



Carta N° 246-2024/DE/COMEXPERU

Lima, 17 de septiembre de 2024

Congresista  
**FERNANDO ROSPIGLIOSI CAPURRO**  
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento  
Congreso de la República  
Presente. -

Ref.: : Dictamen sobre los proyectos de Ley  
N° 3032/2022-CR, 7386/2023-CR, y  
7487/2023-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted para informarle que desde la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú estamos firmemente comprometidos con impulsar políticas públicas a través de propuestas basadas en evidencia y con solidez técnica, orientadas a preservar la credibilidad e independencia que hemos construido a lo largo de nuestra vida institucional. Por ello, nuestras acciones están enmarcadas en la defensa de principios y no en intereses particulares, convencidos de que esta es la manera como el sector empresarial debe contribuir con el desarrollo del país. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el Dictamen emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de los proyectos de ley de la referencia (en adelante, “el Dictamen”), que propone modificar la Ley 30003, que regula el régimen especial de seguridad social de trabajadores y pensionistas pescadores.

Al respecto, manifestamos nuestra preocupación debido a que el Dictamen propone la creación de tributos sin observar lo previsto en la Constitución Política del Perú. En tal sentido, formulamos las siguientes observaciones:

- El Dictamen propone crear aportes que resultan ser tributos parafiscales, que no cumplen con el requisito de solicitud del Poder Ejecutivo, previsto en el artículo 79 de la Constitución.
- No existe evidencia que respalde el problema público identificado y la eficacia de la solución propuesta. La falta de razonabilidad de la medida evidencia su carácter confiscatorio, contrario al artículo 74 de la Constitución.

Por ello, solicitamos a la Comisión que usted preside requerir los Proyectos de Ley objeto del Dictamen y emitir un pronunciamiento recomendando su archivo o reformulación.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos**  
Director Ejecutivo

## OPINIÓN LEGAL

### **DICTAMEN RECAÍDO SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY N° 3032/2022-CR, 7386/2023-CR, Y 7487/2023-CR**

#### **DICTAMEN QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 30003, QUE REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE TRABAJADORES Y PENSIONISTAS PESCADORES**

1. El Dictamen propone crear tributos parafiscales sin observar lo previsto en el artículo 79 de la Constitución.

El Dictamen propone modificar la Ley 30003 en diversos aspectos, como los que se aprecian en el siguiente detalle:

- Incrementar el aporte hecho por los armadores al Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas Pesqueros (REP) de 5% a 8% del monto de la remuneración de los trabajadores.
- Modificar la moneda en la que los armadores de embarcaciones pesqueras de mayor escala realizan el aporte a favor del Fondo Extraordinario del Pescador (FEP): pasa de s/ 3.92 a US\$ 1.40 por tonelada métrica de recursos hidrobiológicos capturados y destinados al consumo humano indirecto o directo.
- Crear un aporte de US\$1.95 por cada tonelada métrica de pescado descargado en dichos establecimientos, a cargo de los titulares de los establecimientos industriales pesqueros para el consumo humano indirecto.
- Crear un aporte a cargo de las empresas industriales pesqueras equivalente al 0.75 % del precio FOB de la tonelada de mercancía (TM) de harina de pescado exportado.
- Crear un aporte a cargo de las empresas industriales pesqueras equivalente al 0.25 % del precio FOB de la TM de aceite de pescado exportado, adicional al aporte indicado en el punto anterior.

Al respecto, el artículo 79 de la Constitución señala que “El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo”. La mención a “tributos con fines predeterminados” refiere a los “tributos parafiscales”, que son aquellos cuya recaudación no constituyen ingreso del Tesoro Público. Estos tienen como finalidad sostener de forma exclusiva a entes estatales con autonomía propia o algún otro fin específico (por ejemplo, desincentivar el consumo de determinado bien). De acuerdo con la doctrina que comenta el artículo 79 antes indicado<sup>1</sup>, un ejemplo de tributo parafiscal (o con fines específicos) es la contribución que el empleador realiza al Seguro Social de Salud, EsSalud.

---

<sup>1</sup> Gamba Valega, César. *Comentario al artículo 79 de la Constitución Política del Perú*. En: Constitución Política Comentada. Pp. 990-994.



De esta manera, la creación de todo tributo parafiscal (o con fines específicos), sin perjuicio del tipo de tributo del que se trate, deberá contar, necesariamente, con una solicitud previa del Poder Ejecutivo. Caso contrario, la norma que cree este tributo será inconstitucional.

En este punto, cabe realizar la pregunta si los aportes que el Dictamen propone crear califican como tributo. El Dictamen es claro al señalar, en su página 23 (correspondiente a la sección “Análisis de la propuesta legislativa”), con relación a los aportes sobre la harina y el aceite de pescado, que “*es un tributo a la ganancia no a las ventas*”. En esa misma línea, de forma similar a como ocurre con los aportes a EsSalud, la propuesta del Dictamen señala que la entidad recaudadora de todos los aportes que se buscan crear es la SUNAT.

Adicionalmente, se tiene la definición que recoge el artículo 2 del Código Tributario Modelo creado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias<sup>2</sup>, -de la cual el Perú forma parte a través de la SUNAT-, que indica lo siguiente:

**“Artículo 2. Concepto y clasificación de los tributos.**

1. *Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado exige en virtud de su potestad tributaria y como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, al que esta vincula el deber de contribuir, con el objeto de satisfacer necesidades públicas.  
Constituyen tributos parafiscales aquellos establecidos de manera obligatoria por una ley, cuando no respondan totalmente a ninguna de las categorías del numeral 2. Estos tributos se regirán supletoriamente por las disposiciones de este Código.*
2. *Los tributos se clasifican en:*
  1. *Impuestos*
  2. *Tasas*
  3. *Contribuciones especiales*”

Seguidamente, de manera doctrinal, el Código Modelo recoge comentarios a la definición planteada, siendo el quinto el referido a los tributos parafiscales:

*“5. Se hace mención a los tributos parafiscales, como aquellos que constituyendo prestaciones exigidas coercitivamente, no reúnen la totalidad de los rasgos que definen las diversas especies tributarias, sea por su destinación específica a la realización de finalidades de interés público, o por tratarse de recursos que no ingresan al presupuesto general del Estado, o porque se establecen en beneficio de un determinado grupo de personas, o, en general, porque se apartan del régimen general de los tributos.”*

Como puede observarse, los aportes cumplen con la definición de tributos parafiscales, en los términos previstos por el Código Modelo y su comentario. En primer lugar, se tratan de prestaciones pecuniarias exigidas coercitivamente por el Estado (a través de la SUNAT) en virtud de una ley (la que propone el Dictamen) y que no ingresan al presupuesto general del Estado (por ingresar directamente al FEP).

Teniendo en cuenta que los aportes cuya creación propone el Dictamen califican como tributos (y son reconocidos como tales por la propia sección de análisis de la propuesta legislativa del

---

<sup>2</sup> Disponible en:

[https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2015\\_Modelo\\_Codigo\\_Tributario\\_CIAT.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2015_Modelo_Codigo_Tributario_CIAT.pdf)



Dictamen) y estos son parafiscales, correspondía que exista un pedido del Poder Ejecutivo para que se realice esta iniciativa legislativa. Sin embargo, ello no se ha cumplido. Genera preocupación que no se haya hecho una evaluación sobre el cumplimiento del artículo 79 de la Constitución, ni se haya mencionado en ningún apartado del Dictamen. Ello, a pesar de que la aprobación del Dictamen supone la creación de una ley abiertamente inconstitucional.

2. No existe evidencia que demuestre la existencia del problema público identificado, ni sustento que respalde la creación de nuevos tributos parafiscales.

De la revisión del Dictamen, se aprecia que se busca garantizar una mayor cobertura y acceso al FEP por parte de los trabajadores del sector, y se advierte que el FEP no contaría con los fondos suficientes para ello. De manera textual, se señala en la página 19 del Dictamen que la creación de estos tributos tiene “el fin de reflotar el Fondo y proyectarlo a su financiamiento a largo plazo.”

Sin embargo, el Dictamen carece de información económica que sustente dicho problema público. Los únicos datos mostrados en la sección del Dictamen que busca sustentar la creación de nuevos tributos parafiscales muestran el incremento de la actividad pesquera en el país. No existe información del monto recaudado y administrado que corresponde al FEP, ni una proyección de su crecimiento (o decrecimiento), ni las variables que se están considerando para afirmar que el Fondo necesita reflotar y requiere de más contribuciones para proyectar su financiamiento a largo plazo.

La falta de sustento en la identificación del problema público redundando en la falta de sustento en la solución planteada. No se ha sustentado por qué estos nuevos tributos coadyuvarían a reflotar al FEP en contrapartida a los aportes que se realizan en virtud de las contribuciones existentes, más aún considerando que no se ha sustentado la necesidad de reflotar al FEP.

3. La creación de nuevos tributos parafiscales supone una carga adicional irrazonable y sin sustento para el sector pesquero, resultando confiscatorio.

El artículo 74 de la Constitución indica que ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. Al respecto, la doctrina señala que la confiscatoriedad puede ser analizada desde dos perspectivas: la cuantitativa y la cualitativa. La primera de ellas consiste en generar una carga insostenible al contribuyente. No obstante, no existe un parámetro unívoco que pueda dar cuenta de qué se entiende como cuantitativamente confiscatorio.

Con relación a la confiscatoriedad desde el punto de vista cualitativo, el Tribunal Constitucional ha indicado que se vulnera el principio de no confiscatoriedad “cuando se excede el límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad”<sup>3</sup>. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha indicado el principio se vulnera “cuando se produzca una sustracción ilegítima de la propiedad por vulneración de otros principios tributarios, sin que en estos casos interese el monto de lo sustraído, pudiendo ser incluso perfectamente soportable por el contribuyente”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ver Sentencia recaída en el Expediente 2727-2002-AA/TC, fundamento jurídico 5.

<sup>4</sup> Ver Sentencia recaída en el Expediente 0041-2004-AI/TC, fundamento jurídico 56.

La creación de nuevos tributos parafiscales que gravan la actividad pesquera suponen una carga irrazonable para el sector, pues no se ha considerado que existen agentes que brindan todos los servicios que el Dictamen propone gravar. Ello implica que estas empresas deban realizar aportes por cada una de las actividades que realizan, generando una mayor carga tributaria en ellas. Como ha sido indicado previamente, la falta de sustento económico para la creación de los tributos parafiscales que el Dictamen propone muestra que no existe justificación alguna, evidenciando aún más la vulneración al principio de interdicción de la confiscatoriedad.

#### 4. Conclusiones

Solicitamos a su Comisión requerir los Proyectos de Ley objeto del Dictamen y emitir un pronunciamiento recomendando su archivo o reformulación, con base en las siguientes observaciones:

- El Dictamen propone crear aportes que resultan ser tributos parafiscales, que no cumplen con el requisito de solicitud del Poder Ejecutivo, previsto en el artículo 79 de la Constitución.
- No existe evidencia que respalde el problema público identificado y la eficacia de la solución propuesta. La falta de razonabilidad de la medida evidencia su carácter confiscatorio, contrario al artículo 74 de la Constitución.