



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO"

ALEX ALONSO CONTRERAS MIRANDA
MINISTRO

Lima,

30 MAR. 2023

OFICIO N° 547 -2023-EF/10.01

Señora
ROSANGELLA ANDREA BARBARÁN REYES
Presidenta
Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima
Presente. -



Firmado Digitalmente por
PICHUUA SERNA Zosimo
Juan FAU 20131370645
soft
Fecha: 29/03/2023
20:11:28 COT
Motivo: Day V° B°

Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2035/2021-CR

Referencia: a) Oficio N° 931-PL2035-2021-2022-CPMPEC-CR
b) Oficio N° 000025-2023-SUNAT/700000



Firmado Digitalmente por
CAMACHO SANDOVAL Marco
Antonio FAU 20131370645
soft
Fecha: 28/03/2023 12:50:36
COT
Motivo: Day V° B°

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia a), mediante el cual la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República solicita a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) emitir su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2035/2021-CR, Ley que establece la libre disposición de los fondos de las cuentas de detracciones para fortalecer la capacidad financiera de las MYPES.

Al respecto, se remite copia del Memorando N° 0079-2023-EF/61.01, elaborado por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio y del Informe N° 000016 -2023-SUNAT/7T0000, elaborado por la SUNAT, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

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





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

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

MEMORANDO N° 0079 -2023-EF/61.01

Para : Señor
ZÓSIMO JUAN PICHUHUA SERNA
Viceministro de Economía

Asunto : Opinión de la SUNAT sobre el texto sustitutorio del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 2035/2021-CR, Ley que establece la libre disposición de los fondos de las cuentas de detracciones para fortalecer la capacidad financiera de las MYPES.

Referencia : Oficio N° 000025-2023-SUNAT/700000 (HR N° 028728-2023)

Fecha : Lima, 24 de febrero de 2023

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) remite el Informe N° 000016 -2023-SUNAT/7T0000, que contiene su opinión sobre el texto sustitutorio del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 2035/2021-CR, Ley que establece la libre disposición de los fondos de las cuentas de detracciones para fortalecer la capacidad financiera de las MYPES, elaborado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.

Al respecto, considerando que el indicado texto sustitutorio recoge la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N° 2035/2021-CR, respecto del cual este Ministerio ya ha emitido opinión a través del Informe N° 0149-2022-EF/61.01, remitido al Congreso mediante el Oficio N° 1342-2022-EF/10.01; se sugiere trasladar a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, el informe elaborado por la SUNAT, para su consideración y fines pertinentes.

Atentamente,

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





INFORME N.º 000016-2023-SUNAT/7T0000

ASUNTO : Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias - Proyecto de Ley N.º 2035/2021-CR, Proyecto de ley que establece medidas extraordinarias para fortalecer la reactivación económica de las pequeñas y microempresas.

LUGAR : Lima,, 16 de febrero de 2023



PALMER LUIS DE LA
CRUZ PINEDA
INTENDENTE NACIONAL
15/02/2023 19:56:31

ANTECEDENTES

Mediante el Oficio N.º 931-PL2035-2021-2022-CPMPEC-CR¹, el presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República solicita la opinión técnico-legal de esta superintendencia nacional sobre el proyecto de ley indicado líneas arriba².

Posteriormente, se ha tomado conocimiento³ que, mediante acuerdo de la Junta de Portavoces del Congreso de la República, de fecha 5.1.2023, se exoneró de dictamen al proyecto en la referida comisión, ello por cuanto la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, en su dictamen recaído en el proyecto⁴, la aprobación de este con un texto sustitutorio, el cual se titula «Ley que establece la libre disposición de los fondos de las cuentas de deducciones para fortalecer la capacidad financiera de las MYPES»⁵.

El objeto del texto sustitutorio, según lo propuesto en su artículo 1, es establecer, de manera extraordinaria, la libre disposición de los fondos de las cuentas de deducciones y perfeccionar los procedimientos generales del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT), para las micro y pequeñas empresas (MYPES), con la finalidad de fortalecer la capacidad financiera y apoyar la reactivación económica de este segmento empresarial, ante el impacto de la crisis económica.

ANÁLISIS

¹ De fecha 26.5.2022 e ingresado el 30.5.2022 por la mesa de partes virtual de la SUNAT con el Expediente N.º 000-URD999-2022-564101.

² En adelante, el proyecto.

³ A través de la página web del Congreso de la República:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2035> (fecha de visita: 26.1.2023).

⁴ Aprobado por mayoría el 16.11.2022. En adelante, el dictamen de la Comisión de Economía.

⁵ En adelante, el texto sustitutorio.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Legislativo N.º 501⁶ y los artículos 3 y 5 de la Ley N.º 29816⁷, la SUNAT es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que tiene por función, entre otras, administrar, aplicar, fiscalizar y recaudar los tributos internos del Gobierno Nacional con excepción de los municipales. Asimismo, se encarga de administrar, aplicar, fiscalizar, sancionar y recaudar los tributos y aranceles del Gobierno Central que fije la legislación aduanera.

