



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

PEDRO FRANCKE BALLVÉ
MINISTRO

Lima,

13 DIC. 2021

OFICIO N° 1400-2021-EF/10.01

Señor

BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO

Presidente de la Comisión de Producción, Micro y
Pequeña Empresa y Cooperativas

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n

Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0343/2021-CR

Referencia : **Hoja de Ruta N° 138056-2021**
a) Oficio N° D001184-2021-PCM-SC
b) Oficio N° 00177-02-PL0343-2021-2022-CPMYPEYC-CR

Es grato dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), mediante el cual la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros remite la solicitud de su despacho el oficio de la referencia b), para que se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0343/2021-CR, que establece “Alertas Educativas” para las Micro y Pequeñas Empresas – MYPE.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 0102-2021-EF/61.01, elaborado por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

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

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

INFORME N° 0102 -2021-EF/61.01

Para : Señor
ALEX CONTRERAS MIRANDA
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 0343/2021-CR, Ley que establece "Alertas Educativas" para las Micro y Pequeñas Empresas - MYPE

Referencia : a) Oficio Múltiple N° D001184-2021-PCM-SC (HR N° 138056-2021)
b) Oficio N.° 000265-2021-SUNAT/700000 (HR 152477-2021)

Fecha : Lima, 30 de noviembre de 2021



Firmado Digitalmente por
CALLE CASTRO Zulema
Antuane FAU
20131370645 soft
Fecha: 30/11/2021
11:22:01 COT
Motivo: Doy V° B°

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al asunto y a los documentos de la referencia, a fin de señalar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Secretaría de Coordinación de la PCM traslada a este Ministerio la solicitud de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República que solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM la opinión sobre el Proyecto del Ley 0343/2021-CR, Ley que establece "Alertas Educativas" para las Micro y Pequeñas Empresas - MYPE (en adelante, el Proyecto de Ley).

1.2 A través del documento de la referencia b), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) remite su opinión técnica respecto del Proyecto de Ley¹.

II. ANÁLISIS

Opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos

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

¹ Sobre el particular, la SUNAT cumple con informar que el Proyecto de Ley es una actualización, sin cambio alguno, del Proyecto de Ley N° 626/2016-CR, respecto del cual dicha entidad emitió opinión mediante el Informe N° 052-2017-SUNAT/5D00000 que fuera remitido a este Ministerio con el Oficio N° 0073-2017-SUNAT/5D0000; por lo cual se ratifican en su opinión ahí vertida salvo en la inaplicabilidad durante el año 2017 de la sanciones emitidas por las infracciones previstas en los numerales 1, 2 y 5 del artículo 175, el numeral 1 del artículo 176 y el numeral 1 del artículo 177 del TUO del Código Tributario a los contribuyentes que se acogieron al Régimen MYPE Tributario, conforme a lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1269, al no ser pertinente a la fecha.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

- 2.1. Conforme al Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas², la Dirección General de Política de Ingresos Públicos es el órgano de línea del Ministerio encargado de evaluar, formular y proponer la política tributaria para simplificar, reestructurar y optimizar el sistema tributario y mejorar la recaudación de los diferentes niveles de gobierno; así como la política de ingresos públicos no tributarios provenientes de la explotación de recursos naturales y de impuestos destinados a los gobiernos regionales y locales. Asimismo, evalúa las cargas o prestaciones que establezca el Estado en el sector privado, cuyo efecto económico sea análogo o similar al causado por los tributos. Depende del Despacho Viceministerial de Economía.
- 2.2. En ese sentido, la opinión que emite esta Dirección General se enmarca únicamente en los extremos referidos a materia tributaria.

B. Del Proyecto de Ley

- 2.3. De acuerdo con el artículo 1 del Proyecto de Ley, este tiene por como objetivo establecer sanciones denominadas "alertas educativas" para las Micro y Pequeñas empresas reguladas de conformidad con el artículo 11 de la Ley N° 30056, que se encuentren en los regímenes tributarios RUS, RER o Régimen General, con la finalidad de reducir el incumplimiento tributario mediante aprendizajes específicos, y promover la cultura tributaria. Al respecto, cabe mencionar que la propuesta omite mencionar al Régimen MYPE tributario.
- 2.4. Para cumplir con el mencionado objetivo, el Proyecto de Ley plantea modificar los artículos 165 y 180 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-2013-EF, en los siguientes términos:

"Artículo 165.- DETERMINACIÓN DE LA INFRACCIÓN, TIPOS DE SANCIONES Y AGENTES FISCALIZADORES

La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente con pena pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes y suspensión de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones vigentes otorgadas por entidades del Estado para el desempeño de actividades o servicios públicos. **También procede sancionar mediante "alertas educativas" en los supuestos y las condiciones establecidas en el artículo 180.2 del presente Código.**

(...)."

² Aprobado por Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

"Artículo 180.- TIPOS DE SANCIONES

1. (...)

2. En el control por cumplimiento de obligaciones tributarias de las Micro y Pequeñas empresas definidas en la Ley N° 30056 e independientemente del régimen tributario en el que se encuentren, ante la primera infracción detectada por la SUNAT o incurrida y no detectada corresponde aplicar, con antelación a cualquier otra sanción, una "alerta educativa", la que procede una sola vez por cada tipo de infracción tributaria formal o sustancial establecida en el artículo 172 del Código.

Mediante Resolución de Superintendencia la SUNAT establece las "alertas educativas", entendidas éstas como acciones que implican una capacitación directa y eficiente, en el marco de la formación y creación de cultura tributaria, con la finalidad de reducir el incumplimiento tributario, coadyuvar al desarrollo de las competencias específicas y mejorar la eficiencia en la gestión empresarial de la Micro y Pequeña empresa, así como contribuir al aprendizaje específico respecto del tipo de infracción detectada o incurrida y no detectada. Las "alertas educativas" pueden consistir en la asistencia a una charla o capacitación en el local de la SUNAT que se designe, la impartición por la SUNAT de charla o capacitación en el local de la Micro o Pequeña empresa, la entrega de material instructivo que explique el tipo de infracción, y todo otro mecanismo educativo idóneo.

No procede aplicar "alertas educativas" a las Micro y Pequeñas empresas que tengan como titular o socios a personas que hubieran sido condenados por delitos tributarios.

Las "alertas educativas" son aplicadas por SUNAT antes de las facultades de gradualidad y discrecionalidad establecidas en el artículo 166 del Código.

(...).

2.5. Finalmente, el mencionado Proyecto de Ley, en su única disposición complementaria transitoria establece que la norma se aplica aun en el caso de



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFCHIC



3

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

infracciones detectadas por la SUNAT antes del inicio de su vigencia, siempre y cuando no haya sido emitida la notificación.

C. Las sanciones en el Derecho y en el Código Tributario

- 2.6. El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), organismo referente internacional en temas de administración tributaria, establece en su modelo de Código Tributario³ del año 2015 artículo 165° como sanciones aplicables a las infracciones tributarias a las: (i) multas; (ii) el comiso y (iii) la clausura temporal de establecimiento.
- 2.7. El Código Tributario peruano mantiene la orientación general del modelo del CIAT al listar las sanciones del tipo punitivo que serán aplicables ante la comisión de infracciones tributarias.
- 2.8. El Código Tributario peruano en su artículo 164° define a la infracción tributaria como "toda acción u omisión que importe la violación de normas tributarias".

Asimismo, una vez determinada la infracción, se establece que ésta será sancionada administrativamente con: penas pecuniarias (multas), comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes y suspensión de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones vigentes otorgadas por entidades del Estado para el desempeño de actividades o servicios públicos.

D. La "alerta educativa" como sanción positiva

- 2.9. El Proyecto de Ley propone modificar el Código Tributario a fin de incorporar un nuevo tipo de sanción, una "sanción positiva" denominada "alerta educativa" para las MYPE (micro y pequeñas empresas) que resultaría aplicable por "*una sola vez por cada tipo de infracción formal o sustancial establecida en el artículo 172⁴ del Código*"; es decir, ante el incumplimiento de una norma tributaria (disposición obligatoria) por parte del contribuyente, se le aplicará una sanción denominada "alerta educativa" consistente en asistir a una capacitación directa y eficiente con la finalidad de reducir el incumplimiento tributario.
- 2.10. De acuerdo a la doctrina las sanciones pueden tener dos formas, las punitivas o las premiales; las punitivas cumplen con una función represora de conductas consideradas indeseadas para la sociedad, mientras que las premiales⁵ buscan inducir o incentivar comportamientos en la dirección de los fines pretendidos.

³ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

⁴ Artículo que desarrolla los tipos de infracciones tributarias que se originan ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

⁵ Las sanciones premiales o "positivas" refuerzan el cumplimiento de un deber a través de premios o incentivos, entendidos estos como las promesas de cosas que se estiman generalmente como atractivas a través de las cuales se pretende alcanzar un objetivo.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

- 2.11. Así, "en términos lógicos, las reglas sancionadoras premiales no derivan de reglas dispositivas obligatorias o prohibitivas, como acontece con las sanciones punitivas, sino de facultades. Reglas que facultan conductas del ciudadano, lo premian cuando éste opta por la acción positivamente valorada por el legislador"⁶; es decir, en las sanciones premiales, el sujeto que opta por cumplir la conducta incentivada por el legislador, obtendrá un "beneficio".
- 2.12. En otras palabras, las "sanciones positivas" son aquellas que refuerzan el cumplimiento de un deber con un incentivo. Siendo ello así, la incorporación de las alertas educativas en el esquema propuesto en el Proyecto de Ley, sustentada en la noción doctrinaria de "sanción positiva" no procede puesto que estas no responden a lo señalado por los diversos autores que propugnan la mencionada tesis, pues no califican como incentivo o premio al cumplimiento de una obligación sino por el contrario se propone que estas sean aplicadas cuando las MYPE incumplan con sus obligaciones tributarias formales.
- 2.13. En tal sentido, lo señalado en la exposición de motivos sobre la sanción administrativa y los principios que son aplicables a ellas, no guarda relación con la propuesta.
- 2.14. De otro lado, cabe resaltar que actualmente a fin de promover el cumplimiento tributario la SUNAT realiza actividades de difusión sobre el alcance de las normas tributarias, entre otras, a través del dictado de charlas a nivel nacional dirigidas a todos los contribuyentes, ello en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 84° del Código Tributario que establece como obligación de la Administración Tributaria, la orientación al contribuyente, así como proporcionar información verbal, educación y asistencia al contribuyente, para lo cual podrá desarrollar, incluso medidas administrativas para orientar al contribuyente sobre conductas elusivas perseguibles.

E. De las sanciones mediante capacitaciones en Chile

- 2.15. El Proyecto de Ley presenta como ejemplo de sanciones mediante capacitaciones en Latinoamérica, al desarrollado en el numeral 3 del artículo 165° del Código Tributario Chileno⁷, modificado por la Ley N° 20.780⁸ el cual ha previsto que las MiPYME chilenas podrán por única vez solicitar la sustitución de la multa respectiva a cambio de la participación obligatoria del contribuyente o su representante en programas de capacitación en materias tributarias impartidos por el Servicio de Impuestos Internos de Chile, de manera presencial o a distancia.

⁶ CARVALHO, Cristiano. Sanciones tributarias. Una visión estructuralista y funcionalista del Derecho. 2015. Revista Peruana de Derecho Tributario. Año 8. Número 19. Lima. p.7.

⁷ Aprobado por Decreto Ley N° 830 y normas modificatorias.

⁸ Publicada el 29.04.2014. Vigente la norma a partir del 30.09.2015





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

Asimismo, no es para la generalidad de infracciones, sino solamente aplicables a las infracciones previstas en el artículo 97, incisos 1°, 2°, 3°, 15°, 19° y 21°, que se refieren a: (i) el retardo u omisión en la presentación de declaraciones, informes o solicitudes de inscripciones en roles o registros obligatorios, que no constituyan la base inmediata para la determinación o liquidación de un impuesto; (ii) el retardo u omisión en la presentación de declaraciones o informes, que constituyan la base inmediata para la determinación o liquidación de un impuesto; (iii) la declaración incompleta o errónea, la omisión de balances o documentos anexos a la declaración o la presentación incompleta de éstos, que pueden inducir a la liquidación de un impuesto inferior al que corresponda; (iv) el incumplimiento de la obligación de exigir el otorgamiento de la factura o boleta, en su caso, y de retirarla del local o establecimiento del emisor; (v) La no comparecencia injustificada ante el Servicio Internos de Chile, entre otros.

En ese sentido, la propuesta no debería incluir sanciones que involucran infracciones graves sólo porque el infractor sea una MYPE⁹, como es el caso de conductas fraudulentas, de resistencia a las labores de control de la administración tributaria o perjuicios a terceros como retenciones efectuadas no pagadas. Tampoco debería aplicarse cuando el contribuyente no ha subsanado el comportamiento que da lugar a la infracción.

2.16. El referido artículo también establece que tal sustitución deberá ser solicitada por la MiPYME y si no se diera cumplimiento a la obligación de asistencia y aprobación de los programas de capacitación o si habiéndose dado cumplimiento incurre nuevamente, dentro del plazo de tres años contado desde la solicitud de sustitución en las mismas conductas que motivaron la infracción, se aplicará la multa originalmente sustituida, incrementada hasta en un 25%.

2.17. Lo regulado en el Código Tributario chileno dista mucho de la propuesta contenida en el Proyecto de Ley, por las siguientes razones:

- En el Código Tributario chileno se aplica la sustitución sólo para algunas infracciones; mientras que el Proyecto de Ley plantea que la "alerta educativa" se aplique a todas las infracciones tributarias que regula nuestro Código Tributario, incluso aquellas infracciones graves que involucran conductas fraudulentas.
- La sustitución de las multas por capacitación en materia tributaria contemplada en el Código Tributario Chileno, sólo es de aplicación a solicitud del propio contribuyente, y no de manera automática como se plantea en el Proyecto de Ley.

⁹ Por ejemplo: no registrar ingresos, rentas o patrimonios; la utilización de comprobantes falsos o adulterados para respaldar las anotaciones en libros o registros; ocultar o destruir bienes, libros o registros contables; impedir que funcionarios de la administración tributaria realicen inspecciones, entre otros.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

- La solicitud de sustitución sólo procede ante multas notificadas al contribuyente, mientras que, en el Proyecto de Ley, se plantea que la "alerta educativa" se aplique antes de cualquier tipo de sanciones administrativas (cierre, multa, comiso, internamiento de vehículo, suspensión de licencias, etc.).
- La sustitución de las multas por capacitación se encuentra desarrollada dentro del título en el que se regulan los procedimientos especiales para la aplicación de ciertas multas, y no como un nuevo tipo de sanción administrativa como se propone en el Proyecto de Ley.
- El Código Tributario chileno ante el incumplimiento de la "alerta educativa" establece una multa más gravosa (25% adicional), mientras que el presente Proyecto de Ley no señala las medidas que aseguren el cumplimiento de la "alerta educativa" ni las consecuencias que acarrearían su eventual incumplimiento.
- Las capacitaciones en Chile no son lo que el proyecto denomina "sanción positiva", son la sustitución de una sanción por la participación en un programa de capacitación.

2.18. En ese sentido, este antecedente no sustenta la medida propuesta.

F. La gradualidad de sanciones y el antecedente de la "sanción educativa" en el Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito¹⁰

2.19. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley se menciona como sustento que el sistema de sanciones en el Código de Tránsito ha incorporado a las capacitaciones como una sanción positiva en el derecho administrativo sancionador peruano.

2.20. Al respecto se cumple con señalar que dicha afirmación no corresponde, toda vez que la asistencia a los referidos cursos y al taller a los que se aluden en el referido Código, no constituyen una sanción alternativa sino un elemento para establecer la reducción de puntos, la cual sí es una sanción, toda vez que:

- El numeral 4 del artículo 313° del Código de Tránsito señala que habrá reducción de puntos cuando el conductor con licencia de conducir hábil que no haya acumulado cien (100) puntos firmes y que no haya sido pasible de sanción no pecuniaria directa, podrá reducir treinta (30) puntos del Sistema de Control de Licencias por Conducir por Puntos, previa acreditación de haber aprobado el Curso de Seguridad Vial para Conductores, conforme a lo establecido en el Reglamento del Sistema de Control de Licencias de Conducir por Puntos.

¹⁰ Cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N.° 016-2009-MTC, publicado el 22.4.2009 y normas modificatorias. En adelante, "Código de Tránsito".





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

G. De las infracciones comprendidas en los alcances del Proyecto de Ley

- 2.21. El Proyecto de Ley señala que las alertas educativas proceden una sola vez por cada tipo de infracción tributaria formal o sustancial establecida en el artículo 172° del Código Tributario. Sin embargo, las conductas que constituyen infracción tributaria son aquellas contenidas en los numerales de los artículos del 173° al 178° del Código Tributario.
- 2.22. Ahora bien, asumiendo que cuando se propone que las alertas educativas procedan una sola vez por cada tipo de infracción tributaria, se entiende a las tipificadas en los artículos 173°, 174°, 175°, 176°, 177° y 178° del Código Tributario, cabe destacar que el proyecto no considera, por ejemplo, que infracciones como las contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 175° o en los numerales 2, 4, 16 y 17 del artículo 177° denotan una conducta especialmente grave o de resistencia a las labores de control de la administración tributaria respecto de las cuales, no se justifica un tratamiento como el propuesto. Así, se permitiría que el no registrar ingresos, rentas o patrimonios; la utilización de comprobantes falsos o adulterados para respaldar las anotaciones en libros o registros; ocultar o destruir bienes, libros o registros contables; reabrir indebidamente el local, establecimiento u oficina de profesionales independientes sobre cuales se haya impuesto la sanción de cierre temporal o impedir que funcionarios de la administración tributaria realicen inspecciones, sean conductas que no produzcan ninguna afectación a los sujetos que la cometen.

H. Aplicación de las sanciones en nuestro sistema tributario

- 2.23. Según el primer párrafo del artículo 165° del Código Tributario, una vez determinada la infracción tributaria en forma objetiva, corresponde evaluar que sanción administrativa aplicar: pena pecuniaria, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, etc.
- 2.24. Asimismo, el artículo 166° del citado texto establece que la Administración Tributaria tiene la facultad discrecional de determinar y sancionar administrativamente las infracciones tributarias.
- 2.25. En virtud de la citada facultad discrecional, la Administración Tributaria también puede aplicar gradualmente las sanciones por infracciones tributarias, en la forma y condiciones que ella establezca, mediante Resolución de Superintendencia o norma de rango similar; y que, para efecto de graduar las sanciones, la Administración Tributaria se encuentra facultada para fijar, mediante el mismo tipo de norma, los parámetros o criterios objetivos que correspondan.
- 2.26. Así, *"La discrecionalidad de la facultad sancionadora otorga un margen de actuación libre a la Administración Tributaria, para la adopción de decisiones basadas en el uso de criterios distintos a los estrictamente jurídicos, tales como*





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

juicios de oportunidad o conveniencia, aspectos políticos, técnicos, económicos, sociales o de mera organización administrativa. Así la discrecionalidad permite a la Administración Tributaria, sancionar aquellas conductas que, según el contexto en que se hayan producido, merezcan una sanción que desalienten el incumplimiento o incremente el nivel de cumplimiento actual, y por el contrario, abstenerse de hacerlo, en los supuestos en que por el contexto no sea adecuado u oportuno sancionar (juicio de conveniencia)¹¹".

- 2.27. En este orden de ideas, la Administración Tributaria dentro del marco de la discrecionalidad puede graduar las sanciones, señalando para ello las condiciones que se deben cumplir, lo cual está reflejado en el Reglamento del Régimen de Gradualidad.
- 2.28. El Reglamento del Régimen de Gradualidad aplicable a Infracciones del Código Tributario, aprobado por la Resolución de Superintendencia N° 063-2007/SUNAT, desarrolla dichos criterios entre los cuales se encuentran los de frecuencia, pago, subsanación, cancelación de tributo, entre otros.
- 2.29. Por ejemplo, de acuerdo al artículo 5° de la referida Resolución de Superintendencia, para aplicar de manera gradual las sanciones administrativas relacionadas a las infracciones correspondientes a la emisión y/u otorgamiento de comprobantes de pago, se toma en consideración el criterio de frecuencia el mismo que es definido como el número de oportunidades en que el infractor incurre en una misma infracción a partir del 03 de enero de 2020.
- 2.30. Asimismo, se aprecia que en el esquema sancionador peruano se permite a los contribuyentes una reducción gradual de sus sanciones la cual puede ser de hasta un 95% de la multa como es el caso de las infracciones relacionadas con el cumplimiento de las declaraciones tributarias ("declaración de cifras y datos falsos").
- 2.31. Cabe agregar, que tal como se propone en el Proyecto de Ley la "alerta educativa" se aplicaría *ante la primera infracción detectada por SUNAT o incurrida y no detectada, antes de cualquier otra sanción, procediendo una sola vez por cada tipo de infracción tributaria*, de manera similar a los criterios de gradualidad actualmente vigentes.

I. Aplicación en el tiempo de las "alertas educativas"

- 2.32. La disposición complementaria transitoria del Proyecto de Ley, señala que la medida propuesta será de aplicación aun en el caso de infracciones detectadas por SUNAT antes del inicio de su vigencia en tanto no haya sido emitida la notificación.

¹¹ GARCIA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ T.R., Curso de Derecho Administrativo. Vol. I. 15ª Edición. Thomson. Civitas. Navarra. 2011. p.480.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

- 2.33. Se pretende una aplicación retroactiva de la ley, es decir, que la "alerta educativa" se aplicará incluso a infracciones cometidas y detectadas antes de la vigencia de la propuesta.
- 2.34. Al respecto, el artículo 103 de la Constitución que establece que "(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. (...)" (El subrayado es nuestro)
- 2.35. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en la STC 0606-2004-AA/TC, señala que:
- "(...) nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes". (El subrayado es nuestro)
- 2.36. Por tanto, lo propuesto en la disposición complementaria transitoria del Proyecto de Ley contraviene el principio de aplicación inmediata de las normas, señalado por la Constitución.

J. Otras consideraciones

- 2.37. Por otro lado, la propuesta no garantiza una mejora en el cumplimiento tributario. Cabe recordar que el sistema tributario se aplica sobre una economía con altos niveles de informalidad, y con ella la existencia de incumplimiento tributario generalizado¹². En ese sentido el diseño de las infracciones y sanciones son parte de un conjunto de herramientas de control que buscan:
- Desincentivar la evasión y elusión tributaria.
 - Cautelar el cumplimiento tributario.
 - Reducir la competencia desleal entre contribuyentes proveniente de la evasión tributaria.
- 2.38. La propuesta podría promover el incumplimiento de obligaciones tributarias, pues las "alertas educativas" al no ser disuasivas ni condicionar al infractor a subsanar las omisiones tributarias detectadas o incurridas, restarán efectividad a los procedimientos de control, así como al procedimiento sancionador.

En ese sentido, se perfora los sistemas de control de la SUNAT, al no poder sancionar, no habrá coacción a los contribuyentes MYPE a cumplir con sus obligaciones tributarias, que son básicamente: i) inscribirse en el padrón RUC, ii)

¹² En relación al cumplimiento tributario de las MYPE, cabe indicar que es el segmento de contribuyentes donde mayor incumplimiento tributario existe; la generalización de este comportamiento se traduce en una menor recaudación y se evidencia en un nivel de incumplimiento en el año 2019 de 34,4% en el IGV y de 49,5% en el impuesto a la renta.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

emitir comprobantes de pago, iii) llevar sus libros contables, de ser el caso, iv) presentar sus declaraciones de impuestos según cronograma correspondiente, y v) pagar el impuesto determinado en sus declaraciones de impuestos.

- 2.39. Otro aspecto a considerar es que la inclusión de todas las sanciones como "alertas educativas" puede también tener efectos negativos sobre otros organismos de la Administración Pública. Por ejemplo, una de las infracciones más comunes es la relacionada a no pagar dentro de los plazos establecidos los tributos retenidos o percibidos, como lo es pago del aporte a la Oficina de Normalización Previsional, regulado en el numeral 4 del artículo 178 del Código Tributario, de aprobarse el Proyecto de Ley los contribuyentes que cometen esta infracción se beneficiarían de una alerta educativa, sin necesidad de pagar lo adeudado, afectando el sistema previsional público. En ese mismo sentido, se afectaría los ingresos de Essalud, afectando a mediano plazo la provisión de servicios de salud a la población asegurada.
- 2.40. En línea con lo anterior, la obtención de menores ingresos provenientes del Impuesto a la Renta y de las Regalías aplicables a las actividades extractivas también redundaría en la distribución de menores ingresos para los gobiernos locales. Es importante notar que la tasa del IGV de 18% incorpora 2 puntos porcentuales que se destinan al Fondo Común Municipal, y que un incremento del incumplimiento tributario también redundaría negativamente en los ingresos de la mayoría de distritos del país.
- 2.41. Se debe tener en cuenta también que los sistemas de control de la SUNAT están diseñados no solo con propósitos recaudatorios sino con el objeto de controlar actividades ilícitas como el contrabando y el narcotráfico, así por ejemplo, la SUNAT tiene a su cargo el control de los insumos químicos y productos fiscalizados. Para el desarrollo de sus responsabilidades, la ley faculta a la SUNAT el comiso de bienes y el internamiento temporal de vehículos, entre otras sanciones. De aprobarse el proyecto de ley, se frustraría las intervenciones de la SUNAT al no conseguir sus objetivos, al no poder aplicar las sanciones que establece el Código Tributario para conductas tan graves.
- 2.42. Debe señalarse que el proyecto de ley busca favorecer a la micro y pequeña empresa, sin embargo, en esta categorización están incluidas el 99,2% de los contribuyentes del Perú. Según asistencias técnicas realizadas al Perú por el Banco Mundial y el FMI sobre tributación a las empresas de menor tamaño, los actuales tamaños de empresa aplicados a la materia tributaria son demasiado grandes e inadecuados. Por ejemplo, la definición de pequeña empresa es para empresas con ventas anuales hasta 1700 UIT lo cual equivale a S/ 7,48 millones, empresas que por su tamaño sí pueden contratar a asesores para no tener errores en su declaración y pago de impuestos, sin embargo, estas empresas estarían siendo beneficiados con la norma.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

- 2.43. Adicionalmente, en los dispositivos legales emitidos para impulsar el desarrollo y crecimiento empresarial de las MYPE se ha previsto que el Estado promueva programas y acciones de capacitación y asistencia técnica en cuanto a aspectos legales y tributarios¹³; es así que, por ejemplo, el Ministerio de la Producción¹⁴ brinda capacitación de manera gratuita a las MYPE; asimismo, la SUNAT dicta charlas gratuitas de capacitación a nivel nacional en materia tributaria a favor de las MYPE¹⁵, ello en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 84° del Código Tributario que establece como obligación de la Administración Tributaria, la orientación al contribuyente, así como proporcionar información verbal, educación y asistencia al contribuyente.
- 2.44. Es importante señalar que el Poder Ejecutivo ha presentado al Congreso de la República el PL 583–2021-PE, Proyecto de Ley que delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de legislar en Materia Tributaria, Fiscal, Financiera y de Reactivación Económica. Entre las medidas propuestas, se propone simplificar los regímenes tributarios a la pequeña empresa; la propuesta que está siendo elaborada, considera que sea la SUNAT quien en base a los comprobantes de pago y los trabajadores de la empresa determine su pago de impuestos. Este nuevo régimen permitirá al pequeño contribuyente reducir los errores de declaración y facilitará su cumplimiento tributario.

Costo – Beneficio del Proyecto de Ley

- 2.45. El Proyecto de Ley no adjunta un estudio económico que permita relacionar directamente la incorporación de la "alerta educativa" en nuestro sistema tributario, con el incremento de la formalización, recaudación o en el dinamismo de la economía del país.
- 2.46. Según estimaciones propias, el proyecto de ley reduciría en S/ 750 millones la recaudación por sanciones y multas. Sin embargo, esta menor recaudación en sanciones no es el costo más importante; el mayor efecto negativo será indirecto, proveniente del cambio de comportamiento del contribuyente, es decir, el mayor incumplimiento tributario que la propuesta incentiva, y la menor recaudación proveniente de los efectos de dicho comportamiento.
- 2.47. Cabe señalar que actualmente el incumplimiento tributario del impuesto renta y del IGV es de 49,5 % y 38,1%, respectivamente. El incremento de un solo punto porcentual de incumplimiento de estos impuestos tendría efectos sobre la recaudación de S/1 325 millones.

¹³ Así tenemos el artículo 13° del Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, Texto Único Ordenado de la Ley del Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.

¹⁴ <http://www.crecemype.pe/>

¹⁵ <https://charlas.sunat.gob.pe/>





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

III. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, esta Dirección General emite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N° 0343/2021-CR, Ley que establece "Alertas Educativas" para las Micro y Pequeñas Empresas - MYPE, por lo siguiente:

- 3.1. El objetivo de una sanción efectiva es disuadir a los contribuyentes del incumplimiento tributario. Un contribuyente que percibe que la aplicación de la sanción es inefectiva o que la probabilidad de ser detectado es baja no cumplirá con sus obligaciones tributarias. La aplicación generalizada de las alertas educativas reducirá ostensiblemente las finalidades que busca combatir las acciones de control de la Administración Tributaria y, por ende, también la probabilidad de que un contribuyente incumplido reciba una sanción efectiva, conllevando a un incremento en el incumplimiento tributario y la reducción de la recaudación de todos los tributos.
- 3.2. El incremento del incumplimiento tributario no solo afectaría los ingresos del Tesoro Público sino el de otras instituciones para la cual la SUNAT recauda, tales como Essalud y la ONP; es decir, se estaría afectando la seguridad social. Asimismo, un incremento del incumplimiento tributario también tendría efecto sobre los recursos de los gobiernos locales que hoy perciben ingresos del canon, regalías y del Impuesto a la Promoción Municipal.
- 3.3. De aprobarse el Proyecto de Ley perforaría los sistemas de control de la SUNAT al no poder sancionar, no habrá coacción a los contribuyentes a cumplir con esas obligaciones. Con lo cual se perforan los sistemas de control tales como: control móvil de vehículos; sistemas de pagos anticipados del IGV (detracciones, percepciones y retenciones), entre otros. Algunos de las intervenciones se aplican para el control de actividades ilícitas como contrabando y narcotráfico.
- 3.4. El Proyecto de Ley condona el 100% de las sanciones. La aplicación de las alertas educativas promueve el incumplimiento de obligaciones tributarias pues no condiciona al infractor a subsanar las omisiones tributarias detectadas o incurridas para poder acogerse a las "alertas educativas". La subsanación debe ser considerada como requisito previo a la capacitación, para dar legitimidad a la misma.
- 3.5. De aprobarse el Proyecto de Ley reduciría en S/ 750 millones la recaudación por sanciones y multas. Sin embargo, el mayor efecto negativo será indirecto, proveniente del cambio de comportamiento del contribuyente, el incremento de un solo punto porcentual de incumplimiento de IGV e impuesto a la renta costaría S/ 1 325 millones anuales al fisco.
- 3.6. Nuestro Código Tributario regula las sanciones bajo la forma del tipo punitivo ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes,



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026 -2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/slv> ingresando el siguiente código de verificación CIFCHIC



13

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE INGRESOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"

lo que concuerda con la orientación general del modelo del CIAT al listar las sanciones del tipo punitivo que serán aplicables ante la comisión de infracciones tributarias.

- 3.7. Las "alertas educativas" de acuerdo a lo planteado en el Proyecto de Ley no configurarían una "sanción positiva", pues éstas se aplican únicamente por la realización de conductas que busca promover el legislador, y no por la violación de normas tributarias como las que establece el Código Tributario.
- 3.8. La propuesta contenida en el Proyecto de Ley dista de lo regulado en el Código Tributario chileno, pues en este las capacitaciones solo se aplican a seis infracciones y no se aplican de manera automática. Además, en Chile, en caso el contribuyente reiterara infracción, su multa es 25% más gravosa.
- 3.9. La exposición de motivos del Proyecto de Ley parte de un supuesto errado al afirmar que el sistema de sanciones en el Código de Tránsito ha incorporado a las capacitaciones como una sanción positiva en el derecho administrativo sancionador peruano, puesto que la asistencia a las referidas capacitaciones no constituye una sanción alternativa sino un elemento para establecer la reducción de puntos.
- 3.10. El sistema de sanciones de nuestro sistema tributario permite que discrecionalmente la Administración Tributaria pueda aplicar gradualmente las sanciones por infracciones tributarias, y fijarlas de acuerdo a parámetros o criterios objetivos que correspondan.
- 3.11. Lo propuesto en la disposición complementaria transitoria del Proyecto de Ley contraviene el principio de aplicación inmediata de las normas, señalado por la Constitución.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

FIRMADO DIGITALMENTE
MARCO ANTONIO CAMACHO SANDOVAL
Director General de Política de Ingresos Públicos



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFCHIC



14
Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe