Proyecto de Ley N° 2134/2021-CR

SILVIA MARIA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
26 MAYO 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 1:31 pm

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA MODIFICATORIA DE LA LEY 28965, LEY DE PROMOCIÓN PARA LA EXTRACCIÓN DE RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS ALTAMENTE MIGRATORIOS.

Los congresistas del grupo parlamentario ACCIÓN POPULAR que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República **SILVIA MONTEZA FACHO,** ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente fórmula legal:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28965, LEY DE PROMOCIÓN PARA LA EXTRACCIÓN DE RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS ALTAMENTE MIGRATORIOS

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar el artículo 1 de la ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por 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 en franquicia y depósito aduanero previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas.

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:

> "***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."*

DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y FINAL

Única. Aplicación de casos en trámite
Se establece que los procedimientos que 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 Administración Tributaria (SUNAT) o ante el Ministerio de la Producción (PRODUCE) tendrán la interpretación de la presente ley.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Vigencia
La presente Ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Segunda. Derogatoria
Se deroga o modifica, en su caso, las normas que se opongan a la presente Ley.

Por tanto:
Mando se publique y cumpla.

Lima, mayo de 2022

SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Wilson Soto Palacios

Elvis Vergara M.
Voceso

Elvis Vergara M.

Jorge Luis Flores Ancachi

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa propone solucionar la problemática existente respecto a la interpretación que realizan la Superintendencia Nacional de Aduanas y 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, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios.

1. ANTECEDENTES

Tenemos como antecedente a la promulgación de la ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios, lo siguiente:

- **Dictamen recaído en el proyecto de ley 732/2006-PE** emitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, así como en el Diario de los Debates, correspondiente a la Primera Legislatura Ordinaria de 2006 – Tomo III, 25.ª A SESIÓN (matinal). La ley 28965 surge con el objetivo de *"promover la extracción y procesamiento de los recursos hidrobiológicos de alta migración y oportunidad, tales como merlines, peces espada, tiburones y principalmente atunes".*

  En el marco del debate en mención, se señaló que debido a la carga impositiva que en ese momento se aplicaba a las actividades de extracción y venta en el país de recursos hidrobiológicos altamente migratorios capturados por embarcaciones pesqueras de bandera extranjera, dichas flotas sobre todo atuneras no descargaban su producto en el territorio nacional, lo cual originaba escases en el abastecimiento de materia prima para la producción industrial de conservas, entre otros, por parte de la industria pesquera nacional.

  Se sustentó que bajo el contexto de una industria atunera nacional carente de embarcaciones propias y con suficiente tonelaje de captura para el desarrollo de las actividades extractivas, era indispensable crear un mecanismo legal que promueva dicho abastecimiento por flotas extranjeras pero que cuenten con permiso de pesca incluso otorgado por el Perú.

  Por ello, se buscó mediante la ley 28965 que las embarcaciones pesqueras de bandera extranjera descarguen el recurso hidrobiológico en un puerto peruano, y que la industria nacional finalmente pueda contar con materia prima que le permita producir a mayor escala.

  El mecanismo legal dispuesto para efectos de lograr el objetivo antes señalado correspondió a "*permitir que a dichos recursos les sean aplicables los regímenes aduaneros previstos en la ley, como, por ejemplo, el régimen de importación temporal. Esto, con el fin de que todo el atún descargado en un puerto peruano*

sea considerado como un producto que ingresa, que va a ser procesado y que posteriormente se va a reexportar".

Según la Ley General de Aduanas el régimen de importación temporal puede ser autorizado a las mercancías extranjeras que ingresan al país con la suspensión del pago de los tributos de importación y recargos que correspondan, con el fin de ser utilizados en una actividad permitida para luego ser reexportados al exterior dentro de un plazo máximo de 18 meses.

Queda claro que la intención de la Ley 28965, estaba centrada en permitir el empleo de los regímenes aduaneros sin distinción a la captura de recursos hidrobiológicos por embarcaciones pesqueras de bandera extranjera con permiso otorgado, sin distinguir el área o zona territorial de captura, incluso en aguas peruanas.

La importación temporal es un régimen aduanero previsto en la ley para mercancías extranjeras y expresamente se permite su disposición para recursos capturados en aguas territoriales peruanas bajo las condiciones que señala el artículo 1° de dicha ley. Queda claro su alcance de esta manera.

2. PROBLEMÁTICA DE LA INTEPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 28965.

Al respecto, debemos precisar que el alcance e interpretación del artículo 1° de la ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios, ha tenido diversos pronunciamientos por parte de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y del Ministerio de la Producción (PRODUCE), los mismos que no han seguido una línea o criterio uniforme que permita brindar una predictibilidad para su aplicación correcta.

3. INFORMES EMITIDOS POR SUNAT Y PRODUCE[1]

Es así como pasamos a exponer a detalle las líneas de interpretación emitidas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), a través de la Intendencia Nacional Jurídico Aduanera, y del Ministerio de la Producción (PRODUCE), mediante la Dirección General de Políticas y Desarrollo:

- **Informe 067-2008-SUNAT/2B4000**

  Con relación al presente Informe emitido con fecha 04 de noviembre del 2008, la SUNAT inicia su análisis indicando que tanto la captura del recurso hidrobiológico realizada en cualquier zona del dominio marítimo del Perú o de las 200 millas, así como la captura de dicho recurso realizada fuera de dicho territorio, da lugar a la aplicación de la legislación aduanera nacional. No

[1] Informes extraídos de las páginas Web de SUNAT y PRODUCE, respectivamente.

obstante, dicho informe principalmente hace la siguiente distinción tomando como criterio **el lugar de captura** del recurso hidrobiológico:

- **Recursos hidrobiológicos que ingresan al territorio nacional luego de haber sido capturados fuera del dominio marítimo del Perú o de las 200 millas marítimas:** Bajo el presente escenario, según el Informe 067-2008-SUNAT/2B4000, se da al recurso hidrobiológico la naturaleza de mercancía proveniente del exterior, siendo que en virtud de ello podrán ser sometidas a los regímenes aduaneros de importación, tránsito, transbordo y depósito en aduana, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación aduanera.

- **Recurso hidrobiológico ha sido capturado dentro del dominio marítimo del Perú o de las 200 millas marinas:** Conforme a la presente arista, de acuerdo con el informe bajo comentario, se da al recurso hidrobiológico la naturaleza de mercancía nacional de libre circulación, siendo que dicho recurso puede ser materia de exportación conforme a lo previsto en la legislación aduanera.

  Bajo lo expuesto, es preciso tomar en consideración que, para efectos del informe materia de comentario, resultaba altamente relevante el **lugar de captura** del recurso hidrobiológico a efectos de determinar la naturaleza específica de dicho recurso (**extranjera o nacional**), y, por consiguiente, en base a ello determinar el régimen aduanero pertinente.

➢ **Informe 034-2015-PRODUCE/DGP**

El presente Informe de fecha 16 de abril de 2015 expedido por la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero de PRODUCE es emitido en virtud del Oficio 07-2014-SUNAT/5D1000 canalizado por la Gerencia Jurídico de la SUNAT a efectos de determinar los alcances del artículo 1° de la Ley 28965 y el artículo 8.4 del artículo 8° del Decreto Supremo N° 032-2003-PRODUCE[2]. De esta manera, en el marco de las conclusiones relevantes expuestas en el Informe N° 034-2015-PRODUCE/DGP, se encuentran principalmente la siguiente: *"Los recursos hidrobiológicos altamente migratorios calificados como tales por el Ministerio de la Producción, capturados en aguas internacionales (más allá de las 200 millas) por embarcaciones pesqueras de bandera extranjera con el permiso de pesca otorgado por el Perú u otros paises se consideran (para efectos tributarios) como mercancía extranjera (proveniente del exterior) a fin de aplicar la legislación aduanera nacional en lo que resulte pertinente".*

[2]"Decreto Supremo 032-2003-PRODUCE 8.4 Las capturas en aguas internacionales de atunes y especies afines que realicen las embarcaciones atuneras de bandera nacional y las embarcaciones pesqueras de bandera extranjera con permiso de pesca, serán consideradas como captura nacional".

- **Informe 001-2015-PRODUCE/DGP**

Posteriormente, con fecha 15 de setiembre de 2015, la Dirección General de Políticas y Desarrollo de PRODUCE emite el Informe N° 001-2015-PRODUCE/DGP, mediante el cual se señala expresamente que *"no corresponde al Ministerio de la Producción emitir pronunciamiento sobre la determinación de mercancía nacional o mercancía extranjera respecto de la captura de recursos hidrobiológicos efectuada en aguas internacionales, toda vez, que la Ley N° 28965 tiene como finalidad expresa establecer un régimen aduanero de exportación, cuya competencia le corresponde a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria".*

- **Informe 135-2015-SUNAT-5D1000**

El Informe 135-2015-SUNAT-5D1000 de fecha 20 de octubre del 2020, es expedido por la Gerencia Jurídico Aduanera de la SUNAT tomando como sustento y base los pronunciamientos emitidos por la Dirección General de Políticas y Desarrollo de PRODUCE dispuestos en el Informe 034-2015-PRODUCE/DGP e Informe 001-2015-PRODUCE/DGP, replicando expresamente las conclusiones dispuestas en los informes precedentes:

"a) Los recursos hidrobiológicos altamente migratorios calificados como tales por el Ministerio de la Producción, capturados en aguas internacionales (más allá de las 200 millas) por embarcaciones pesqueras de bandera extranjera con el permiso de pesca otorgado por el Perú u otros países ***se consideran (para efectos tributarios) como mercancía extranjera (proveniente del exterior) a fin de aplicar la legislación aduanera nacional en lo que resulte pertinente****".*

b) Los túnidos y otras especies altamente migratorias capturadas en aguas internacionales (más allá de las 200 millas) por embarcaciones pesqueras de bandera nacional no se encuentran dentro de los alcances de la ley 28965, por lo que se consideran mercancía nacional.

c) El artículo 1° de la ley 28965 no deroga lo establecido en el numeral 8.4 del Decreto Supremo 032-2003-PRODUCE, toda vez que los objetivos de las normas referidas son de naturaleza distinta.

d) El artículo 1° de la ley 28965 no resulta aplicable a las embarcaciones pesqueras de bandera nacional, siendo de aplicación sólo a las de bandera extranjera".

De lo anterior, debe advertirse que a través del Informe N° 135-2015-SUNAT-5D1000 se modificó el criterio establecido precedentemente por el Informe N° 067-2008-SUNAT/2B4000, puesto que en base al Informe N° 135-2015-

SUNAT-5D1000 se estableció que los recursos hidrobiológicos altamente migratorios, calificados como tales por PRODUCE, que hayan sido capturados en aguas internacionales se consideran para efectos tributarios como mercancía extranjera debiendo serles aplicables los regímenes aduaneros previstos en la normativa aduanera nacional.

- **Informe 271-2017-PRODUCE/DGPARPA-DPO**

Posteriormente, en el marco de una nueva evaluación técnica sobre la materia bajo comentario, PRODUCE emitió el Informe 271-2017-PRODUCE/DGPARPA-DPO del 08 de setiembre del 2017, a través del cual concluye taxativamente lo siguiente:

"a) Para el caso de embarcaciones pesqueras de bandera extranjera que hayan capturado recursos altamente migratorios fuera de aguas jurisdiccionales y que no cuentan con permiso de pesca nacional (o con permiso de otros países), se considera mercancía extranjera en todos sus extremos, así se hayan acogido o no a los beneficios de la ley 28965.

b) Para el caso de embarcaciones pesqueras de bandera extranjera premunidos con permiso de pesca nacional que hayan capturado recursos altamente migratorios dentro o fuera de aguas jurisdiccionales, se considera mercancía extranjera para el caso que se hayan acogido a los beneficios de la Ley 28965, y mercancía nacional en caso de no acogerse a los alcances de dicha ley, tal como lo dispone el numeral 8.4 del Decreto Supremo N° 032.2015-PRODUCE/DGP".

Nótese que dicho pronunciamiento, señala que un recurso hidrobiológico capturado fuera o dentro de las aguas jurisdiccionales por una embarcación pesquera de bandera extranjera que cuente con permiso de pesca nacional se considerará como mercancía extranjera **en tanto se haya acogido a los beneficios de la Ley 28965**, siendo este último punto un condicionante para que los recursos hidrobiológicos sean considerados como mercancía extranjera.

- **Informe 79-2019-SUNAT-340000**

Ahora bien, tomando en consideración el nuevo pronunciamiento de PRODUCE reflejado en el **Informe N° 271-2017-PRODUCE/DGPARPA-DPO**, la Intendencia Nacional Jurídico Aduanera (antes Gerencia Jurídico Aduanera) emitió el Informe N° 79-2019-SUNAT-340000 de fecha 17 de mayo del 2019, a través del cual se dejó sin efecto la conclusión a) del Informe N° 135-2015-SUNAT-5D1000, así como hizo suyas las conclusiones dispuestas en el referido informe emitido por PRODUCE.

- **Informe 433-2019-PRODUCE/DGPARPA-DPO**

Finalmente, con fecha posterior, a través del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, PRODUCE emitió el Informe 433-2019-PRODUCE/DGPARPA-DPO de fecha 30 de diciembre del 2019 en el marco de la cual se dispuso como principales conclusiones las siguientes:

"4.1. El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por DS 002-2017-PRODUCE, establece en su artículo 3.1 que, es competente en las materias de pesquería, acuicultura, industria, micro, pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción, desarrollo de cooperativas y parques industriales. En su artículo 3.2, establece que ejerce competencia de manera exclusiva en ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, acuicultura de mediana y gran empresa, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Asimismo, respecto de la innovación productiva y transferencia tecnológica en el ámbito de sus competencias.

4.2. Esta Dirección General, en el marco de sus competencias y funciones, deja sin efecto el contenido de los Informes N° 034-2015-PRODUCE/DGP y 271-2017-PRODUCE/DGPARPA-DPO, los que comprenden calificaciones de índole tributario y aduanero entre otros, excediendo los alcances y competencias legales del PRODUCE.

4.3 El artículo 1 de la Ley N° 28965, es de naturaleza autoaplicativo no requiriendo por lo tanto un desarrollo normativo; no encontrándose vinculado a lo previsto por el artículo 2 de la mencionada ley, no pudiendo por lo tanto implicarse éstos de forma recíproca. (...)"

Como se podrá apreciar en los párrafos anteriores, se ha desarrollado una serie de interpretaciones con diferentes matices por parte de la SUNAT y PRODUCE sobre el artículo 1° de la ley 28965, no contando hasta el momento con una interpretación uniforme, así por ejemplo PRODUCE a través del Informe 433-2019-PRODUCE/DGPARPA-DPO dejó sin efecto el Informe 271-2017-PRODUCE/DGPARPA-DPO, el cual brindaba sustento al Informe 79-2019-SUNAT-340000.

Se ha generado un alto grado de incertidumbre en perjuicio de los diferentes actores nacionales que participan en operaciones productivas con recursos hidrobiológicos altamente migratorios, que son capturados por embarcaciones pesqueras de bandera extranjera premunidos con permiso de pesca otorgado en el país o en el exterior y del cual adquieren dichos recursos para la producción nacional de conservas y otros usos de producción y comercialización en el país.

Es importante determinar que las embarcaciones pesqueras de bandera extranjera que se ocupan de la captura tengan reglas claras en la parte impositiva peruana sobre el porcentaje de recursos que capturan en aguas jurisdiccionales nacionales y que abastecen a compradores nacionales.

Los recursos hidrobiológicos capturados en la zona marítima de dominio del Estado peruano conforme al artículo 54 de la Constitución Política del Perú 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.

4. RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS ALTAMENTE MIGRATORIOS

Recursos hidrobiológicos altamente migratorios, mencionado presenta un rol fundamental en el contenido del artículo 1° de la ley 28965.

