

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1518, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de octubre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1518, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 30 de diciembre de 2021.

Mediante el Oficio N° 664-2021-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1518. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 04 de enero de 2022.

Finalmente, mediante el Oficio N° 867-2022-2023-CCR/CR, de fecha 24 de octubre de 2022, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, comunicó a la Subcomisión de Control Político la relación de Actos Normativos del Presidente de la República pendientes de informe y dictamen, entre los que se encuentra el presente Decreto Legislativo.

Por lo tanto, corresponde a esta subcomisión emitir el correspondiente informe.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El artículo 1 del Decreto Legislativo 1518 señala que este “tiene por objeto modificar la Ley del Impuesto a la Renta a fin de modificar las rentas netas presuntas de fuente peruana que perciban los contribuyentes no domiciliados y las sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento permanente en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituida en el exterior a fin de incluir a la extracción y venta de recursos hidrobiológicos.”

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Para tal fin su artículo 3 incorpora un segundo párrafo al artículo 48 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF —en adelante, Ley del Impuesto a la Renta—. Finalmente, la Única Disposición Complementaria Final establece que el Decreto Legislativo 1518 entre en vigencia el 01 de enero de 2022.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.¹

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”²

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo³ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁴

¹ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

² Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p.140.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵. Esto es así porque

“(…) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”⁶

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁷ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(…) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (…”.⁸

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”⁹, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”¹⁰

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

⁵ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁶ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁸ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁹ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

¹⁰ Ídem.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹¹, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”¹²

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹³

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹⁴

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁵

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹² López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹³ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	• Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁶ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1518

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

¹⁶ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1518 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 30 de diciembre de 2021 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 04 de enero de 2022 mediante el Oficio N° 664-2021-PR. Cabe precisar que el 1 de enero de 2022 fue día feriado nacional¹⁷ y que el día 2 de enero del mismo año fue domingo, por lo que la dación de cuenta al Congreso se realizó dentro del plazo de 3 días hábiles. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo,

¹⁷ Decreto Legislativo 713, que establece los feriados nacionales.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31380, publicada el 27 de diciembre de 2021 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1518 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 30 de diciembre de 2021, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁸ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1518 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de sesenta (90) días calendario, en tres materias: i) tributaria y fiscal; ii) financiera; y, ii) reactivación económica.

Estas cinco materias mencionadas tienen a su vez autorizaciones concretas, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31380 (Ley autoritativa)

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

MATERIA		AUTORIZACIONES GENERALES
1. Materia tributaria y fiscal	a. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:	a.1 Modificar la Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen el Impuesto a la Renta
		a.2 Uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos 662 y 757, sin que ello implique aumento de la tasa aplicable de 2 puntos porcentuales adicionales al Impuesto a la Renta que actualmente se aplica a empresas del sector minero.
		a.3 Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo
		a.4 Prorrogar la vigencia de la exoneración del Impuesto General a las Ventas aplicable a la emisión de dinero electrónico de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29985; así como los beneficios tributarios contemplados en el Decreto Legislativo 783, que aprueba la norma sobre devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros.
		a.5 Modificar el Código Tributario
		a.6 Crear perfiles para cada contribuyente en función del cumplimiento de sus obligaciones ante la SUNAT, entre otras que se establezcan, y adecuar la regulación en el Código Tributario, la Ley 28194, el Decreto Legislativo 950, la Ley del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias; en la Ley General de Aduanas y otras normas tributarias que resulten necesarias para dicho fin, así como derogar el Decreto Legislativo 912
		a.7 Regular el procedimiento de atribución de la condición de sujeto sin capacidad operativa (SSCO) con el fin de establecer efectos respecto de los comprobantes de pago y documentos complementarios a estos, del pago del Impuesto General a las Ventas, del crédito fiscal u otros derechos o beneficios derivados del IGV, de la deducción como gasto o costo, y de solicitar la libre disposición de los montos depositados en las cuentas del SPOT; así como regular el procedimiento de atribución de la condición de SSCO, el mecanismo de publicidad de la condición, el procedimiento para resolver las impugnaciones que ello pudiera generar y las impugnaciones por deuda que se determine en virtud de haberse asignado la condición de SSCO, garantizando los derechos de los contribuyentes
		a.8 Perfeccionar la regulación del Registro Único de Contribuyentes en lo relacionado a la facultad de la SUNAT de inscribir de oficio a aquellos sujetos cuya incorporación al mencionado registro se considere necesaria, la colaboración de terceros para la inscripción en el RUC y las obligaciones de difusión del indicado número y de su exigencia por entidades públicas y privadas, adecuando para ello el Decreto Legislativo 943, el Código Tributario y otras normas que resulten necesarias