Conforme a lo anterior, esta superintendencia nacional no tiene por función evaluar los proyectos de normas que constituyan decisiones de política tributaria y fiscal, como la que se plantea en el texto sustitutorio, puesto que ello le compete propiamente al MEF⁸. Por tal razón, la SUNAT carece de competencia para emitir la opinión técnico-legal solicitada.

Sin perjuicio de lo indicado en el párrafo precedente, se formulan los siguientes comentarios técnicos al texto sustitutorio:

1. Del ámbito de aplicación

1.1. El artículo 2 del texto sustitutorio propone lo siguiente:

«Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a las MYPES, personas naturales o personas jurídicas, cuyas ventas anuales cumplan con los límites máximos establecidos en el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, aprobado por el Decreto Supremo N.º 013-2013-PRODUCE y modificatorias.

Para determinar los límites de las ventas anuales de las MYPES, señalados en el párrafo anterior, se consideran las ventas totales al cierre del ejercicio fiscal 2021 o al cierre del ejercicio fiscal anterior al de la fecha de publicación de la ley, para aquellas MYPES registradas en el ejercicio 2022 en adelante.»

1.2. Al respecto, cabe indicar que el artículo 1 del texto sustitutorio señala que su finalidad, respecto de las MYPES, es «(...) fortalecer la capacidad financiera y apoyar la reactivación económica de este segmento empresarial, ante el impacto de la crisis económica», dado que, como se afirma en el dictamen de la Comisión de Economía, las referidas empresas «(...) se han visto severamente impactadas financieramente como consecuencia de la Pandemia Covid-19»⁹; sin embargo, en el segundo párrafo del artículo 2 del texto sustitutorio se hace referencia a que la propuesta sería aplicable a aquellas MYPES registradas en el ejercicio 2022 en adelante, sin especificar a qué registro se alude, pudiendo entenderse por registro al inicio de actividades o la inscripción en un registro específico, como por ejemplo el

⁶ Que aprueba la Ley General de Superintendencia de Administración Tributaria, publicado el 1.12.1988 y normas modificatorias.

⁷ Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, publicada el 22.12.2011 y normas modificatorias.

⁸ Así lo prevé el inciso l) del artículo 3 del Texto Integrado actualizado de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por la Resolución Ministerial N.º 213-2020-EF/41, publicada el 26.7.2020. Además, el inciso c) del artículo 190 del citado texto señala que es la Dirección General de Política de Ingresos Públicos del MEF la que, en concreto, tiene por función evaluar los proyectos de normas y medidas que permitan la implementación de la política tributaria.

⁹ Página 23 del dictamen de la Comisión de Economía.



Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE)¹⁰, por lo que no queda claro si el ámbito de aplicación de la propuesta legislativa incluye solo a las MYPES que hayan iniciado actividades a partir del ejercicio 2022 o que se hayan inscrito en determinado registro a partir de dicho ejercicio¹¹.

- 1.3. Ahora bien, de ser el caso que el legislador pretendiera que el ámbito de aplicación se limite a las MYPES que hayan iniciado actividades a partir del ejercicio fiscal 2022, ello implicaría la exclusión de las MYPES que iniciaron actividades en ejercicios fiscales anteriores, lo que no encontraría justificación alguna, en tanto que estas últimas empresas son las que, precisamente, habrían soportado en su oportunidad todos los efectos económicos negativos de la pandemia, lo que resultaría contrario a la finalidad de la propuesta normativa.
- 1.4. Nótese además que, si la propuesta se limitase a las MYPES que hubiesen iniciado actividades a partir del ejercicio fiscal 2022, resulta imposible determinar los límites de ventas anuales de las MYPES, considerando las ventas totales al cierre del ejercicio fiscal 2021 como se propone en el artículo 2 del texto sustitutorio, toda vez que por dicho ejercicio las MYPES beneficiarias no realizaban operaciones, por lo que no existiría información alguna a considerar.

Finalmente, en el supuesto de que el texto sustitutorio llegue a ser publicado como ley en el año 2023 y conforme a lo dispuesto en su artículo 2, para determinar el límite de ventas anuales para calificar como MYPES solo se podrían considerar las ventas totales al cierre del ejercicio 2021 o 2022, por lo que las empresas que pudieran haber calificado como MYPES al cierre del ejercicio fiscal 2022 podrían acceder en el año 2024 y los sucesivos a las medidas de carácter permanente contempladas en los artículos 4, 5 y 6 del texto sustitutorio incluso cuando, por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2023 o los sucesivos hubieren superado el referido límite máximo de ventas anuales, no habiéndose justificado, en lo absoluto, dicha medida.

2. De la liberación extraordinaria de los fondos de detracciones

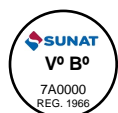
- 2.1. El artículo 3 del texto sustitutorio propone lo siguiente:

«Artículo 3. Liberación extraordinaria de los fondos de las Cuentas de Detracciones

Las MYPES, definidas en el artículo 2, que sean titulares de las cuentas de detracciones en el Banco de la Nación u otras entidades financieras, de corresponder, podrán solicitar la libre disposición de los montos depositados y acumulados en dichas cuentas, sujetos a las siguientes condiciones:

¹⁰ Regulado en el Título VIII del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente - Reglamento de la Ley MYPE, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2008-TR, publicado el 30.9.2008 y normas modificatorias.

¹¹ Ello teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de la Ley MYPE aludido en la nota al pie precedente, para efectos de determinar que una empresa califica como MYPE se consideran las ventas de los doce (12) meses anteriores al momento en que esta se registra en el REMYPE y la UIT correspondiente al año respectivo, lo que presupone que el inicio de operaciones de la citada MYPE pudo haberse producido varios meses antes a la fecha en que efectúa el mencionado registro.



- a) La solicitud de liberación de las MYPES se presenta por única vez, desde el primer día del mes siguiente al de la publicación de la presente ley, hasta el último día del tercer mes siguiente al de la publicación de esta.
- b) La solicitud es presentada ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), mediante SUNAT Operaciones en Línea.
- c) La solicitud comprende el saldo acumulado en la cuenta de detracciones hasta la fecha de la solicitud de liberación de fondos.
- d) La solicitud de liberación comprende todas las cuentas de detracciones de las MYPES y por todos los conceptos, incluyendo la cuenta especial - IVAP.
- e) La liberación de los fondos no está sujeta a ninguna condición adicional, salvo las señaladas en la presente ley.»¹².

- 2.2. En relación con lo propuesto, se colige claramente que el legislador pretende que a la anotada solicitud de libre disposición extraordinaria de los montos depositados en las cuentas de detracciones de las MYPES no le resulten aplicables las condiciones y supuestos contemplados en el inciso a) del numeral 9.2 del artículo 9 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 940¹³ que establece el SPOT.

En efecto, según lo aseverado en el dictamen de la Comisión de Economía¹⁴, se plantea a favor de las MYPES «(...) La liberación general y extraordinaria de todos los saldos acumulados en las cuentas del sistema financiero sin condiciones o requisitos previos, salvo la presentación de la solicitud respectiva por el titular de la cuenta (...)»¹⁵.

Sobre el particular, cabe recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del TUO del SPOT, este es un sistema que tiene por finalidad generar fondos para el pago de las deudas tributarias¹⁶ que sean administradas y/o recaudadas por la SUNAT, a través de depósitos que deben efectuar los sujetos obligados, respecto de las operaciones sujetas a dicho sistema, en las cuentas bancarias que para tal efecto se abran en el Banco de la Nación o en las empresas del sistema financiero con las que se hubieran celebrado convenios.

Nótese que, estando a lo previsto en el numeral 8.1 del artículo 8 del TUO del SPOT, a los montos depositados en las citadas cuentas bancarias solo se les puede dar el destino señalado en el artículo 9 del referido TUO. Ello quiere decir que dichos montos deben destinarse exclusivamente al pago de las

¹² El subrayado es nuestro.

¹³ Aprobado por el Decreto Supremo N.º 155-2004-EF, publicado el 14.11.2004 y normas modificatorias. En adelante, el TUO del SPOT.

¹⁴ Página 5.

¹⁵ El subrayado es nuestro.

¹⁶ Por concepto de tributos, multas, los anticipos y pagos a cuenta por tributos –incluidos sus respectivos intereses y la actualización que se efectúe de dichas deudas tributarias de conformidad con el artículo 33 del Código Tributario, cuyo último Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo N.º 133-2013-EF, publicado el 22.6.2013 y normas modificatorias.



deudas tributarias a cargo de los titulares de las mencionadas cuentas, en su calidad de contribuyentes o responsables.

Asimismo, los montos depositados en las cuentas de detracciones tienen el carácter de intangibles e inembargables¹⁷, manteniendo dicho carácter hasta que el Banco de la Nación proceda a hacer efectiva la libre disposición de los montos depositados o, en su caso, extornados, conforme a lo indicado en el inciso a) del numeral 9.2 y en el numeral 9.4 del artículo 9 del TUO del SPOT, respectivamente.

- 2.3. Ahora bien, el numeral 9.2 del artículo 9 del TUO del SPOT establece que el titular de la cuenta de detracciones puede optar por solicitar la libre disposición de los montos depositados¹⁸ cuando estos no se agoten, luego de que hayan sido destinados al pago de sus obligaciones tributarias.

Para ello, el acápite a.1) del inciso a) del citado numeral prevé que dichos montos son considerados de libre disposición por el Banco de la Nación, de acuerdo con el procedimiento que establezca la SUNAT, siempre que el solicitante no haya incurrido en el supuesto de tener deuda pendiente de pago a la fecha de presentación de la solicitud¹⁹.

- 2.4. En este sentido, se advierte que, cuando el inciso e) del artículo 3 del texto sustitutorio plantea que la solicitud de libre disposición extraordinaria de los montos depositados en las cuentas de detracciones de las MYPES no esté sujeta a ninguna condición adicional, salvo las señaladas en dicho texto²⁰, lo que en buena cuenta está pretendiendo el legislador es suprimir –a favor del mencionado segmento empresarial– una condición de liberación que es consustancial con la finalidad propia del SPOT, que es la de no tener deuda tributaria pendiente de pago que, precisamente, se pueda cancelar con los fondos de detracciones.

Es decir, si solo cuando no se agotan los montos depositados en las cuentas de detracciones, luego de que hayan sido destinados al pago de las deudas tributarias de las MYPES, estas pueden optar por solicitar la libre disposición de dichos montos, con el texto sustitutorio se estarían liberando extraordinariamente fondos incluso cuando las citadas empresas mantengan deuda tributaria pendiente de pago con la SUNAT, con lo cual el SPOT perdería toda razón de ser, afectándose la finalidad del sistema.

- 2.5. Adicionalmente, es de hacer notar que el Tribunal Constitucional, al reflexionar sobre la validez constitucional del SPOT, afirma que «(...) resulta razonable y técnico que el **mismo se concentre en aquellos sectores económicos que representan mayor dificultad recaudatoria y mayores niveles de evasión reportada** (...)»²¹, surgiendo dicho sistema «(...) de la

¹⁷ Salvo cuando existan procedimientos de cobranza coactiva por las deudas tributarias aludidas en la nota al pie anterior, en cuyo caso la SUNAT puede utilizar los montos depositados para el cobro de tales deudas, pudiendo incluso trabar medidas cautelares previas, de acuerdo con lo establecido en el Código Tributario.

¹⁸ U optar por utilizarlos para realizar los depósitos cuando se encuentre obligado a efectuarlos en aplicación del SPOT en calidad de adquirente, usuario del servicio o quien encarga la construcción, en los casos y de acuerdo con el procedimiento que señale la SUNAT.

¹⁹ No se consideran las cuotas de un aplazamiento y/o fraccionamiento de carácter particular o general que no hayan vencido.

²⁰ Incisos a) al d) del citado artículo.

²¹ Fundamento N.º 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 03769-2010-PA/TC, de fecha 17.10.2011 (en adelante, la STC). Disponible en:



necesidad de la administración tributaria por a) combatir la evasión, [b)] controlar los altos niveles de informalidad existentes a lo largo de la cadena de producción y comercialización; y, c) reducir la competencia desleal proveniente del incumplimiento tributario»²².

Por ello, «Este sistema ha permitido también detectar a proveedores que vienen realizando operaciones comerciales y presentan indicadores de incumplimiento tributario, tales como omisos a la presentación de la declaración jurada, omisos a declarar la totalidad de ventas o que declaran estar en condiciones de no activo, o con condición de no hallados»²³.

2.6. Bajo este contexto, es importante resaltar que los montos depositados en las cuentas de detracciones son considerados de libre disposición por el Banco de la Nación siempre que el solicitante no haya incurrido, a la fecha de presentación de la solicitud, en los demás supuestos que establecen los acápites a.2) al a.5) del inciso a) del numeral 9.2 del artículo 9 del TUO del SPOT:

- Encontrarse en la condición de domicilio fiscal no habido, de acuerdo con las normas vigentes.
- Tratándose de los obligados a llevar el Registro de Ventas e Ingresos Electrónico y/o el Registro de Compras Electrónico, no haber cumplido con generar los indicados registros o no haberlo efectuado de acuerdo con los requisitos, formas, plazos, condiciones y demás aspectos señalados por la SUNAT.
- Haber incurrido en la infracción de no presentar las declaraciones que contengan la determinación de la deuda tributaria dentro de los plazos establecidos²⁴.
- Haber sido declarado por la SUNAT como sujeto sin capacidad operativa mediante resolución firme²⁵.

2.7. Consecuentemente, si con la liberación extraordinaria propuesta en el artículo 3 del texto sustitutorio, las solicitudes de libre disposición de los montos depositados en las cuentas de detracciones de las MYPES no se encontrarán sujetas a ninguna condición adicional, salvo la presentación de la solicitud respectiva por el titular de la cuenta, con ello se estaría eliminando –a favor del mencionado segmento empresarial– no solo la condición señalada en el acápite a.1) del inciso a) del numeral 9.2 del artículo 9 del TUO del SPOT, sino también el resto de las condiciones previstas en los acápites a.2) al a.5) del citado inciso, lo que iría en contra de los objetivos que son esenciales alcanzar con el referido sistema, de coadyuvar a reducir los niveles de informalidad y los índices de evasión tributaria.

Nótese que los sectores económicos en donde operan y comercializan las MYPES no se encuentran ajenos a los indicadores de incumplimiento

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/03769-2010-AA.html> (fecha de visita: 26.1.2023).

²² Fundamento N.º 19 de la STC.

²³ Fundamento N.º 18 de la STC.

²⁴ Infracción contemplada en el numeral 1 del artículo 176 del Código Tributario.

²⁵ Salvo que haya vencido el plazo en que se debe mantener la publicación correspondiente en su página web.



tributario que se derivan de las condiciones y supuestos establecidos en el aludido inciso, razón por la cual inobservar dichas condiciones y supuestos implicaría quebrantar los propios cimientos del SPOT.

- 2.8. De otro lado, se observa que al proponer el inciso d) del artículo 3 del texto sustitutorio que la solicitud de liberación extraordinaria comprenda todas las cuentas de detracciones de las MYPES, incluyendo la cuenta bancaria especial del impuesto a la venta de arroz pilado (IVAP), la que tampoco estaría sujeta a ninguna condición adicional, salvo las señaladas en dicho texto, lo que se estaría suprimiendo también es la condición contemplada en el inciso c) del primer párrafo de la tercera disposición complementaria y final de la Ley N.º 28211²⁶.

Al respecto, cabe precisar que el anotado inciso c) prevé que el titular de la mencionada cuenta bancaria especial solo puede solicitar la libre disposición de los montos depositados en esta cuando en los cuatro (4) últimos meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, además de realizar operaciones de venta de bienes gravadas con el IVAP, efectúe por lo menos una importación gravada con dicho impuesto y este hubiera sido pagado total o parcialmente sin utilizar los fondos de la referida cuenta.

La condición aludida en el párrafo anterior se sustenta en que «Los importes depositados en las cuentas bancarias especiales equivalen a los montos del IVAP que se haya generado por la primera venta de bienes gravada con dicho impuesto, por lo que no se justifica la existencia de saldos no aplicados en las cuentas que ameriten ser objeto de la solicitud de libre disposición, salvo en los casos donde el contribuyente realice importaciones gravadas con el IVAP, ya que puede utilizar el impuesto pagado en dicha importación como crédito contra el impuesto generado por las ventas internas, supuesto en el cual recién se generaría un saldo disponible para liberar, pero solamente cuando el impuesto pagado por las importaciones se hubiera cancelado con fondos diferentes a los depositados en las cuentas especiales»²⁷⁻²⁸.

Por lo tanto, como para la liberación extraordinaria que plantea el artículo 3 del texto sustitutorio ya no sería necesario que el solicitante no haya incurrido en el supuesto, a la fecha de presentación de la solicitud, de tener deuda pendiente de pago ni que se encuentre sujeta a ninguna condición adicional, salvo las señaladas en el citado texto, bien podrían las MYPES –que continuamente realizan operaciones de venta de bienes gravadas con el IVAP– liberar los montos depositados en las cuentas bancarias especiales aun cuando no hayan realizado ninguna importación gravada con el referido impuesto e incluso cuando el IVAP –generado por la venta de bienes o por la importación gravada con dicho impuesto– se mantenga impago, dificultándose con ello la recaudación del IVAP a cargo de tales empresas y vulnerándose la finalidad propia del SPOT aplicable al mencionado impuesto.

²⁶ Ley que crea el Impuesto a la Venta de Arroz Pilado y modifica el Apéndice I del Texto Único Ordenado del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, publicada el 22.4.2004 y normas modificatorias.

²⁷ Páginas 27 y 28 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1395, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, el Decreto Legislativo N.º 940 y la Ley N.º 28211, publicado el 6.9.2018 y norma modificatoria.

²⁸ El subrayado es nuestro.



En suma, la propuesta contenida en el artículo 3 del texto sustitutorio resulta contraproducente, por cuanto desconoce la finalidad que le es inherente al SPOT de servir como un sistema para asegurar el pago de las deudas tributarias, reducir los niveles de informalidad y los indicadores de incumplimiento tributario, y combatir la evasión tributaria.

- 2.9. Finalmente, téngase en consideración que, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Resolución de Superintendencia N.º 058-2020/SUNAT²⁹, se reguló un procedimiento de emergencia para solicitar la libre disposición de los montos depositados en las cuentas de detracciones, a raíz del aislamiento social obligatorio (cuarentena) por las graves circunstancias que afectaron la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.

Asimismo, mediante la Resolución de Superintendencia N.º 000002-2023/SUNAT³⁰ se aprobó un nuevo procedimiento de emergencia para solicitar la libre disposición de los montos depositados, a fin de que los titulares de las cuentas de detracciones que hubieran tenido ingresos de hasta mil setecientas (1700) UIT cuenten con mayor liquidez para mitigar los efectos de la conflictividad social que atravesamos actualmente.

Por consiguiente, lo planteado en el artículo 3 del texto sustitutorio no solo implicaría impedir que el SPOT cumpla su finalidad, puesto que suprime las condiciones previstas en el inciso a) del numeral 9.2 del artículo 9 del TUO del SPOT, sino que, además, resulta innecesario teniendo en cuenta las medidas de liberación de emergencia ya aprobadas anteriormente por la SUNAT.

3. De las causales de ingreso como recaudación

- 3.1. Los artículos 4 y 5 del texto sustitutorio proponen lo siguiente:

«Artículo 4. Uso de los fondos de detracciones solo para obligaciones tributarias

La SUNAT solo podrá trasladar de oficio los fondos de las cuentas de detracciones, a cargo de los titulares de las MYPES señaladas en el artículo 2 de la presente ley, para el pago de las deudas tributarias administradas o recaudadas por dicha entidad.

No son de aplicación para las MYPES, comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, las causales dispuestas en el numeral 9.3 del artículo 9 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 940, referente al Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno y normas modificatorias.

Artículo 5. Prohibición de transferir fondos de cuentas de detracción como recaudación

²⁹ Disponen medidas adicionales para favorecer la disponibilidad de recursos y otorgar otras facilidades a los deudores tributarios ante la declaratoria de Emergencia Nacional, publicada el 18.3.2020 y normas modificatorias.

³⁰ Establecen procedimiento de emergencia para solicitar la libre disposición de los montos depositados a que se refiere el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias, publicada el 4.1.2023.



Se prohíbe a la SUNAT realizar de oficio transferencias de fondos de las cuentas de detracciones de las MYPES, a ser ingresados como recaudación, bajo supuestos no contemplados en la presente ley.»

3.2. Ahora bien, en la exposición de motivos del proyecto³¹, el legislador señala lo siguiente:

«El principal cuestionamiento es el referido a los excesos que se han generado por parte de la SUNAT, en el uso de las causales o supuestos que habilitan a esta entidad a ingresar como recaudación los montos depositados en la cuenta de detracciones del contribuyente, dispuestos en el numeral 9.3 del artículo 9 del Decreto Legislativo 940.

La presente iniciativa legislativa pretende eliminar las causales de ingresos como recaudaciones dispuestas en estas normas vigentes para las Mypes.

(...)

Por las razones expuestas, la presente iniciativa elimina para las Mypes, los traslados de recaudación por las causales antes señaladas y los hace posibles solo para el pago de deudas tributarias del titular»³².

Del mismo modo, en el dictamen de la Comisión de Economía³³ se afirma que lo planteado a favor de las MYPES implica que «(...) Se elimina las causales o supuestos que habilitan a la SUNAT a ingresar como recaudación los montos depositados en la cuenta de detracciones del contribuyente, dispuestos en el numeral 9.3 del artículo 9 del Decreto Legislativo 940 y normas modificatorias (...)».

3.3. En vista de lo aseverado por el legislador, el ingreso como recaudación aplicable a las MYPES solo estaría habilitado en el supuesto de que tengan deuda tributaria pendiente de pago, mas no cuando respecto de dichos contribuyentes se presente cualquiera de las siguientes situaciones establecidas en el primer párrafo del numeral 9.3 del artículo 9 del TUO del SPOT:

- Las declaraciones presentadas contengan información no consistente con las operaciones por las cuales se hubiera efectuado el depósito³⁴.
- Tengan la condición de domicilio fiscal no habido, de acuerdo con las normas vigentes.
- No comparecer ante la Administración Tributaria o comparecer fuera del plazo establecido para ello³⁵.

³¹ Páginas 5 al 7.

³² El subrayado es nuestro.

³³ Página 5.

³⁴ Excluyendo las operaciones a que se refiere el inciso c) del artículo 3 del TUO del SPOT.

³⁵ Siempre que la comparecencia esté vinculada con obligaciones tributarias del titular de la cuenta.



- Haber incurrido en cualquiera de las infracciones contempladas en el numeral 1 del artículo 174³⁶, numeral 1 del artículo 175³⁷, numeral 1 del artículo 176, numeral 1 del artículo 177³⁸ o numeral 1 del artículo 178³⁹ del Código Tributario.
- Haber sido declarado por la SUNAT como sujeto sin capacidad operativa mediante resolución firme⁴⁰.
- Ostentar, de acuerdo con la calificación efectuada por la SUNAT, el nivel de cumplimiento más bajo de aquellos establecidos por la normativa correspondiente.

3.4. Al respecto, cabe advertir que las situaciones indicadas anteriormente también se encuentran acordes con la finalidad del SPOT de reducir los indicadores de incumplimiento tributario y de evasión tributaria, toda vez que el ingreso como recaudación de los montos depositados en las cuentas de detracciones, esencialmente, está motivado por un comportamiento irregular del contribuyente, vinculado –entre otras situaciones– con presentar inconsistencias en sus declaraciones⁴¹ o con la comisión de diversas infracciones tributarias que influyen en la determinación y el pago de su obligaciones tributarias.

Además, téngase en cuenta que los montos ingresados como recaudación se siguen destinando al pago de las deudas tributarias, cuyo vencimiento, fecha de comisión de la infracción o detección de ser el caso, se produzca con anterioridad o posterioridad a la realización de los depósitos correspondientes, conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del numeral 9.3 del artículo 9 del TUO del SPOT.

En consecuencia, si bien el ingreso como recaudación implica el traslado a la Administración Tributaria de los montos depositados en la cuenta de detracciones, dicha circunstancia no altera en lo absoluto el destino de estos, toda vez que la SUNAT debe, precisamente, destinar los montos ingresados como recaudación al pago de las deudas tributarias del titular de la referida cuenta, para lo cual se tiene previsto que la imputación correspondiente pueda realizarse incluso respecto de deudas cuyo vencimiento sea posterior

³⁶ No emitir y/o no otorgar comprobantes de pago o documentos complementarios a estos, distintos a la guía de remisión, o emitir y/u otorgar documentos no previstos como comprobantes de pago por la legislación vigente, o emitir y/u otorgar documentos cuya impresión y/o importación se hubiera realizado sin cumplir con lo dispuesto en las normas vigentes, o emitir y/u otorgar documentos que no cumplen con las condiciones de emisión para ser considerados documentos electrónicos que soportan los comprobantes de pago electrónicos y documentos complementarios a estos.

³⁷ 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.

³⁸ No exhibir los libros, registros, u otros documentos que la Administración Tributaria solicite.

³⁹ 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 y el pago 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.

⁴⁰ Salvo que haya vencido el plazo en que se debe mantener la publicación correspondiente en su página web.

⁴¹ Recuérdese que el SPOT tiene como «(...) principales ventajas: a) su sistema de control (sea mediante garitas, controles en carreteras o controles contables) obliga a relacionar cada operación detectada con un depósito específico y ello dificulta la evasión y, b) complementariamente, permite que se genere un fondo proporcional al importe de las operaciones realizadas y eso facilita que las operaciones detectadas finalmente se traduzcan en el cumplimiento efectivo del pago de las obligaciones tributarias que estas generaron» (fundamento N.º 16 de la STC).



a los respectivos depósitos, lo que es altamente probable considerando como antecedente el irregular comportamiento tributario que motivó el anotado ingreso.

- 3.5. Siendo esto así, en aras de preservar la finalidad propia del SPOT, la que no varía cuando se produce el ingreso como recaudación, no resulta pertinente que se supriman a favor de las MYPES las causales establecidas en el primer párrafo del numeral 9.3 del artículo 9 del TEO del SPOT, ya que estas se encuentran acordes con los indicadores de incumplimiento tributario y de evasión tributaria que no son ajenos a dicho segmento empresarial, ello teniendo en cuenta que el sistema se aplica, en efecto, en los sectores económicos que representan altos índices de informalidad y de evasión tributaria.
- 3.6. De otro lado, es importante resaltar que, previo al ingreso como recaudación, existe una etapa de presentación de descargos, en donde el contribuyente puede sustentar la inexistencia de la causal imputada por la SUNAT, no procediéndose con dicho ingreso cuando la solicitud de descargo es declarada procedente, de acuerdo con lo señalado en los artículos 5 y 6 de la Resolución de Superintendencia N.º 184-2017/SUNAT⁴².

Adicionalmente, existen supuestos de excepción al ingreso como recaudación y supuestos de ingresos parciales, según lo previsto en los artículos 2 y 3 de la Resolución de Superintendencia N.º 375-2013/SUNAT⁴³, razón por la cual no se ajusta a la realidad lo afirmado por el legislador en el sentido de que la Administración Tributaria incurra en excesos al aplicar las causales establecidas en el primer párrafo del numeral 9.3 del artículo 9 del TEO del SPOT.

4. De la liberación automática de los fondos de detracciones

- 4.1. El artículo 6 del texto sustitutorio propone lo siguiente:

«Artículo 6. Liberación automática de fondos para las MYPES

Se establece el procedimiento general de liberación automática de fondos mediante el cual la SUNAT procede de oficio, sin requerir solicitud del titular, para la liberación de los fondos de los titulares de las cuentas de MYPES, señalados en el artículo 2, respecto de los fondos acumulados que no fueron agotados en los tres (3) últimos meses consecutivos, teniendo como único requisito no tener, a la fecha de presentación de la solicitud, deuda tributaria pendiente de pago, administrada por la SUNAT. No se considera como deuda pendiente de pago a las cuotas de aplazamiento y/o fraccionamiento de carácter particular o general que no hayan vencido a la fecha de presentación de la solicitud.»⁴⁴.

⁴² Procedimiento de Ingreso como Recaudación de los Fondos Depositados en la Cuenta de Detracciones, publicada el 31.7.2017 y norma modificatoria.

⁴³ Establecen supuestos de excepción y flexibilización de los ingresos como recaudación que contempla el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias, requisitos y procedimiento para solicitar el extorno, publicada el 28.12.2013 y normas modificatorias.

⁴⁴ El subrayado es nuestro.



- 4.2. En cuanto a lo subrayado, en principio no se entiende por qué si lo planteado por el legislador es una liberación de oficio de los fondos de las cuentas de detracciones de las MYPES, se debería tener como parámetro para dicha liberación la fecha de presentación de una solicitud si, precisamente, aquellas empresas no requerirían de esta.
- 4.3. Ahora bien, con relación a que la citada liberación de oficio tenga como único supuesto el que las MYPES no tengan deuda tributaria pendiente de pago, eliminándose a favor de dicho segmento empresarial los demás supuestos contemplados en los acápites a.2) al a.5) del inciso a) del numeral 9.2 del artículo 9 del TUO del SPOT⁴⁵, ya se ha advertido en el punto 1 del presente informe que ello implicaría desvirtuar la finalidad que le es inherente al referido sistema.
- 4.4. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la definición de MYPES que propone el artículo 2 del texto sustitutorio –conforme a lo previsto en el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial– no responde a fines tributarios; además, al tomarse como único parámetro la aludida definición, originaría que el noventa y nueve por ciento (99%) de las empresas del país puedan acceder a la anotada liberación de oficio y a las demás medidas planteadas en el citado texto, lo que tornaría en ineficiente el mismo SPOT.

Ello sin olvidar que no se ha analizado que dos (2) o más MYPES pueden tener vinculación económica o conformar un grupo económico, y pretender acceder a determinadas ventajas, como la liberación extraordinaria o automática de los fondos de detracciones que propone el legislador, más aun cuando el texto sustitutorio podría conllevar al «enanismo fiscal»; esto es, que medianas o grandes empresas se dividan para constituirse en MYPES con la finalidad de acceder a tales ventajas.

- 4.5. Por consiguiente, al contrario de lo afirmado por el legislador, la propuesta sí se contrapone al «(...) objetivo de seguir empleando el sistema de detracciones como instrumento para combatir la informalidad y mejorar la capacidad fiscalizadora del Estado (...)»⁴⁶, más aún cuando dicho sistema terminaría restringido a los sectores económicos en las que participen únicamente medianas y grandes empresas⁴⁷.

Finalmente, en relación con el objeto de la propuesta sustentado en la finalidad de fortalecer la capacidad financiera y apoyar la reactivación económica del segmento MYPE empresarial ante el impacto de la crisis económica; contrariamente la propuesta incrementa el riesgo de las empresas del sector MYPE de verse afectadas con medidas de embargos de sus cuentas bancarias o bienes pues no contarán oportunamente con la liquidez suficiente para el cumplimiento sus obligaciones tributarias. Es necesario enfatizar que los saldos de las cuentas de detracciones son exclusivamente destinados al pago de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y si tales saldos no existen (por haber sido liberados extraordinariamente en adición al procedimiento de liberación

⁴⁵ E incluso la condición contemplada en el inciso c) del primer párrafo de la tercera disposición complementaria y final de la Ley N.º 28211.

⁴⁶ Página 18 del dictamen de la Comisión de Economía.

⁴⁷ En la página 22 del dictamen de la Comisión de Economía se afirma que «En ese sentido, cabe precisar que la propuesta mantiene el sistema de detracciones que actualmente se aplica a las medianas y grandes empresas».



con el que ya se cuenta), la contingencia del incumplimiento de pago de dichas obligaciones se incrementa.

Además, es importante resaltar que el extremo de la finalidad referida al impacto de la crisis económica no tiene sustento de acuerdo con los datos económicos pues, según las ventas declaradas por el segmento MYPE⁴⁸, sus ingresos han registrado un incremento del 10% en el 2022, respecto del 2021 y de 30% respecto del 2019 lo que muestra una mejora sustancial de sus operaciones económicas.

CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, el presente informe debe ponerse en conocimiento del MEF para los fines correspondientes.



PALMER LUIS DE LA
CRUZ PINEDA
INTENDENTE NACIONAL
15/02/2023 19:56:31

⁴⁸ Esta información no considera el universo de contribuyentes afectos al Régimen Único Simplificado por no estar sujetos al sistema de detracciones.