Ahora bien, es preciso remitirnos a lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto Supremo 002-2011-PRODUCE, reglamento de la ley 28965 a través del cual se brinda la siguiente definición: *"Se entiende por recursos hidrobiológicos altamente migratorios a aquellos que se encuentran contenidos en el numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Atún aprobado por el Decreto Supremo 032-2003-PRODUCE."*

Con base a lo dispuesto en el numeral 3.1 del artículo 3° del Decreto Supremo 032-2003-PRODUCE, identificamos que son recursos hidrobiológicos:

a) Thunnus albacares ("Atún aleta amarilla o Rabil")
b) Thunnus obesus ("Atún ojo grande o Patudo")
c) Thunnus thynnusorientalis ("Atún aleta azul")
d) Thunnus alalunga ("Albacora")
e) Katsuwonuspelamis ("Barrilete listado")
f) Auxisrochei ("Barrilete negro") y
g) Auxisthazard ("Barrilete negro o Melva")

Por consiguiente, se desprende de lo anterior que la aplicación del artículo 1° de la ley 28965 se encuentra **circunscrita** al recurso hidrobiológico: atún en sus diversos tipos, los cuales han sido calificados como tales por el Ministerio de la Producción vía 2° del Decreto Supremo, el 002-2011-PRODUCE, y numeral 3.1 del artículo 3° del Decreto Supremo 032-2003-PRODUCE.

5. PERMISOS DE PESCA

Para efectos de los permisos de pesca otorgados por el Perú, la obtención del permiso de pesca a embarcaciones de bandera extranjera se encuentra

regulada por la Ley General de Pesca aprobada por Decreto Ley 25977, su reglamento aprobado por Decreto Supremo 012-2001-PE, y de manera más específica para los efectos de la pesca del atún en el numeral 6.5.1 del artículo 6 del Decreto Supremo 032-2003-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Atún y modifican el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas.

Pues bien, la referencia al permiso de pesca otorgado por el Perú al cual alude el artículo 1° de la ley 28965, no es otro más que el permiso obtenido ante PRODUCE por las embarcaciones de bandera extranjera para desarrollar dicha actividad en estricto cumplimiento de los dispositivos legales citados; no obstante lo anterior, es importante resaltar que en la norma bajo análisis no sólo se hace alusión a los permisos de pesca otorgados en el Perú, sino también se menciona expresamente a los permisos otorgados por otros países, siendo entonces válido concluir que las embarcaciones de bandera extranjera que cuenten con permisos otorgados en otros país también se encuentran bajo el alcance del artículo 1° de la ley 28965 (siempre y cuando capturen recursos hidrobiológicos altamente migratorios, calificados como tales por el Ministerio de la Producción).

El artículo 1° de la ley 28965, dispone expresamente que *"independientemente de la zona de captura, les son de aplicación* (a los recursos hidrobiológicos altamente migratorios capturados por embarcaciones ...) *los regímenes aduaneros previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas"*, lo cual en mérito a una interpretación exegética del tenor precitado debe concluirse que para efectos de la aplicación de la norma materia de análisis resulta indiferente la zona de captura del recurso hidrobiológico altamente migratorio.

Para efectos de la aplicación de los regímenes dispuestos en la legislación aduanera sobre el recurso hidrobiológico altamente migratorio es irrelevante el territorio geográfico donde se produzca la captura de dicho recurso, pudiendo realizarse dicha captura dentro del dominio marítimo del Perú o de las 200 millas marinas o fuera del dominio marítimo del Perú o de las 200 millas marítimas, generándose los mismos efectos sobre dicha captura bajo lo dispuesto en el artículo 1° de la ley 28965.

En ese sentido, bajo lo anterior debe señalarse que, para efectos de la aplicación del artículo 1° de la ley 28965 no debe hacerse distinción o tratamiento diferenciado en base al lugar de captura del recurso hidrobiológico, puesto que la propia ley no ha previsto dicho tratamiento.

Finalmente, es preciso mencionar que cuando el artículo 1° de la ley 28965 establece que le serán aplicables a los recursos hidrobiológicos altamente migratorios los regímenes aduaneros previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, debe entenderse que la norma legitima que dicho recurso hidrobiológico deba ser sometido a cualquiera de los regímenes

aduaneros (tales como la admisión temporal para reexportación en el mismo estado o para perfeccionamiento pasivo, importación para el consumo, etc.), bajo elección del administrado, siendo que el texto de la norma no contiene alguna referencia o condicionante a un régimen aduanero específico.

Es claro que la norma bajo comentario presenta como principal finalidad que la industria atunera peruana pueda importar el recurso hidrobiológico extraída dentro o fuera de aguas peruanas por barcos de bandera extranjera premunidos de permiso de pesca peruano, como se verá a continuación.

Pues bien, habiéndose analizado los componentes y elementos del artículo 1° de la ley 28965, es pertinente realizar un análisis integral del mencionado dispositivo legal, para lo cual debe partirse de la identificación del objetivo principal de la mencionada Ley, el cual consiste en posibilitar que los recursos hidrobiológicos altamente migratorios capturados por naves de bandera extranjera dentro o fuera de aguas jurisdiccionales puedan destinarse a los regímenes aduaneros dispuestos en normativa aduanera, con la ulterior finalidad de que el atún descargado en puerto peruano sea considerado como un producto que ingresa para su posterior procesamiento y/o aprovechamiento por la industria atunera nacional.

6. DIAGNÓSTICO DE LA INDUSTRIA ATUNERA EN EL PERÚ

En la década de los 50 y 60 nuestro país fue una potencia atunera, gracias al apoyo de una legislación promotora, que permitía a las industrias peruanas procesar atún generando desarrollo para miles de familias peruanas. Esta época conocida como la época dorada de la actividad atunera peruana colapsó con la nacionalización y estatización de la industria atunera de capitales privados.

Después de varias décadas de aquella nefasta experiencia de la errada política del gobierno militar, en el año 2001 el Congreso de la República consciente de crear las condiciones legales que permitan el despegue de la industria atunera, se aprueba y promulga la ley 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[3].

En razón a la necesidad de buscar mecanismos que incentiven que la flota atunera extranjera, con o sin permiso de pesca, pueda descargar atún en puertos nacionales y con el objetivo de desarrollar la industria atunera ante la falta de flota nacional, en el año 2007 se promulga la ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios, cuya finalidad fue promover desembarques de atún y especies afines que captura dicha flota, ya sea que operen en aguas nacionales con permiso de pesca o de aquella que opera fuera de las 200 millas marinas y accede a puertos peruanos para

[3]Ley 27608.

desembarque en planta industrial pesquera nacional, en un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) de la carga en bodega[4].

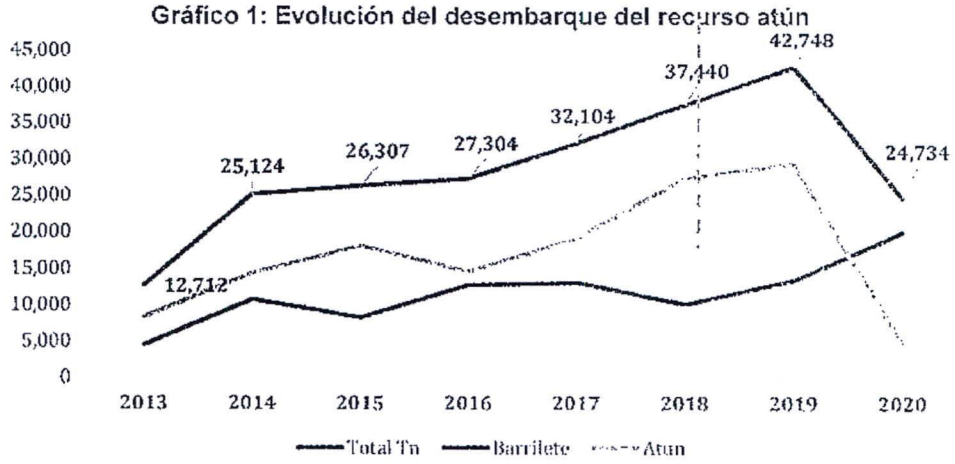
Como consecuencia de la aplicación de la Ley 28965, el resultado ha sido óptimo para la generación de puestos de trabajo formales, siendo así que del 2007 al 2018 los puestos de trabajo formales aumentaron de 500 a 17,500; asimismo, la cantidad de atún procesado en toneladas métricas se incrementó de 475 en el 2007 a 40,000 en el 2018; y las ventas totales en dólares se incrementaron de US$ 900,000 en el 2007 a US$ 123 millones en el 2018[5].

Como se puede apreciar en el párrafo precedente, los principales beneficios de la industria atunera, obtenidos con la aplicación de la ley 29965, han sido el crecimiento considerable de las ventas, y la generación de miles de empleos directos.

Se estima que por cada tonelada de capacidad de proceso que tenga una planta atunera, se genera alrededor de 6 puestos de trabajo directos, y dentro de los cuales destaca el empleo de la mano de obra femenina.

En el Gráfico 1, se puede apreciar que la evolución de desembarques del recurso atún fue ascendente y con muy buenas proyecciones hasta el año 2019, año en que empezaron los problemas de interpretación de la ley 28965.

Gráfico 1



Fuente: PRODUCE – Oficina de Estudios Económicos.

Las proyecciones de desembarque e industrialización del recurso atún son de importancia para la industria atunera nacional.

Ecuador, tiene la mayor cantidad de desembarque de este recurso, descarga al año más de 500,000 toneladas, y Tailandia país que tiene la mayor cantidad de descargas del mundo, descarga al año más de 700,000 toneladas y sin tener flota pesquera propia. El desarrollo de la industria atunera de esos países obedece estrictamente a

[4]Ley 28965.
[5]Cámara Peruana del Atún.

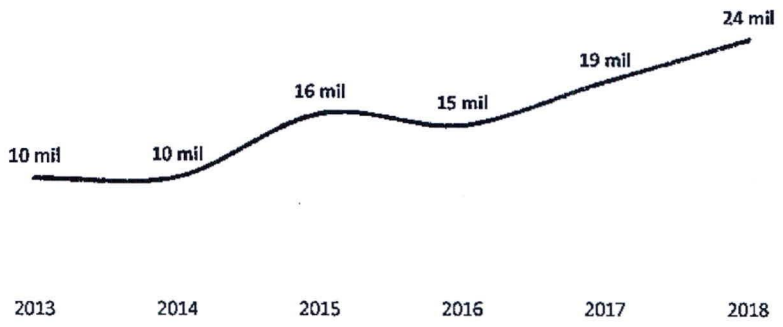
la aplicación de una política de incentivos y atracción de la flota pesquera extranjera a sus respectivos países.

Según el Ministerio de la Producción (PRODUCE) el desembarque del recurso atún por tipo de flota pesquera recepcionado por las plantas industriales, el 64% corresponde a la flota extranjera, y el 36% a la flota nacional. La flota pesquera extranjera está compuesta por 29 embarcaciones de bandera extranjera, y la flota pesquera nacional, cuenta con 18 embarcaciones, de las cuales solo 10 embarcaciones pesqueras nacionales están operativas[6].

En lo que concierne a la producción nacional de atún, con la aplicación de la Ley 28965, la industria atunera nacional ha tenido un crecimiento muy importante. En el Gráfico 2 se puede observar que entre los años 2013 y 2018 la producción nacional de conservas de atún aumentó de 10 mil toneladas a 24 mil toneladas, este aumento de la producción nacional de conservas de atún representa un crecimiento en promedio anual de 18.5%.

Gráfico 2

Producción nacional de atún en toneladas



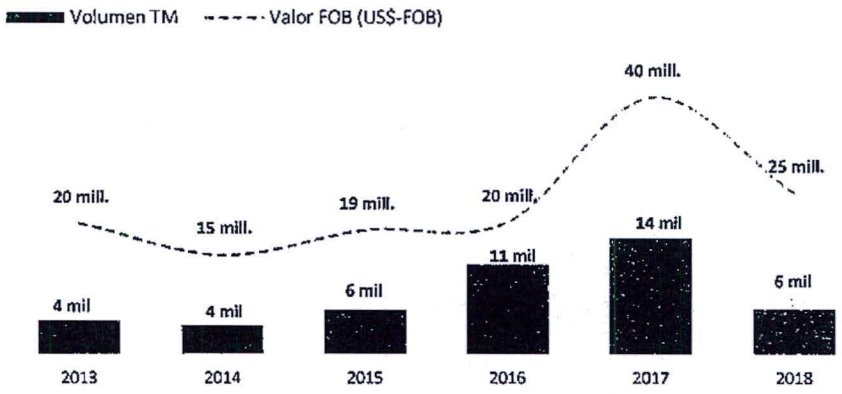
Fuente: PRODUCE.

Con respecto a las exportaciones de atún, en el periodo 2013-2018, nuestro país exportó 8 mil toneladas de conservas de atún en promedio anual, lo que representó un ingreso de divisas de US$ 24 millones en promedio anual durante el periodo analizado (Gráfico 3).

[6]Oficina General de Evaluación de Impacto, Estadística y Estudios Económicos -PRODUCE.

Gráfico 3

Exportaciones Peruanas de atún



Fuente: PRODUCE

Las estadísticas muestran que con la aplicación de la ley 28965, el crecimiento de la industria atunera nacional ha sido ascendente y sostenida, dicho crecimiento se ve reflejado en el aumento de la producción de conservas de atún, cuyo crecimiento en promedio anual fue del orden de 18.5% en el periodo 2013-2018.

Se evidencia, que el desarrollo de la industria atunera nacional obedece a la aplicación de una política de incentivos que permitan la atracción de la flota pesquera extranjera.

7. MESAS DE TRABAJO

Para la elaboración de la presente iniciativa legislativa, que propone modificar el artículo 1 de la ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios, se han realizado dos mesas técnicas de trabajo, donde participaron funcionarios del Poder Ejecutivo, representantes de las asociaciones, representantes de los sindicatos, los mismos que detallamos a continuación:

- Ministerio de la Producción – PRODUCE
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT
- Cámara Peruana del Atún
- Sociedad Nacional de Industrias – SNI
- Sindicato de Pescadores Atuneros del Litoral Peruano Puerto de Paita

8. OPINIONES REMITIDOS POR ENTIDADES RELACIONADOS A LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Mediante Oficio N° 00000166-2022-PRODUCE/DM, se remite Informe N° 00000192-2022-Produce/DPO, elaborado por la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción (PRODUCE), en el cual se detalla las conclusiones siguientes:

"(...)

4.4 Sin perjuicio de lo señalado líneas arriba, la formula legislativa remitida para revisión se encuentra acorde con los objetivos del artículo 2 del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Atún (ROP del Atún), aprobado por el Decreto Supremo 032-2003-PRODUCE y modificatorias; en especial el señalado en el numeral 2.37 del referido artículo 2.

4.5 Asimismo, la propuesta normativa, se encuentra acorde al numeral 1.18 del artículo 1 del ROP del Atún; ello considerando que la Ley N° 28965 tuvo como finalidad el incentivar el ingreso de embarcaciones pesqueras de bandera extranjera que extraen el recurso atún, para que descarguen el 30% de la carga de su bodega, lo cual impulsaría a la industria nacional de procesamiento de recursos hidrobiológicos; es decir se llevó a cabo una actividad de fomento por parte del Estado (descrita por la doctrina nacional y extranjera), orientada al eventual ingreso de divisas y generación de puestos de empleo para la actividad industrial nacional.

4.6 Además de ello, la formula legislativa materia de revisión es concordante con la Ley N° 30788, la cual a través de su artículo 1 declara de interés nacional el incentivo al desarrollo de la industria atunera en el país, tanto en su fase de extracción, definida en base a la cuota sostenible, como de procesamiento, a fin de promover la competitividad, hacer viable el incremento de la producción exportable con valor agregado y promover el consumo interno.

(...)"

Mediante Carta S/N, El Comité de Pesca y Acuicultura de la Sociedad Nacional de Industrias – SNI, remite sus comentarios y sugerencias, en relación con la redacción que modifica el artículo 1 de la Ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, no vulnera norma alguna, en tanto que se propone la precisión respeto a la interpretación normativa, a través de la modificatoria del

artículo 1 de la ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios.

En ese sentido, la propuesta legislativa, se incorporará al ordenamiento jurídico como una nueva norma.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley que propone la modificatoria del artículo 1 de la ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios, trae como beneficio lo siguiente:

- Permitirá recuperar el crecimiento de la industria atunera nacional, promoviendo a su vez el fortalecimiento de la cadena productiva de dicho sector, generando la formalización de los trabajadores, que se vio incrementado en los períodos 2007 al 2018, de 500 a 17,500 trabajadores.
- Crecimiento en la dinámica económica del sector pesquero.
- Uniformizar criterios que realizan la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE), respecto a la línea interpretativa precisa del artículo 1 de la ley 28965, ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa guarda relación con las Políticas de Estado:

Política de Estado 1. Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho
Política de Estado 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
Política de Estado 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

Lima, mayo de 2022.