Proyecto de Ley Nº 626/2016-CR

Proyecto de Ley Nº 343/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
14 NOV 2016
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:30 p

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACION DE DOCUMENTOS
01 OCT 2021
RECIBIDO
Hora: 9:10:04
Firma:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE "ALERTAS EDUCATIVAS" PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS - MYPE

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista Miguel Ángel Torres Morales, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE "ALERTAS EDUCATIVAS" PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS - MYPE

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las sanciones negativas y positivas en el ordenamiento jurídico

La sanción, en términos genéricos, es la respuesta de un orden normativo frente al cumplimiento o incumplimiento de una norma; viene a ser la consecuencia de la verificación en la realidad de la prescripción de la norma[1]. En similar sentido opina Alzamora Valdez al considerar que el concepto de sanción "comprende tanto el premio como el castigo, tanto la sanción represiva como la preventiva"[2].

Como señala Herrera Guerra, la sanción en términos estrictos y en negativo es el más usado (sanción como castigo), pues así se busca garantizar de manera más efectiva el cumplimiento de las normas jurídicas.[3] Pero –prosigue el autor- las sanciones positivas o premios también pueden cumplir la función garantizadora, ya que "el no-cumplimiento de normas provistas con este tipo de sanciones trae consigo consecuencias negativas para quien realiza tal conducta, ya que no recibir los premios otorgados por las normas le significará un menoscabo en sus intereses."[4] (el subrayado es nuestro)

Así:

> "(…) la sanción, no puede ser tomada como sinónimo de coacción. La coacción es una forma en que puede presentarse la sanción. Como vimos, puede haber sanciones positivas que signifiquen premios y, por otro lado, existen sanciones negativas no

[1]HERRERA GUERRA, Jorge Luis. Las sanciones del derecho internacional. 1998. Agenda Internacional; Vol. 4, No. 10 (1998); Pág. 114
[2] ALZAMORA VALDEZ, Mario. Introducción a la ciencia del Derecho. Lima Tipografía Sesator, 1980. p. 148.
[3]HERRERA GUERRA, Jorge Luis. Op. Cit. Pág. 114
[4]HERRERA GUERRA, Op. Cit. Pág. 114.

> coactivas (como las sanciones internas de la moral). Coacción significa uso de la fuerza o violencia, los actos coactivos son aquellos que están dirigidos al doblegamiento real de la voluntad del individuo por medio de la compulsión física." [5]

Es así que **considerando a la sanción en su acepción positiva, una capacitación educativa puede ser considerada como sanción, ya que la sanción no solo es castigo.**

No obstante, lo más usual es conocer a las sanciones en su versión negativa. De acuerdo a lo señalado por Madau Martínez, "toda sanción es la consecuencia de haber cometido un ilícito. Según algunos autores es posible hablar de sanciones civiles, más conocidas como penalidades civiles ante el incumplimiento de normas de origen contractual; sin embargo, las sanciones más conocidas son las que se derivan del incumplimiento de normas jurídicas de derecho público (ya sea por acción u omisión)".[6]

En cualquier caso, señala el autor, la definición o noción de sanción, va de la mano con limitar un derecho o con afectar patrimonialmente al sujeto que comete el ilícito.[7] Y prosigue señalando que:

> "Cuando se trata de una sanción civil de origen contractual, se cuenta con el consentimiento directo del sujeto que, al celebrar el contrato, acuerda someterse a determinada consecuencia de su incumplimiento; en cambio, cuando se trata de sanciones que se imponen por la comisión de un ilícito, el consentimiento del sujeto ya no es directo, sino indirecto, en la medida que la determinación de aquello que constituye ilícito viene dado por normas de conducta aprobadas por los representantes de la ciudadanía en el Congreso, por lo que determina que allí el consenso, en que todo ilícito que acarree la aplicación de una sanción, cumpla con el principio de legalidad, y es que ningún sujeto puede verse limitado en sus derechos o afectado patrimonialmente (lo que en buena cuenta implica una afectación de su derecho de propiedad), sin que tal consecuencia haya estado prevista en una norma que asegure el consentimiento

---

[5] HERRERA GUERRA, Jorge Luis. Op. Cit. Pág. 114. Prosigue el autor señalando que "la evolución hacia sistemas normativos jurídicos que cumplan la función primordial del mantenimiento de la paz social, a través de la composición del conflicto de intereses, ha conducido a que el uso de la fuerza o la violencia física en las relaciones entre los individuos esté, en principio, prohibida; por tanto, la conducta así desarrollada, excepto en los casos donde los propios sistemas lo permiten, es antijurídica. En cambio, la coacción es jurídica cuando el sistema normativo se reserva el arma del uso de la fuerza para garantizar el cumplimiento de las normas jurídicas; nos encontramos, pues, frente a la 'astucia del Derecho en valerse del veneno de la fuerza para impedir que ella triunfe'." "La coerción es la posibilidad o potencialidad del uso de la coacción, frente al incumplimiento o la violación de una norma jurídica. La coerción sirve como medio de influencia o presión subjetiva dirigida a los sujetos de Derecho para que adecuen sus conductas según las normas jurídicas preestablecidas; de no hacerlo así el orden jurídico podrá responder haciendo uso de la fuerza organizada. (...) Por tanto, es necesario distinguir la coacción de la coerción, siendo la coacción el empleo actual y real de la fuerza, la coerción es la potencialidad o posibilidad de ese uso, que el orden jurídico prevé como sanción para determinadas situaciones; coerción es, pues, coacción potencial".

[6] MADAU MARTINEZ, Mario. Aplicación de los principios de la potestad sancionadora contenidos en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General en el ámbito tributario. Pág. 207.

[7] Madau cita en esta parte a García De Enterría y señala que define la sanción así: "Por sanción entendemos aquí un mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa (...)". En: MADAU MARTINEZ, Mario. Op. Cit. Pág. 207.

(aunque en modo indirecto) de todos los ciudadanos y sea además una norma cierta y conocida por todos".[8] (el subrayado es nuestro)

La sanción administrativa

Ahora bien, como señala Madau, la democracia implica que por la separación de poderes la función sancionadora recaiga en el Poder Judicial, ya que se asume que las cualidades técnica-jurídicas de los jueces les autoriza a determinar la afectación de derechos de los ciudadanos.[9] No obstante, razones de carga procesal y fines de la sanción han hecho que existan sanciones administrativas. Así:

> "(...) la complejidad de las sociedades modernas, así como el alto grado de utilización del sistema judicial llevaron a que en muchos países la abultada carga procesal de los tribunales permitiera prever que si la aplicación de todas las sanciones pasara por las manos de los jueces, las normas sancionadoras no lograrían sus fines (fundamentalmente el fin disuasivo), es decir, se volverían ineficaces. En otras palabras, son razones de eficacia derivadas de la necesidad de liberar, por lo menos en parte, la alta carga de los órganos de impartición de justicia (a fin que ésta sea impartida oportunamente, ya que como comúnmente se señala "justicia que tarda, no es justicia") las que motivaron que las sociedades delegaran la decisión de la aplicación de cierto tipo de sanciones a los órganos administrativos. Para tal fin se optó por dejar en manos de estos funcionarios aquellas sanciones que afectaran en menor medida los derechos de los ciudadanos, reservando para el Poder Judicial aquellas sanciones más graves (que pueden implicar la privación de la libertad)." [10] (el subrayado es nuestro)

No obstante, es importante destacar que dicha delegación no se encuentra en la Constitución:

> "Llama la atención que esta delegación no cuenta con un reconocimiento expreso en la Constitución y aun así está plenamente vigente; razón que nos permite afirmar que se trata de uno de esos casos donde la sociedad acepta y asume con absoluta normalidad que es la mejor manera de asegurar el cumplimiento de las normas." [11] (el subrayado es nuestro)

Por ello Danós Ordoñez señala acertadamente que "no obstante la indicada naturalidad con que en nuestro ordenamiento jurídico se acepta el ejercicio por parte de la Administración Pública de facultades sancionadoras, es preciso advertir que dicha potestad carece de reconocimiento explícito en la Constitución, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas como es el caso del Español".[12]

Por todo ello cabe recoger la conclusión siguiente:

---

[8]MADAU MARTINEZ,. Op. Cit. Pág. 207 - 208.
[9]MADAU Op. Cit. Pág. 208 - 209.
[10]MADAU Op.. Cit. Pág. 210.
[11] DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge, Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública. En IUS ET VERITAS. Pág. 150.
[12] DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge, Ob. Cit. Pág. 150.

> "la sanción de por sí implica imponer una afectación de derechos a los ciudadanos (multa, suspensión de permisos y licencias, pérdida de dominio de bienes, entre otros); razón por la cual, el procedimiento para su aplicación debe estar premunido de ciertas garantías que aseguren la correcta aplicación de la justicia, y la no vulneración de derechos fundamentales."[13] (el subrayado es nuestro)

En el ámbito del Derecho Administrativo el ordenamiento peruano tiene como cuerpo normativo principal a la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, vigente desde el año 2005. La dación de esta Ley es importante porque:

> "expresa un cambio sustancial en la concepción de la administración pública y su relación con el ciudadano. De este modo, la Ley Nº 27444, como consecuencia de someter a la administración pública a las exigencias que derivan del modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho, ha incorporado una serie de instituciones destinadas a racionalizar el ejercicio del poder por parte de la administración y por ende a garantizar los derechos de los ciudadanos. Uno de estos importantes aportes constituye sin duda la regulación de la potestad sancionadora de la administración (...), materia que no contaba en nuestro ordenamiento jurídico administrativo con una regulación general que sirviera de parámetro común a las entidades administrativas para el ejercicio de su potestad sancionadora."[14] (el subrayado es nuestro)

En ese sentido, la Ley 27444 constituye el marco principal de principios y normas administrativas que sustentan, entre otras, las funciones administrativas sancionadoras de los diversos organismos del Estado Peruano.

Ahora bien, el artículo 230 de la Ley 27444 reconoce una serie de principios del procedimiento sancionador en sede administrativa, tales como los de legalidad, debido procedimiento administrativo, razonabilidad, tipicidad, entre otros. Y de acuerdo al artículo 229.1 estos principios regulan la potestad de establecer tanto las infracciones como las sanciones administrativas de todas las entidades del Estado.

Según Morón Urbina (2005), cuando fue elaborado el anteproyecto de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ya existía conciencia de la necesidad de dotar de un régimen legal especifico que tornara predecible el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las entidades públicas.

En ese sentido, señala el autor que nos encontramos frente a la potestad más aflictiva con la que se enfrenta la administración para legítimamente gravar patrimonios, limitar o cancelar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas (pues se incrementarían los supuestos de ilícitos administrativos, generando organismos con competencia sancionadora, llegando a ser conscientes que la potestad sancionada es necesaria y complementaria a la potestad de mando y corrección para el adecuado cumplimiento de las normas administrativas.[15]

---

[13] MADAU MARTINEZ,. Ob. Cit. Pág. 211.
[14] PEREYRA CHUMBE, Roberto. Op. Cit. Pág. 275.

[15] MORON URBINA, Juan Carlos, Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. Pág. 1. Artículo publicado en Advocatus N° 13, 2005, pp. 237-238 y también en Derecho administrativo iberoamericano: 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello,Coord. Victor Hernandez Mendible Vol. 3, Caracas,

De igual modo, señala dicho autor que con el objeto de identificar cuáles eran los valores fundamentales que, a título de principios, debían ser comúnmente respetados por el legislador al normar la potestad sancionada y por las entidades administrativas al momento de aplicarla concretamente sobre los administrados, se identifican como principios esenciales:

> "legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad de la norma y retroactividad benigna, concurso de infracciones, causalidad, presunción de licitud, y non bis in ídem". [16] [17]

Valga recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo contra Panamá estableció que en el derecho administrativo sancionador rigen las garantías del debido proceso:

> "...La actuación de la administración es importante que se encuentre reglada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados las garantías del debido proceso"

Por su parte, el Tribunal Constitucional peruano en su sentencia recaída en el expediente Nº 0274-99-AA/TC menciona expresamente algunos principios del debido proceso que son aplicables en los casos de sanciones administrativas. Así, señala que el principio de legalidad y sus expresiones de taxatividad y prohibición de la analogía de las normas que establecen sanciones y restrinjan derechos, son principios vigentes en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador.[18]

Cabe mencionar especialmente al principio de razonabilidad y proporcionalidad, que se encuentra recogido en la misma Constitución Política, si bien para un caso concreto al establecerse que debe cumplirse ante los actos restrictivos de derechos. Es decir, expresamente se recoge como un mandato al juzgador para que analice la constitucionalidad de la restricción de derechos fundamentales en los estados de excepción. Para este fin se constitucionaliza el principio de razonabilidad y

---

2007. Disponible en la página web siguiente: http://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_los_principios_de_la_potestad_sancionadora_de_la_administracion_en_la_ley_peruana.pdf.

[16] MORON URBINA, Juan Carlos, Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. Pág. 2

[17] Morón concluye que todos ellos cumplen con respecto a la potestad sancionadora, una triple función: (...) "la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora), la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora), y la integradora (servir de fuente de integración para las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras)". En: MORON URBINA, Juan Carlos. La peculiaridad de los principios aplicables a la potestad sancionadora, Pág. 2, extraído del artículo publicado en Advocatus N° 13, 2005, pp. 237-238 y también en Derecho Administrativo Iberoamericano: 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, Coord. Víctor Hernández Mendible Vol. 3, Caracas, 2007.

[18] Mencionado en: PEREYRA CHUMBE, Roberto. Op. Cit. Pág. 274.

proporcionalidad en el artículo 200 de la Constitución. No obstante, en tanto principio debe ser cumplido en todos los ámbitos del Derecho, tal como lo reconoce el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente Nº 0010-2002-AI/TC cuando afirma que:

> "(...) el principio de proporcionalidad es un principio general del derecho expresamente positivizado, cuya satisfacción ha de analizarse en cualquier ámbito del derecho (...) en su condición de principio, su ámbito de proyección no se circunscribe sólo al análisis del acto restrictivo de un derecho constitucional, ella sirve para analizar cualquier acto restrictivo de un atributo subjetivo de la persona, independientemente de que aquel se haya declarado o no".

La Ley Nº 27444, en tanto dispone las reglas básicas de las sanciones administrativas, estableció en su artículo 230 inciso 3 original el Principio de Razonabilidad, de acuerdo con el cual las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; así como también que la determinación de la sanción considere criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción y la repetición en la comisión de la infracción. Es decir, estableció estos criterios elementales para la aplicación de las sanciones.

No obstante, en el año 2008 dicho artículo fue modificado de manera sustancial mediante el Decreto Legislativo Nº 1029 con la finalidad de incorporar expresamente el principio de razonabilidad y proporcionalidad en las sanciones, con el texto siguiente:

> "3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:
>
> a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
>
> b) El perjuicio económico causado;
>
> c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
>
> d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
>
> e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
>
> f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor." (el subrayado es nuestro)

En otras palabras, el Decreto Legislativo 1029 modifica la norma estableciendo como novedad que las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado. Al respecto, cabe citar los comentarios de Guzmán Napurí quien detalla claramente cuáles son las razones y principalmente el impacto de la modificación al articulado, que en síntesis implica que la autoridad administrativa elija la sanción idónea y menos gravosa.

En ese sentido dicho autor explica que:

> "(...)conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General el principio de razonabilidad implica también que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados (...) deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."[19]

¿Hay sanciones administrativas positivas en el Perú? El caso del Código de Tránsito como sanción educativa

En efecto las hay. Es el caso del Código de Tránsito. Desde el año 2009 en el Perú existen medidas de capacitación o educativas en el ámbito específico de las sanciones de tránsito, lo cual constituye un ejemplo importante para entender que con capacitaciones se disminuye la incidencia de accidentes de tránsito e infracciones de tránsito en general, y por tanto el sistema mejora su eficacia. Veamos este ejemplo:

El TUO del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito y modificatorias, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC prescribe normas que regulan el uso de las vías públicas terrestres. Dentro de la parte considerativa del TUO del Reglamento Nacional de Transito, se señala que "la calificación de las infracciones no ha logrado cumplir el objetivo disuasivo perseguido a fin de reducir los accidentes de tránsito y las consecuencias fatales que se producen a nivel nacional, sino que contrariamente se ha incrementado el índice de mortandad originados por los accidentes de tránsito en los últimos años, siendo las principales causas de los mismos el exceso de velocidad, el estado de ebriedad del conductor, imprudencia temeraria y el desacato a las señales de tránsito, todas ellas de responsabilidad directa del conductor del vehículo motorizado"[20]. Por ello:

> "resulta necesario reformular el sistema que se ha venido utilizando para sancionar a los conductores, por lo que adoptan un nuevo sistema basado en la reducción de puntos. A su vez, consideran necesario "simplificar el procedimiento sancionador, a fin de hacer más efectivas y eficaces las sanciones que resulten aplicables, como consecuencia de la detección de infracciones al tránsito terrestre" [21]

Esa reformulación del sistema de sanciones incorporando las capacitaciones, es uno de los primeros intentos del Perú en cuanto a adoptar sanciones positivas en el derecho administrativo sancionador peruano. En esa línea se presenta la iniciativa legislativa materia de sustento.

---

[19]GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Lima: Caballero Bustamante Ediciones, 2011. Págs. 808-809.

[20] Parte considerativa del TUO del "Reglamento Nacional de Tránsito, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha miércoles 22 de abril del 2009.

[21] Párrafo de la parte considerativa del TUO del "Reglamento Nacional de Tránsito, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha miércoles 22 de abril del 2009.

En el siguiente Cuadro pueden apreciarse algunas infracciones de tránsito con su sanción correspondiente, la cantidad de puntos que implica en el nuevo sistema y la medida preventiva que corresponde para cada caso en particular, respecto a los castigos y multas que debe aceptar el conductor al cometer una falta vehicular.

Cuadro : Ejemplos de infracciones y sanciones de Tránsito

Cod	Infracción	Grav.	S/	Con descuento (*)	Sanción	Puntos	Medida Preventiva
L02	Estacionar un vehículo en zonas de parqueo destinadas a vehículos que transportan a personas con discapacidad o conducidos por éstos.	Leve	158.00	26.86	Multa	5	Remoción del vehículo
G55	Utilizar la vía pública para efectuar reparaciones, salvo casos de emergencia.	Grave	316.00	53.72	Multa	20	Remoción del vehículo
M01	Conducir con presencia de alcohol en la sangre en proporción mayor a lo previsto en el Código Penal, o bajo los efectos de estupefacientes, narcóticos y/o alucinógenos comprobado con el exámen respectivo o por negarse al mismo y que haya participado en un accidente de tránsito.	Muy Grave	3,950.00	3,950.00	Multa y cancelación de la licencia de conducir e inhabilitación definitiva para obtener licencia	0	Internamiento del Vehículo y Retención de la Licencia
M02	Conducir con presencia de alcohol en la sangre en proporción mayor a lo previsto en el Código Penal, bajo los efectos de estupefacientes, narcóticos y/o alucinógenos comprobada con el exámen respectivo o por negarse al mismo.	Muy Grave	1,975.00	1,975.00	Multa y suspensión de la licencia de conducir por tres (3) años	0	Internamiento del Vehículo y Retención de la Licencia

* Se considera 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de su imposición o notificación de la infracción. Durante el periodo comprendido entre el sexto día hábil hasta el último día hábil previo a la notificación de la Resolución de Sanción, el descuento será del 67 % sobre el importe de la multa prevista para la infracción cometida. Luego de la citada notificación, el importe será el 100% de la multa.

Fuente: Decreto Supremo N° 016-2009-MTC.Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito y modificatorias.

Podemos observar que si bien los ejemplos señalados de infracciones de tránsito vehicular son severas, hay gradación de sanciones y además implican un puntaje. En

ese sistema, se prevé cursos de capacitación para conductores sancionados, por lo que el artículo 313 inciso 4 del Reglamento Nacional de Tránsito establece lo siguiente:

> "Artículo 313. Sanciones no pecuniarias
>
> (...)
>
> 4. Reducción de puntos: El conductor hábil que no haya acumulado 100 puntos firmes y que no haya sido pasible de sanción no pecuniaria directa, podrá reducir 30 puntos, previa acreditación de haber participado en el curso extraordinario de educación en tránsito y seguridad vial, que será dictado por el Consejo Nacional de Seguridad Vial o los Consejos Regionales de Seguridad Vial, de acuerdo al domicilio que figure en el documento de identidad del administrado o lugar de comisión de cualquiera de sus infracciones. Este curso extraordinario permitirá reducir, por única vez, los puntos acumulados dentro de un período de dos años.
>
> La Dirección General de Transporte Terrestre mediante Resolución Directoral establecerá el contenido y duración de las materias, así como el procedimiento para acceder al referido curso." (el subrayado es nuestro)

Como puede apreciarse, **hay una adecuación en el sistema de sanciones de tránsito mediante una capacitación, al llevar un curso tras el cual se reducen puntos** (o sanciones mediante puntos).

Asimismo, el Reglamento Nacional de Tránsito pensando en la finalidad educativa de las sanciones, ha establecido en su artículo 315 que las suspensiones del uso de la licencia de conducir no se pueden levantar si no se acredita además haber llevado un curso específico para ello. Así, cabe citar la norma señalada:

> "Artículo 315.- Taller "Cambiemos de Actitud"
>
> Durante o después del período de suspensión de la Licencia de Conducir, la habilitación del conductor estará condicionada a su participación en el Taller "Cambiemos de Actitud". La acreditación de la participación en el referido taller se realizará mediante constancia de finalización expedida por las Dependencias Regionales con competencia en transporte de los Gobiernos Regionales, la cual deberá ser registrada en el Sistema Nacional de Conductores y tendrá una vigencia de seis (06) meses.
>
> El Taller "Cambiemos de Actitud" incluirá como mínimo las materias determinadas por la DGTT mediante Resolución Directoral. (...)". (el subrayado es nuestro)

Como vemos, las infracciones en el Reglamento de Tránsito sí contemplan diversos mecanismos de reducción y/o eliminación de los puntos obtenidos por la comisión de una infracción de tránsito, a través de cursos de capacitación para los conductores, **alentando y contribuyendo de este modo a que los conductores conozcan mejor las normas emitidas en el Reglamento de Tránsito y así evitar la reincidencia de la infracción**.

Este es un ejemplo claro de que **en nuestro país la sanción administrativa puede tener un componente educativo importante**.

Las sanciones tributarias en el Perú

Las sanciones tributarias en nuestro país tienen como base lo establecido en el Código Tributario, cuyo Texto Único Ordenado fue emitido en el año 2013 mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF. Sin embargo, el Código en verdad data del año 1996[22], una época en que las sanciones se diseñaron muy rigurosamente porque eran tiempos de incumplimiento total, y en la que las sanciones positivas o capacitaciones en general no eran conocidas y menos aún implementadas.

En efecto, el Código dedica el extenso Libro IV a la facultad sancionadora, y además incluye las Tablas de infracciones y sanciones según regímenes tributarios. De ello, cabe destacar la enorme complejidad del sistema de infracciones y sanciones, lo que como veremos en breve es mucho más complejo para las micro y pequeñas empresas – MyPE por diversas y especiales razones.

El TUO del Código Tributario en esta parte contiene lineamientos importantes de sanción. Uno de ellos es la disposición del artículo 165° que establece que la infracción será determinada de forma objetiva y además que será sancionada administrativamente con las siguientes penas:

1. Penas pecuniarias (multas).
2. Comiso de bienes.
3. Internamiento temporal del vehículo.
4. Cierre temporal del establecimiento u oficina.
5. Suspensión de licencia, permiso, concesión o autorización.

Estos cinco tipos de sanciones se encuentran distribuidos -según infracciones y regímenes tributarios- en tres Tablas de infracciones y sanciones, correspondientes cada una de ellas a un régimen tributario distinto (RUS, RER y Régimen General). Su contenido, por su gran complejidad, lo hemos consolidado a continuación, donde se puede apreciar cada tipo de infracción y su sanción correspondiente según el régimen del que se trate:

[22] El Decreto Legislativo N° 816 aprobó el Nuevo Código Tributario, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de abril de 1996.

CUADRO N° 1

CONSOLIDADO DE TABLAS DE INFRACCIONES Y SANCIONES APLICADAS POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

OBLIGACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN	ARTÍCULO QUE EMITE SANCIÓN (Código Tributario)	SANCIÓN RÉGIMEN TRIBUTARIO		
		RUS (Tabla III)	RER (Tabla II)	RGIR Tabla (I)
1. OBLIGACIÓN DE INSCRIBIRSE, ACTUALIZAR O ACREDITAR LA INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	**Artículo 173°**			
- No inscribirse en los registros de la Administración Tributaria, salvo aquellos en que la inscripción constituye condición para el goce de un beneficio.	Numeral 1	40% de la UIT o comiso o internamiento temporal del vehículo	50 % UIT o comiso o internamiento del vehículo	1 UIT o comiso o internamiento temporal del vehículo
- Proporcionar o comunicar la información, incluyendo la requerida por la Administración Tributaria, relativa a los antecedentes o datos para la inscripción, cambio de domicilio, o actualización en los registros, no conforme con la realidad.	Numeral 2	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT	50% de la UIT
- Obtener dos o más números de inscripción para un mismo registro.	Numeral 3	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT	50% de la UIT
- Utilizar dos o más números de inscripción o presentar certificado de inscripción y/o identificación delos contribuyentes falsos o adulterados en cualquier actuación que se realice ante la Administración Tributaria o en los casos en que se exija hacerlo.	Numeral 4	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT	50% UIT
- No proporcionar o comunicar a la Administración Tributaria informaciones relativas a los antecedentes o datos para la inscripción, cambio de domicilio o actualización en los registros o proporcionarla sin observar la forma, plazos y condiciones que establezca la Administración Tributaria.	Numeral 5	0.3% de los I o cierre o comiso	25% de la UIT o comiso	50% de la UIT o comiso
- No consignar el número de registro del contribuyente en las comunicaciones, declaraciones informativas u otros documentos similares que se presenten ante la Administración Tributaria.	Numeral 6	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT

- No proporcionar o comunicar el número de RUC en los procedimientos, actos u operaciones cuando las normas tributarias así lo establezcan.	Numeral 7	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT
2. OBLIGACION DE EMITIR, OTORGAR Y EXIGIR COMPROBANTES DE PAGO Y/U OTROS DOCUMENTOS	**Artículo 174°**			
- No emitir y/o no otorgar comprobantes de pago o documentos complementarios a éstos, distintos a la guía de remisión.	Numeral 1	Cierre	Cierre	Cierre
- Emitir y/u otorgar documentos que no reúnen los requisitos y características para ser considerados como comprobantes de pago o como documentos complementarios a éstos, distintos a la guía de remisión.	Numeral 2	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT o cierre	50% de la UIT o cierre
- Emitir y/u otorgar comprobantes de pago o documentos complementarios a éstos, distintos a la guía de remisión, que no correspondan al régimen del deudor tributario o al tipo de operación realizada de conformidad con las leyes, reglamentos o Resolución de Superintendencia de la SUNAT.	Numeral 3	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT o cierre	50% de la UIT o cierre
- Transportar bienes y/o pasajeros sin el correspondiente comprobante de pago, guía de remisión, manifiesto de pasajeros y/u otro documento previsto por las normas para sustentar el traslado.	Numeral 4	Internamiento temporal del vehículo	Internamiento temporal del vehículo	Internamiento temporal del vehículo
- Transportar bienes y/o pasajeros con documentos que no reúnan los requisitos y características para ser considerados como comprobantes de pago o guías de remisión, manifiesto de pasajeros y/u otro documento que carezca de validez.	Numeral 5	0.3% de los I o internamiento temporal del vehículo	25% de la UIT o internamiento temporal de vehículo	50% de la UIT o internamiento temporal del vehículo
- No obtener el comprador los comprobantes de pago u otros documentos complementarios a éstos, distintos a la guía de remisión, por las compras efectuadas, según las normas sobre la materia.	Numeral 6	Comiso	Comiso	Comiso
- No obtener el usuario los comprobantes de pago u otros documentos complementarios a éstos, distintos a la guía de remisión, por los servicios que le fueran prestados, según las normas sobre la materia.	Numeral 7	5% de la UIT	5% de la UIT	5% de la UIT

- Remitir bienes sin portar el comprobante de pago, la guía de remisión y/u otro documento previsto por las normas para sustentar la remisión; remitir bienes sin haberse emitido el comprobante de pago electrónico, la guía de remisión electrónica y/u otro documento emitido Electrónicamente previsto por las normas para sustentar la remisión, cuando el traslado lo realiza un sujeto distinto al remitente o no facilitar, a través de los medios señalados por la SUNAT, la información que permita identificar esos documentos emitidos electrónicamente, durante el traslado, cuando este es realizado por el remitente.	Numeral 8	Comiso	Comiso	Comiso
- Remitir bienes portando documentos que no reúnan los requisitos y características para ser considerados como comprobantes de pago, guías de remisión y/u otro documento que carezca de validez o remitir bienes habiéndose emitido documentos que no reúnen los requisitos y características para ser considerados como comprobantes de pago electrónicos, guías de remisión electrónicas y/u otro documento emitido electrónicamente que carezca de validez.	Numeral 9	Comiso o multa	Comiso o multa	Comiso o multa
- Remitir bienes con comprobantes de pago, guía de remisión u otros documentos complementarios que no correspondan al régimen del deudor tributario o al tipo de operación realizada de conformidad con las normas sobre la materia.	Numeral 10	Comiso	Comiso	Comiso
- Utilizar máquinas registradoras u otros sistemas de emisión no declarados o sin la autorización de la Administración Tributaria para emitir comprobantes de pago o documentos complementarios a éstos.	Numeral 11	Comiso o multa	Comiso o multa	Comiso o multa
- Utilizar máquinas registradoras u otros sistemas de emisión, en establecimientos distintos del declarado ante la SUNAT para su utilización.	Numeral 12	0.3% de los I	25% de la UIT o comiso	50% de la UIT
- Usar máquinas automáticas para la transferencia de bienes o prestación de servicios que no cumplan con las disposiciones establecidas en el Reglamento de Comprobantes de Pago, excepto las referidas a la obligación de emitir y/u otorgar dichos documentos.	Numeral 13	Comiso o multa	Comiso o multa	Comiso o multa

- Remitir o poseer bienes sin los precintos adheridos a los productos o signos de control visibles, según lo establecido en las normas tributarias.	Numeral 14	Comiso	Comiso	Comiso
- No sustentar la posesión de bienes, mediante los comprobantes de pago u otro documento previsto por las normas sobre la materia, que permitan sustentar costo o gasto, que acrediten su adquisición.	Numeral 15	Comiso	Comiso	Comiso
- Sustentar la posesión de bienes con documentos que no reúnen los requisitos y características para ser considerados comprobantes de pago según las normas sobre la materia y/u otro documento que carezca de validez.	Numeral 16	Comiso o multa	Comiso o multa	Comiso o multa
3. OBLIGACIÓN DE LLEVAR LIBROS Y/O REGISTROS O CONTAR CON INFORMES U OTROS DOCUMENTOS	**Artículo 175°**			
- Omitir llevar los libros de contabilidad, u otros libros y/o registros exigidos por las leyes, reglamentos o por Resolución de Superintendencia de la SUNAT u otros medios de control exigidos por las leyes y reglamentos.	Numeral 1	0.6% de los I o cierre	0.6% de los IN o cierre	0.6% de los IN
- Llevar los libros de contabilidad, u otros libros y/o registros exigidos por las leyes, reglamentos o por Resolución de Superintendencia de la SUNAT, el registro almacenable de información básica u otros medios de control exigidos por las leyes y reglamentos; sin observar la forma y condiciones establecidas en las normas correspondientes.	Numeral 2	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN o cierre	0.3% de los IN
- Omitir registrar ingresos, rentas, patrimonio, bienes, ventas, remuneraciones o actos gravados, o registrarlos por montos inferiores.	Numeral 3	0.6% de los I o cierre	0.6% de los IN	0.6% de los IN
- Usar comprobantes o documentos falsos, simulados o adulterados, para respaldar las anotaciones en los libros de contabilidad u otros libros o registros exigidos por las leyes, reglamentos o por Resolución de Superintendencia de la SUNAT.	Numeral 4	0.6% de los I o cierre	0.6% de los IN	0.6% de los IN
- Llevar con atraso mayor al permitido por las normas vigentes, los libros de contabilidad u otros libros o registros exigidos por las leyes, reglamentos o por Resolución de Superintendencia de la SUNAT, que se vinculen con la tributación.	Numeral 5	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN o cierre	0.3% de los IN

- No llevar en castellano o en moneda nacional los libros de contabilidad u otros libros o registros exigidos por las leyes, reglamentos o por Resolución de Superintendencia de la SUNAT, excepto para los contribuyentes autorizados a llevar contabilidad en moneda extranjera.	Numeral 6	0.2% de los I o cierre	0.2% de los IN o cierre	0.2% de los IN
- No conservar los libros y registros, llevados en sistema manual, mecanizado o electrónico, documentación sustentatoria, informes, análisis y antecedentes de las operaciones o situaciones que constituyan hechos susceptibles de generar obligaciones tributarias, o que estén relacionadas con éstas, durante el plazo de prescripción de los tributos.	Numeral 7	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN o cierre	0.3% de los IN
- No conservar los sistemas o programas electrónicos de contabilidad, los soportes magnéticos, los microarchivos u otros medios de almacenamiento de información utilizados en sus aplicaciones que incluyan datos vinculados con la materia imponible en el plazo de prescripción de los tributos.	Numeral 8	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN o cierre	0.3% de los IN
- No comunicar el lugar donde se lleven los libros, registros, sistemas, programas, soportes portadores de microformas gravadas, soportes magnéticos u otros medios de almacenamiento de información y demás antecedentes electrónicos que sustenten la contabilidad.	Numeral 9	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT
4. OBLIGACIÓN DE PRESENTAR DECLARACIONES Y COMUNICACIONES	**Artículo 176°**			
- No presentar las declaraciones que contengan la determinación de la deuda tributaria, dentro de los plazos establecidos.	Numeral 1	0.6% de los I o cierre	50% de la UIT	1 UIT
- No presentar otras declaraciones o comunicaciones dentro de los plazos establecidos.	Numeral 2	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT o 0.6% de los IN	30% de la UIT o 0.6% de los IN
- Presentar las declaraciones que contengan la determinación de la deuda tributaria en forma incompleta.	Numeral 3	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT	50% de la UIT
- Presentar otras declaraciones o comunicaciones en forma incompleta o no conformes con la realidad.	Numeral 4	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT
- Presentar más de una declaración rectificatoria relativa al mismo tributo y período tributario.	Numeral 5	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT

- Presentar más de una declaración rectificatoria de otras declaraciones o comunicaciones referidas a un mismo concepto y período.	Numeral 6	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT
- Presentar las declaraciones, incluyendo las declaraciones rectificatorias, sin tener en cuenta los lugares que establezca la Administración Tributaria.	Numeral 7	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT
- Presentar las declaraciones, incluyendo las declaraciones rectificatorias, sin tener en cuenta la forma u otras condiciones que establezca la Administración Tributaria.	Numeral 8	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT
5. OBLIGACIÓN DE PERMITIR EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, INFORMAR Y COMPARECER ANTE LA MISMA.	**Artículo 177°**			
- No exhibir los libros, registros u otros documentos que ésta solicite.	Numeral 1	0.6% de los I o cierre	0.6% de los IN	0.6% de los IN
- Ocultar o destruir bienes, libros y registros contables, documentación sustentatoria, informes, análisis y antecedentes de las operaciones que estén relacionadas con hechos susceptibles de generar las obligaciones tributarias, antes del plazo de prescripción de los tributos.	Numeral 2	0.6% de los I o cierre	0.6% de los IN	0.6% de los IN
- No mantener en condiciones de operación los soportes portadores de microformas grabadas, los soportes magnéticos y otros medios de almacenamiento de información utilizados en las aplicaciones que incluyen datos vinculados con la materia imponible, cuando se efectúen registros mediante microarchivos o sistemas electrónicos computarizados o en otros medios de almacenamiento de información.	Numeral 3	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN
- Reabrir indebidamente el local, establecimiento u oficina de profesionales independientes sobre los cuales se haya impuesto la sanción de cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes sin haberse vencido el término señalado para la reapertura y/o sin la presencia de un funcionario de la Administración.	Numeral 4	Cierre	Cierre	Cierre

- No proporcionar la información o documentos que sean requeridos por la Administración sobre sus actividades o las de terceros con los que guarde relación o proporcionarla sin observar la forma, plazos y condiciones que establezca la Administración Tributaria.	Numeral 5	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN
- Proporcionar a la Administración Tributaria información no conforme con la realidad.	Numeral 6	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN
- No comparecer ante la Administración Tributaria o comparecer fuera del plazo establecido para ello.	Numeral 7	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT	50% de la UIT
- Autorizar estados financieros, declaraciones, documentos u otras informaciones exhibidas o presentadas a la Administración Tributaria conteniendo información no conforme a la realidad, o autorizar balances anuales sin haber cerrado los libros de contabilidad.	Numeral 8	20% de la UIT	25% de la UIT	50% de la UIT
- Presentar los estados financieros o declaraciones sin haber cerrado los libros contables.	Numeral 9	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN
- No exhibir, ocultar o destruir sellos, carteles o letreros oficiales, señales y demás medios utilizados o distribuidos por la Administración Tributaria.	Numeral 10	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT	50% de la UIT
- No permitir o no facilitar a la Administración Tributaria, el uso de equipo técnico de recuperación visual de microformas y de equipamiento de computación o de otros medios de almacenamiento de información para la realización de tareas de auditoría tributaria, cuando se hallaren bajo fiscalización o verificación.	Numeral 11	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN
- Violar los precintos de seguridad, cintas u otros mecanismos de seguridad empleados en las inspecciones, inmovilizaciones o en la ejecución de sanciones.	Numeral 12	Cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN
- No efectuar las retenciones o percepciones establecidas por Ley, salvo que el agente de retención o percepción hubiera cumplido con efectuar el pago del tributo que debió retener o percibir dentro de los plazos establecidos.	Numeral 13	50% del tributo no retenido o percibido	50% del tributo no retenido o no percibido	50% del tributo no retenido o no percibido

- Autorizar los libros de actas, así como los registros y libros contables u otros registros vinculados a asuntos tributarios sin seguir el procedimiento establecido por la SUNAT.	Numeral 14		15% de la UIT	30% de la UIT
- No proporcionar o comunicar a la Administración Tributaria, en las condiciones que ésta establezca, las informaciones relativas a hechos susceptibles de generar obligaciones tributarias que tenga en conocimiento en el ejercicio de la función notarial o pública.	Numeral 15		25% de la UIT	50% de la UIT
- Impedir que funcionarios de la Administración Tributaria efectúen inspecciones, tomas de inventario de bienes, o controlen su ejecución, la comprobación física y valuación; y/o no permitir que se practiquen arqueos de caja, valores, documentos y control de ingresos, así como no permitir y/o no facilitar la inspección o el control de los medios de transporte.	Numeral 16	0.6% de los I o cierre	0.6% de los IN	0.6% de los IN
- Impedir u obstaculizar la inmovilización o incautación no permitiendo el ingreso de los funcionarios de la Administración Tributaria al local o al establecimiento o a la oficina de profesionales independientes.	Numeral 17	0.6% de los I o cierre	0.6% de los IN	0.6% de los IN
- No facilitar el acceso a los contadores manuales, electrónicos y/o mecánicos de las máquinas tragamonedas, no permitir la instalación de soportes informáticos que faciliten el control de ingresos de máquinas tragamonedas; o no proporcionar la información necesaria para verificar el funcionamiento de los mismos.	Numeral 18		Cierre	Cierre
- No permitir la instalación de sistemas informáticos, equipos u otros medios proporcionados por la SUNAT para el control tributario.	Numeral 19	Cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN
- No facilitar el acceso a los sistemas informáticos, equipos u otros medios proporcionados por la SUNAT para el control tributario.	Numeral 20	Cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN

- No implementar, las empresas que explotan juegos de casino y/o máquinas tragamonedas, el Sistema Unificado en Tiempo Real o implementar un sistema que no reúne las características técnicas establecidas por SUNAT.	Numeral 21		Cierre o comiso	Cierre o Comiso
- No cumplir con las disposiciones sobre actividades artísticas o vinculadas a espectáculos públicos.	Numeral 22		0.2% de los IN o cierre	0.2% de los IN o cierre
- No proporcionar la información solicitada con ocasión de la ejecución del embargo en forma de retención a que se refiere el numeral 4 del artículo 118° del presente Código Tributario.	Numeral 23	0.3% de los I o cierre	25% de la UIT	50% de la UIT
- No exhibir en un lugar visible de la unidad de explotación donde los sujetos acogidos al Nuevo Régimen Único Simplificado desarrollen sus actividades, los emblemas y/o signos distintivos proporcionados por la SUNAT así como el comprobante de información registrada y las constancias de pago.	Numeral 24	Cierre		
- No exhibir o no presentar el Estudio Técnico que respalde el cálculo de precios de transferencia conforme a ley.	Numeral 25		0.6% de los IN	0.6% de los IN
- No entregar los Certificados o Constancias de retención o percepción de tributos así como el certificado de rentas y retenciones, según corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en las normas tributarias.	Numeral 26	0.3% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT
6. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS	**Artículo 178°**			

- No incluir en las declaraciones ingresos y/o remuneraciones y/o retribuciones y/o rentas y/o patrimonio y/o actos gravados y/o tributos retenidos o percibidos, y/o aplicar tasas o porcentajes o coeficientes distintos a los que les corresponde en la determinación de los pagos a cuenta o anticipos, o declarar cifras o datos falsos u omitir circunstancias en las declaraciones, que influyan en la determinación de la obligación tributaria; y/o que generen aumentos indebidos de saldos o pérdidas tributarias o créditos a favor del deudor tributario y/o que generen la obtención indebida de Notas de Crédito Negociables u otros valores similares.	Numeral 1	50% del tributo omitido o 50% del saldo, crédito u otro concepto similar determinado indebidamente, o 15% de la pérdida indebidamente declarada o 100% del monto obtenido indebidamente, de haber obtenido la devolución	50% del tributo omitido o 50% del saldo, crédito u otro concepto similar determinado indebidamente, o 15% de la pérdida indebidamente declarada o 100% del monto obtenido indebidamente, de haber obtenido la devolución	50% del tributo omitido o 50% del saldo, crédito u otro concepto similar determinado indebidamente, o 15% de la pérdida indebidamente declarada o 100% del monto obtenido indebidamente, de haber obtenido la devolución
- Emplear bienes o productos que gocen de exoneraciones o beneficios en actividades distintas de las que corresponden.	Numeral 2	Comiso	Comiso	Comiso
- Elaborar o comercializar clandestinamente bienes gravados mediante la sustracción a los controles fiscales; la utilización indebida de sellos, timbres, precintos y demás medios de control; la destrucción o adulteración de los mismos; la alteración de las características de los bienes; la ocultación, cambio de destino o falsa indicación de la procedencia de los mismos.	Numeral 3	Comiso	Comiso	Comiso
- No pagar dentro de los plazos establecidos los tributos retenidos o percibidos.	Numeral 4	50% del tributo no pagado	50% del tributo no pagado.	50% del tributo no pagado.
- No pagar en la forma o condiciones establecidas por la Administración Tributaria o utilizar un medio de pago distinto de los señalados en las normas tributarias, cuando se hubiera eximido de la obligación de presentar declaración jurada.	Numeral 5	0.2% de los I o cierre	15% de la UIT	30% de la UIT
- No entregar a la Administración Tributaria el monto retenido por embargo en forma de retención.	Numeral 6	50% del monto entregado	50% del monto no entregado.	50% del monto no entregado.
- Permitir que un tercero goce de las exoneraciones contenidas en el Apéndice de la Ley N° 28194, sin dar cumplimiento a lo señalado en el Artículo 11° de la citada ley.	Numeral 7	50% del tributo no pagado	50% del tributo no pagado	50% del tributo no pagado

- Presentar la declaración jurada a que hace referencia el artículo 11° de la Ley N° 28194 con información no conforme con la realidad.	Numeral 8	0.3% de los I o cierre	0.3% de los IN	0.3% de los IN

Base legal:
PERSONAS Y ENTIDADES GENERADORES DE RENTA DE TERCERA CATEGORÍA
Tabla I sustituida por el Artículo 51 del Decreto Legislativo Nº 981, publicado el 15 de marzo de 2007.
PERSONAS NATURALES, QUE PERCIBAN RENTA DE CUARTA CATEGORÍA, PERSONAS ACOGIDAS AL RÉGIMEN ESPECIAL DE RENTA Y OTRAS PERSONAS Y ENTIDADES NO INCLUIDAS EN LAS TABLAS I Y III, EN LO QUE SEA APLICABLE
Tabla II sustituida por el Artículo 51 del Decreto Legislativo Nº 981, publicado el 15 de marzo de 2007.
PERSONAS Y ENTIDADES QUE SE ENCUENTRAN EN EL NUEVO RÉGIMEN ÚNICO SIMPLIFICADO
Tabla III sustituida por el Artículo 51 del Decreto Legislativo Nº 981, publicado el 15 de marzo de 2007.

Como puede apreciarse de una simple mirada al cuadro consolidado precedente (consolidado de las Tablas I, II y III del Código Tributario), el lograr **informarse de las infracciones y sanciones implica dificultades enormes para su conocimiento a cabalidad y para la comprensión de los tipos de infracciones y sus correspondientes sanciones.**

Ello **es particularmente complejo, confuso y perjudicial en el caso de la MyPE, debido a que el sistema tributario para las MyPE –con la intención de ayudar o simplificar- ha creado, sin embargo, varios regímenes que coexisten**, como el RUS y el RER, además del Régimen General. En otras palabras, para las MyPE el sistema de varios regímenes en vez de ayudar ha confundido, generando mayor complicación en lo que se refiere al conocimiento de sus deberes tributarios, infracciones y sanciones. Las MyPE en teoría eligen a cuál régimen se acogen, a veces con profundo desconocimiento o mala asesoría. Todo ello en la práctica ha llevado a que desconozcan las tablas de infracciones y sanciones y cuáles se les aplican. Cabe dejar mencionado que el gran empresariado no tiene esa complicación pues sólo está en el Régimen General, es decir, le corresponde una Tabla, un conjunto claro y acotado de infracciones y sanciones.

Por ello, consideramos que **la educación en infracciones y sanciones para disminuir su reincidencia es especialmente importante y urgente para la micro y pequeña empresa**. Y a esa finalidad se orienta la iniciativa legislativa materia de sustento, además de la razón constitucional por la preferencia a la MyPE, tal como lo desarrollamos a continuación.

Las Micro y Pequeñas Empresas – MyPE, sujetos de especial protección

La Constitución Política vigente establece en su artículo 59 que:

> "(...) El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades".

Desde esa perspectiva, Kresajla y Ochoa (2009) señalan que uno de los objetivos asignados al sistema económico incluido en la Constitución de 1993, corresponde a la defensa de la competencia económica entre empresas en particular y agentes económicos en general, como vía adecuada para el logro de mejoras en el nivel de vida de los ciudadanos; habilitándose de ese modo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo para que intervengan con el propósito de "garantizar, frente a los abusos en el ejercicio de la libertad cometidos por particulares, la supervivencia de un sistema económico de mercado, orientado al interés público, en el marco de la economía social de mercado.[23]

Y en especial, sobre el mandato expreso del artículo 59 de la Constitución, cabe mencionar que:

> "(...) es tarea del Estado velar que todos tengan las mismas oportunidades en una sociedad de competencia. La primera tarea es brindar una educación de calidad y suficiente para preparar a las personas para el trabajo. Pero además, debe colaborar a la capacitación de las pequeñas empresas, que son entidades económicas de bajo costo de inversión por puesto de trabajo y que, además, permiten canalizar muchos de los esfuerzos y la creatividad de cada persona en el contexto social."[24] (el subrayado es nuestro)

Cuando nos referimos a micro y pequeñas empresas – en adelante MyPE, en el ordenamiento peruano, nos referimos a:

> "(...) un conjunto de normas que regulan un régimen para unidades económicas constituidas por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, trasformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios.[25]

De acuerdo a la Ley N° 30056, la Ley N° 28015 y el TUO aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE denominado "Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial", se establece legalmente la definición de MyPE y además sus características y exclusiones, así como sus instrumentos de formalización y promoción, disposiciones sobre capacitación, asistencia

---

[23] KRESALJA, Baldo / OCHOA, Cesar. Derecho Constitucional Económico. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009. Pág. 443

[24] RUBIO COREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Lima: Fondo Editorial PUCP. Pág. 231.

[25] Artículo 2° de la Ley N° 28015 y artículo 4° del TUO aprobado por Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE.

técnica, también de acceso a mercados, acceso al financiamiento, régimen tributario, régimen laboral, de salud y de pensiones.

El artículo 5 del TUO y el artículo 11 de la Ley N° 30056 establecen la delimitación legal de qué es una microempresa y cuándo estamos frente a una pequeña empresa[26] De hecho, uno de los cambios más significativos en esta Ley, ha sido la incorporación de la definición de tamaño de empresa según el volumen de ventas excluyendo el número de trabajadores, definiéndose las MyPE para el 2016 con el siguiente rango:

Cuadro N° 2: Clasificación por volumen de ventas

TAMAÑO DE LA EMPRESA	MONTO DE UIT	MONTO DE VENTAS ANUALES EN NUEVOS SOLES (*)
MICRO EMPRESA	Hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).	Hasta S/ 592,500
PEQUEÑA EMPRESA	Hasta el monto máximo de 1,700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).	Desde S/ 592,501 hasta S/ 6,715,000

(*) Monto de la UIT para el 2016 es de S/ 3,950 nuevos soles.

De acuerdo a la Dirección de Estudios Económicos de MyPE e Industria del Ministerio de la Producción al 2014[27], el universo de micro y pequeñas empresas formales asciende a 1,589,597 tal como se muestra en el Cuadro 3. Sin embargo, sólo el 44% del total[28] de MIPYME se encuentran registradas en SUNAT, existiendo un número de empresas no registradas (informales) cuyo universo total se estima en 2,838,566, lo que haría un total aproximado de 4,430,798 MIPYME en el tejido empresarial peruano.

---

[26] "Artículo 5.- Características de las micro, pequeñas y medianas empresas
Las micro, pequeñas y medianas empresas deben ubicarse en alguna de las siguientes categorías empresariales, establecidas en función de sus niveles de ventas anuales:
- Microempresa: ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- Pequeña empresa: ventas anuales superiores a 150 UIT y hasta el monto máximo de 1700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- Mediana empresa: ventas anuales superiores a 1700 UIT y hasta el monto máximo de 2300 UIT.
El incremento en el monto máximo de ventas anuales señalado para la micro, pequeña y mediana empresa podrá ser determinado por decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de la Producción cada dos (2) años.
Las entidades públicas y privadas promoverán la uniformidad de los criterios de medición a fin de construir una base de datos homogénea que permita dar coherencia al diseño y aplicación de las políticas públicas de promoción y formalización del sector."

[27] Las MIPYME en cifras 2014. Dirección de Estudios Económicos de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción, publicado en Octubre 2015.

[28] FUENTE: Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de la Producción, 2014.

Cuadro Nº 3: Número de empresas formales según estrato empresarial al 2014.

ESTRATO EMPRESARIAL	Nº DE EMPRESAS
Microempresa	1,518,284
Pequeña	71,313
Total	1,589,597

Fuente: Ministerio de Producción, SUNAT. Elaboración propia

Es importante resaltar, como se aprecia en el Cuadro 4, que de acuerdo a los datos reportados por SUNAT al 2014, según tipo de contribuyente, el 70.97% de las MyPE formales son personas naturales (1,128,147), es decir empresarios unipersonales.

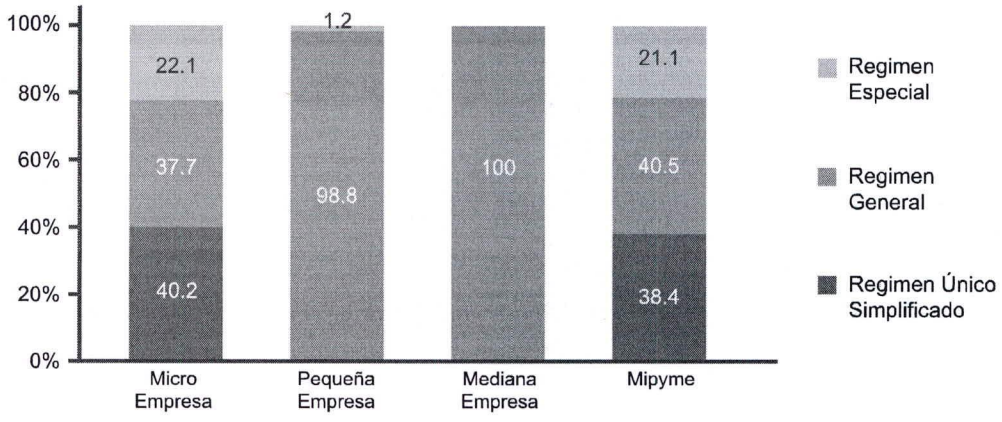
Cuadro N° 4: Número de MyPE por tipo de contribuyente al 2014

TIPO DE CONTRIBUYENTE	MICRO y PEQUEÑA EMPRESA	PORCENTAJE
Persona Natural	1,128,147	70.97%
Sociedad Anónima Cerrada	192,176	12.09%
Empresa individual de Resp. Ltda.	146,090	9.19%
Sociedad Comercial de Resp. Ltda.	61,551	3.87%
Sociedad Anónima	47,323	2.98%
Sociedad irregular	6,656	0.42%
Sociedad Civil	2,019	0.13%
Otros	5,635	0.35%
Total	1,589,597	100.00%

Fuente: Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de la Producción, 2014

Complementariamente, teniendo en consideración el régimen tributario al que pueden acceder las MIPYME, puede evidenciarse en el Gráfico 1, que el 38.4% de las MIPYME optó por acceder al Régimen Único Simplificado (en adelante RUS), esto equivale a 38.39% de las MYPE ya que el porcentaje de medianas empresas es muy pequeño respecto al total.

Gráfico N°1: MIPYME según régimen tributario al 2014



Fuente: Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de la Producción, 2014.

Tomando como base el ritmo anual de crecimiento de las MyPE entre el 2010 y el 2014, estimado en 7.47%, según reporte SUNAT, se proyecta un número de empresas MyPE al 2015 estimado en 1,708,571 y a junio del 2016 sería de 1,772,510.

Cuadro Nº 5: Número de MyPE estimadas en el año 2015

TIPO DE EMPRESA	2014	2015
Micro empresas	**1,518,284**	**1,633,600**
Pequeña empresa	**71,313**	**75961**
Cantidad Estimada	**1,589,597**	**1,711,439**

Fuente: Elaboración Propia, Información remitida por el MEF por pedido de información

Problema MyPE: Desinformación en sus deberes y sanciones desproporcionadas

Uno de los principales factores que contribuyen a los altos índices de informalidad en nuestro país, está relacionado con el elevado costo de cumplir con el marco legal y normativo así como las altas barreras de entrada al sector formal[29].

Según lo citado por Mifflin (2013)[30] la informalidad es la forma distorsionada con la que una economía excesivamente reglamentada responde tanto a los choques que enfrenta como a su potencial de crecimiento[31]. Villamil (2014) precisa que el concepto de informalidad está relacionado con aquellas actividades lícitas que no cumplen con requisitos de procedimientos, como los registros, pago impuestos, etc. Es así que, como se mencionó anteriormente, se estima un aproximado de 4,430,798 MIPYME en el tejido empresarial peruano; sin embargo, sólo el 35.9% del total de MIPYME se encuentran registradas en SUNAT (1,592,232 MIPYME)[32].

Es así que **en torno a la problemática que subyace a la micro y pequeña empresa un factor crítico para la formalización está asociado a la dificultad en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y está asociada también al desconocimiento de la norma que regula las infracciones y sanciones para los contribuyentes tributarios y, por defecto, al deber que le corresponde afrontar frente a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)**.

Los costos administrativos expresados en tiempos de personal destinados a la gestión tributaria y contable para los pagos de impuesto puede desalentar la formalidad tributaria de las empresas, sin considerar que, en ocasiones, el error ante la SUNAT resulta siendo inducido por el contador público en el asesoramiento comercial de la MyPE.

En dichos casos **las MyPE se perjudican en su propia naturaleza empresarial, pues deben asumir sanciones sumamente drásticas ante el incumplimiento de la obligación tributaria, lo cual prácticamente la elimina del mercado, esto debido a la dificultad de conocer a cabalidad sus deberes tributarios y consecuentemente cuándo cometen las distintas infracciones** que establece el TUO del Código Tributario.

Sin embargo, debe considerarse que una de las características relevantes del tejido empresarial a quien se busca regular, está relacionado a las MyPE que representan más del 98% del total de empresas formales, y en las que más del 70% son personas naturales (1 128 147 MyPE). Esto significa que la base tributaria está asociada a las microempresas que constituyen el 94% del total y quienes a su vez desarrollan

---

[29]Villamil Roberto (2014): La economía informal: Causas, consecuencias y ejes de solución. Exposición en el 23° Congreso de Gestión de Personas, organizado por CENTRUM y llevado a cabo el 4 y 5 de setiembre de 2014 en Lima, Perú. Presentación disponible en: http://centrum.pucp.edu.pe/oci/presentaciones/10-APERHU_-_Roberto_Villamil.pdf

[30]Mifflin, Ivan 2013: Informe final de consultoría: Economía Formal en la CAN.

[31]Loayza, Norman; Servén, Luis y Sugawara, Naotaka. "Informality in Latin America and the Caribbean". Publicado en Policy Research Working Paper 4888. The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team. Marzo 2009.

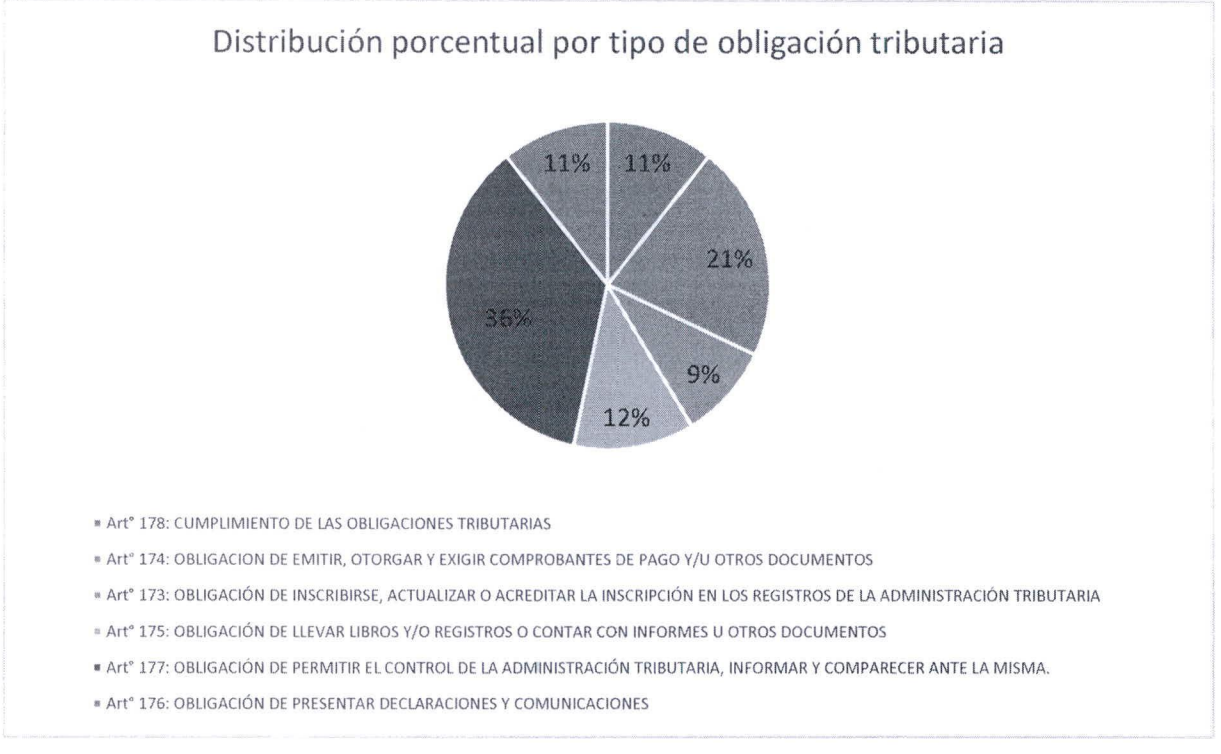
[32] Datos SUNAT 2014.

actividades económicas de subsistencia y de autoempleo (40.2% de las micro empresas se encuentran en el RUS).