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

		a.9 Modificar la Ley para la lucha contra la evasión y para la formalización de la economía a fin de promover la utilización de medios de pago, y reducir el monto hasta US\$ 500 dólares o S/ 2,000 soles, a partir del cual se utilizan los Medios de Pago a.10 Modificar la Ley de Tributación Municipal a.11 Aplicar al sector acuícola, forestal y de fauna silvestre, el régimen del Impuesto a la Renta y el beneficio de la depreciación acelerada, incluyendo el plazo de vigencia regulados en el artículo 10 de la Ley 31110, Ley de Régimen Laboral Agrario y de Incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, para lo cual se tendrá en cuenta las particularidades de dichos sectores a.12 Otorgar preeminencia, en el caso de devoluciones a cargo de la SUNAT, al abono en cuenta corriente o de ahorros sobre los otros medios de devolución, adoptándose las medidas necesarias para ello, incluyendo la modificación de la Ley 31120, Ley que regula la cuenta documento nacional de identidad, del Código Tributario, y otras normas necesarias para lograr el fin a.13 Incorporar la obligación de almacenar, archivar y conservar los libros y registros contables por parte de las personas jurídicas que sean extinguidas al amparo del Decreto Legislativo 1427, Decreto Legislativo que regula la extinción de las sociedades por prolongada inactividad, hasta por un plazo de 5 años, salvo que sean de aplicación los numerales 7 y 8 del artículo 87 del Código Tributario, supuesto en el cual se aplica el plazo mayor.
	b. Modificar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, en los siguientes aspectos:	
2. En materia financiera, a fin de:	2.1 Dictar medidas específicas para el fortalecimiento del Banco de la Nación para garantizar su solvencia patrimonial a largo plazo, así como a través de la modernización de sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.	
	2.2 Fomentar una mayor competencia en la prestación del servicio de transporte y custodia de dinero y valores, modificando la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, autorizándose a reducir el capital mínimo requerido a las Empresas de Transporte, Custodia y Administración de Numerario (ETCAN) hasta el límite máximo de 30% del importe vigente al trimestre octubre-diciembre 2021 para dichas empresas, sin que ello implique que se dejen de aplicar estrictamente las normas sobre licenciamiento, supervisión por parte de la SBS y medidas de seguridad correspondientes.	
	2.3 Adecuar la normativa aplicable a las empresas del sistema financiero, relacionada con la composición del patrimonio efectivo al estándar Basilea III, a fin de mejorar la calidad del patrimonio efectivo y fortalecer la solvencia y estabilidad del sistema financiero peruano, en resguardo de los ahorristas.	
	2.4 Fomentar mayor competencia de entidades que están bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y optimización de procesos, modificando la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.	
3. En materia de	3.1 En el marco de la promoción	a) Establecer hasta el 31 de diciembre de 2022, medidas especiales para facilitar la tramitación, evaluación,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

reactivación económica	de la inversión privada, a fin de:	aprobación de procedimientos a cargo de las entidades del Estado en materia de inversión privada y público-privada, que impulsen la reactivación económica y permitan optimizar su ejecución.
		b) Modificar el marco legal del mecanismo de Obras por Impuestos para ampliar sus fuentes de financiamiento y alcances para incluir a las IOARR, las IOARR de Estado de Emergencia Nacional, así como las actividades de operación y mantenimiento, a fin de asegurar y promover su utilización en todos los niveles de gobierno, con especial énfasis en gobiernos regionales y locales. Estas modificaciones deben realizarse en el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; y la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, entre otras normas afines y conexas. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.
		c) Mejorar y consolidar las reglas, criterios, alcances, fuentes y mecanismos de financiamiento, funciones, competencias y procesos aplicables a las modalidades de Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos, con la finalidad de promover y proteger las inversiones desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.
		d) Incorporar modelos de gestión integral de proyectos con la finalidad de fortalecer su gobernanza y mejorar la gestión de la inversión público-privada. Estas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.
	3.2 En el marco de la promoción de la inversión pública, establecer hasta el 31 de diciembre de 2022, disposiciones especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de procedimientos vinculados con licencias, permisos, autorizaciones, en especial el de habilitación urbana, entre otros, así como su regularización en un plazo posterior no mayor a los seis meses, y alinear las disposiciones en materia de desarrollo urbano a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni vulnerar el derecho de propiedad, ni el artículo 70 de la Constitución, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.	
	3.3 En el marco del fortalecimiento de la Administración Financiera del Sector Público:	1. En materia del Sistema Nacional de Contabilidad, a fin de modernizarlo, modificando el Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en las entidades del Sector Público a través de la implementación de estándares internacionales contables y

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

		financieros que contribuyan al manejo transparente y oportuno de la información sobre las finanzas públicas; así como precisar el alcance de las disposiciones aplicables a la contabilidad del sector privado. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.
--	--	---

A partir del contenido de la Ley 31380 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1518 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este “tiene por objeto modificar la Ley del Impuesto a la Renta a fin de modificar las rentas netas presuntas de fuente peruana que perciban los contribuyentes no domiciliados y las sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento permanente en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituida en el exterior a fin de incluir a la extracción y venta de recursos hidrobiológicos.”

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31380 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el acápite ii) del literal a.1 del literal a) del numeral 1 del artículo 3. En efecto, el referido acápite habilita al Poder Ejecutivo a legislar en la materia específica siguiente:

“Artículo 3. Materias de la delegación de facultades legislativas

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar por el plazo previsto en el artículo 2, sobre las siguientes materias:

1. En materia tributaria y fiscal

a. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:

a.1 Modificar la Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen el Impuesto a la Renta para:
(...)

ii. Modificar las rentas netas presuntas de fuente peruana que perciban los contribuyentes no domiciliados y las sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento permanente en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituidas en el exterior a fin de incluir a la extracción y venta de recursos hidrobiológicos.”

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1518 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación:

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.¹⁹

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1518 observa los mencionados requisitos. Como hemos señalado anteriormente, este decreto legislativo incorpora un segundo párrafo al artículo 48 de la Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo N° 179-2004-EF, conforme se aprecia del siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 3
Cuadro que muestra las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo 1518 al artículo 48 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo N° 179-2004-EF

REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 48, SEGÚN ARTÍCULO 28 DEL DECRETO LEGISLATIVO 945, PUBLICADO EL 23 DE DICIEMBRE DE 2003	MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1518
Artículo 48.- Se presume, sin admitir prueba en contrario, que los contribuyentes no domiciliados en el país y las sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento permanente en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituidas en el exterior, que desarrollen las actividades a que se hace referencia a continuación, obtienen	Artículo 48.- Se presume, sin admitir prueba en contrario, que los contribuyentes no domiciliados en el país y las sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento permanente en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituidas en el exterior, que desarrollen las actividades a que se hace referencia a continuación, obtienen

¹⁹ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

rentas netas de fuente peruana iguales a los importes que resulten por aplicación de los porcentajes que seguidamente se establecen para cada una de ellas: a) Actividades de seguros: 7% sobre las primas. b) Alquiler de naves: 80% de los ingresos brutos que perciban por dicha actividad. c) Alquiler de aeronaves: 60% de los ingresos brutos que perciban por dicha actividad. d) Transporte entre la República y el extranjero: 1% de los ingresos brutos por el transporte aéreo y 2% de los ingresos brutos por fletamento o transporte marítimo, salvo los casos en que por reciprocidad con el tratamiento otorgado a líneas peruanas que operen en otros países, proceda la exoneración del Impuesto a la Renta a las líneas extranjeras con sede en tales países. La empresa no domiciliada acreditará la exoneración mediante constancia emitida por la Administración Tributaria del país donde tiene su sede, debidamente autenticada por el Cónsul peruano en dicho país y legalizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. e) Servicios de Telecomunicaciones entre la República y el extranjero: 5% de los ingresos brutos. f) Agencias internacionales de noticias: 10% sobre las remuneraciones brutas que obtengan por el suministro de noticias y, en general material informativo o gráfico, a personas o entidades domiciliadas o que utilicen dicho material en el país. g) Distribución de películas cinematográficas y similares para su utilización por personas naturales o jurídicas domiciliadas: 20% sobre los ingresos brutos que perciban por el uso de películas cinematográficas o para televisión, "video tape", radionovelas, discos fonográficos, historietas gráficas y cualquier otro medio similar de proyección, reproducción, transmisión o difusión de imágenes o sonidos. h) Empresas que suministren contenedores para transporte en el país o desde el país al exterior y no presten el servicio de transporte 15% de los ingresos brutos que obtengan por dicho suministro. i) Sobreestadia de contenedores para transporte: 80% de los ingresos brutos que obtengan por el exceso de estadía de contenedores.	rentas netas de fuente peruana iguales a los importes que resulten por aplicación de los porcentajes que seguidamente se establecen para cada una de ellas: a) Actividades de seguros: 7% sobre las primas. b) Alquiler de naves: 80% de los ingresos brutos que perciban por dicha actividad. c) Alquiler de aeronaves: 60% de los ingresos brutos que perciban por dicha actividad. d) Transporte entre la República y el extranjero: 1% de los ingresos brutos por el transporte aéreo y 2% de los ingresos brutos por fletamento o transporte marítimo, salvo los casos en que por reciprocidad con el tratamiento otorgado a líneas peruanas que operen en otros países, proceda la exoneración del Impuesto a la Renta a las líneas extranjeras con sede en tales países. La empresa no domiciliada acreditará la exoneración mediante constancia emitida por la Administración Tributaria del país donde tiene su sede, debidamente autenticada por el Cónsul peruano en dicho país y legalizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. e) Servicios de Telecomunicaciones entre la República y el extranjero: 5% de los ingresos brutos. f) Agencias internacionales de noticias: 10% sobre las remuneraciones brutas que obtengan por el suministro de noticias y, en general material informativo o gráfico, a personas o entidades domiciliadas o que utilicen dicho material en el país. g) Distribución de películas cinematográficas y similares para su utilización por personas naturales o jurídicas domiciliadas: 20% sobre los ingresos brutos que perciban por el uso de películas cinematográficas o para televisión, "video tape", radionovelas, discos fonográficos, historietas gráficas y cualquier otro medio similar de proyección, reproducción, transmisión o difusión de imágenes o sonidos. h) Empresas que suministren contenedores para transporte en el país o desde el país al exterior y no presten el servicio de transporte 15% de los ingresos brutos que obtengan por dicho suministro. i) Sobreestadia de contenedores para transporte: 80% de los ingresos brutos que obtengan por el exceso de estadía de contenedores.
---	---

