



Carta N° 154-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 14 de julio de 2022

Señora Congresista

**SILVIA MONTEZA FACHO**

Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 2360/2021-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarle y dirigimos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), el cual propone regular el cobro de las “deudas tributarias” de las grandes empresas, que se encuentren en proceso administrativo y/o judicial.

Si bien compartimos plenamente el objetivo de que las deudas tributarias, por cualquier tipo de contribuyente, sean justamente calculadas y canceladas, consideramos que aquello debe basarse tanto en el respeto al derecho fundamental al debido proceso como a la propia naturaleza del sistema tributario. Así, estimamos determinante que las medidas que se propongan tengan fundamento en evidencia rigurosa y se sometan a un análisis técnico exhaustivo, que incluya, entre otros, un análisis de impacto regulatorio. Ello asegurará que las intervenciones públicas tengan resultados eficientes y que no generen perjuicios desproporcionados para los posibles afectados.

Sobre el particular, manifestamos nuestra posición respecto de algunas materias abordadas en el Proyecto:

## **1. Mejora regulatoria.**

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.



En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispone la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75 del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Como demostraremos en las siguientes líneas, el Proyecto no solo no cumple con realizar un adecuado AIR, no identificando correctamente el problema a resolver y el objetivo a alcanzar, sino que adolece de aspectos básicos en su fundamentación económica y jurídica. Así, presenta claras contingencias económicas y constitucionales.

## **2. Sobre las contingencias económicas y legales del Proyecto.**

1. De la lectura del Proyecto, y de su respectiva Exposición de Motivos, la preocupación por generar ingresos económicos al erario nacional para atenuar la crisis económica, parecería ser el problema principal. Sin embargo, para enfrentarlo, se proponen medidas que tendrían efectos económicos muy distintos a los esperados.
2. Así, el primer problema con el Proyecto nace por un problema conceptual. Si bien las deudas tributarias nacen de la realización del hecho imponible, y por tanto son exigibles desde su vencimiento, estas no se encuentran exentas de cuestionamiento en lo que respecta a su determinación. En efecto, la exigibilidad de las deudas tributarias no supone la eliminación del derecho de defensa del administrado en cuanto a las formalidades y aspectos de fondo que rigen para los actos de la Administración Pública. Precisamente por ello es que el administrado cuenta con el derecho de defensa y al debido proceso, así como el derecho a la pluralidad de instancia, materializado en la posibilidad de presentar recursos en la vía administrativa y judicial para cuestionar los actos del Estado.



3. Sin perjuicio de ello, el Proyecto, busca facultar el cobro inmediato de las deudas tributarias a aquellas deudas administradas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), cuyos montos sean iguales y/o mayores a las 20 UIT y que se encuentren en procesos administrativos y judiciales. Es decir, propone que la SUNAT cuente con herramientas para cobrar las deudas tributarias sin considerar si estas han sido cuestionadas en sede administrativa o judicial. Esto, en línea con lo dispuesto en la Exposición de Motivos del Proyecto.

Así, el Proyecto hace referencia a la necesidad de que la SUNAT “*cuente con las herramientas normativas correspondientes para cobrar la deuda tributaria*”, en tanto esta generaría un perjuicio al Estado y al país en su conjunto. Empero, y conforme comentaremos más adelante, lo que hace el Proyecto es dotar a SUNAT de herramientas para desconocer las garantías constitucionales de los administrados y sancionar a las empresas privadas con medidas que tampoco aseguran el pago de las deudas.

Al respecto, este planteamiento obvia dos consideraciones, cuanto menos, de tinte tanto legal como constitucional.

Por una parte, que SUNAT ya cuenta con las atribuciones correspondientes para ejecutar el cobro de las deudas tributarias e imponer las medidas que estime necesarias para asegurar su cobro, según lo dispuesto por el Código Tributario. Por otra, que la medida eliminaría la posibilidad de presentar recursos en contra de los actos administrativos emitidos por la SUNAT tanto en sede administrativa como judicial, violando derechos constitucionales como la pluralidad de instancia, el derecho de defensa y, sobre todo, el derecho al debido proceso.

4. En línea con lo anterior, la ausencia de un correcto y suficiente análisis del Proyecto se evidencia en lo propuesto por su artículo 7°.

En efecto, este desconoce la existencia de medidas que puede adoptar la Administración Tributaria en el marco y tras la conclusión de un procedimiento administrativo. Al respecto, la SUNAT está facultada para adoptar medidas cautelares previas a la emisión de una Resolución de Determinación, Resolución de Multa u Orden de Pago de la deuda tributaria, según el artículo 58° del TUO del Código Tributario. Dicho artículo comprende también la posibilidad de que el deudor tributario otorgue una carta fianza bancaria o financiera para sustituir la adopción de dichas medidas.

