciones de bandera extranjera en detrimento de la flota pesquera nacional, desalentando la inversión para su desarrollo y expansión.
- 3.4. Afecta la equidad del sistema tributario ya que distorsiona la carga tributaria de los contribuyentes que se encontrarían en la misma situación tributaria pero que enfrentarían una carga diferenciada por la nacionalidad de la flota (equidad en el sentido horizontal); y por otro, distorsiona la progresividad del impuesto toda vez que la medida beneficiaría en mayor medida a aquellos contribuyentes con mayores capacidades económicas para asumir el gravamen (equidad en el sentido vertical), evidenciando la regresividad de la medida.
- 3.5. La falta de claridad de la propuesta podría llevar a varias interpretaciones respecto de la aplicación del impuesto a la renta: inafectar del impuesto a la renta a las embarcaciones de bandera extranjera cuando realicen actividades empresariales en el país; derogar el segundo párrafo del artículo 48 de la LIR que fue incorporado por el Decreto Legislativo N° 1518; o continuar con la aplicación de la presunción establecida en el artículo 48 de la LIR.
- 3.6. No cumple con los requisitos para ser considerado una norma interpretativa y tiene efectos retroactivos vulnerando la Constitución.
- 3.7. De aprobarse la iniciativa legislativa, se estima que el costo fiscal de la medida ascendería a S/ 2 millones por el último semestre del 2022 y S/ 4 millones anuales a partir del 2023.
- 3.8. La medida planteada, al establecer ficciones legales que contravienen las instituciones que sustentan la normativa aduanera, constituye una afectación a la política aduanera nacional.

Atentamente,

Firmado digitalmente
JOSÉ LA ROSA BASURCO
Director
Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad

