Proyecto de Ley N°...3676/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

ROSANGELLA ANDREA BARBARÁN REYES
Congresista de la República

""Bicentenario del Congreso de la República"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres" "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma ... Hora 09:00

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE TALLERES DE CAPACITACIÓN COMO SANCIÓN POSITIVA PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN EL MARCO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA SUNAT

La Congresista de la República, **Rosangella Andrea Barbarán Reyes,** integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE ESTABLECE TALLERES DE CAPACITACIÓN COMO SANCIÓN POSITIVA PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN EL MARCO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA SUNAT

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente Ley tiene como objeto promover la capacitación como método preventivo de fiscalización, a través del establecimiento obligatorio de "Talleres de Capacitación" para aquellas Micro y Pequeñas empresas reguladas de conformidad con el artículo 11 de la Ley N° 30056, que se encuentren en los regímenes tributarios NRUS, RER o Régimen General, que infrinjan el Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF.

Artículo 2. Modificación del artículo 165 del TUO del Código Tributario
Se modifica 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 la sanción consistente en la exigencia obligatoria de "Talleres de Capacitación" como medida de fiscalización en los supuestos y con las condiciones establecidas en el artículo 180 del 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
Se modifica 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

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.

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 corresponde aplicar, con antelación a cualquier otra sanción, la exigencia obligatoria de un curso de capacitación como medida de fiscalización, el que procede una sola vez por cada tipo de infracción tributaria formal o sustancial establecida en el artículo 172 del Código.

Corresponde a la División de Capacitación de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), llevar a cabo "Talleres de Capacitación" por espacio de hasta tres (03) meses relacionados a las infracciones tributarias que se originan por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 172 del Código.

Este curso de capacitación supone una sanción positiva llevada a cabo por SUNAT en el marco de su potestad sancionadora. La impartición por la SUNAT de la capacitación se realizará en el local de la Micro o Pequeña empresa; asimismo, se procederá a la entrega de material instructivo que explique el tipo de infracción, y todo otro mecanismo educativo idóneo.

No procede la aplicación de medidas preventivas a las Micro y Pequeñas empresas que tengan como titular o socios a personas que hubieran sido condenados por delitos tributarios.

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 y aquellos del Régimen MYPE Tributario 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; o cuando se trate de sujetos que no generan ingresos e incumplen con las obligaciones vinculadas a la asistencia administrativa mutua en materia tributaria; se aplicará una multa equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la UIT, con excepción del incumplimiento de obligaciones relacionadas al beneficiario final a que se refiere el numeral 15.3 del artículo 87 del presente Código, en cuyo caso se aplicará:

i) Para las infracciones sancionadas con el 0,6% de los IN conforme a las Tablas de Infracciones y Sanciones: Una multa equivalente al dos por ciento (2%) del monto consignado en la casilla total patrimonio de la Declaración Jurada Anual correspondiente al ejercicio anterior, o en su defecto, una multa equivalente al uno por ciento (1%) del monto consignado en la casilla Activos Netos de la Declaración Jurada Anual correspondiente al ejercicio anterior, las cuales no podrán ser menor de 5 UIT ni mayor a las 50 UIT. De haberse consignado cero o no haberse consignado monto alguno en dichas casillas, se aplicará una multa equivalente a 5 UIT.

ii) Para las infracciones sancionadas con el 0,3% de los IN conforme a las Tablas de Infracciones y Sanciones: Una multa equivalente al uno por ciento (1%) del monto consignado en la casilla total patrimonio de la Declaración Jurada Anual correspondiente al ejercicio anterior, o en su defecto, una multa equivalente al medio por ciento (0,5%) del monto consignado en la casilla Activos Netos de la Declaración Jurada Anual correspondiente al ejercicio anterior, las cuales no podrán ser menor de 3 UIT ni mayor a las 25 UIT. De haberse consignado cero o no haberse consignado monto alguno en dichas casillas, se aplicará una multa equivalente a 3 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.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Normas reglamentarias y complementarias
Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía, se dictan las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación de la presente Ley, en un plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2022 17:00:12-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

De la potestad sancionadora de la Administración Pública

Comenta Lozano Cutanda que, desde una perspectiva dogmática, en un sistema constitucional caracterizado por una rígida división de poderes la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría nunca estar en manos de la administración[1]. Y así sucedió históricamente en la mayor parte de los estados europeos durante el siglo XIX con la evolución del Estado Absoluto al Estado Liberal, en los que, por influjo del nuevo orden institucional instaurado por la Revolución Francesa, se procuró "la progresiva abolición del poder sancionador general de la administración pública mediante la jurisdiccionalización de los ilícitos de policía", lo que supuso el traslado de los ilícitos administrativos a la competencia del juez penal[2].

La evolución posterior ha determinado que contemporáneamente, a excepción de Inglaterra, en la mayor parte de los ordenamientos europeos (Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Portugal y Suiza) la administración pública, salvando los matices de rigor, ostente intensas potestades sancionadoras[3].

En el Perú, el derecho administrativo sancionador es regulado con frecuente transgresión de los más elementales principios constitucionales.

En palabras de Danós Ordóñez, el juicio vertido por Eduardo García De Enterría sobre la situación del derecho sancionatorio administrativo en su país puede ser también válidamente predicable del vigente ordenamiento peruano de la misma materia: *"... el capítulo de la actividad sancionadora de la administración es uno de los más imperfectos de nuestro actual Derecho Público, por contrariar abiertamente postulados elementales del Estado de Derecho en la medida que reaparece, en su expresión más pura la vieja doctrina absolutista..."*, de modo que *"... frente al afinamiento de los criterios y de los métodos del Derecho Penal, el derecho sancionatorio administrativo ha aparecido durante mucho tiempo como un derecho represivo primario y arcaico (...) Sin hipérbole puede decirse que el Derecho Administrativo sancionatorio es un derecho represivo pre-beccariano"*[4].

Estamos entonces frente a una potestad sancionadora de la Administración de carácter coercitivo. Como señala Herrera Guerra, la sanción en términos estrictos y en negativo es el más usado, esto es, la *sanción como castigo*, pues así se busca garantizar de manera más efectiva el cumplimiento de las normas jurídicas[5]. No obstante, las sanciones positivas o incentivos también pueden cumplir la función garantizadora, pues

---

[1] LOZANO CUTANDA, Blanca. Panorámica general de la potestad sancionadora de la administración en Europa: despenalización y garantía. En: Revista de Administración Pública. N° 121. 1990. p. 393.

[2] DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. En: Revista de la Asociación IUS ET VERITAS. N° 10. 1995. p. 149.

[3] DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. Op. Cit. p. 149.

[4] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El problema jurídico de las sanciones administrativas. Originalmente publicado en REDA N° 10-1976, p. 409 y recogido en el Tomo II de su *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas 1989, p. 161. Expresiones reseñadas por el mismo autor en *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas 1982, pág. 243

[5] HERRERA GUERRA, Jorge Luis. Las sanciones del derecho internacional. 1998. Agenda internacional. Vol. 4. N° 10. 1998. p. 114

"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"[6].

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 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"[7].

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

En efecto. 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[8].

El Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito y modificatorias, aprobado mediante 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 Tránsito, 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 originado 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*[9]*"*.

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[10]*"*.

---

[6] HERRERA GUERRA, Jorge Luis. Op. Cit. p. 114.
[7] HERRERA GUERRA, Op. Cit. p. 114.
[8] Ejemplo Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 626/2016-CR, actualizado por Acuerdo del Consejo Directivo el 28 de setiembre de 2021 asignándole el número 343/2021-CR.
[9] Parte considerativa del TUO del Reglamento Nacional de Tránsito, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha miércoles 22 de abril del 2009.
[10] 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.

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.

Podemos observar que, si bien los ejemplos señalados de infracciones de tránsito vehicular son severos, hay gradación de sanciones y además implican un puntaje[11]. 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[12]".*

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.

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[13]. Así,

> *"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.*

---

[11] Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 626/2016-CR, actualizado por Acuerdo del Consejo Directivo el 28 de setiembre de 2021 asignándole el número 343/2021-CR. p. 7.
[12] Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito y modificatorias.
[13] Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 626/2016-CR, actualizado por Acuerdo del Consejo Directivo el 28 de setiembre de 2021 asignándole el número 343/2021-CR. p. 9.

El Taller "Cambiemos de Actitud" incluirá como mínimo las materias determinadas por la DGTT mediante Resolución Directoral. (...)".

Las infracciones en el Reglamento de Tránsito, entonces, contemplan diversos mecanismos de reducción 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 están previstas en el Código Tributario, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF. El Libro IV está referido a la facultad sancionadora, y además incluye las Tablas de infracciones y sanciones según regímenes tributarios. El TUO del Código Tributario en este apartado 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 multas, comiso de bienes, internamiento temporal del vehículo, cierre temporal del establecimiento u oficina y suspensión de licencia, permiso, concesión o autorización.

Estos cinco tipos de sanciones se encuentran distribuidos en tres Tablas de infracciones y sanciones, correspondientes cada una de ellas a un régimen tributario distinto (NRUS, RER y Régimen General).

El sistema de infracciones es sumamente complejo, y lo es más tratándose de las Micro y Pequeñas Empresas debido a que el sistema tributario para las MyPE ha creado, sin embargo, varios regímenes que coexisten, como el RUS y el RER, además del Régimen General[14], generando mayor complicación en lo que se refiere al conocimiento de sus deberes tributarios, infracciones y sanciones.

Las Micro y Pequeñas Empresas: sujetos de especial Protección

La Constitución Política establece en su artículo 59,

"(...) 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 señalan que uno de los objetivos asignados al sistema económico contenido 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

[14] Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 626/2016-CR, actualizado por Acuerdo del Consejo Directivo el 28 de setiembre de 2021 asignándole el número 343/2021-CR. p. 21.

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*[15]*"*.

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[16]".

Cuando nos referimos a micro y pequeñas empresas 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[17]".

De acuerdo con la Ley N° 30056, la Ley N° 28015 y el TUO aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, 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 técnica, también de acceso a mercados, acceso al financiamiento, régimen tributario, régimen laboral, de salud y de pensiones[18].

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[19].

Marco normativo de la propuesta legislativa: sanciones positivas mediante capacitaciones ante el primer incumplimiento tributario de las MyPE

---

[15] KRESALJA, Baldo/OCHOA, César. Derecho Constitucional Económico. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1ra ed. 2009. p. 443

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

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

[18] Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 626/2016-CR, actualizado por Acuerdo del Consejo Directivo el 28 de setiembre de 2021 asignándole el número 343/2021-CR. p. 22.

[19] **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.

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[20].

Por tanto, ante el problema actual del complejo marco regulatorio que 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 "Talleres de Capacitación", que será impuesta como consecuencia de las infracciones cometidas según lo previsto en el artículo 172 del Código.

Dicho de otro modo, nuestra propuesta consiste en modificar dos artículos del Código Tributario, de modo que se incorpore una sanción positiva tributaria denominada "Talleres de Capacitación", 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.

Los "Talleres de Capacitación" 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 se propone sólo para las MyPE por dos razones fundamentales:

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 establecida constitucionalmente[21].

Finalmente, consideramos que los "Talleres de Capacitación" no suponen que la SUNAT pierda su facultad discrecional ni de gradualidad, pues éstas van a coexistir con las medidas educativas, cada uno en su propio espacio de aplicación.

Consideramos que un sistema como el que proponemos en el que se cambia la primera sanción negativa por una sanción positiva o "Talleres de Capacitación" fortalece enormemente el sistema tributario MyPE pues se les obliga a ir o a 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 sin que puedan alegar desconocimiento a futuro, pues conociendo las MyPE sus obligaciones tributarias, cometerán menos infracciones y con ello disminuirán las sanciones.

[20] MIFFLIN, Iván. Informe final de Consultoría: Economía Formal en la CAN. 2013.

[21] Tomado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 626/2016-CR, actualizado por Acuerdo del Consejo Directivo el 28 de setiembre de 2021 asignándole el número 343/2021-CR. p. 38.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley, de ser aprobado, no dispone ninguna modificación 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, cuales son, los artículos 165 y 180, de modo que se incorpora la sanción denominada "Talleres de Capacitación" en el listado de sanciones aplicables, con la precisión de que se trata exclusivamente para las MyPE y en el ámbito de la SUNAT.

III. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

A la fecha existen tres antecedentes en la materia:

Proyecto de Ley N° 271/2021-CR, presentado por el Congresista Bernardo Jaime Quito Sarmiento, que propone la "Ley Marco para la promoción de la formalización, competitividad, desarrollo y reactivación de la Micro y Pequeña Empresa y Emprendedores – LEY MYPE".

Proyecto de Ley N° 343/2021-CR, presentado por el Congresista Miguel Ángel Torres Morales, que propone la "Ley que establece 'alertas educativas' para las micro y pequeñas empresas - MYPE".

Proyecto de Ley N° 613/2021-CR, presentado por la Congresista Sigrid Tesoro Bazán Narro, que propone la "Ley de mejora de la competitividad y capacitación legal a micro empresas".

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley propende a la disminución del impacto negativo en las MyPE por la afectación de sus intereses empresariales ante la aplicación de multas desproporcionadas a su realidad. Asimismo, incide en el incremento indirecto de los niveles de formalización empresarial MyPE, sobre todo en la base de la pirámide y aumenta los niveles de recaudación debido a una mayor capacitación tributaria como consecuencia de una mayor declaración en los impuestos, que en algunos casos le eran desconocidos a los contribuyentes MyPE.

Esta propuesta legislativa constituye un beneficio, además, debido a que 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.

Finalmente, quienes mayores beneficios obtienen de esta iniciativa legislativa son las MyPE formales, pues podrán ser capacitadas tributariamente a través de "Talleres de Capacitación" en lugar de una sanción económica que en muchos casos termina siendo desproporcionada para ellos por su bajo nivel de ingresos netos y la dificultad para su conocimiento, y terminan siendo reincidentes.

Como puede apreciarse en el siguiente Cuadro, al cierre de 2021, el número de MyPE formales asciende a 2'118,293; ese es entonces el universo respecto del cual tendrá un impacto económico positivo la presente medida.

Perú: Mipyme formales, según sector económico, 2016 y 2021

Sector Económico	Mipyme 2016		Mipyme 2021		VAP* 2016-2021
	Nº	%	Nº	%	
Comercio	762 127	44,1	948 287	44,8	4,5
Servicios	718 008	41,5	856 893	40,5	3,6
Manufactura	151 584	8,8	180 519	8,5	3,6
Construcción	58 093	3,4	79 293	3,7	6,4
Agropecuario	23 908	1,4	27 728	1,3	3,0
Minería	11 562	0,7	21 433	1,0	13,1
Pesca	3 495	0,2	4 140	0,2	3,4
Total	1 728 777	100	2 118 293	100	4,1

Nota (*): Variación Anual Promedio
Nota: El estrato empresarial es determinado de acuerdo con la Ley N° 30056
Fuente: Sunat, Registro Único del Contribuyente 2021
Elaboración: PRODUCE - Oficina de Estudios Económicos (OEE)

Este nuevo marco normativo encuentra respaldo en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, que establece el impulso o promoción de políticas que favorezcan a las MyPE.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Respecto a la vinculación 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:

> 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

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 20:13:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JIMENEZ HEREDIA David Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2022 11:15:23-0500

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: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales.

Respecto a la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023 aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, la iniciativa se vincula:

OBJETIVO
III. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

POLÍTICAS DE ESTADO
18. BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

TEMA
70. MEDIDAS PARA PROMOVER LA FORMALIZACIÓN, POTENCIAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS MYPES Y LA MEDIANA EMPRESA.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/11/2022 15:21:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 18:37:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 18:53:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 19:01:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 19:12:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 20:40:22-0500