Así, es evidente que la Administración Tributaria cuenta ya con atribuciones suficientes para asegurar la ejecución de resoluciones u órdenes de pago que emita y, por consiguiente, del pago de la deuda tributaria.

A este punto, siendo que las medidas propuestas no coadyuvan al cobro de las deudas tributarias, y que la SUNAT ya cuenta con la facultad de imponer las medidas necesarias para ejecutar sus decisiones, el Proyecto solo contribuiría con la inflación regulatoria y la contaminación legislativa. En otras palabras, el Proyecto agravaría estos dos fenómenos, contra los cuales el Congreso se comprometió a combatir en 2009 al crear la Comisión Especial Multipartidaria para el Ordenamiento Legislativo – CEMOL.



Ello, considerando además que según lo dispuesto por el artículo 117° y siguientes del Código Tributario, la autoridad puede dictar medidas cautelares en el marco de un procedimiento de cobranza coactiva, las cuales tienen por objeto “asegurar de la forma más adecuada el pago de la deuda tributaria materia de cobranza”, pudiendo, incluso, ser distintas a las previstas en el literal a) del artículo 118°.

Así, el ejecutor coactivo no solo puede ordenar un embargo en forma de intervención en recaudación, información o administración de bienes, sino también en forma de depósito con o sin extracción de bienes, aun cuando estos se hallen en poder de un tercero. Del mismo modo, puede ordenar un embargo en forma de inscripción, anotándolo en Registros Públicos, o en forma de retención, sobre los bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como sobre los derechos de crédito sobre los cuales el deudor tributario sea titular, que se encuentren en poder de terceros.

Asimismo, se advierte que las medidas contenidas en el artículo 7° del Proyecto no están orientadas a garantizar el pago de las mal llamadas “deudas tributarias”, sino a sancionar a las empresas, cerrándolas, suspendiendo su Registro Único de Contribuyente - RUC, bloqueando sus cuentas bancarias y congelando sus activos. Así, ninguna de estas medidas está diseñada para asegurar que la empresa cuente con activos suficientes como para cancelar la “deuda”, sino a sancionarla de manera anticipada y desproporcionada por la sola aseveración de la SUNAT, sin tener ninguna consideración a las garantías del debido proceso, tales como el derecho a la defensa o el derecho a la pluralidad de instancia.

5. Ahora bien, es necesario precisar que ninguno de los actos de la Administración Pública en general, y de la Administración Tributaria en particular, es incuestionable. Parte del derecho constitucional al debido proceso –reconocido en el artículo 139° de la Constitución– supone también el respeto irrestricto al derecho de defensa y a la pluralidad de instancia. Es precisamente con base en ello que existen vías tanto en sede administrativa como judicial para poder dilucidar las posibles controversias que puedan generarse, en este caso, a raíz de un acto de la Administración Pública. Según la vía optada, ello concluirá con una resolución que cause estado o una sentencia firme.

Pese a ello, el Proyecto considera la existencia de una deuda tributaria con la sola alegación de SUNAT, y la asocia con la aplicación de un mecanismo de cobranza coactiva. Esto supone vulnerar el derecho de toda empresa –e incluso de toda persona– de oponerse a las alegaciones y decisiones del Estado, y de acudir a las instancias que dispone el sistema para esclarecer la controversia. Estos derechos están reconocidos en nuestra Constitución y la forma de ejercerlos –y sus límites– está detallada en la Ley.

6. Prueba de lo anterior es lo mencionado en las páginas 3 y 4 de la Exposición de Motivos del Proyecto. En estas, se repasa breve –aunque correctamente– las facultades de la Administración Tributaria para el cobro de las deudas tributarias en el marco de un procedimiento de ejecución coactiva, en los términos del TUO del Código Tributario.



Es en este punto donde el Proyecto menciona, en la página 5 de su Exposición de Motivos, su preocupación por que la Administración Tributaria no pueda ejercer sus acciones de cobro en situaciones donde no se constituya una deuda exigible en cobranza coactiva:

- “i) aquella que, entre otros, habiendo sido notificada al contribuyente, se encuentra dentro del plazo establecido en el Código Tributario para ser reclamada o apelada;*
- ii) la que se encuentra en litigio, esto es, que está siendo cuestionada ante instancias administrativas como SUNAT o el Tribunal Fiscal (vía reclamación o apelación, respectivamente) o impugnada ante el Poder Judicial;*
- iii) la que está incurso en un Procedimiento Concursal”*

Sin perjuicio de ello, en la página 5 de la Exposición de Motivos se revela la verdadera finalidad del Proyecto: (i) extinguir, en la práctica, el plazo establecido en el Código Tributario para presentar un recurso de reclamación o apelación; (ii) eliminar la posibilidad de que un administrado acuda a un proceso contencioso tributario en el Poder Judicial; y (iii) modificar el orden de prelación de pagos de los procedimientos concursales.

Una eventual aprobación del Proyecto no tendría como resultado el cobro de las deudas tributarias, sino generar un régimen en el que sea imposible presentar recursos o cuestionamientos en sede administrativo-tributaria o judicial a las decisiones de la Administración Tributaria, cercenando en su totalidad las garantías constitucionales al debido proceso, defensa y pluralidad de instancia.

7. Ahora bien, el plazo indicado en dicho artículo desconoce también la necesidad de que exista un período de adaptación dentro de la Administración Pública a una nueva normativa. Esto devela, a su vez, una serie de inconvenientes relacionados con la implementación y la entrada en vigencia de la norma.
8. Por un lado, el Proyecto propone que las “empresas deudoras” que no hubiesen optado por una modalidad de pago tras un (01) mes de aprobada la Ley, la SUNAT adopte cualquiera de las medidas señaladas. Lo dispuesto no solo desconoce que una ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, según lo dispuesto por el artículo 109° de la Constitución, sino que desconoce también lo mencionado en la Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto, el cual le asigna a la SUNAT la carga de establecer las medidas necesarias para reglamentar e implementar la norma.
9. Por otro lado, la Cuarta Disposición Complementaria Final, que modifica el artículo 43° del Código Tributario, demuestra también una grave falencia conceptual. Esta parte de la premisa de que los plazos de prescripción son una suerte de beneficio, por lo que pretende eliminar su cómputo respecto de “deudas tributarias” mayores a las 20 UIT.

Sin embargo, como bien indica el Tribunal Constitucional, la prescripción es una sanción a la Administración Pública por su inacción, pero también es una garantía al contribuyente frente a la eterna persecución por parte del Estado. Al respecto, en la [Sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2019-AI/TC](#), del 22 de setiembre de 2020, sostuvo que:



33. (...) [La] *regulación* [contenida en los artículos 27°, 43°, 44° y 45° del Código Tributario, relativos a la prescripción tributaria] *también se identifica como una **garantía a favor del contribuyente, pues le permite, por mandato legal – cumpliendo los requisitos que la ley establece–, liberarse de dicha deuda al cumplirse el plazo establecido, castigando así la inactividad de la administración pública** con la extinción de su potestad tributaria (capacidad estatal de determinación y cobro de la obligación tributaria).*

34. *Es importante precisar que la **prescripción tributaria es una institución jurídica que modula los efectos de la inactividad de quien, siendo titular de un derecho o de una facultad, no ejerce la acción para exigirlos durante el lapso predeterminado por la ley,** lo que conlleva la pérdida de la posibilidad de accionar su ejercicio. **Es importante enfatizar que la inactividad de la administración tributaria no puede ser ‘ad infinitum’,** tal es así que el Código Tributario regula la prescripción como una forma de extinción de la potestad tributaria.*

(...)

36. ***Una institución de esta naturaleza persigue una finalidad clara que consiste en evitar que el ejercicio de la potestad de demandar el cumplimiento de un deber quede abierto indefinidamente.***

37. *Este Tribunal sostuvo que la **prescripción extintiva se encuentra relacionada de modo inescindible con el principio de seguridad jurídica.** Al respecto sostuvo que:*

*“(...) la figura jurídica de la prescripción no supone la denegatoria del derecho en cuestión, sino, en todo caso, la restricción del remedio procesal para exigirlo, lo cual no debe olvidarse, **constituye también la defensa de otro bien constitucional en la medida que se protege por esta vía la seguridad jurídica**” (Sentencia 4272-2006-AA/TC, fundamento jurídico 5).*

38. *En el ámbito tributario, el transcurso del plazo legal específicamente establecido en el Código Tributario extingue la acción por parte de la administración tributaria para exigir legítimamente un derecho al deudor del tributo o la multa.*

39. *Dicho, en otros términos, **la prescripción limita temporalmente el alcance de la potestad tributaria de la administración frente a los contribuyentes** de modo que el transcurso del plazo legal impide que se requiera coercitivamente el cumplimiento de las obligaciones presuntamente omitidas.*

Así las cosas, la prescripción en general, y la prescripción tributaria en particular, no es una benevolencia ni concesión del Estado al contribuyente, independientemente de su tamaño o condición, sino una garantía inherente al principio de seguridad jurídica. Como bien señala el Tribunal Constitucional, esta institución no solo busca incentivar a que el titular de una acción, en este caso la Administración Tributaria, actúe de manera oportuna,



sino que su actuación no suponga la posibilidad de demandar indefinidamente el cumplimiento de un deber.

Se trate de un individuo, una empresa o el propio Estado, la prescripción es tanto una garantía frente al ejercicio indefinido –o eterno– de un derecho o facultad, como también un castigo para quien lo ostenta, por no ejercerlo de manera oportuna, excediendo el límite de la ley.

En su doble dimensión, en tanto garantía y sanción, la prescripción es una institución que, en este caso, demuestra su dimensión más práctica, pero también más evidente: limitar el poder del Estado. En el marco del Estado Constitucional de Derecho, el Estado halla su límite en la ley, pero también en los derechos fundamentales, los cuales comprenden tanto derechos como garantías y, por lo mismo, obligaciones y límites al ejercicio del poder público.

10. Lo anterior no hace sino demostrar la precariedad en el análisis y la ausencia de un adecuado AIR.

En el breve –y por lo mismo insuficiente– Análisis Costo-Beneficio (en adelante, el “ACB”), la Exposición de Motivos devela dos aspectos interesantes de cara a la evaluación del Proyecto: (i) el interés en la temporalidad de la aplicación de las medidas; y (ii) la preocupación por la crisis económica consecuencia del incremento del precio del barril de crudo de petróleo a nivel internacional. Cabe señalar que esto se desprende de una lectura literal del primero de los dos párrafos que conforman el ACB del Proyecto:

## “II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

*El presente Proyecto de Ley, no generará gastos al Estado Peruano ni contraviene con lo establecido en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, por el contrario, genera impacto positivo en la sociedad, toda vez que, que busca la recaudación tributaria que contribuya a generar ingresos económicos al erario nacional, de manera excepcional, para atenuar la crisis económica que viene resintiendo la economía nacional, debido al incremento del barril de crudo de petróleo a nivel internacional” (Sic.)*

Esto, sin embargo, devela más de un problema relacionado también con el precario AIR que sostiene al Proyecto.

En efecto, incluso asumiendo que el diagnóstico original, por el que se sostiene que es necesario que la SUNAT cuente con herramientas para cobrar la mal llamada “deuda tributaria” para evitar perjuicios al Estado y al país en su conjunto, fuera correcto, el Proyecto no aclara qué se espera del otorgamiento de estas facultades. Incluso asumiendo que estas efectivamente se hallasen relacionadas con el cobro de las “deudas tributarias”, el Proyecto no aclara cómo ello se relacionaría con un alivio a la crisis económica. De hecho, tampoco especifica qué entiende por “excepcional”; en cualquier caso, no determina el plazo de la “excepción”. El Proyecto no lo señala, y la Exposición de Motivos no lo sustenta.



Lo anterior permite divisar, a su vez, otro problema: no solo no existe una identificación clara de cuál sería el problema público que se buscaría resolver, sino que tampoco se identifica cuál es el objetivo que se persigue con las medidas propuestas.

En esa línea, tampoco existe una identificación de los agentes involucrados, ni de los costos y beneficios directos e indirectos que estos asumirían con la eventual aprobación del Proyecto. Naturalmente, no existe un análisis de las distintas medidas que podrían satisfacer la preocupación que mueve al Proyecto: la crisis económica a consecuencia del incremento del precio del barril de crudo de petróleo a nivel internacional.

11. Finalmente, dada la poca idoneidad de las medidas, y la falta de necesidad de estas respecto de los fines perseguidos, sumada a la total ausencia de proporcionalidad entre estas y sus fines, las cuales colisionan directamente con derechos fundamentales como son el derecho al debido proceso, derecho a la defensa, la pluralidad de instancias<sup>1</sup>, el Proyecto deviene ineludiblemente en inconstitucional.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos tener presente lo indicado en esta carta, procediendo con el archivamiento del Proyecto. Sin perjuicio de ello, nos ponemos a disposición para trabajar conjuntamente en la elaboración de políticas públicas sobre la base de evidencia que asegure un sistema tributario inclusivo, amigable, progresivo, atractivo y compatible con la innovación, el emprendimiento y el desarrollo, que resulte en un incremento de la formalidad y de los recursos públicos.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Gerente General

---

<sup>1</sup> Reconocidos en el artículo 139° de la Constitución.