

Cambios que debe hacer Sunat en compraventas internacionales

A más de 20 años de su entrada en vigencia, apreciamos al menos tres problemas derivados de la Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía (Ley 28194, de Bancarización), en lo que respecta a la acreditación del uso de medios de pago en compraventas internacionales de mercancías, que requieren de urgente atención:

1. La forma en que, en la práctica, la Ley de Bancarización es aplicada, lo cual requiere de un cambio de criterio del funcionario aduanero.
2. La sanción impuesta al importador, lo cual requiere de una modificación de la Tabla de Sanciones Aduaneras por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
3. La comunicación previa a la Sunat en el caso de pago a terceros, lo cual requiere de una modificación de la Ley de Bancarización por parte del Congreso.

A continuación, analizamos en detalle estos tres casos que requieren atención urgente.

LEE TAMBIÉN:

Has recibido una carta de la Sunat: conoce si estás en riesgo de ser auditado

Aplicación de la Ley de

Bancarización por parte de Sunat

El problema no es la falta de bancarización de los pagos por adquisiciones de mercancías del exterior, sino la manera en que los funcionarios aduaneros entienden por satisfecha la trazabilidad entre los documentos de índole comercial, financiero y contable que soportan la compraventa internacional.

Se aprecia, en la práctica, que los operativos de control aduanero inciden, muy fuertemente, en aspectos formales de dichos documentos con sustento, muchas veces, en un análisis realizado de manera aislada y desconectada entre ellos, desatendiendo precedentes tanto del Tribunal Fiscal como del Poder Judicial que orientan hacia el análisis integral del caudal probatorio a fin de arribar a la verdad material en resguardo de los derechos del administrado.

Es de apreciar, que la manera de conectar los documentos en referencia (trazabilidad) no se encuentra reglada en la Ley de Bancarización ni en su normativa reglamentaria, sino que surge de la apreciación y criterio subjetivos del funcionario encargado de la acción de control aduanero.

En situaciones donde la bancarización existe, la documentación de soporte refleja usos y prácticas comerciales legítimos y, además, no existen razones para dudar de las afirmaciones del administrado, no resulta justificado concluir que el uso de medios de pago no ha sido acreditado por razones eminentemente formales.

En el fondo, el incorrecto mensaje que subyacería en estos casos es que las empresas formales que pagan debidamente sus impuestos cancelarían sus adquisiciones del exterior con maletas llenas de dinero.

La sanción impuesta al importador

La Ley de Bancarización dispone que la no acreditación del uso de medios de pago respecto de compraventas internacionales será sancionada conforme sea estipulado en la Tabla de Sanciones aplicables a las Infracciones previstas en la Ley General de Aduanas (la Tabla de Sanciones), aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La Tabla de Sanciones, aprobada por el Decreto Supremo No. 418-2019-EF y modificaciones, fija para estos casos una multa ascendente al 30% del valor FOB declarado de la mercancía, la misma que no puede ser rebajada.

El elevado monto de la multa nos lleva a preguntarnos si, verdaderamente, nos encontramos ante una sanción que cumple con el principio de razonabilidad para la potestad sancionatoria administrativa establecido en el numeral 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y con el principio de proporcionalidad establecido en el numeral 3.3. del artículo 6 del Acuerdo de Facilitación del Comercio (disciplinas en materia de sanciones)

Como hemos mencionado anteriormente, a pesar de que, en la gran mayoría de casos, el pago se encuentra efectivamente bancarizado, el problema deriva de la forma en que el funcionario aduanero entiende debe ser satisfecha la trazabilidad documentaria, y este no es un tema legal, sino del criterio con el que es analizado cada caso concreto, situación que genera serias y fundadas dudas, atendiendo a los fines perseguidos por la Ley de Bancarización, sobre el real perjuicio que dichos casos (operaciones efectivamente bancarizadas) produce a la sociedad y/o a la economía, como para establecer tan elevada cuantía de la sanción (multa del 30% del valor FOB) en la Tabla de Sanciones.

En cuanto a la desproporcionalidad de las multas aduaneras

establecidas en la Tabla de Sanciones, encontramos un antecedente cercano (Decreto Supremo No. 198-2024-EF) mediante el cual se redujeron algunas multas que siempre fueron percibidas como demasiado elevadas, como, por ejemplo, la multa por incorrecta declaración del valor en aduana que fue disminuida del 200% al 100% de los tributos dejados de pagar. El propio MEF precisó, en la exposición de motivos de la norma, que la disminución de la cuantía de las multas era necesaria a fin de guardar la proporcionalidad que debe existir entre la conducta infractora y la sanción aplicable, con lo que claramente se reconoció que las multas anteriores resultaban desproporcionadas.

De otro lado, encontramos que la multa por la no acreditación del uso de medios de pago constituye el típico caso en que correspondería efectuar el análisis de hechos y circunstancias conforme a lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley General de Aduanas y 248 de su reglamento, en base a lo cual debería disponerse también la posibilidad que esta multa sea rebajada (por ejemplo, considerando el pago voluntario).

Por estas razones, tanto la disminución del importe de la multa (atendiendo a su evidente desproporción), como la posibilidad de rebajarla (atendiendo a los hechos y circunstancias), ameritan la modificación de la Tabla de Sanciones por parte del MEF.

La comunicación previa a la Sunat en el caso de pago a terceros

El artículo 5-A de la Ley de Bancarización dispone que el uso de los medios de pago establecido en ella se tiene por cumplido solo si el pago se efectúa directamente al acreedor, proveedor del bien y/o prestador del servicio, o cuando dicho pago se realice a un tercero designado por aquel, siempre que

tal designación se comuniquen a la SUNAT con anterioridad al pago.

Con ello, la falta de la referida comunicación previa, además de la imposición de la multa del 30% del valor FOB de la mercancía, gatillarían las consecuencias tributarias previstas en esta ley; esto es, la no posibilidad de utilizar los pagos por las adquisiciones del exterior: i) para deducir gastos; costos o créditos; ii) para efectuar compensaciones; iii) para solicitar devoluciones de tributos en general; iv) para solicitar saldos a favor; v) para solicitar reintegros tributarios; vi) para solicitar recuperación anticipada; y vii) para solicitar restitución de derechos arancelarios (Drawback).

Conforme a la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1529 (norma que modificó la Ley de Bancarización a fin de incorporar el artículo 5-A) tan drástica consecuencia (considerar por no cumplida la obligación de uso de medios de pago) se debe, principalmente, a que la falta de comunicación previa a la SUNAT no permitiría conocer, a priori, si los pagos son efectuados en mérito de las obligaciones contraídas entre el deudor y el acreedor, proveedor del bien y/o el prestador del servicio, circunstancia que supondría una mayor dificultad para el análisis de la trazabilidad de las operaciones, obligando a la Administración Tributaria a efectuar, por ejemplo, cruces de información.

Al respecto, nos preguntamos si la menor carga administrativa del funcionario público justifica la imposición de sanciones tan severas y desproporcionadas, así como consecuencias legales tan nocivas para los administrados (en este caso los importadores), en evidente desmedro de sus legítimos derechos (como el de presunción de licitud, debido procedimiento, derecho a la defensa, generación de prueba, etc.).

Si lo que se busca es preservar dicha menor carga de trabajo, entendiéndola como el bien jurídico protegido, lo que

correspondería, en todo caso, sería establecer la aplicación de una multa proporcional a la mayor carga administrativa que sería ocasionada a la Administración, la cual podría ser tranquilamente sancionada con una multa administrativa, en forma acorde, no sólo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad en materia sancionatoria, sino en línea con la lógica detrás de las multas administrativas ya contempladas en la Tabla de Sanciones. Todo ello, por cierto, sin descuidar la acreditación del tema de fondo; es decir, del uso de medios de pago.

Lo que queda del todo claro es que la falta de comunicación previa no equivale, ni puede equivaler, al no uso de medios de pago como mal ha sido señalado en la Ley de Bancarización, por lo que resulta necesario indicar en ella que dicha falta de comunicación previa no equivale a la falta de acreditación de uso de medios de pago, sino que sólo constituye una infracción que deberá ser sancionada con una multa administrativa (porcentaje de la UIT, por ejemplo) conforme sea dispuesto en la Tabla de Sanciones.

Esta modificación (atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad) amerita la modificación de la Ley de Bancarización por parte del Congreso.

LEE MÁS:

CCL: 90 000 mypes cerrarían en 2025 por inseguridad y falta de apoyo estatal