En este marco, como señalábamos, en el ejercicio de la facultad sancionadora el TUO del **Código Tributario contiene en su Libro IV, Tabla de Infracciones y Sanciones Administrativas, 6 obligaciones matrices o tipos que se desarrollan, a su vez, mediante 75 infracciones sancionables en los distintos regímenes tributarios**, entre ellos el Régimen Único Simplificado (RUS), Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) y el Régimen General del Impuesto a la Renta (RGIR).

Así, podemos observar en el Gráfico siguiente, que el mayor número de infracciones se concentra en los artículos 177 y 174 del TUO, asociadas a la obligación de *permitir el control de la administración tributaria, informar y comparecer*, y sobre la *emisión de comprobantes de pago*. Estas significan el 36% y 21%, respectivamente, de las infracciones estipuladas en la Tabla de sanciones e infracciones por incumplimiento de obligación tributaria.

Gráfico: Distribución porcentual por tipo de obligación tributaria



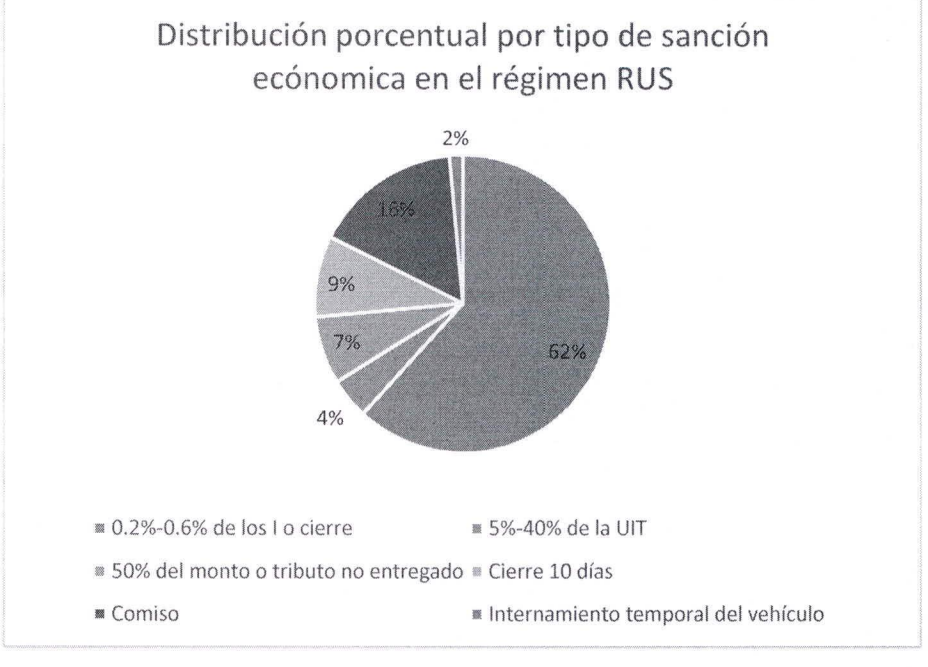
Elaboración Propia

Las infracciones establecidas en el TUO, se correlacionan con distintos tipos de sanciones según el régimen tributario en el que se encuentren las MyPE. Estas sanciones pueden consistir en un porcentaje de los Ingresos Netos (IN), un porcentaje

del monto no declarado, un porcentaje de las UIT, comiso, cierre o internamiento de vehículos y ello conlleva a **una cantidad de información de obligación/sanción, que difícilmente puede ser conocida y menos aún gestionada por la mayoría de las empresas MyPE**.

Podemos observar, por ejemplo en el gráfico 2, que para el régimen RUS los tipos de sanciones se concentran en las multas respecto a los ingresos brutos en función del límite máximo de la categoría a la que pertenece. Ello provoca que a pesar de que sean porcentajes de 0.2% a 0.6%, significa un valor considerable para el empresario, teniendo en consideración que los que pertenecen al RUS son los de menores ingresos anuales, pues muchas veces termina siendo mayor a las ganancias obtenidas por la actividad empresarial, debido al poco margen neto de estas empresas o al reducido flujo de efectivo, sobre todo cuando las empresas operan sobre un modelo de ventas diferidas a sus clientes. En esos casos, la aplicación de las multas, aunque jurídicamente tipificadas según la Tabla del TUO, terminan siendo desproporcionales respecto a la infracción y a la finalidad perseguida por la SUNAT.

Gráfico N°2: Distribución porcentual por tipo de sanción en el régimen RUS



Para el caso de los contribuyentes en el régimen RER y en el RGIR, como se observa en los gráficos 3 y 4, las multas se concentran mayormente sobre cantidades económicas que toman de referencia a la UIT y a los IN (Ingresos Netos), significando también una desproporción en función a sus niveles de ingresos.

Gráfico N°3: Distribución porcentual por tipo de sanción en el régimen RER

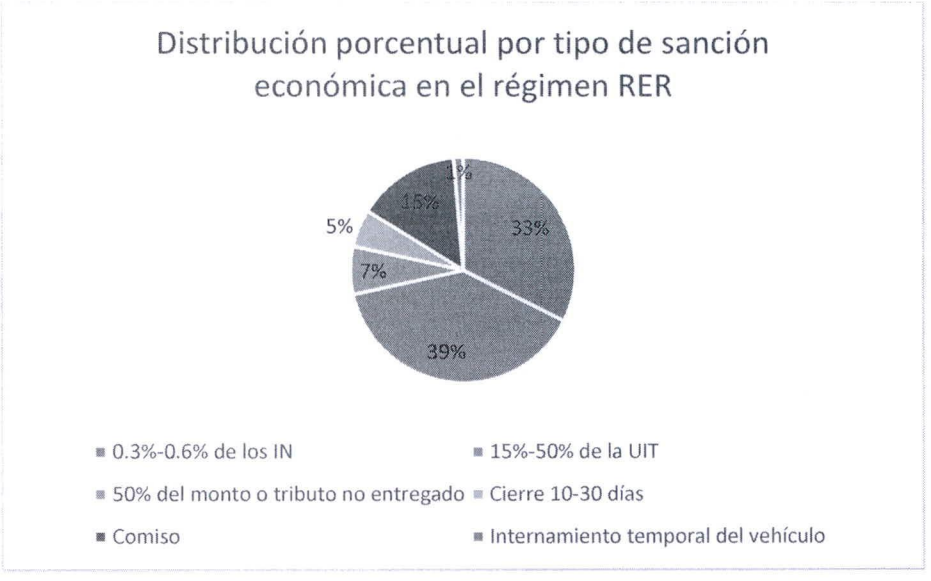
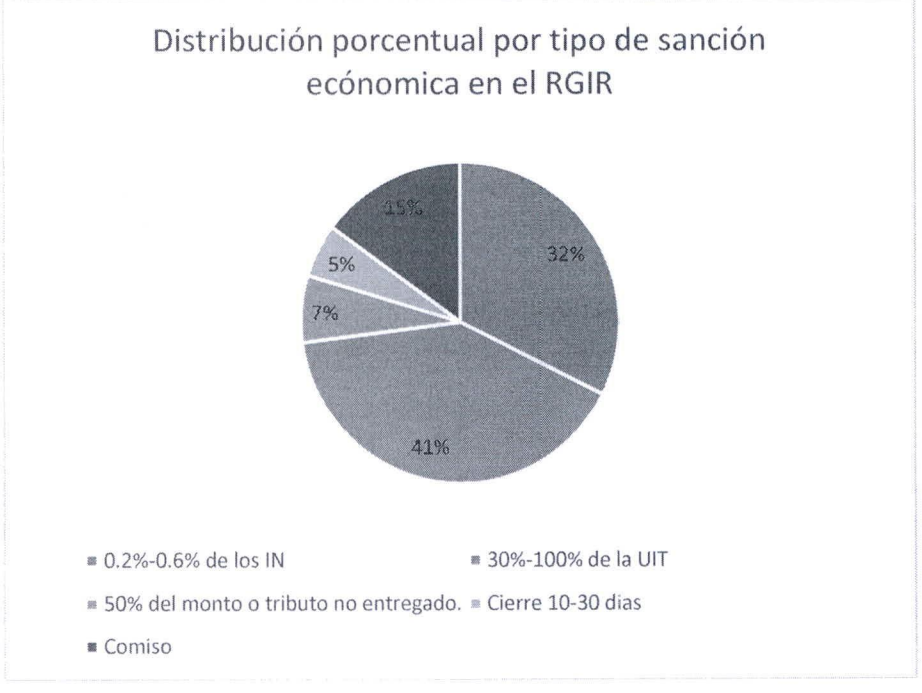


Gráfico N°4: Distribución porcentual por tipo de sanción en el Régimen General



Puede resaltarse también en los gráficos 5, 6 y 7 que las multas que corresponden a Comiso (confiscación de mercaderías) tienen una participación significativa en el porcentaje de distribución de sanciones, teniendo como principal impacto la reducción del capital de trabajo y una presión financiera extra al contribuyente, quien aparte de asumir la pérdida de su mercadería, tiene que afrontar sus deudas de inmediata liquidación sin contar con el activo corriente necesario para poder afrontarlas y generar los flujos de dinero suficientes para dichos propósitos.

Del mismo modo, las multas asociadas a la obligación de inscribirse, actualizar o acreditar la inscripción en los registros de la administración tributaria, alcanzan niveles entre 5-40% de la UIT, lo cual sobre todo para el caso del régimen RUS, significa una barrera a la formalización por la alta probabilidad que enfrentan los microempresarios de incumplir con esta obligación.

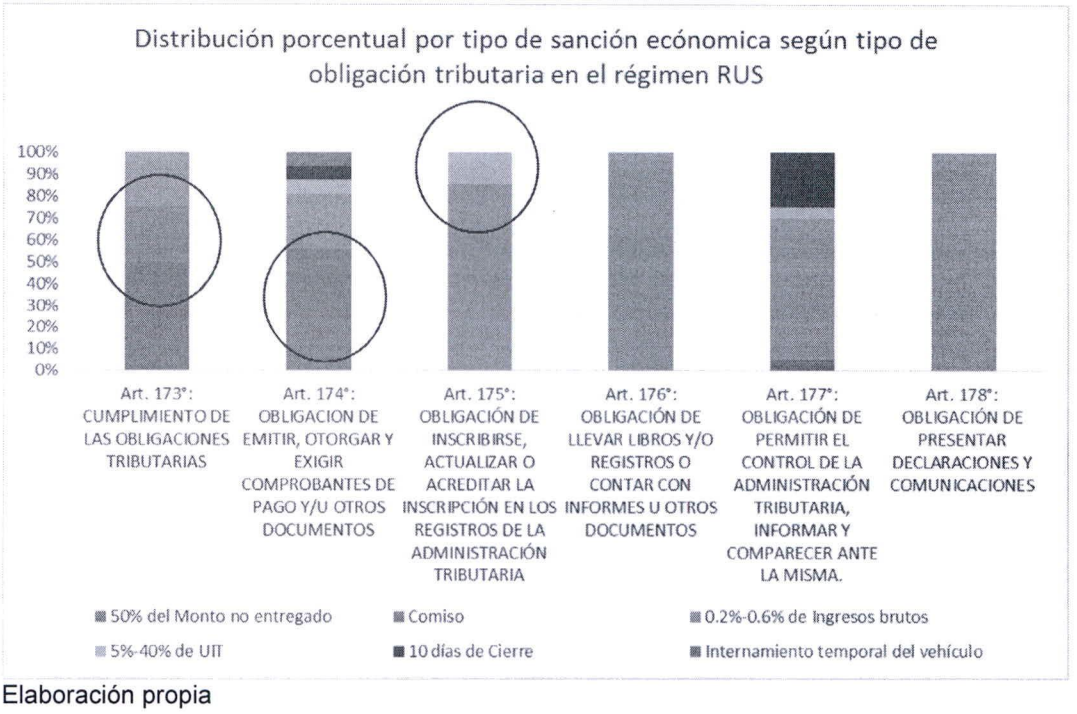
Se observa también que existe alta concentración en multas que bordean los mil soles en obligaciones, en los tipos de obligaciones siguientes: *presentación de declaraciones, de registros* y los de *entrega de comprobante de pago*. Estas sanciones de mil soles aproximados, son muy drásticas ya que pueden ocasionar el retiro de la empresa del mercado por no poder seguir operando debido a los altos costos que puede conllevar cumplir con dicha sanción económica. Así, se puede observar, en qué tipo de obligaciones están concentradas las multas de mayor monto económico. Y algunas sanciones para el caso del RUS, pueden llegar a alcanzar multas por encima de los S/ 5 000 soles.

Esto pone en evidencia el riesgo empresarial financiero al que están sujetas las MyPE en caso de incumplimiento, siendo las sanciones con mayor recurrencia[33] aquellas relacionadas a las obligaciones de:

- *No emitir y/o no otorgar comprobantes de pago.*
- *Omitir llevar los libros de contabilidad.*
- *Llevar con atraso mayor al permitido por las normas vigentes, los libros de contabilidad u otros libros.*
- *No presentar las declaraciones que contengan la determinación de la deuda tributaria dentro de los plazos establecidos.*
- *No exhibir los libros, registros, u otros documentos que se les solicite.*
- *No incluir en las declaraciones ingresos y/o remuneraciones y/o retribuciones y/o rentas y/o patrimonio y/o actos gravados y/o tributos retenidos o percibidos, y/o aplicar tasas o porcentajes o coeficientes distintos a los que les corresponde en la determinación de los pagos a cuenta o anticipos, o declarar cifras o datos falsos u omitir circunstancias en las declaraciones, que influyan en la determinación de la obligación tributaria.*

[33] Focus group Themma, 2015.