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

j) Cesión de derechos de retransmisión televisiva: 20% de los ingresos brutos que obtengan los contribuyentes no domiciliados por la cesión de derechos para la retransmisión por televisión en el país de eventos en vivo realizados en el extranjero.	j) Cesión de derechos de retransmisión televisiva: 20% de los ingresos brutos que obtengan los contribuyentes no domiciliados por la cesión de derechos para la retransmisión por televisión en el país de eventos en vivo realizados en el extranjero. Se presume, sin admitir prueba en contrario, que las empresas no domiciliadas en el Perú, que vendan recursos hidrobiológicos altamente migratorios 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 Ministerio de la Producción determinará periódicamente la relación de dichos recursos.
---	---

Comprender esta —y todas las modificaciones realizadas a la Ley del Impuesto a la Renta— supone conocer *grosso modo* su génesis y evolución. Al respecto, se tiene que el 30 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Decreto Legislativo 774 en virtud de la legislación delegada que el Congreso Constituyente Democrático, a través de la Ley 26249, le había otorgado al Poder Ejecutivo.

Este decreto legislativo aprobó la “Ley del Impuesto a la Renta”, la cual contenía 116 artículos y varias disposiciones transitorias y finales. El artículo 48 fue modificado dos veces: por el artículo 10 de la Ley 27034²⁰ y por el artículo 1 de la Ley 27608²¹. Estas modificaciones incorporaron un segundo párrafo al numeral 2 del literal a) del artículo 48 y un penúltimo párrafo al propio artículo 48, respectivamente.

Sin embargo, conforme lo dispuso el artículo 28 del Decreto Legislativo 945, publicado el 23 de diciembre de 2003, se sustituyó el contenido del artículo 48 en su totalidad, argumentándose la necesidad de superar una antinomia entre las normas que regulaban, por un lado, la determinación del impuesto a la renta de fuente peruana para las sucursales de contribuyentes no domiciliados en el Perú, y, por otro lado, la determinación de la renta presunta de la fuente peruana correspondiente a los contribuyentes no domiciliados y a las sucursales de contribuyentes constituidos en el exterior.

En cuanto a la regulación de la determinación del impuesto a la renta de fuente peruana para las sucursales de contribuyentes no domiciliados en el Perú, la Ley del Impuesto a la Renta señalaba como regla general que en el caso de las sucursales, las agencias o cualquier otro establecimiento permanente de

²⁰ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 30 de diciembre de 1998.

²¹ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 24 de diciembre de 2001.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

contribuyentes no domiciliados en el país el impuesto a la renta recaía sólo sobre las rentas gravadas de fuente peruana.²² Asimismo, prescribía que todos ellos eran consideradas personas jurídicas²³ pero si, además, pertenecían a personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país se consideraban domiciliadas en el país en cuanto a su renta de fuente peruana.²⁴

Dicho de otra manera, la Ley del Impuesto a la Renta señalaba a este respecto que las sucursales, las agencias o cualquier otro establecimiento permanente, al igual que los contribuyentes no domiciliados en el país, estaban sujetas al impuesto a la renta sólo por las rentas gravadas de fuente peruana. Ello permitió al Poder Ejecutivo concluir en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 945 que tanto las sucursales como los contribuyentes no domiciliados deberían recibir el mismo tratamiento tributario.

Sin embargo, según la mencionada exposición de motivos, ello contradecía, por lo menos en dos casos, la regulación que la Ley del Impuesto a la Renta le daba a la determinación de la renta presunta de la fuente peruana correspondiente a los contribuyentes no domiciliados y a las sucursales de contribuyentes constituidos en el exterior. Así, el artículo 12 de esta ley, al establecer que los porcentajes establecidos en su artículo 48 para determinar la renta neta de fuente peruana eran aplicables sólo a los contribuyentes no domiciliados, a sus sucursales y a los establecimientos permanentes en el país, excluyó —sin razón alguna— a las agencias.²⁵

²² "Artículo 6.- Están sujetas al impuesto la totalidad de las rentas gravadas que obtengan los contribuyentes que, conforme a las disposiciones de esta Ley, se consideran domiciliados en el país, sin tener en cuenta la nacionalidad de las personas naturales, el lugar de constitución de las jurídicas, ni la ubicación de la fuente productora. En caso de contribuyentes no domiciliados en el país, de sus sucursales, agencias o establecimientos permanentes, el impuesto recae sólo sobre las rentas gravadas de fuente peruana." (Subrayado nuestro) Ley del Impuesto a la Renta, artículo 6.

²³ "Artículo 14.- Son contribuyentes del impuesto las personas naturales, las sucesiones indivisas, las asociaciones de hecho de profesionales y similares y las personas jurídicas. También se considerarán contribuyentes a las sociedades conyugales que ejercieran la opción prevista en el artículo 16 de esta ley. Para los efectos de esta ley, se considerarán personas jurídicas, a las siguientes:

(...)

h) Las sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento permanente en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituidas en el exterior.

(...)" (Subrayado nuestro) Ley del Impuesto a la Renta, artículo 14, literal h).

²⁴ "Artículo 7.- Se consideran domiciliadas en el país:

(...)

e) Las sucursales, agencias u otros establecimientos permanentes en el Perú de personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país, en cuyo caso la condición de domiciliados alcanza a la sucursal, agencia u otro establecimiento permanente, en cuanto a su renta de fuente peruana.

(...)" Ley del Impuesto a la Renta, artículo 7, literal e).

²⁵ Artículo 12.- Se presume de pleno derecho que las rentas netas obtenidas por contribuyentes domiciliados en el exterior a raíz de actividades que se llevan a cabo parte en el país y parte en el extranjero, son iguales a los importes que resulten de aplicar sobre los ingresos brutos provenientes de las mismas, los porcentajes que establece el artículo 48. Se consideran incluidos en las normas precedentes el transporte y las comunicaciones entre la República y el extranjero, la provisión y sobrestadía de contenedores para el transporte en el país, el suministro de noticias por parte de agencias internacionales, las operaciones de seguros, reaseguros y retrocesiones, y el arriendo u otra forma de explotación de películas, cintas magnetofónicas, matrices u otros elementos destinados a cualquier medio de proyección o reproducción de imágenes o sonidos. Cuando dichas actividades sean desarrolladas por contribuyentes domiciliados en el país, se presume de pleno derecho que la renta obtenida es íntegramente de fuente peruana, excepto en el caso de sucursales o establecimientos

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

La segunda contradicción —siempre siguiendo la mencionada exposición de motivos— se encontraba en el penúltimo párrafo del referido artículo 48, introducido por la mencionada Ley 27608, cuyo texto pertinente se reproduce en la siguiente cita:

“Artículo 48.- Se presume, sin admitir prueba en contrario, que los contribuyentes no domiciliados en el país que desarrollen actividades de seguros, obtienen rentas netas de fuente peruana igual al siete por ciento (7%) sobre las primas.

Se presume, sin admitir prueba en contrario, que los contribuyentes no domiciliados en el país que alquilan aeronaves, obtienen rentas netas de fuente peruana igual al sesenta por ciento (60%) de los ingresos brutos que perciban por la actividad indicada. Tratándose de naves, será igual al ochenta por ciento (80%).

Los contribuyentes no domiciliados en el país y las sucursales o agencias de empresas extranjeras que desarrollen las actividades a que se hace referencia a continuación, se presume, sin admitir prueba en contrario, que obtienen rentas netas de fuente peruana iguales a los importes que resulten por aplicación de los porcentajes que seguidamente se establecen para cada una de ellas:

a) Transporte y comunicaciones entre la República y el extranjero:
(...)

h) Cesión de derechos de retransmisión televisiva: veinte por ciento (20%) de los ingresos brutos que obtengan los contribuyentes no domiciliados por la cesión de derechos para la retransmisión por televisión en el país de eventos realizados en el extranjero.

[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.]²⁶

permanentes en el país de empresas extranjeras, cuyas rentas se determinarán según el procedimiento establecido en el primer párrafo de este artículo. (Subrayado nuestro). Ley del Impuesto a la Renta, artículo 12.

26

Párrafo incorporado por el artículo 1 de la Ley 27608, Ley que establece medidas para promover la globalización de la pesquería de atún y el desarrollo de la industria conservera y de congelado de esta especie, publicada el 24 de diciembre de 2001.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Los agentes o representantes en el país de los contribuyentes no domiciliados y en su caso los usuarios que contraten directamente con éstos, están obligados al pago del impuesto en la forma que establece el artículo 76.” (Subrayado nuestro)

Como se advierte de la cita anterior, la aplicación del artículo 48, que regulaba la determinación de la renta presunta de la fuente peruana correspondiente a los contribuyentes no domiciliados y a las sucursales de contribuyentes constituidos en el exterior, no era uniforme. En efecto, de acuerdo con su propia redacción, mientras que respecto de las actividades de seguros, de alquiler de naves y aeronaves, así como de la venta de recursos hidrobiológicos, la normas contenidas en dicho artículo sólo se aplican a los contribuyentes no domiciliados, respecto de las otras actividades se amplía la referida aplicación a las sucursales y agencias de empresas extranjeras pero sin incluir a los establecimientos permanentes en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituidos en el exterior.²⁷

Sin perjuicio de las dos contradicciones antes señaladas, para efectos de la elaboración del presente informe es relevante mencionar adicionalmente que la introducción del penúltimo párrafo al artículo 48 por parte de la mencionada Ley 27608 incorporó dos presunciones:

Cuadro 4
Cuadro que muestra las dos presunciones introducidas por la Ley 27608 en el artículo 48 de la Ley del Impuesto a la Renta

OBJETO DE LA PRESUNCIÓN	PREMISA	CONSECUENCIA	TIPO DE PRESUNCIÓN
Procedencia de la extracción de RHAM	Si los RAHM han sido vendidos a empresas domiciliadas en el Perú	La extracción fue hecha del dominio marítimo del Perú	<i>luris tantum</i> (admite prueba en contrario)
Obtención de renta peruana	Si las empresas no domiciliadas en el Perú venden RAHM extraídos dentro del dominio marítimo del Perú a empresas domiciliadas en el Perú	Obtienen una renta de fuente peruana igual al 5% de los ingresos brutos de la venta.	<i>lure et de iure</i> (no admite prueba en contrario)

Estas dos nuevas presunciones también fueron objeto de crítica por parte del citado Decreto Legislativo 945. Así, según su exposición de motivos:

“(…) el tercer párrafo del artículo 48° establece un porcentaje para determinar la renta neta a las empresas que vendan recursos hidrobiológicos altamente migratorios y de oportunidad extraídos dentro del dominio marítimo del Perú a empresas domiciliadas en el Perú. Como se puede apreciar, existen dos supuestos: recursos

²⁷

Decreto Legislativo N° 945, Exposición de Motivos, p. 138.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

extraídos en el país y la venta a un sujeto domiciliado; por tanto, estamos frente a una actividad empresarial y comercial que se realiza en el país y, en consecuencia, debe considerarse íntegramente de fuente peruana. Por ello, debe derogarse este párrafo."²⁸

La argumentación anterior podía resumirse de la siguiente manera: "(...) 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 Perú".²⁹ En consecuencia, el impuesto a la renta en estos casos debía determinarse conforme a las reglas generales establecidas en el artículo 6 de la Ley del Impuesto a la Renta.

La existencia de las antinomias e imprecisiones mencionadas, así como la necesidad de contar con reglas claras e indubitables, justificaron que el Decreto Legislativo 945 sustituyera el antiguo texto del artículo 48 por otro. Así, tal como se aprecia en el Cuadro 2, este nuevo artículo 48 subsanó las omisiones antes descritas a fin de compatibilizar sus disposiciones con el resto del articulado de la Ley del Impuesto a la Renta y además eliminó, por redundante, la referencia a las dos mencionadas presunciones.

En consecuencia, a partir del año 2004 "para establecer si los ingresos de [las] embarcaciones de bandera extranjera (empresas no domiciliadas) califica[ba]n como renta de fuente peruana se [debía] determinar qué parte de los RHAM vendidos en el Perú [eran] extraídos en aguas nacionales."³⁰

En este contexto el Decreto Legislativo 1518, sobre la base de información oficial actualizada y respetando las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 945, introdujo un último párrafo al artículo 48 a fin de incluir la extracción y venta de los recursos hidrobiológicos. La información aludida, que se encuentra detallada en la su exposición de motivos, es la siguiente:

- Las embarcaciones pesqueras (EP) de bandera extranjera que participan en la extracción de los RHAM sólo se dedican a la extracción del recurso atún.
- Los atunes o túnidos son recursos hidrobiológicos relevantes para la pesquería nacional, dado su elevado valor comercial y nutricional.
- El abastecimiento nacional de atún depende en gran medida de las EP de bandera extranjera.
- Las EP de bandera extranjera se encuentran obligadas a descargar al menos el 30% de su captura o de su capacidad de acarreo en el país, según la modalidad de entrega.

²⁸ Decreto Legislativo N° 945, Exposición de Motivos, pp. 138-139.

²⁹ Decreto Legislativo N° 1518, Exposición de Motivos, p. 2.

³⁰ Decreto Legislativo N° 1518, Exposición de Motivos, p. 2.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

- Se estima que alrededor del 70% de las descargas realizadas por las EP de bandera extranjera corresponden a recursos extraídos en aguas jurisdiccionales peruanas.
- Se calcula que la renta neta de las EP de bandera extranjera dedicadas a la pesca de atún ascendería en promedio al 13% de sus ingresos.
- Luego de los cálculos correspondientes, se concluye que la actividad de extracción del recurso hidrobiológico atún por parte de las EP de bandera extranjera en el Perú tendría un margen neto presunto de 9%

A partir de estos datos oficiales, el Decreto Legislativo 1518 busca establecer la presunción de que las empresas no domiciliadas en el Perú, que vendan recursos hidrobiológicos altamente migratorios extraídos dentro y fuera del dominio marítimo del Perú a empresas domiciliadas en el Perú, obtienen una renta de fuente peruana igual al 9% de los ingresos brutos que perciban por esa venta.

Al respecto, cabe precisar que la introducción de esta disposición como último párrafo del artículo 48 de la Ley del Impuesto a la Renta no equivale en lo absoluto a la reincorporación del derogado antepenúltimo párrafo del mismo artículo por el Decreto Legislativo 945. Por el contrario, ambos párrafos, aunque comparten el mismo espíritu, presentan diferencias sustanciales, tal como se aprecia del siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 5

Cuadro que compara los párrafos introducidos al artículo 48 de la Ley del Impuesto a la Renta por la Ley 27608 y por el Decreto Legislativo N° 1518

PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LIR, INTRODUCIDO POR LA LEY 27608	ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LIR INTRODUCIDO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1518
Artículo 48 (...) 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.	Artículo 48 (...) Se presume, sin admitir prueba en contrario, que las empresas no domiciliadas en el Perú, que vendan recursos hidrobiológicos altamente migratorios 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 Ministerio de la Producción determinará periódicamente la relación de dichos recursos.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Finalmente, cabe resaltar que, al introducir como presunción de renta imponible el 9% de los ingresos brutos que se perciban por la venta de los RHAM, el Decreto Legislativo 1518 buscó dar un tratamiento más favorable a los contribuyentes.

En efecto, antes de la entrada en vigor de este decreto legislativo, la Ley del Impuesto a la Renta establecía que la base imponible sobre la que se calculaba el impuesto a la renta en el caso de la venta de los RHAM era el 100% de la renta bruta. Después de su entrada en vigor, la presunción del 9% de los ingresos brutos, aplicada a la tasa de 30% da lugar a una tasa efectiva de 2,7%.³¹ La evolución de la tasa efectiva desde la entrada en vigor de la Ley 27608 se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 6

Cuadro que muestra la variación de la tasa efectiva aplicable a las ventas de los recursos hidrobiológicos altamente migratorios, según las modificaciones legislativa del artículo 48 de la Ley del Impuesto a la Renta

IMPUESTO A LA RENTA	REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 48 DE LA LIR, CONFORME A LA LEY 27608	MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 945	MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1518
FUENTE PERUANA	Presunción de renta neta: 5% de ingresos por RAHM vendidos y extraídos en el Perú.	Renta bruta: 100% de la renta por la venta y extracción en el Perú por RAHM	Presunción de renta neta: 9% de ingresos por RAHM vendidos y extraídos dentro y fuera del Perú.
TASA	30% (tasa efectiva de 1.5%)	30%	30% (tasa efectiva 2,7%)

En consecuencia, teniendo en consideración la naturaleza de las modificatorias mencionadas, se concluye que ellas fueron realizadas como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación.

³¹

El cálculo de la Tasa Efectiva Impositiva se determina sobre bases anuales, empleando información de los estados financieros, y se obtiene dividiendo el impuesto a la renta (IR) por el ejercicio corriente, con la renta contable antes de impuestos (RCAI), conforme al siguiente cuadro conceptual.

VARIABLE	DEFINICIÓN	FÓRMULA
Renta contable antes de los impuestos (RCAI)	La renta imponible. Es la base sobre la que se aplica la tasa legal.	RCAI= Resultado del ejercicio del censo + el Impuesto a la renta
Impuesto a la renta (IR)	El importe que se tiene que pagar a la autoridad estatal.	IR_ Resultado antes de participaciones e impuestos – (distribución legal de la renta + Resultado del ejercicio del censo)
Tasa Efectiva de Imposición (TEIP)	El resultado de la división del impuesto a la renta (IR) entre la renta contable antes de los impuestos.	TEIP= (Impuesto a la Renta/ Renta contable antes de impuestos) x 100
Tasa legal de imposición (TLI)	Tasa general de impuesto a la renta de las actividades empresariales	30%

Fuente: Rebaza Carpio Idelfonso. *La tasa efectiva de imposición a la renta empresarial*. INEI: Lima, 2012, p. 22.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

Es importante resaltar que la determinación de la mencionada tasa efectiva se desprende de las estimaciones tributarias y de las proyecciones económicas que contiene la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1518 respecto de la capacidad de rendimiento del impuesto a la renta. Ello es así —y no puede ser de otra manera— porque le corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Marco Macroeconómico Multianual, elaborar las proyecciones nacionales multianuales de crecimiento económico, para cuya consecución determina los medios fiscales necesarios. Asimismo, debe considerarse que es función del Ministerio de Economía y Finanzas establecer la política tributaria del país, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Legislativo 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese sentido, el objeto del presente informe, determinado por la competencia de la Subcomisión de Control Político, es efectuar el control funcional de este específico acto normativo del Presidente de la República (utilizando los criterios formales y materiales) y no realizar un control del cumplimiento o efectividad de dichas estimaciones y resultados económicos que corresponden ser evaluados en la oportunidad y espacios competentes.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”³²

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el

³² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”³³

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.³⁴ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.³⁵

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1518 “tiene por objeto modificar la Ley del Impuesto a la Renta a fin de modificar las rentas netas presuntas de fuente peruana que perciban los contribuyentes no domiciliados y las sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento permanente en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituida en el exterior a fin de incluir a la extracción y venta de recursos hidrobiológicos.”

Así, se desprende que el mencionado decreto legislativo busca modificar los mecanismos de recaudación tributaria del Estado (el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta) para incidir positivamente en la economía del Perú (incrementar los ingresos provenientes del impuesto a la renta), sobre todo en las personas jurídicas cuya actividad económica verse sobre la extracción y venta de recursos hidrobiológicos.

Al respecto, es posible vincular dicho objeto con las normas constitucionales de manera directa o indirecta. En efecto, la vinculación directa se advierte si se toma en consideración que la Constitución en su Título III prescribe que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado.³⁶ Le corresponde al Estado estimular la creación de riqueza, así como garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.³⁷

Asimismo, el texto constitucional establece que el Estado tiene la obligación de facilitar y vigilar la libre competencia³⁸; y que la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones.³⁹ Finalmente, se señala que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece alguna exoneración, exclusivamente por ley o por decreto legislativo en el caso de la delegación de facultades.⁴⁰

³³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

³⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

³⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

³⁶ Constitución, artículo 58.

³⁷ Constitución, artículo 59.

³⁸ Constitución, artículo 61.

³⁹ Constitución, artículo 63.

⁴⁰ Constitución, artículo 74.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Sin perjuicio de lo anterior, también es posible advertir una vinculación indirecta con las normas constitucionales a través del bloque de constitucionalidad. En efecto, sobre la base de lo prescrito en el artículo 78 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional⁴¹, recogemos el concepto jurídico de bloque de constitucionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional:

“Al respecto, este Tribunal ha establecido que las ‘Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos’. (...)”⁴²

En consecuencia, y en concordancia con lo señalado respecto del bloque de constitucionalidad en el presente caso, se concluye que el Decreto Legislativo N° 1518 no sólo no contraviene la Constitución, sino que, además, se alinea con las normas contenidas en el denominado bloque de constitucionalidad, tales como, por ejemplo, la Ley Orgánica 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.⁴³

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1518, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, y, **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

⁴¹ “Artículo 78. Principios de interpretación

Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.” Nuevo Código Procesal Constitucional, artículo 78. Aprobado por la Ley 31307, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de julio de 2021.

⁴² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2006-PI/TC, fundamento jurídico 21.

⁴³ “Artículo 3.- Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:

a. las aguas: superficiales y subterráneas;

(...)” Ley Orgánica 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, artículo 3. Publicada el 1 26 de junio de 1997 en el Diario Oficial “El Peruano”.



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la Unidad, la paz y el desarrollo"

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1518, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA

Lima, 13 de octubre de 2023.