



Comisión de Transportes y Comunicaciones

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Segunda Legislatura

Señora presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, el Proyecto de Ley 3852/2022-CR, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Luis Ángel Aragón Carreño, por el que propone la **Ley de reactivación del transporte aeronáutico**.

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad, en la décimo segunda sesión ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, realizada en la ciudad de Lima, el 2 de junio de 2025.

Votaron a favor los congresistas Hilda Marleny Portero López, Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez, Nilza Merly Chacón Trujillo, Segundo Héctor Acuña Peralta, Guido Bellido Ugarte, Raúl Felipe Doroteo Carbajo, Hamlet Echevarría Rodríguez, Alex Randu Flores Ramírez, Mery Eliana Infantes Castañeda, Jeny Luz López Morales, Karol Ivett Paredes Fonseca, Kelly Portalatino Avalos, Cheryl Trigozo Reátegui, Héctor Valer Pinto y Jorge Arturo Zeballos Aponte. La congresista Vivian Olivos Martínez votó a favor después que se cerró la votación.

Presentaron licencia los congresistas Oscar Zea Choquechambi y Segundo Toribio Montalvo Cubas.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

1. El Proyecto de Ley 3852/2022-CR, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Luis Ángel Aragón, que propone la Ley de reactivación del transporte aeronáutico, fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 28 de diciembre de 2022 y fue decretado a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como segunda comisión dictaminadora el 8 de mayo de 2023. La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera es la primera comisión dictaminadora.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

2. El Proyecto de Ley 3852/2022-CR consta de doce artículos y una disposición complementaria

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

final.

- El **artículo 1** define el propósito de la ley como la reactivación del transporte aéreo mediante la implementación de un Régimen de Aplazamiento y Fraccionamiento -RAF AÉREO para las deudas tributarias administradas por la Superintendencia de Administración Tributaria -SUNAT y por el Seguro Social de Salud- EsSalud. Este mecanismo busca mitigar los efectos de las restricciones impuestas durante la pandemia por COVID-19.
- El **artículo 2** especifica que podrán acogerse al régimen las empresas de transporte aéreo establecidas en Perú y las sucursales domiciliadas en el país de aerolíneas extranjeras, siempre que tengan deudas tributarias que cumplan con los criterios definidos en el artículo 3.
- El **artículo 3** detalla cuáles son las deudas tributarias elegibles para este régimen, indicando que deben ser aquellas administradas por la SUNAT y exigibles al momento de presentar la solicitud de acogimiento.
- El **artículo 4** establece los plazos máximos para los pagos: i) **Solo aplazamiento**: hasta 12 meses; ii) **Aplazamiento y fraccionamiento**: hasta 12 meses de aplazamiento y hasta 24 meses de fraccionamiento; y iii) **Solo fraccionamiento**: hasta 36 meses.
- El **artículo 5** determina que la tasa de interés aplicable será el **30% de la Tasa de Interés Moratorio (TIM)** vigente al momento de la entrada en vigencia de la ley. Esta tasa comenzará a aplicarse a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud de acogimiento.
- El **artículo 6** señala que las deudas acogidas se fraccionan en cuotas mensuales iguales, excepto la primera y la última. - Cada cuota incluye amortización e intereses del fraccionamiento. Los pagos pendientes se destinan primero a intereses moratorios y luego al saldo de la cuota impaga. La amortización prioriza pagos sin garantía, seguidos de pagos con hipoteca y carta fianza. El vencimiento de cada cuota es el último día hábil del mes, con reglas distintas para fraccionamiento y aplazamiento. El monto mínimo de cada cuota es 5% de la UIT, excepto la última.
- El **artículo 7** dispone que se considera pago anticipado cuando excede el monto de la cuota mensual sin deudas impagas. Estos pagos reducen el saldo total, disminuyendo el número de cuotas o el monto de la última. No exime del pago de futuras cuotas.
- El **artículo 8** establece que la solicitud debe cumplir con las condiciones establecidas por la SUNAT. El plazo de presentación finalizaba el 31 de julio de 2023, con posibilidad de ampliación por decreto supremo. Se requieren solicitudes separadas para diferentes tipos de deuda: Tesoro Público, EsSalud y deudas aduaneras. El acogimiento de deudas en resoluciones de pago de la SUNAT debe cubrir toda la deuda contenida en estas. La

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

SUNAT tiene 45 días hábiles para resolver cada solicitud.

- El **artículo 9** dispone que la solicitud implica desistimiento automático de impugnaciones sobre las deudas incluidas. Si se aprueba, se da por concluido cualquier proceso judicial o administrativo relacionado. Se suspende la cobranza de la deuda desde la solicitud hasta la resolución. Si se deniega, la cobranza se reanuda, salvo impugnaciones de la decisión. No limita las facultades de fiscalización sobre deudas no verificadas previamente.
- El **artículo 10** establece que el deudor puede desistirse antes de que la SUNAT notifique la aprobación o denegación. La SUNAT acepta el desistimiento mediante resolución.
- El **artículo 11** señala que se pierde el beneficio si no se cumplen pagos en los plazos establecidos. Dos cuotas impagas consecutivas generan la pérdida del fraccionamiento. Si se incumple el pago del aplazamiento, se revoca el beneficio. No renovar garantías exigidas también conlleva la pérdida del régimen. La pérdida permite a la SUNAT ejecutar cobros coactivos y aplicar la Tasa de Interés Moratorio (TIM). Si necesitas más detalle sobre algún aspecto, dime en qué te gustaría profundizar.
- El **artículo 12**, referente a las garantías, señala que, si la deuda tributaria que constituye ingreso al Tesoro Público supera **120 UIT**, el solicitante deberá proporcionar garantías. Para deudas aseguradas con embargos en bienes inmuebles o depósitos, la garantía debe cubrir el exceso sobre ese umbral. Se deberá calcular el monto total de manera independiente para las deudas tributarias destinadas al Tesoro Público y a EsSalud. No obstante, excepcionalmente se permite el acogimiento sin garantía cuando la deuda supere **120 UIT**, siempre que el solicitante presente: i) **Flujo de caja** proyectado por un contador público colegiado que demuestre la viabilidad de los pagos; ii) **Declaración jurada** del gerente general expresando conformidad con el flujo de caja y compromiso de pago; y, iii) **Acuerdo de Junta General de Accionistas o Directorio**, cuando corresponda, aprobando el plan de pago.
- La Única Disposición Complementaria señala que, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se dictan las normas reglamentarias y complementarias necesarias para la correcta aplicación de lo dispuesto en la presente Ley.
- La **Exposición de Motivos** adjunta información sobre la caída del tráfico aéreo en 2020 y su recuperación en 2021. También enfatiza que los problemas de liquidez en el sector han dificultado el pago de tributos y que la exigencia de garantías según el artículo 36 del Código Tributario ha sido un obstáculo para que las aerolíneas accedan a beneficios tributarios. Por ello, el proyecto propone una flexibilización temporal con requisitos verificables.

III. MARCO NORMATIVO

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Código Tributario.
- Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú.
- Decreto Legislativo N° 1487, Decreto Legislativo que establece el Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento de las deudas tributarias administradas por la SUNAT.
- Ley N° 31103, Ley que declara de interés nacional la reactivación del Sector Turismo y establece medidas para su desarrollo sostenible.
- Reglamento de Aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda tributaria por tributos internos, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 161-2015/SUNAT.
- Decreto Supremo 144-2021-EF, Establecen como supuesto de excepción temporal a la aplicación del inciso b) del Artículo 36 del Código Tributario la posibilidad de la SUNAT de otorgar aplazamiento y/o fraccionamiento por el saldo de la deuda tributaria contenido en una resolución de pérdida del Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento (RAF), aprobado por el Decreto Legislativo N° 1487.
- Decreto Supremo N° 132-2007-EF, Decreto Supremo que establece en qué supuesto la SUNAT no aplicará el requisito del inciso b) del Artículo 36 del Código Tributario.
- Resolución de Superintendencia N° 190-2015/SUNAT.
- Resolución de Superintendencia N° 000087- 2021/SUNAT.
- Resolución de Superintendencia N° 000044-2021/SUNAT.

IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

4.1 Situación actual de la economía y de la actividad de transporte aéreo

3. Mediante Oficio N° 1591-2023-EF/10.01, el ministro de Economía y Finanzas remite a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República el Informe N° 0062-2023-EF/61.01, emitido por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, en el que se señala lo siguiente:
 - El sector económico y el transporte aéreo en el Perú han experimentado una recuperación progresiva tras la crisis de 2020 derivada de la pandemia por COVID-19, cuando el país sufrió una contracción del **11%**, la segunda mayor desde 1922. En 2021, la economía mostró un efecto rebote con un crecimiento del **13,3%**, impulsado por la flexibilización de restricciones, la vacunación y el incremento de la inversión privada. En 2022, la expansión continuó con un avance del **2,7%**, y el Banco central de Reserva del Perú -BCRP proyectó un crecimiento del **2,6% para 2023**. Las restricciones sanitarias en 2020 fueron un factor

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

clave en la caída económica, con el cierre de fronteras y la inmovilización social. Sin embargo, el **avance de la vacunación, que alcanzó más del 70% de cobertura**, y la eliminación de restricciones a los viajes aéreos han permitido la recuperación del sector. El transporte aéreo de pasajeros en el Perú ha mostrado signos de recuperación desde **2021 y 2022**, superando en varios meses el promedio anual. La **SUNAT reportó un crecimiento de ventas en el sector aéreo**, con un aumento interanual de **465% en enero de 2023**. El **BCRP señaló que el subsector transporte y almacenamiento creció un 2,4% en diciembre de 2022**, impulsado por el **transporte aéreo (+22,7%)** y el **transporte de pasajeros por carretera (+6,7%)**. Dado este contexto de recuperación económica y sanitaria, los fundamentos originales del proyecto de ley que apuntaban a mitigar el impacto de las restricciones de movilidad, resultan menos relevantes en el presente.

- La caída económica de 2020 se debió, en gran parte, a las medidas sanitarias implementadas por el Gobierno para proteger a la población. Estas incluyeron el cierre de fronteras y la inmovilización social obligatoria, mientras avanzaba el proceso de vacunación contra la COVID-19. Según el Ministerio de Salud, la vacunación ha alcanzado una cobertura superior al 70% en todo el país, lo que ha contribuido a la reactivación de la actividad económica.
- A nivel global, las restricciones de ingreso para los viajes aéreos han disminuido progresivamente. Según el rastreador de destinos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)¹, en enero de 2023, aproximadamente el 92% de los países ya no imponían restricciones a la entrada de vuelos comerciales. Esta tendencia ha impulsado la recuperación del tráfico aéreo, favoreciendo la actividad comercial tanto a nivel internacional como en el Perú, que también ha experimentado una reactivación en la llegada de viajeros.
- Según datos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo -MINCETUR², el tráfico aéreo de pasajeros experimentó una marcada reducción desde marzo de 2020 en vuelos nacionales e internacionales, y la actividad ha mostrado una recuperación gradual y sostenida. A partir de 2021 y 2022, las cifras interanuales han reflejado un crecimiento positivo, impulsado por el levantamiento de restricciones sociales y la reactivación económica tanto a nivel nacional como global, logrando superar en varios periodos el promedio anual previo a la crisis.
- Las estadísticas de comprobantes de pago electrónico de la SUNAT indican que el transporte aéreo registró niveles de ventas en 2021 y 2022 superiores a los de 2020, con

¹ Rastreador global de datos sobre restricciones a los viajes aéreos y requisitos relacionados con la salud que se exigen a los viajeros en los destinos.

² Perú: Compendio de cifras de turismo. Diciembre 2022. Véase en:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4095600/Compendio_Cifras_Turismo_Diciembre_2022.pdf?v=1675782179

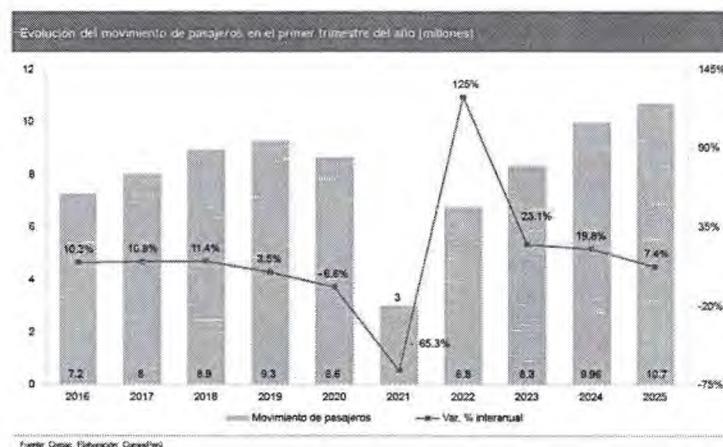
DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE AERONÁUTICO

un incremento interanual del **465% en enero de 2023**, reflejando una clara recuperación en la actividad económica del subsector. Por su parte, el BCRP reportó que el subsector de transporte y almacenamiento tuvo un crecimiento del **2,4% en diciembre de 2022**, impulsado principalmente por el aumento en el transporte aéreo (**22,7%**) y en el transporte de pasajeros por carretera (**6,7%**). Estos datos evidencian la progresiva reactivación del sector tras los efectos de la pandemia.

4. Además, según datos actualizados al 2025 proporcionados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial - Corpac³, el movimiento de pasajeros en aeropuertos peruanos ha superado los niveles prepandemia. En el primer trimestre de 2025, 10,7 millones de pasajeros se movilizaron por los aeropuertos del país, lo que representa un 7,4% más que en el mismo período de 2024 y un 15,5% más respecto a 2019, previo al impacto de la pandemia:

- Vuelos nacionales: Representaron el 71,7% del tráfico total (7,7 millones de pasajeros), con un incremento del 26,4% respecto a 2019.
- Vuelos internacionales: Alcanzaron 3 millones de pasajeros, aunque aún no han recuperado completamente los niveles prepandemia, con una contracción del 5,2% respecto a 2019.

5. Respecto de la infraestructura aeroportuaria, la inauguración del nuevo aeropuerto internacional programada para el 1 de junio de 2025 busca mejorar la conectividad aérea y la experiencia de los pasajeros. A continuación, se presenta un gráfico con la evolución del tráfico aéreo en Perú:



6. Por lo tanto, el contexto económico y sanitario actual es muy diferente al de los primeros meses de la pandemia de COVID-19. Dado que el proyecto de ley busca mitigar los efectos del

³ <https://www.comexperu.org.pe/articulo/movimiento-aereo-de-pasajeros-continua-en-aumento>

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

aislamiento y la inmovilización social obligatoria implementados en ese período, su justificación podría considerarse desactualizada, ya que las condiciones del transporte aéreo han mejorado significativamente y la recuperación del sector está en marcha.

7. Por otro lado, la Exposición de Motivos del proyecto de ley no proporciona evidencia concreta que demuestre que las empresas de transporte aéreo estén enfrentando dificultades financieras o tengan deudas tributarias superiores a 100 UIT que les impidan presentar cartas fianza a favor de la SUNAT para asegurar el pago de dichas deudas; no cuenten con otras formas de garantía, como hipotecas; o que sus bienes ya estén embargados a favor de la SUNAT, lo que haría innecesaria la exigencia de garantías adicionales.

4.2. Otorgamiento de fraccionamiento y/o aplazamiento tributario y de la exigencia de garantías

8. Según el Informe N° 0062-2023-EF/61.01, emitido por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas:
 - El artículo 36 del Código Tributario permite que la Administración Tributaria **conceda** aplazamiento y/o fraccionamiento para el pago de la deuda tributaria con carácter general, excepto en los casos de tributos retenidos o percibidos, siempre que el deudor cumpla con los requerimientos o garantías y con los siguientes requisitos: **a)** Que las deudas tributarias estén suficientemente garantizadas por carta fianza bancaria, hipoteca u otra garantía a juicio de la Administración Tributaria. De ser el caso, la Administración podrá conceder aplazamiento y/o fraccionamiento sin exigir garantías; y, **b)** Que las deudas tributarias no hayan sido materia de aplazamiento y/o fraccionamiento. Excepcionalmente mediante Decreto Supremo se podrá establecer los casos en los cuales no se aplique este requisito.
 - El artículo 10 del Reglamento de Aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda tributaria por tributos internos, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 161-2015/SUNAT, señala los supuestos en que el deudor tributario debe ofrecer y/u otorgar garantías, entre otros, cuando la deuda contenida en la solicitud de aplazamiento y/o fraccionamiento menos la cuota de acogimiento, respectivamente, sumada a los saldos pendientes de pago de los aplazamientos y/o fraccionamientos y/o refinanciamientos aprobados más los intereses correspondientes, supere las 100 UIT (S/ 495 000), el monto a garantizar es aquel correspondiente a la solicitud con la que se supera el monto de 100 UIT.
 - El artículo 11 del citado Reglamento señala que el deudor tributario debe ofrecer u otorgar garantías como carta fianza o hipoteca de primer rango, salvo en el caso de hipoteca de segundo o mayor rango, cuando la SUNAT tenga a su favor los rangos precedentes.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE AERONÁUTICO

- El numeral 12.5 del artículo 12 del Reglamento indica que, en el caso de deudas tributarias por las que la SUNAT hubiera trabado algún tipo de embargo, el deudor tributario puede ofrecer en garantía el bien embargado, siempre que sobre el mismo no exista otro gravamen, salvo hipoteca de primer u otro rango a favor de la SUNAT. En este caso, la garantía sustituye el embargo trabado.
- A través del Decreto Supremo 144-2021-EF, Decreto Supremo que establece en qué supuesto la SUNAT no aplicará el requisito del inciso b) del artículo 36 del Código Tributario, se modificó el Decreto Supremo N° 132-2007-EF13, estableciendo la posibilidad de que, por única vez y de forma temporal, los sujetos que hayan incurrido en pérdida del Régimen de aplazamiento y/o fraccionamiento -RAF tengan la oportunidad de regularizar su situación y acceder al aplazamiento y/o fraccionamiento particular previsto en el artículo 36 del Código Tributario, siempre que cumplan determinados requisitos, tales como la acreditación de la disminución de los ingresos netos mensuales, entre otros.
- Dicha modificación se dictó en atención a que, a la fecha de aprobación de la medida, se continuaba con la restricción de actividades económicas como medida asociada al estado de emergencia nacional por el brote de la COVID-19, situación que no se presenta hoy en día. Además, el RAF fue una medida de gran impacto que brindó a los contribuyentes y deudores tributarios facilidades de pago ante posibles dificultades de liquidez debido al impacto económico negativo de la crisis sanitaria. Así, se beneficiaron alrededor de 55 mil contribuyentes perceptores de rentas de tercera categoría de diferentes sectores económicos, acogidos a dicho fraccionamiento especial por un monto ascendente a S/ 2 158 millones.

Contribuyentes de 3ra categoría acogidos al RAF, 2020
(Soles)

Actividad económica	Cantidad de contribuyentes	Monto acogido	% part. monto acogido
Otros Servicios	26 129	957 659 043	44,4%
Minería e Hidrocarburos	425	361 180 822	16,7%
Comercio	16 458	336 107 951	15,6%
Construcción	4 689	271 747 498	12,6%
Manufactura	6 808	201 129 795	9,3%
Agropecuaria	586	20 781 974	1,0%
Pesca	135	9 707 535	0,4%
TOTAL	55 230	2 158 314 618	100%

Fuente: SUNAT.
Elaboración: MEF.

- A través de la Resolución de Superintendencia N° 000087- 2021/SUNAT, se modificó el Reglamento de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda tributaria por tributos internos,

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

a fin de otorgar, de manera excepcional, el beneficio, de aplazamiento y/o fraccionamiento, por el saldo de la deuda de tributos internos anteriormente acogida por el artículo 36 del Código Tributario.

- Mediante Resolución de Superintendencia N° 000044-2021/SUNAT, se dispuso la reducción de la Tasa de Interés Moratorio (TIM) aplicable a las deudas tributarias administradas por la SUNAT, registrándose así una TIM en moneda nacional actual inferior a años anteriores, permitiendo a los contribuyentes que se les facilite el acceso y pago de las deudas tributarias mediante este tipo de mecanismo.
9. De acuerdo con la normativa vigente antes señalada, actualmente, la SUNAT puede otorgar, con carácter particular, fraccionamiento y/o aplazamiento para el pago de la deuda tributaria, pudiendo el deudor –en caso su deuda supere las 100 UIT– optar por ofrecer una hipoteca o carta fianza. Por lo tanto, no es obligatorio que todos los contribuyentes que solicitan un fraccionamiento tributario garanticen su deuda tributaria con una carta fianza.
10. En tal sentido, las aerolíneas están en condición de acceder al fraccionamiento general del artículo 36 del Código Tributario y otorgar otras garantías que permitan asegurar a la SUNAT el cobro de la deuda tributaria. Cabe precisar que es necesario garantizar la deuda tributaria, debido a que, según el numeral 5 del inciso b) del artículo 119 del Código Tributario, la aprobación del aplazamiento y/o fraccionamiento suspende el procedimiento de cobranza coactiva, lo cual implica postergar la recaudación tributaria.

4.3. Falta de focalización de las actividades y sujetos beneficiarios del RAF AÉREO

11. En el Informe N° 0062-2023-EF/61.01, emitido por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, se precisa que el proyecto de ley señala que el RAF AÉREO está orientado a empresas de transporte aéreo domiciliadas en el Perú, así como a sucursales en Perú de empresas extranjeras del mismo rubro con deudas tributarias; en ese contexto, surgen ciertas dudas interpretativas, toda vez que no queda claro ¿qué se entiende específicamente por empresas de transporte aéreo?, ¿estas últimas se refieren solo a aquellas cuyo RUC declara como actividad principal la prestación del servicio de transporte aéreo, o incluye también a aquellas que, aunque ofrecen transporte aéreo, desarrollan otras actividades económicas al mismo tiempo?, entre otras imprecisiones.
12. Al respecto, la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, establece que la aviación civil abarca tanto la aviación comercial como la aviación general. Dentro de la aviación comercial, se incluyen el transporte aéreo, el transporte especial y el trabajo aéreo; mientras que la

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

aviación general comprende cualquier actividad aeronáutica civil no comercial. Asimismo, la ley define el servicio de transporte aéreo como el conjunto de actividades destinadas al traslado de personas o bienes por vía aérea, de un origen a un destino, a cambio de una retribución, salvo disposiciones particulares para el transporte especial y el trabajo aéreo. Cabe resaltar que dicho transporte puede ser regular o no regular, y puede operar a nivel nacional o internacional, incluyendo también el transporte de carga postal. Sin embargo, ninguna norma vigente ofrece una definición precisa sobre el alcance del "sector aeronáutico". En ese escenario, de aprobarse la medida, podría dar lugar a la extensión de beneficios tributarios a actividades ajenas al sector, lo que pondría en riesgo la eficiencia de la recaudación necesaria para hacer frente a la actual crisis económica.

13. Lo anterior es concordante con lo señalado en el Informe N° 0536-2023-MTC/08, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el sentido de que , *"el concepto de 'transporte aeronáutico' no existe, el término utilizado en la Ley N° 27261 es el "transporte aéreo"; motivo por el cual, dentro de los conceptos que denominan las actividades de aviación civil y que de acuerdo a la descripción de los sujetos beneficiarios serían las empresas de aviación comercial, amerita evaluar si todas esas actividades deben ser incluidas o solo las que sí requieran facilidades tributarias serían las que fueran otorgadas. En ese contexto, de acuerdo a lo indicado en el artículo 2 del proyecto de ley, son las empresas de transporte aéreo domiciliadas en el Perú, así como las sucursales domiciliadas en el Perú de empresas de transporte aéreo constituidas en el exterior que tengan las deudas tributarias indicadas en dicho proyecto de Ley, las que puedan acogerse a su deuda tributaria; sin embargo, el documento normativo adolece de argumentación por las que incluiría a las empresas de transporte aéreo domiciliadas en el país pero constituidas en el exterior, dado que si bien pueden existir razones a su favor, también debería ser materia de evaluación el beneficio que dichas sucursales puedan estar recibiendo de sus Estados de origen"*.

4.4. RAF, RAF TURISMO Y RAF AÉREO

14. Mediante Decreto Legislativo N° 1487, Decreto Legislativo que establece el Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento – RAF de las deudas tributarias administradas por la SUNAT que constituyan ingresos del Tesoro Público o de EsSalud, se busca mitigar el impacto en la economía nacional de las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatorio dispuestas en la declaratoria de estado de emergencia nacional, decretado frente a las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia de la COVID-19.
15. Además, la Ley N° 31103, Ley que declara de interés nacional la reactivación del Sector

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

Turismo y establece medidas para su desarrollo sostenible, reguló medidas para el estado de emergencia nacional por la propagación de la COVID-19, estableciendo un RAF TURISMO de las deudas tributarias administradas por la SUNAT que constituyan ingresos del Tesoro Público o de EsSalud, con el fin de coadyuvar a la reactivación económica, preservación y desarrollo sostenible del sector turismo, en el marco de la declaratoria de emergencia nacional por la COVID-19.

16. En ese contexto, el proyecto de ley propone aprobar el RAF AÉREO con requisitos y condiciones que, en su mayor parte, son similares al RAF y al RAF TURISMO, con algunas diferencias en desmedro de la recaudación⁴.
17. Sin perjuicio de lo anterior, actualmente, el sector aeronáutico puede acogerse a lo dispuesto en el Reglamento de Aplazamiento y/o Fraccionamiento de la Deuda Tributaria por Tributos Internos; por lo tanto, la creación de un RAF AÉREO de las deudas tributarias administradas por la SUNAT y por EsSalud resulta inviable e innecesaria. Asimismo, la medida es impertinente debido a que la coyuntura para la cual fue pensado ya no está vigente.

4.5. Costo fiscal del RAF AÉREO

18. Según el Informe N° 0062-2023-EF/61.01, emitido por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, la implementación del proyecto de ley implicaría un costo fiscal aproximado de S/ 541 millones correspondiente al efecto caja sobre la recaudación corriente, como resultado del aplazamiento y/o fraccionamiento del pago de deudas tributarias al Tesoro Público o de EsSalud.

4.6. Déficit financiero de EsSalud

⁴ El RAF permitió que las personas naturales y jurídicas cuyos ingresos hayan disminuido producto de la Covid-19 puedan aplazar y/o fraccionar el pago de sus deudas tributarias, exigibles al 31 de diciembre de 2020; por lo que, dado su ámbito de aplicación, las empresas de transporte aeronáutico también pudieron acogerse al RAF. El RAF – AÉREO plantea que las empresas de transporte aéreo domiciliadas en el Perú, así como, las sucursales domiciliadas en el Perú de empresas de transporte aéreo constituidas en el exterior, puedan aplazar y/o fraccionar el pago de sus deudas tributarias, debido a la falta de liquidez para el pago de la deuda tributaria de estas. Empero, no exige que esos sujetos deban demostrar la falta de liquidez para el pago de sus deudas tributarias o la disminución de ingresos o estar dentro de un umbral de ingresos netos anuales del último ejercicio que permita justificar acogerse al beneficio, como sí lo planteaba el RAF y RAF – TURISMO, respectivamente. El RAF – AÉREO solo exige el otorgamiento de garantías cuando el monto de la deuda tributaria exceda las 120 UIT; y, en caso no pueda ofrecerlas el deudor, éste deberá presentar cierta documentación, antes señalada, debiéndose presentar esta, en la forma y condiciones que establezca la SUNAT mediante resolución de superintendencia. Tanto el RAF como el RAF – TURISMO excluyeron a ciertos contribuyentes que estuvieran incurso en determinados supuestos de hecho, como las personas jurídicas con representantes que tengan sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada por delito tributario o aduanero, vigente a la fecha de presentación de la solicitud de acogimiento mientras que el RAF – AÉREO no excluye a estos sujetos.

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

19. Actualmente, EsSalud enfrenta un déficit financiero significativo, principalmente debido a la falta de aportaciones por parte de empleadores públicos y privados. Según información proporcionada por la propia entidad, al segundo trimestre de 2024, la deuda acumulada por incumplimiento en el pago de aportaciones asciende a aproximadamente S/ 5,373 millones. De esta suma, S/ 3,199 millones (59.5%) corresponden al sector privado y S/ 2,174 millones (40.5%) al sector público⁵.
20. El 83.9% de esta deuda se encuentra en cobranza coactiva, es decir, es exigible, mientras que el 16.1% restante está en procesos de impugnación, concursos, facilidades de pago y otros no exigibles⁶.
21. Además, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha advertido que EsSalud podría enfrentar déficits financieros a largo plazo debido a la falta de equilibrio entre ingresos y egresos. Este desequilibrio se ha visto agravado por reformas legislativas que han reducido los aportes al sistema, como la Ley Agraria, que limita la contribución de las agroexportadoras al 6% hasta 2028, en lugar del 9% previsto para 2025⁷.
22. En síntesis, el proyecto de ley resulta innecesario, inviable e inoportuno, por las siguientes razones:
- Actualmente, las empresas del sector aeronáutico tienen la posibilidad de acogerse a lo establecido en el artículo 36 del Código Tributario, lo que les permite solicitar el aplazamiento y/o fraccionamiento de sus deudas tributarias, beneficiándose de plazos más amplios y de una tasa de interés moratorio que, históricamente, ha sido más baja.
 - Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que, durante la pandemia por la COVID-19, se implementaron diversas medidas de alivio tributario (RAF y RAF TURISMO) dirigidas a mitigar el impacto económico ocasionado por la emergencia sanitaria, beneficiando a empresas de distintos tamaños y sectores, incluyendo las de transporte aéreo.
 - El escenario actual no es el mismo para el cual fue pensada la medida propuesta, toda vez que hubo una recuperación en la cantidad de pasajeros y niveles de ventas en la actividad de transporte aéreo.

⁵ https://www.cronicaviva.com.pe/entidades-publicas-y-privadas-deben-a-essalud-mas-de-s-5-mil-300-millones-por-aportaciones/?utm_source=chatgpt.com

⁶ https://elinformanteperu.com/index.php/2024/10/09/essalud-quiere-recuperar-s-5300-millones-en-deudas-por-aportaciones/?utm_source=chatgpt.com

⁷ https://quik.pe/essalud-busca-recuperar-s-5300-millones-en-deudas-por-aportaciones/?utm_source=chatgpt.com

⁸ https://larepublica.pe/economia/2023/12/24/oit-advierte-que-essalud-afronta-deficits-financieros-que-afectaran-la-calidad-de-servicios-1682280?utm_source=chatgpt.com

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

- El proyecto de ley es ambiguo en cuanto al ámbito de aplicación, porque no individualiza las actividades del sector aeronáutico a las que se aplicaría el RAF AÉREO.
- El RAF AÉREO no requiere que las empresas acrediten una situación de falta de liquidez o una reducción en sus ingresos, ni establece un umbral de ingresos netos anuales del último ejercicio como criterio para justificar el acceso al beneficio, a diferencia de lo contemplado en anteriores programas especiales de fraccionamiento. Asimismo, no se precisan condiciones que excluyan a determinados contribuyentes.
- La propuesta no contempla mecanismos que aseguren la recuperación de la deuda en caso de que no se cumpla con el requisito de falta de liquidez, lo que deja abierta la posibilidad de que la empresa deudora entre en proceso de cierre o cesación de actividades en el futuro, sin que se pueda cobrar la deuda.
- El costo fiscal aproximado de la medida es de S/ 541 millones. Asimismo, al segundo trimestre de 2024, la deuda acumulada por incumplimiento en el pago de aportaciones a EsSalud asciende aproximadamente a S/ 5,373 millones.

V. INHIBICIÓN

5.1 Comisiones Ordinarias

23. Sobre las comisiones ordinarias, el Reglamento del Congreso señala lo siguiente:

“Artículo 34.- Las Comisiones. Definición y reglas de conformación

Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas. (...).”

“Artículo 35.- Clases de Comisiones

Existen cuatro clases de Comisiones:

**DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA
LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE
AERONÁUTICO**

a) *Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:*

(...)

17. Presupuesto y Cuenta General de la República.

(...)

23. Transportes y Comunicaciones.

(...)"

5.2. Planes de Trabajo

24. El artículo 36 del Reglamento del Congreso señala que *"el Plan de Trabajo de la Comisión debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos Grupos Parlamentarios representados en la Comisión"*.
25. El Plan de Trabajo del Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025 de la Comisión de Transportes y Comunicaciones⁸, aprobado en sesión ordinaria del 9 de septiembre de 2024, en relación con el ámbito y especialidad señala lo siguiente: *"La Comisión de Transportes y Comunicaciones realiza sus funciones en los ámbitos del sector Transportes y Comunicaciones, incluyendo al ente rector del sector, sus unidades ejecutoras, sus programas, sus proyectos y la entidad supervisora y fiscalizadora del sector"*. Entre los objetivos generales, se señala: *"Legislar para promover e impulsar el desarrollo, ordenamiento y seguridad del transporte en todas sus modalidades, la ampliación y modernización de la infraestructura vial, ferroviaria, aérea, marítima y fluvial; así como la consolidación del desarrollo en telecomunicaciones, los sistemas de interconexión y la integración tecnológica, en concordancia con la legislación vigente, el Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa que apruebe el Congreso de la República"*. Finalmente, entre los objetivos específicos, se incluye: *"Legislar las materias comprendidas en los ejes temáticos de: transporte y terminales terrestres; transporte aéreo, aeropuertos y teleférico; transporte ferroviario y vías férrea; transporte marítimo y puertos; infraestructura vial; telefonía, internet y satélite; y concesiones viales, aeroportuarias y de terminales portuarios"*.

5.3. Sustento de la inhibición

⁸ https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Transportes/files/plan_de_trabajo_2024-2025_de_la_comisi%C3%B3n_de_transportes_y_comunicaciones.pdf



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2025 15:24:40-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2025 09:28:03-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Mery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2025 18:34:55-0500

Comisión de Transportes y Comunicaciones



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 15:54:35-0500

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE AERONÁUTICO

26. El contenido del proyecto de ley versa sobre materias económicas y financieras, específicamente, sobre la implementación de un régimen de aplazamiento y fraccionamiento, para las deudas tributarias administradas por la SUNAT y por EsSalud. Aun cuando la medida se aplicaría a las empresas del sector aeronáutico, ello no implica que la naturaleza de las medidas corresponda a las materias de competencia de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, toda vez que el análisis de fondo versa, en estricto, sobre la aplicación del Código Tributario y de medidas complementarias concernientes a principios generales, instituciones, procedimientos y normas del ordenamiento jurídico-tributario.

27. Sobre el particular, el literal c) del inciso 6 del artículo 70 del Reglamento del Congreso señala que "la inhibición de la Comisión [procede] por no tener competencia en la materia de la proposición". En tal sentido, a fin de no invadir competencias en la materia de estudio, análisis y decisión que corresponden por especialidad a otra(s) comisión(es) ordinaria(s) y, considerando que es deber de esta comisión concentrar sus esfuerzos en dictaminar los temas que corresponden a las materias de su competencia, resulta pertinente aplicar la figura reglamentaria de la inhibición.



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Mvian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2025 14:32:57-0500

VI. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso, la Comisión de Transportes y Comunicaciones recomienda **INHIBIRSE** de dictaminar el Proyecto de Ley 3852/2022-CR, que propone la Ley de reactivación del transporte aeronáutico.



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2025 12:07:35-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 16:49:34-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 16:54:31-0500

Bases de Cuenta

Sala de Comisión.
Lima, 2 de junio de 2025.



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Mery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/06/2025 10:21:35-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2025 18:36:49-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 09:51:38-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 15:23:41-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 12:29:31-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 10:32:01-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 18:02:41-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 14:59:38-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 12:21:24-0500

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre 3er piso, oficina 305

anexo 7818

MP Dictámenes

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: jueves, 12 de junio de 2025 10:13
Para: Amilcar Fidel Cabezas Solis; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 6fdb6e7d03ce7aaeb9fa1ad4e9000b11.pdf

[Solicitante]: acabezas@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 3852/2022-CR, QUE PROPONE UNA LEY DE REACTIVACIÓN DEL TRANSPORTE AERONÁUTICO. SE DEJA CONSTANCIA, SE ACORDO LA DISPENSA DE APROBACION DEL ACTA PARA PODER EJECUTAR LOS ACUERDOS APROBADOS.

[Fecha]: 2025-06-12 10:12:49

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.