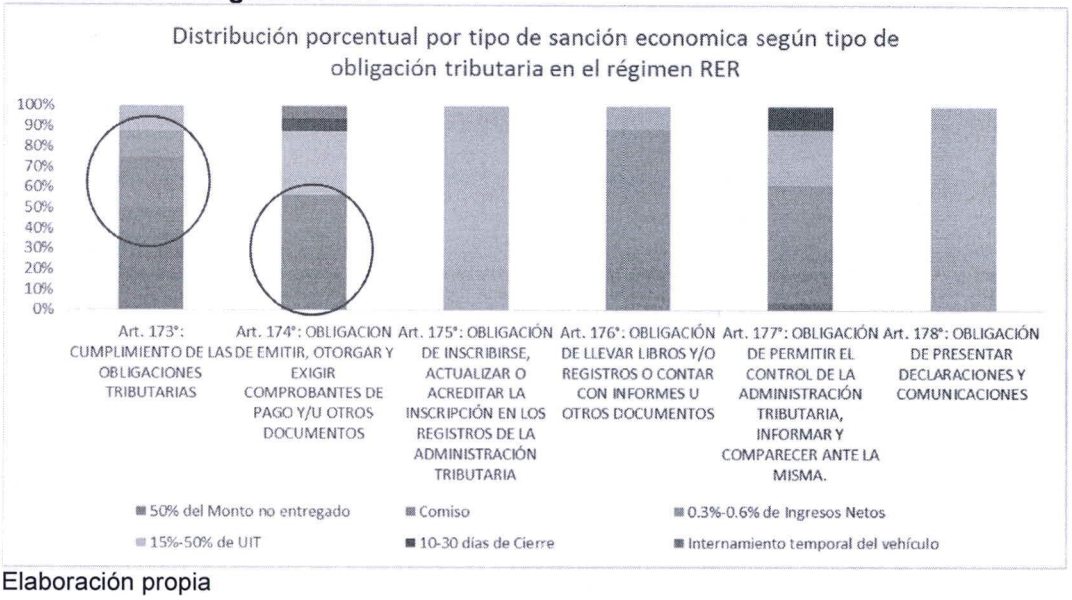
Gráfico N°5: Distribución porcentual por tipo de sanción según tipo de obligación tributaria en el régimen RUS



Elaboración propia

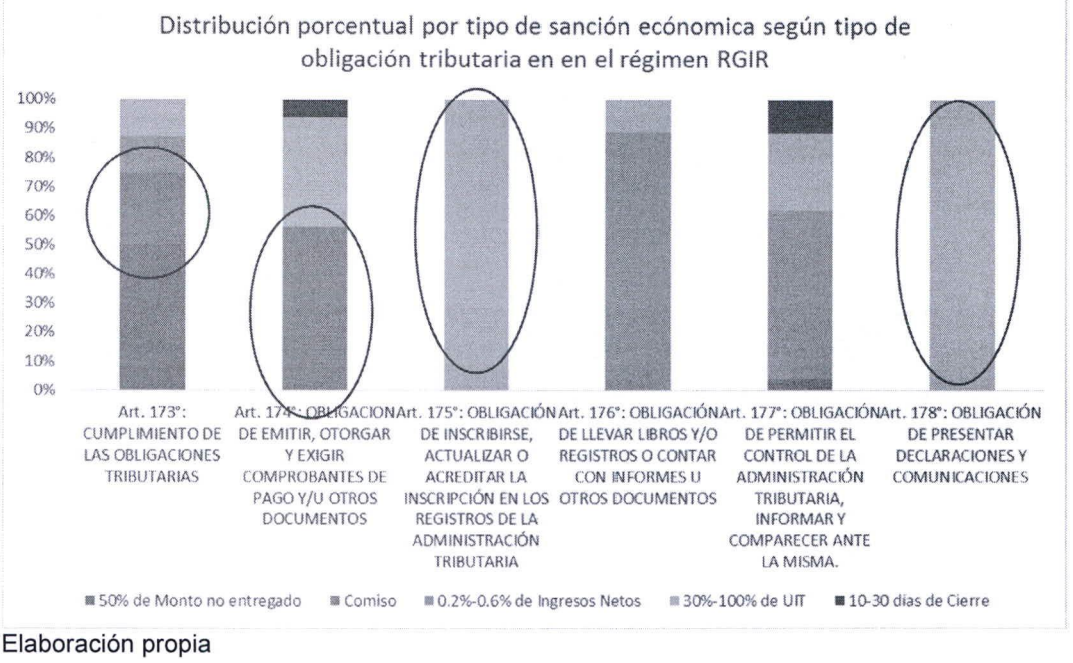
Llama la atención que las sanciones que se aplican por incumplimiento de las obligaciones de los artículos 175 y 178, se sancionen con penas pecuniarias que tengan como referencia un porcentaje de las UIT para los casos del RER y RGIR, mientras que para el caso del RUS se toma como unidad de referencia a los ingresos brutos.

Gráfico N°6: Distribución porcentual por tipo de sanción según tipo de obligación tributaria en el régimen RER



Elaboración propia

Gráfico N°7: Distribución porcentual por tipo de sanción según tipo de obligación tributaria en el régimen RGIR



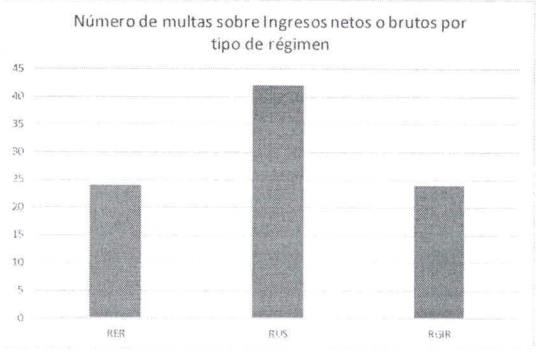
Elaboración propia

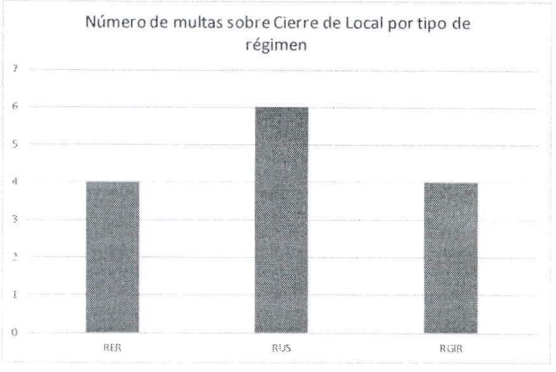
Sin duda, en este complejo marco vigente de sanciones tributarias, el desconocimiento por parte de los contribuyentes se configura como una de las principales causas por las cuales las MyPE representan un alto porcentaje de los ingresos por multas de la SUNAT y por tanto, la informalidad se constituye lamentablemente como una salida obligada para las MyPE, ya que **los costos asumidos por su informalidad, pueden ser incomparablemente más bajos que los costos de las multas y sanciones por haber incurrido en elusión y evasión de impuestos**.

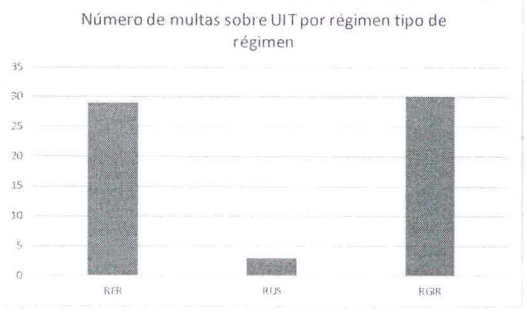
Esta complejidad se manifiesta también y evidentemente en que para una misma obligación, cada régimen tributario establece una diferente sanción, dejando así mayor espacio para la incertidumbre en las empresas especialmente MyPE.

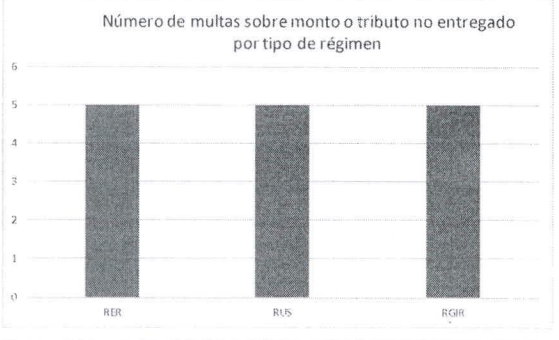
Sin embargo, esta complejidad en obligaciones y sanciones se evidencia más en el régimen RUS, que concentra la mayor cantidad de multas existentes respecto a multas sobre los ingresos netos y cierre de local.

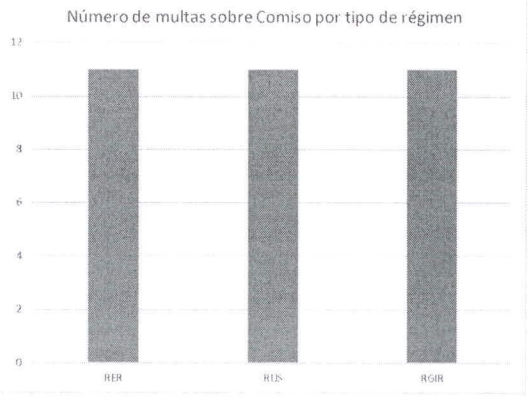
Gráfico N° 10: Número de multas por Régimen Tributario

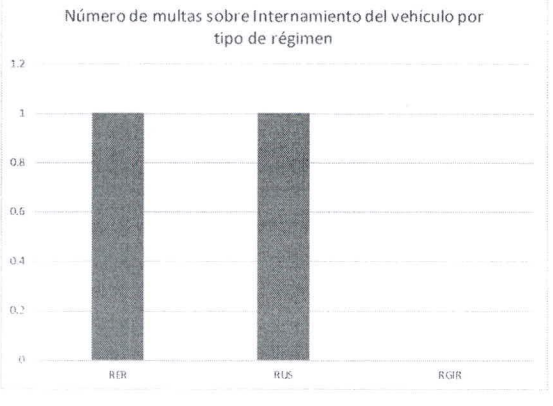












Elaboración propia

En tal sentido, resulta lógico que ante **un sistema de sanciones tan complejo y de difícil entendimiento para la mayoría de micro y pequeñas empresas quienes desarrollan actividades empresariales**, éstos se vean desincentivados y tengan la percepción de que es el mismo Estado quien atenta contra la actividad empresarial.

Actualmente la SUNAT no cuenta con una base de datos publicada que nos permita determinar el porcentaje de incidencia de cada una de las infracciones tributarias

cometidas por las MyPE. No obstante, mediante la Nota de Prensa N° 042-2016 (16/06/2016), se ha informado de manera muy general que las multas en el 2015 *por datos falsos* (numeral 1 del artículo 178° del Código Tributario) *y por no presentar las declaraciones* (numeral 1 del artículo 176° del Código Tributario) representaron, en promedio, **el 71% del total de pagos por multas**.

Al respecto, cabe señalar que la SUNAT viene implementando un Plan de Formalización que comprende acciones de orientación y asistencia al contribuyente, dirigidas a promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, entre los cuales se encuentran las micro empresas, que pueden estar comprendidas en el Régimen General, el Régimen Especial del Impuesto a la Renta o el Régimen Único Simplificado.[34]

Así, el problema en síntesis consiste en que las MyPE padecen un sistema de obligaciones tributarias sumamente complejo, desconocen los deberes tributarios que les lleva a cometer infracciones tributarias y les acarrea sanciones pecuniarias elevadas y drásticas. Por ello y por el mandato constitucional de promover a la MyPE, debe plantearse una solución.

Un intento de solución de SUNAT, insuficiente

El TUO del Código Tributario establece en su artículo 166 disposiciones o facultades de gradualidad y discrecionalidad en la aplicación de sanciones tributarias, del siguiente modo:

> "Artículo 166°.- FACULTAD SANCIONATORIA
>
> La Administración Tributaria tiene la facultad discrecional de determinar y sancionar administrativamente las infracciones tributarias.
>
> En virtud de la citada facultad discrecional, la Administración Tributaria también puede aplicar gradualmente las sanciones, en la forma y condiciones que ella establezca, mediante Resolución de Superintendencia o norma de rango similar.
>
> Para efecto de graduar las sanciones, la Administración Tributaria se encuentra facultada para fijar, mediante Resolución de Superintendencia o norma de rango similar, los parámetros o criterios objetivos que correspondan, así como para determinar tramos menores al monto de la sanción establecida en las normas respectivas."

Sobre la base de dicha normativa, la SUNAT con fecha 11 de agosto de 2016 emitió la Resolución de Superintendencia N° 200-2016-SUNAT, en la que publica 8 resoluciones con las que en determinado momento ha aplicado la facultad discrecional de no sancionar administrativamente algunas infracciones tributarias, según se muestra en el cuadro siguiente:

---

[34] Fundamentos de la Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta Operativa N° 054-2015-SUNAT/600000

Cuadro N° 7:

ANEXO DE LA RESOLUCIÓN DE SUPERINTENDENCIA N.° 200 -2016-SUNAT

RESOLUCIONES DE SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA OPERATIVA QUE REGULAN LA FACULTAD DISCRECIONAL EN LAS SANCIONES TRIBUTARIAS

Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta Operativa	Fecha de emisión	Asunto
039-2015-SUNAT/600000	2.9.2015	Aplica la facultad discrecional en la administración de sanciones por infracciones relacionadas a libros y registros contables vinculados a asuntos tributarios llevados de manera electrónica.
051-2015-SUNAT/600000	7.10.2015	Aplica la facultad discrecional en la administración de sanciones por infracciones relacionadas a emitir, otorgar y exigir comprobantes de pago y/u otros documentos, así como de permitir el control de la Administración Tributaria, informar y comparecer ante la misma.
054-2015-SUNAT/600000	29.10.2015	Aplica la facultad discrecional en la administración de sanciones por infracciones relacionadas a emitir, otorgar y exigir comprobantes de pago y/u otros documentos, así como por permitir el control de la Administración Tributaria, informar y comparecer ante la misma.
062-2015-SUNAT/600000	23.12.2015	Amplían la facultad discrecional en la administración de sanciones por la infracción tipificada en el numeral 1 del artículo 178° del Código Tributario.
064-2015-SUNAT/600000	30.12.2015	Amplían la facultad discrecional en la administración de sanciones por infracciones relacionadas a libros y registros vinculados a asuntos tributarios llevados de manera electrónica.
006-2016-SUNAT/600000	28.1.2016	Aplica la facultad discrecional en la administración de sanciones por infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones y comunicaciones.
025-2016-SUNAT/600000	23.5.2016	Aplica la facultad discrecional en la administración de sanciones por infracciones relacionadas a permitir el control de la Administración Tributaria, informar y comparecer ante la misma.
031-2016-SUNAT/600000	30.6.2016	Amplían la facultad discrecional en la administración de sanciones por infracciones relacionadas a libros y registros vinculados a asuntos tributarios llevados de manera electrónica.

Como se aprecia, la SUNAT a través de la Resolución de Superintendencia 200-2016-SUNAT, ha mencionado los casos específicos donde aplicó la facultad discrecional de no sancionar administrativamente las infracciones tributarias, otorgada en el artículo 166 del TUO del Código Tributario.

Visto de este modo, la SUNAT dispone aplicar un criterio de "discrecionalidad" a través de su Plan de Formalización para incentivar formalidad a las micro empresas, mediante resoluciones administrativas en las que se señalan plazos determinados para no sancionar administrativamente las infracciones de los artículos 174°, 175°, 176°, 177° y 178° del Código Tributario. Sin embargo, dicho Plan de Formalización impulsado por SUNAT es estrictamente temporal y requiere de un tiempo para su correcta aplicación, además de tratarse de casos generales y no decisiones específicas.

Además, una "discrecionalidad" mal entendida es muy peligrosa, porque puede ser aplicada con arbitrariedad y por tanto ser fuente de corrupción. Si un administrado incurre en una infracción que amerita una sanción, por ejemplo de cinco mil soles, se abre el pernicioso escenario de que el funcionario "ofrezca" el pago de mil soles para que no se le sancione. De ser descubierto este ilícito, sin duda implicaría una denuncia penal, el procesamiento, un juicio y eventualmente la pena o castigo penal, lo cual es necesario y correcto, e implica un largo proceso, por lo que abrir dicho escenario pernicioso no contribuye de manera directa al fortalecimiento en el corto plazo, del sistema tributario. Por ello, consideramos que la medida adoptada por la SUNAT no es idónea, e incidimos en que la sanción positiva vía "alerta educativa" planteada en el presente proyecto de ley es un mejor mecanismo.

Respecto de la intención de la Administración Tributaria para implementar[35] acciones de apoyo y asistencia al contribuyente, a través de una orientación previa que les permita cumplir voluntariamente y correctamente con sus obligaciones tributarias, lamentablemente varias de ellas tienen carácter temporal, por lo que este sistema no resulta idóneo. Además, dichas acciones son generales y no van a ejecutarse para cada contribuyente e infracción tributaria. Adicionalmente, cabe destacar que su finalidad es simplemente impositiva y no educativa.

Por ello, reiteramos que **no existe a la fecha una norma expresa que establezca una efectiva capacitación sobre las obligaciones de los contribuyentes MyPE de los distintos regímenes tributarios, previo a la ocurrencia de las 75 infracciones y sus correspondientes sanciones contenidas en las Tablas del TUO del Código Tributario. Este problema atenta contra la naturaleza y existencia misma de las MyPE y va contra el artículo 59 de la Constitución ya citado.**

Dicho esto, podemos entrar de lleno a la propuesta del presente proyecto de ley a favor de la MyPE mediante "alertas educativas", lo que desarrollamos a continuación.

[35] Fundamentos de la Resolución N° 051-2015-SUNAT/600000

Nuestra propuesta: sanciones positivas mediante capacitaciones o "alertas educativas" ante el primer incumplimiento tributario de las MyPE

En línea con lo propuesto por Mifflin (2013) entendemos que la labor de supervisión, fiscalización y control de los inspectores tributarios, la frecuencia de las visitas de inspección, el carácter de apoyo y asesoría de su labor, los costos de las multas y sanciones y la honestidad de los inspectores sin duda inciden en conjunto en el éxito del cumplimiento de la legislación tributaria y la formalización de las empresas, sobre todo para aquellas directamente relacionadas con las actividades de subsistencia, autoempleo y asociadas a las poblaciones de menores recursos económicos.[36]

Por tanto, ante el problema actual de desproporcionalidad relativa[37] y del complejo marco regulatorio que, como hemos demostrado enfáticamente, demanda un alto conocimiento especializado para su cumplimiento, **el presente proyecto propone implementar una forma de capacitación eficiente y directa: programas de capacitación y asistencia técnica con el objetivo de desarrollar competencias y mejorar la eficiencia de las MyPE, dirigido a estas bajo la modalidad de sanción positiva denominada "alerta educativa", que será impuesta ante infracciones -detectadas por SUNAT- de los artículos 173, 174°, 175°, 176°, 177° y 178 establecidos en el TUO del Código Tributario, aplicable una vez por cada artículo, es decir, una "alerta educativa" por cada tipo de infracción.**

Dicho de otro modo, nuestra propuesta consiste en modificar dos artículos del Código Tributario, de modo que se incorpore **una sanción positiva tributaria denominada "alerta educativa", que debe ser entendida como acciones que garanticen la impartición de conocimiento específico a la MyPE y propicien el aprendizaje de sus deberes tributarios respecto del tipo de infracción que es motivo de la sanción.**

Esta "alerta educativa" puede ser implementada bajo las actuales funciones de la SUNAT y en el marco de su Plan de Formalización.

Las "alertas educativas" pueden consistir en la entrega de material instructivo que explique la infracción cometida, 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 MyPE, y todo otro mecanismo educativo idóneo para el logro de sus fines, todo lo cual será desarrollado por la SUNAT.

Esta sanción positiva o "alerta educativa" se propone sólo para las MyPE por dos razones fundamentales y ya mencionadas oportunamente: 1. Sólo la MyPE tiene un abanico de regímenes tributarios distintos en obligaciones y sanciones, lo cual hace para ellos sumamente compleja la comprensión de sus deberes tributarios. 2. Sólo la MyPE tiene una protección especial y promoción de parte del Estado (Legislador incluído) establecida constitucionalmente.

Valga precisar que estas sanciones denominadas "alertas educativas" no se contraponen a la facultad de SUNAT de discrecionalidad y gradualidad que les otorga

[36] MIFFLIN, Iván. Informe final de Consultoría: Economía Formal en la CAN. 2013.
[37] Considerando que la desproporción puede ser aplicable en uno u otro caso, dependiendo de la actividad empresarial.

el Código, pero sí creemos que por ser directas y estar enfocadas a la infracción detectada incidirán mejor, definitiva y positivamente en el futuro cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de las MyPE. En ese sentido, la "alerta educativa" se aplicaría, en todo caso, antes de la gradualidad y discrecionalidad.

En otras palabras, la SUNAT no pierde su facultad discrecional ni de gradualidad, ya que estas van a coexistir con las medias educativas, cada uno en su propio espacio de aplicación. La propia SUNAT reconoce que por la complejidad del sistema de infracciones y sanciones a microempresas acude a la facultad discrecional. Sin embargo creemos que es necesario no parchar temporalmente el problema con la emisión periódica de resoluciones de discrecionalidad, sino que se propone institucionalizar la solución de este problema de las MyPE.

Creemos que **un sistema como el que proponemos en el que se cambia la primera sanción negativa por una sanción positiva o "alerta educativa" fortalece enormemente el sistema tributario MyPE pues se les obliga a ir o recibir una charla específica de lo que se ha incumplido, con lo que tendrán información que fomentará que no vuelvan a incumplir en el futuro sus obligaciones tributarias. Y no podrán alegar desconocimiento a futuro. Conociendo sus obligaciones tributarias disminuirán las sanciones.**

Ejemplo de sanciones mediante capacitaciones o "alertas educativas" tributarias en Latinoamérica

En Chile existe un sistema de sustitución de multas que permite a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) solicitar por una sola vez la sustitución de la multa respectiva por la participación obligatoria del contribuyente o de sus representantes en programas de capacitación en materias tributarias impartidos por el Servicio de Impuestos Internos (SII) –equivalente a nuestra SUNAT- de manera presencial o a distancia.

Así, implica que en Latinoamérica y para la pequeña empresa ya existen sanciones educativas para evitar sanciones tributarias usuales y onerosas, como las multas.

Al respecto, es pertinente citar el artículo 10 de la Ley N° 20780 chilena:

> **"Artículo 10.-** Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Tributario, contenido en el artículo 1° del decreto ley N°830, de 1974:
> (...)
> 30) Intercálase, en el artículo 165, un número 3°, nuevo, pasando los actuales números 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9° a ser números 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10, respectivamente:
> 3°. **Notificada la infracción o giro, según sea el caso, los contribuyentes acogidos al artículo 14 Ter de la ley sobre impuesto a la renta podrán, por una única vez, solicitar la sustitución de la multa respectiva por la participación obligatoria del contribuyente o su representante a programas de capacitación en materias tributarias impartidos por el Servicio de manera presencial o a distancia.**
> **Sólo podrá solicitarse lo dispuesto en este número respecto de las multas contempladas en el artículo 97 números 1°, inciso primero, 2°, 3°, 15, 19 y 21.**

> La solicitud de sustitución deberá presentarse dentro del plazo de reclamo a que se refiere el número 4° siguiente, individualizando a las personas que participarán en los programas de capacitación.
> Autorizada por el Servicio la sustitución de la multa de conformidad a lo dispuesto precedentemente, **si no se diere cumplimiento a la obligación de asistencia y aprobación de los programas de capacitación a que se refiere este número, o si, habiéndose dado cumplimiento, se incurre nuevamente en las mismas conductas que motivaron la infracción o giro, se aplicará la multa originalmente sustituida, incrementada en hasta un 25%.** Los plazos establecidos en los artículos 200 y 201, se suspenderán durante el periodo a que se refiere este artículo."(el énfasis es nuestro)

La norma chilena es clara en señalar, además, que quienes optan por la capacitación deberán cumplir con un porcentaje mínimo de asistencia y la obtención de una calificación mínima en la evaluación final, de lo contrario se le aplicará la multa originalmente sustituida incrementada en un 25%. Es decir, es un modelo sumamente riguroso de sanción educativa.

Asimismo, en Chile se dispone que aplicarán la multa original más el 25% a quienes incurran nuevamente en la infracción que originó la sustitución de la multa, sin perjuicio de la multa que corresponda aplicar por la nueva infracción cometida.

Adicionalmente, cabe precisar que la sustitución de multas por capacitación entró en vigencia el 30.09.2015 y se encuentra relacionada, entre otros, a la no presentación o presentación fuera de plazo de las declaraciones juradas.

II. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL:

La iniciativa legislativa propuesta tiene concordancia y sustento en la Política de Estado N° 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, en ese sentido la política de Estado establece lo siguiente:

> "Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. **La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado**, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.
>
> Con este objetivo el Estado: (...) (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (...) (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (...) y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales." (el énfasis es nuestro)

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO:

A continuación presentamos los elementos esenciales del análisis costo beneficio, y posteriormente el análisis de ganadores y perdedores, incluyendo posteriormente unos beneficios adicionales de la presente propuesta.

a) *ACB*:

Bajo un enfoque orientado a mejorar las capacidades de las personas y las empresas para el cumplimiento de la formalidad, así como las políticas y programas de aumento de la productividad laboral y empresarial y las condiciones para asumir los costos de la formalización; y teniendo en consideración que como se ha señalado anteriormente el fin perseguido con la "alerta educativa" es el cumplimiento y el avance en los niveles de cumplimiento de obligaciones tributarias, se considera que el beneficio de la aplicación de esta norma estaría representada por:

- La disminución del impacto negativo en las MyPE por la afectación de sus intereses empresariales ante la aplicación de multas desproporcionadas a su realidad.
- El incremento indirecto de los niveles de formalización empresarial MyPE, sobre todo en la base de la pirámide.
- La mejora de la percepción de los empresarios respecto al sistema de administración tributaria en la promoción y facilitación de negocios.
- El aumento en los niveles de recaudación debido a una mayor capacitación tributaria, que promueve una mayor declaración en los impuestos, que en algunos casos le eran desconocidos a los contribuyentes MyPE.
- El beneficio vendría a ser el siguiente: si se mantiene la cifra de ingresos por multas de 552 millones de soles (registrados en el 2015 según la Nota de Prensa N°042-2016 de la SUNAT) este monto se quedaría en las empresas, que lo podrían destinar a una mayor inversión en sus negocios y darle un mayor crecimiento en el corto y mediano plazo.
- Otro beneficio es un mayor dinamismo para la economía, porque al no aplicar una sanción económica, este monto puede ser invertido por las empresas en la economía nacional lo que conlleva al mayor dinamismo en la economía, que podría beneficiar con un mayor porcentaje de crecimiento.
- Por último, una mayor capacitación y educación tributaria lleva a que los empresarios MyPE pueden declarar impuestos y efectuar la política tributaria de su empresa de una manera adecuada, lo que conlleva a una mayor declaración de sus impuestos y a su vez un mayor pago de estos, que a su vez llevaría a una mayor recaudación por ingresos tributarios, que tendría mayor impacto que el ingresos por multas.

De otro lado, teniendo en consideración que la SUNAT ya cuenta con un programa diseñado y presupuesto asignado para la implementación del Plan de Formalización, los costos asociados a la implementación de la norma serían:

- La disminución en los índices de recaudación por concepto de multas que SUNAT recauda.
- El costo asociado que tendría la SUNAT por el efecto de la norma sería una reducción de 552 millones de soles sin considerar los ingresos extraordinarios, que equivalen al 0.6% de los Ingresos tributarios. Este costo por su bajo porcentaje no incide de manera notoria ni crea una complicación significativa en los ingresos tributarios.
- Un costo adicional, podría ser constituido por las capacitaciones adicionales que tendría que dar la SUNAT por este tipo de sanciones. Sin embargo, la SUNAT imparte charlas sobre educación tributaria y en ese caso, a esta entidad le basta únicamente adaptar este tipo de capacitación de charlas que viene dando, a los fines y formas señaladas en el proyecto de ley; ello llevaría a costos ínfimos debido a que ya lo están llevando a cabo.
- Otro costo es la movilización de las personas hacia lugares donde se impartirán las capacitaciones, pero estos costos serían muchos menores que los que se producen para emitir las sanciones económicas. También existe un costo de tiempo, pero será recompensado con el beneficio de capacitarse tributariamente y evitar así futuras sanciones.

b) Análisis de actores principales: ganadores y perdedores

Ganadores:

Los ganadores con esta iniciativa legislativa son las MyPE formales, que podrán ser capacitadas tributariamente por la naturaleza del proyecto de ley, que promueve una sanción positiva denominada "alerta educativa" en vez de una sanción económica, ya que esta última termina siendo desproporcionada para ellos por su bajo nivel de ingresos netos y la dificultad para su conocimiento. Además, esto amparado en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, que establece el impulso o promoción de políticas que favorezcan a las MyPE. Adicionalmente, los costos de tiempo y movilización serán altamente compensados por la capacitación anteriormente señalada, y la no aplicación de la multa económica.

Existe un ganador de manera indirecta, que es la economía nacional, porque se puede generar dinamismo en la economía, al destinarse estos ingresos por multas a la actividad productiva del país en vez de ir a la SUNAT lo que conlleva a un mayor dinamismo del PBI y a su vez a un mayor crecimiento económico del país. Además, nos basamos en que el multiplicador de gasto es mucho menos que el multiplicador de consumo con respecto al crecimiento del Producto Bruto

Interno, lo que explica el fundamento económico de que se prefiera que este flujo de dinero se invierta de otra manera, como se busca a través de la presente iniciativa legislativa.

Perdedores:

Quienes dejan de percibir ingresos por multas viene a ser la SUNAT, que se podría asumir como el perdedor en esta situación. Pero podría considerársele como un ganador indirecto, ya que una mayor capacitación tributaria promueve luego una mayor recaudación por impuestos, al tener personas con mayor conocimiento de índole tributario que termine promoviendo un mayor pago de tributos, lo que a veces no sucedía por el desconocimiento de los deberes tributarios elementales. Se puede señalar como costo la capacitación tributaria, pero la SUNAT ya lleva a cabo un programa mensual de charlas educativas sobre el tema tributario, lo que haría que adapte estas charlas que ya imparte a este nuevo tipo de sanción educativa, lo que haría que el costo sea nulo.

c) *Otros beneficios de la presentación del proyecto de ley*

- Efectiviza el cumplimiento del artículo 59 de la Constitución que establece la promoción de las MyPE.
- Coadyuva al cumplimiento adecuado de la función tributaria del Estado en el sistema de cumplimiento de los deberes tributarios, haciendo cumplir el principio de razonabilidad y proporcionalidad de las sanciones.
- El procedimiento legislativo impulsado por el presente proyecto de ley generará un debate parlamentario de impacto social, a cargo de las comisiones ordinarias asignadas al estudio de dicha normativa.
- En el procedimiento parlamentario impulsado por el presente proyecto, los organismos y órganos estatales vinculados con el quehacer de las MyPE y los tributos podrán fijar posición y presentar las propuestas de modificación que consideren convenientes para mejorar la presente iniciativa.
- En términos presupuestales, no se propone la creación de nuevas partidas en el Presupuesto Público, ni transferencias de recursos, en concordancia con las normas vigentes, ello debido a que SUNAT ya imparte charlas educativas.

IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley, de ser aprobado no dispone modificación alguna de los principios ni características del Sistema Tributario Nacional. Por el contrario, busca dar cumplimiento legal y real al principio de razonabilidad y proporcionalidad, establecido en el artículo 200 de la Constitución y proyectado hacia todo el ordenamiento jurídico, reconocido en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en el Código Tributario.

En ese sentido, el presente proyecto propone sustancialmente la modificación de dos artículos del Código Tributario, a saber, los artículos 165 y 180, de modo que se incorpora la sanción denominada "alerta educativa" en el listado de sanciones aplicables, con la precisión de que se trata exclusivamente para las MyPE y en el ámbito de la SUNAT.

En el siguiente cuadro comparativo se aprecia didácticamente la propuesta, y se señala la norma vigente y la que resultaría de ser aprobado el proyecto de ley:

Cuadro N° 10: Cuadro comparativo de propuesta de norma vigente y propuesta de sanciones educativas

TUO Código Tributario	Propuesta "alertas educativas"
Artículo 165.- DETERMINACIÓN DE LA INFRACCIÓN, TIPOS DE SANCIONES Y AGENTES FISCALIZADORES La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente con penas 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. En el control del cumplimiento de obligaciones tributarias administradas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, se presume la veracidad de los actos comprobados por los agentes fiscalizadores, de acuerdo a lo que se establezca mediante Decreto Supremo.	Artículo 165.- DETERMINACIÓN DE LA INFRACCIÓN, TIPOS DE SANCIONES Y AGENTES FISCALIZADORES La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente con penas 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 mediante "alertas educativas", en los supuestos y con las condiciones establecidas en el artículo 180.2 del presente Código.** En el control del cumplimiento de obligaciones tributarias administradas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, se presume la veracidad de los actos comprobados por los agentes fiscalizadores, de acuerdo a lo que se establezca mediante Decreto Supremo.
Artículo 180.- TIPOS DE SANCIONES La Administración Tributaria aplicará, por la comisión de infracciones, las sanciones consistentes en multa, comiso, internamiento temporal de vehículos, cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes y suspensión temporal de licencias, permisos, concesiones, o autorizaciones vigentes otorgadas por entidades del Estado para el desempeño de	Artículo 180.- TIPOS DE SANCIONES 1. La Administración Tributaria aplicará, por la comisión de infracciones, las sanciones consistentes en multa, comiso, internamiento temporal de vehículos, cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes y suspensión temporal de licencias, permisos, concesiones, o

actividades o servicios públicos de acuerdo a las Tablas que, como anexo, forman parte del presente Código.	autorizaciones vigentes otorgadas por entidades del Estado para el desempeño de actividades o servicios públicos de acuerdo a las Tablas que, como anexo, forman parte del presente Código. 2. **En el control por incumplimiento 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 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.**
Las multas se podrán determinar en función:	3. Las multas se podrán determinar en función:
a) UIT: La Unidad Impositiva Tributaria vigente a la fecha en que se cometió la infracción y cuando no sea posible establecerla, la que se encontrara vigente a la fecha en que la Administración detectó la infracción.	a) UIT: La Unidad Impositiva Tributaria vigente a la fecha en que se cometió la infracción y cuando no sea posible establecerla, la que se encontrara vigente a la fecha en que la Administración detectó la infracción.
b) IN: Total de Ventas Netas y/o ingresos por servicios y otros ingresos gravables y no gravables o ingresos netos o rentas netas comprendidos en un ejercicio gravable. Para el caso de los deudores tributarios generadores de rentas de tercera categoría que se encuentren en el Régimen General se considerará la información contenida en los campos o casillas de la Declaración Jurada Anual del ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según corresponda, en las que se consignen los conceptos de Ventas Netas y/o Ingresos por Servicios y otros ingresos gravables y no gravables de acuerdo a la Ley del Impuesto a la Renta. Para el caso de los deudores tributarios acogidos al Régimen Especial del Impuesto a la Renta, el IN resultará del acumulado de la información contenida en los campos o casillas de ingresos netos declarados en las declaraciones mensuales presentadas por dichos sujetos durante el ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según corresponda.	b) IN: Total de Ventas Netas y/o ingresos por servicios y otros ingresos gravables y no gravables o ingresos netos o rentas netas comprendidos en un ejercicio gravable. Para el caso de los deudores tributarios generadores de rentas de tercera categoría que se encuentren en el Régimen General se considerará la información contenida en los campos o casillas de la Declaración Jurada Anual del ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según corresponda, en las que se consignen los conceptos de Ventas Netas y/o Ingresos por Servicios y otros ingresos gravables y no gravables de acuerdo a la Ley del Impuesto a la Renta. Para el caso de los deudores tributarios acogidos al Régimen Especial del Impuesto a la Renta, el IN resultará del acumulado de la información contenida en los campos o casillas de ingresos netos declarados en las declaraciones mensuales presentadas por dichos sujetos durante el ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según corresponda.

Para el caso de personas naturales que perciban rentas de primera y/o segunda y/o cuarta y/o quinta categoría y/o renta de fuente extranjera, el IN será el resultado de acumular la información contenida en los campos o casillas de rentas netas de cada una de dichas rentas que se encuentran en la Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta del ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según sea el caso. Si la comisión o detección de las infracciones ocurre antes de la presentación o vencimiento de la Declaración Jurada Anual, la sanción se calculará en función a la Declaración Jurada Anual del ejercicio precedente al anterior. Cuando el deudor tributario haya presentado la Declaración Jurada Anual o declaraciones juradas mensuales, pero no consigne o declare cero en los campos o casillas de Ventas Netas y/o Ingresos por Servicios y otros ingresos gravables y no gravables o rentas netas o ingresos netos, o cuando no se encuentra obligado a presentar la Declaración Jurada Anual o las declaraciones mensuales, o cuando hubiera iniciado operaciones en el ejercicio en que se cometió o detectó la infracción, o cuando hubiera iniciado operaciones en el ejercicio anterior y no hubiera vencido el plazo para la presentación de la Declaración Jurada Anual, se aplicará una multa equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la UIT. Para el cálculo del IN en el caso de los deudores tributarios que en el ejercicio anterior o precedente al anterior se hubieran encontrado en más de un régimen tributario, se considerará el total acumulado de los montos señalados en el segundo y tercer párrafo del presente inciso que correspondería a cada régimen en el que se encontró o se encuentre, respectivamente, el sujeto del impuesto. Si el deudor tributario se hubiera encontrado acogido al Nuevo RUS, se sumará al total acumulado, el límite máximo de los ingresos brutos mensuales de cada categoría por el número de meses correspondiente.	Para el caso de personas naturales que perciban rentas de primera y/o segunda y/o cuarta y/o quinta categoría y/o renta de fuente extranjera, el IN será el resultado de acumular la información contenida en los campos o casillas de rentas netas de cada una de dichas rentas que se encuentran en la Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta del ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según sea el caso. Si la comisión o detección de las infracciones ocurre antes de la presentación o vencimiento de la Declaración Jurada Anual, la sanción se calculará en función a la Declaración Jurada Anual del ejercicio precedente al anterior. Cuando el deudor tributario haya presentado la Declaración Jurada Anual o declaraciones juradas mensuales, pero no consigne o declare cero en los campos o casillas de Ventas Netas y/o Ingresos por Servicios y otros ingresos gravables y no gravables o rentas netas o ingresos netos, o cuando no se encuentra obligado a presentar la Declaración Jurada Anual o las declaraciones mensuales, o cuando hubiera iniciado operaciones en el ejercicio en que se cometió o detectó la infracción, o cuando hubiera iniciado operaciones en el ejercicio anterior y no hubiera vencido el plazo para la presentación de la Declaración Jurada Anual, se aplicará una multa equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la UIT. Para el cálculo del IN en el caso de los deudores tributarios que en el ejercicio anterior o precedente al anterior se hubieran encontrado en más de un régimen tributario, se considerará el total acumulado de los montos señalados en el segundo y tercer párrafo del presente inciso que correspondería a cada régimen en el que se encontró o se encuentre, respectivamente, el sujeto del impuesto. Si el deudor tributario se hubiera encontrado acogido al Nuevo RUS, se sumará al total acumulado, el límite máximo de los ingresos brutos mensuales de cada categoría por el número de meses correspondiente. Cuando el deudor tributario sea omiso a la presentación de la Declaración Jurada Anual

Cuando el deudor tributario sea omiso a la presentación de la Declaración Jurada Anual o de dos o más declaraciones juradas mensuales para los acogidos al Régimen Especial del Impuesto a la Renta, se aplicará una multa correspondiente al ochenta por ciento (80 %) de la UIT. c) I: Cuatro (4) veces el límite máximo de cada categoría de los Ingresos brutos mensuales del Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS) por las actividades de ventas o servicios prestados por el sujeto del Nuevo RUS, según la categoría en que se encuentra o deba encontrarse ubicado el citado sujeto. d) El tributo omitido, no retenido o no percibido, no pagado, el monto aumentado indebidamente y otros conceptos que se tomen como referencia. e) El monto no entregado.	o de dos o más declaraciones juradas mensuales para los acogidos al Régimen Especial del Impuesto a la Renta, se aplicará una multa correspondiente al ochenta por ciento (80 %) de la UIT. c) I: Cuatro (4) veces el límite máximo de cada categoría de los Ingresos brutos mensuales del Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS) por las actividades de ventas o servicios prestados por el sujeto del Nuevo RUS, según la categoría en que se encuentra o deba encontrarse ubicado el citado sujeto. d) El tributo omitido, no retenido o no percibido, no pagado, el monto aumentado indebidamente y otros conceptos que se tomen como referencia. e) El monto no entregado.

Como se observa expresamente en la fórmula legal que se propone, sólo se procura la modificación de dos artículos del Código Tributario de modo que se incorpore la "alerta educativa" por única vez y como primera sanción a las MyPE, aplicable una sola vez por cada tipo de infracción a la MyPE.

Asimismo, cabe enfatizar que no se modifica, suspende ni deroga disposiciones de la legislación de MyPE.

Cabe destacar que se propone una disposición transitoria que establezca que la ley, de ser aprobada, es aplicable inclusive en el caso de infracciones detectadas si aún no se ha emitido la notificación.

Finalmente, de ser aprobada la propuesta legislativa, se ha planteado una *vacatio legis* de modo que la SUNAT emita la normativa de desarrollo correspondiente, para lo cual se propone un plazo de sesenta días, al término de los cuales se publica en el Diario Oficial y al día siguiente se iniciaría la vigencia de la Ley.

V. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE "ALERTAS EDUCATIVAS" PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS - MYPE

Artículo 1. Objeto de la Ley

La Ley tiene como objeto 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.

Artículo 2. Modificación del artículo 165 del TUO del Código Tributario

Modifícase el artículo 165 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF, el que quedará redactado con el siguiente texto:

> "Artículo 165.- DETERMINACIÓN DE LA INFRACCIÓN, TIPOS DE SANCIONES Y AGENTES FISCALIZADORES
>
> La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente con penas 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 con las condiciones establecidas en el artículo 180.2 del presente Código.**
>
> En el control del cumplimiento de obligaciones tributarias administradas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, se presume la veracidad de los actos comprobados por los agentes fiscalizadores, de acuerdo a lo que se establezca mediante Decreto Supremo."

Artículo 3. Modificación del artículo 180 del TUO del Código Tributario

Modifícase el artículo 180 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF, el que quedará redactado con el siguiente texto:

"Artículo 180.- TIPOS DE SANCIONES

1. La Administración Tributaria aplicará, por la comisión de infracciones, las sanciones consistentes en multa, comiso, internamiento temporal de vehículos, cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes y suspensión temporal de licencias, permisos, concesiones, o autorizaciones vigentes otorgadas por entidades del Estado para el desempeño de actividades o servicios públicos de acuerdo a las Tablas que, como anexo, forman parte del presente Código.

2. **En el control por incumplimiento 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 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.

3. Las multas se podrán determinar en función:

a) UIT: La Unidad Impositiva Tributaria vigente a la fecha en que se cometió la infracción y cuando no sea posible establecerla, la que se encontrara vigente a la fecha en que la Administración detectó la infracción.

b) IN: Total de Ventas Netas y/o ingresos por servicios y otros ingresos gravables y no gravables o ingresos netos o rentas netas comprendidos en un ejercicio gravable.

Para el caso de los deudores tributarios generadores de rentas de tercera categoría que se encuentren en el Régimen General se considerará la información contenida en los campos o casillas de la Declaración Jurada Anual del ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según corresponda, en las que se consignen los conceptos de Ventas Netas y/o Ingresos por Servicios y otros ingresos gravables y no gravables de acuerdo a la Ley del Impuesto a la Renta.

Para el caso de los deudores tributarios acogidos al Régimen Especial del Impuesto a la Renta, el IN resultará del acumulado de la información contenida en los campos o casillas de ingresos netos declarados en las declaraciones mensuales presentadas por dichos sujetos durante el ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según corresponda.

Para el caso de personas naturales que perciban rentas de primera y/o segunda y/o cuarta y/o quinta categoría y/o renta de fuente extranjera, el IN será el resultado de acumular la información contenida en los campos o casillas de rentas netas de cada una de dichas rentas que se encuentran en la Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta del ejercicio anterior al de la comisión o detección de la infracción, según sea el caso.

Si la comisión o detección de las infracciones ocurre antes de la presentación o vencimiento de la Declaración Jurada Anual, la sanción se calculará en función a la Declaración Jurada Anual del ejercicio precedente al anterior.

Cuando el deudor tributario haya presentado la Declaración Jurada Anual o declaraciones juradas mensuales, pero no consigne o declare cero en los campos o casillas de Ventas Netas y/o Ingresos por Servicios y otros ingresos gravables y no gravables o rentas netas o ingresos netos, o cuando no se encuentra obligado a presentar la Declaración Jurada Anual o las declaraciones mensuales, o cuando hubiera iniciado operaciones en el ejercicio en que se cometió o detectó la infracción, o cuando hubiera iniciado operaciones en el ejercicio anterior y no hubiera vencido el plazo para la presentación de la Declaración Jurada Anual, se aplicará una multa equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la UIT.

Para el cálculo del IN en el caso de los deudores tributarios que en el ejercicio anterior o precedente al anterior se hubieran encontrado en más de un régimen tributario, se considerará el total acumulado de los montos señalados en el segundo y tercer párrafo del presente inciso que correspondería a cada régimen en el que se encontró o se encuentre, respectivamente, el sujeto del impuesto. Si el deudor tributario se hubiera encontrado acogido al Nuevo RUS, se sumará al total acumulado, el límite máximo de los ingresos brutos mensuales de cada categoría por el número de meses correspondiente.

Cuando el deudor tributario sea omiso a la presentación de la Declaración Jurada Anual o de dos o más declaraciones juradas mensuales para los acogidos al Régimen Especial del Impuesto a la Renta, se aplicará una multa correspondiente al ochenta por ciento (80 %) de la UIT.

c) I: Cuatro (4) veces el límite máximo de cada categoría de los Ingresos brutos mensuales del Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS) por las actividades de ventas o servicios prestados por el sujeto del Nuevo RUS, según la categoría en que se encuentra o deba encontrarse ubicado el citado sujeto.

d) El tributo omitido, no retenido o no percibido, no pagado, el monto aumentado indebidamente y otros conceptos que se tomen como referencia.

e) El monto no entregado."

Artículo 4. Normativa complementaria

La SUNAT, en uso de sus facultades, emite en el plazo máximo de sesenta días calendario la normativa para la aplicación de la presente Ley, bajo responsabilidad.

Disposiciones Complementarias Transitorias

Única.

La presente Ley es de aplicación aun en el caso de infracciones detectadas por SUNAT antes del inicio de su vigencia, siempre y cuando no haya sido emitida la notificación.

Lima, 9 de noviembre de 2016

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Congresista de la República

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

M. Stefani V. BECERRIL RODRÍGUEZ
Congresista de la República

52

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 15 de NOVIEMBRE del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 626 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS.—

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **01** de **octubre** del **2021**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 28 de setiembre de 2021, actualícese el proyecto de ley N°626/2016-CR **asignándole el N°343/2021-CR**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA