

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE SUPERINTENDENCIA QUE APRUEBA EL PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO “GARANTÍAS DE OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR” RECA-PE.03.04 (versión 5)

I. FUNDAMENTO TÉCNICO

1. Análisis del estado actual e identificación del problema público

1.1. La Resolución de Superintendencia N.º 125-2021/SUNAT aprobó el procedimiento específico “Garantías de operadores de comercio exterior” RECA-PE.03.04 (versión 4)¹, el cual establece las pautas a seguir para el trámite de la garantía presentada por el operador de comercio exterior para su autorización y respaldo del cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.

1.2. La referida versión 4 recogió parte de las modificaciones efectuadas por el Decreto Legislativo N.º 1433² y Decreto Supremo N.º 367-2019-EF³ a la Ley General de Aduanas⁴ y a su reglamento⁵, respectivamente; sin embargo, las referidas normas también regulan la clasificación de los sujetos que intervienen en las actividades aduaneras como operadores de comercio exterior⁶ y operadores intervinientes⁷, y el plazo de las garantías; los cuales tienen que ser regulados en el citado procedimiento.

De otro lado, con posterioridad a la publicación de la referida resolución de superintendencia, se aprobó la versión 3 del procedimiento general “Certificación del Operador Económico Autorizado” DESPA-PG.29 (versión 3)⁸, el cual, en el numeral 1.4 de su anexo III, otorga como facilidad al despachador de aduanas (dueño, consignatario o consignante), cuando éste sea importador o exportador operador económico autorizado⁹, la posibilidad de presentar una garantía nominal para operar, siempre que no haya sido objeto de requerimiento de ejecución.

¹ Publicado el 29.8.2021. En adelante, procedimiento.

² Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Aduanas, publicado el 16.9.2018.

³ Que modifica el reglamento de la Ley General de Aduanas, publicado el 9.12.2019.

⁴ Decreto Legislativo N.º 1053, publicado el 27.6.2008, y modificatorias. En adelante, LGA.

⁵ Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1053, Ley General de Aduanas, aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2009-EF, publicado el 16.1.2009, y modificatorias. En adelante, RLGA.

⁶ De acuerdo con el artículo 19 de la LGA, son operadores de comercio exterior el despachador de aduana, el transportista o su representante en el país, el operador de transporte multimodal internacional, el agente de carga internacional, el almacén aduanero, la empresa del servicio postal, la empresa de servicio de entrega rápida, el almacén libre (Duty Free), el beneficiario de material para uso aeronáutico, la asociación garantizadora y la asociación expedidora.

⁷ El artículo 16 de la LGA indica que:

Es operador interviniente el importador, exportador, beneficiario de los regímenes aduaneros, pasajero, administrador o concesionario de las instalaciones portuarias, aeroportuarias o terminales terrestres internacionales, operador de base fija, laboratorio, proveedor de precinto, y en general cualquier persona natural o jurídica interviniente en un régimen o trámite aduanero, o en una operación relacionada a aquellos, que no sea operador de comercio exterior.

⁸ Aprobado por la Resolución de Superintendencia N.º 061-2022/SUNAT, publicada el 12.4.2022.

⁹ El artículo 25 de la LGA señala que:

El operador económico autorizado es aquel operador de comercio exterior u operador interviniente, certificado por la SUNAT al haber cumplido con las condiciones y requisitos dispuestos en el presente Decreto Legislativo, su Reglamento y aquellos establecidos en las normas pertinentes.

La versión 3 del mencionado procedimiento fue emitida en virtud de lo dispuesto por el artículo 27 de la LGA, el cual señala que el operador económico autorizado puede acogerse a las facilidades de control y simplificación aduanera previstas por ese artículo y otras que la Administración Aduanera establezca, las que se implementan gradualmente, conforme a los requisitos y condiciones que esta señale.

- 1.3. Teniendo en cuenta lo antes señalado, se identifica un problema público en la presentación de las garantías por parte de los operadores de comercio exterior. Esto es, que la norma que regula el procedimiento de la referida presentación no se encuentra totalmente adecuada a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N.º 1433, el Decreto Supremo N.º 367-2019-EF y la versión 3 del procedimiento general “Certificación del Operador Económico Autorizado” DESPA-PG.29, con lo que se aprecia que es necesario contar con una norma que regule el procedimiento contemplando las disposiciones sobre las mencionadas garantías. Además, se aprecia que existe el marco jurídico para aprobar una nueva versión del procedimiento, lo cual demuestra su viabilidad legal.

2. Oportunidad de mejora y nuevo estado que genera la propuesta

Considerando el problema público identificado, se estima necesario y oportuno establecer disposiciones que permitan que los operadores de comercio exterior puedan presentar la garantía.

En consecuencia, para lograr esta finalidad, el proyecto de resolución de superintendencia¹⁰ tiene como objeto establecer las nuevas pautas a seguir para el trámite y presentación de la garantía para solicitar la autorización como operador de comercio exterior.

A tal fin, se debe aprobar una nueva versión del procedimiento, el cual incorpore mejoras y optimice el trámite de la garantía presentada por el operador de comercio exterior, favoreciendo la predictibilidad de su aplicación en los usuarios.

3. Desarrollo de la propuesta normativa

El proyecto aprueba una nueva versión del procedimiento a efecto, entre otros, de:

a) En la definición de “entidad garante”:

- Mencionar como entidad garante a las entidades que pueden emitir garantía nominal dado que el procedimiento establece que el operador de comercio exterior puede presentar, además de la fianza y póliza de caución, la garantía nominal, pero no se indica como entidades garantes a las que emiten la mencionada garantía.

¹⁰ En adelante, proyecto.

- Reducir el número de entidades garantes de fianzas, dado que, además de las empresas bancarias, existen otras entidades como las cooperativas de ahorro y crédito que también emiten fianzas. Sin embargo, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) ha declarado la disolución de 60 de estas entidades en 2023, 36 en 2024 y 5 en lo que va de 2025¹¹.
- b) En las garantías a presentar por los operadores de comercio exterior:
- Señalar qué modalidad de garantía tienen que presentar la asociación garantizadora y la asociación expedidora, debido a que las referidas asociaciones solo pueden presentar fianza, de acuerdo a lo dispuesto por el inciso b) del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Supremo N.º 067-2021-EF, que establece disposiciones en el marco del Convenio relativo a la Importación Temporal¹².
 - Indicar qué entidades pueden presentar garantía nominal, para lo cual se recoge lo señalado por el inciso c) del artículo 22 del RLGA¹³ y el numeral 1.4 del anexo III del procedimiento general “Certificación del operador económico autorizado” DESPA-PG.29 (versión 3).
 - Establecer que para el monto de las garantías debe tenerse en cuenta lo señalado en el anexo 4 del RLGA, en atención a lo dispuesto por el artículo 23 del referido reglamento¹⁴, y el inciso b) del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Supremo N.º 067-2021-EF, tratándose de la asociación garantizadora y de la asociación expedidora.
- c) En la devolución de garantía, indicar que la garantía presentada por un aspirante a operador de comercio exterior que no logra obtener la autorización es materia de devolución.
- d) En los modelos de fianza o póliza de caución, así como en los de su renovación o canje, incluir la posibilidad de recibir uno o varios cheques cuando estos son materia de ejecución dado que ello permitiría pagar deuda que podría encontrarse contenida, por una parte, en valores (resoluciones de determinación o de multa) y, por otra, en liquidaciones de cobranza.

¹¹ Las referidas cifras han sido elaboradas tomando la información, extraída el 21 de febrero de 2025, de la página web de la SBS en la siguiente dirección: <https://www.sbs.gob.pe/coopac/coopac-en-disolucion>.

¹² El inciso b) del numeral 6.2 del artículo 6 del DS N.º 067-2021-EF, publicado el 16.4.2021, señala lo siguiente:

6.2. Para la autorización correspondiente, la asociación garantizadora y la asociación expedidora deben presentar los siguientes requisitos:

b) La carta fianza bancaria por un monto de US\$ 25,000,00 (veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América), emitida conforme al Reglamento de la Ley General de Aduanas, y expedida a favor de la SUNAT por el plazo de un año calendario. (...)

¹³ El inciso c) del referido artículo 22 indica lo siguiente:

c) Garantía nominal, en los siguientes casos:

1. Las misiones diplomáticas, oficinas consulares, representantes permanentes, organismos internacionales y otras entidades que por su prestigio y solvencia moral sean aceptadas por la Administración Aduanera, que soliciten autorización como dueño, consignatario o consignante.

2. Los despachadores oficiales, empresas de servicio postal y las entidades del Sector Público.

¹⁴ El citado artículo 23 señala lo siguiente:

El monto de las garantías se determina según lo establecido en el anexo 4 del presente Reglamento.

II. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS

2.1. Análisis de impacto cuantitativo

La mejora del procedimiento hace que tengamos un procedimiento más ágil y actualizado en la presentación de la garantía de los operadores de comercio exterior, que es uno de los requisitos fundamentales para que este pueda garantizar sus actividades y se permita su participación en los despachos aduaneros de mercancías, haciendo fluir de una manera adecuada el proceso del comercio exterior en nuestro país.

En el siguiente cuadro se muestra la cantidad de las garantías presentadas por los operadores de comercio exterior en el Perú, verificándose que se cuentan con 1,143 garantías al 31.3.2025. Asimismo, se verifica los tipos y montos de garantías que vienen presentando los referidos operadores ante la SUNAT.

RESUMEN DE TIPO DE GARANTÍAS DE OPERADORES

Garantía	Cantidad	Monto US \$
Póliza de caución	427	32,070,321
Carta fianza	683	34,170,000
Garantía nominal	33	1,125,000
Total	1,143	67,365,321

Fuente: División de Recaudación Aduanera de la Intendencia Nacional de Control Aduanero.

2.2. Análisis de impacto cualitativo

Contar con un procedimiento general de Garantías de operadores de comercio exterior que cumpla con lo establecido en la normatividad vigente permite que los participantes en el proceso cuenten con lineamientos claros, que cumplan con los plazos establecidos asegurando el cumplimiento oportuno de la norma y del propio procedimiento, permitiendo a los referidos operadores y a la SUNAT interactuar de una forma ágil y oportuna.

III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

3.1. Efecto y legalidad de la propuesta normativa

El proyecto aprueba la versión 5 y deroga la versión 4 del procedimiento.

De otro lado, el artículo 159 de la LGA faculta a la SUNAT a establecer las características y condiciones para la aceptación de las garantías; a su vez, el artículo 7 de la referida ley y el artículo 4 de su reglamento prevén la adecuación de los procesos y los servicios aduaneros a los sistemas de gestión de la calidad para alcanzar los niveles establecidos en las normas internacionales; por lo que, en uso de la facultad otorgada por el artículo 5 de la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT¹⁵, se propone la aprobación de una nueva versión del procedimiento, la cual no colisiona con el marco constitucional y legal vigente.

¹⁵ Ley N.º 29816, publicada el 22.12.2011, y modificatorias.

3.2. Exclusión del análisis de impacto regulatorio y de calidad regulatoria

El numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria¹⁶, establece que los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria son herramientas de políticas públicas que permiten a las entidades públicas adoptar decisiones debidamente sustentadas sobre la necesidad de emitir o no una norma, modificarla o derogarla, en beneficio de la sociedad.

Asimismo, el numeral 5.2 del referido artículo 5 indica que, entre los instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria se encuentran el análisis del impacto regulatorio y el análisis de calidad regulatoria.

a) Análisis de impacto regulatorio (AIR)

El numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria¹⁷ señala que las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencia(s): a) Que genere(n) o modifique(n) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o, b) Que limite(n) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social

Asimismo, el inciso k) del numeral 41.1 del artículo 41 del citado reglamento señala que las entidades públicas están exceptuadas de presentar expediente AIR Ex Ante a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), por lo que se encuentran fuera de lo dispuesto en el numeral 33.2 del artículo 33 del referido reglamento, por disposiciones normativas de naturaleza tributaria.

Al respecto, la aprobación de la nueva versión del procedimiento tiene por objeto establecer pautas a seguir para el trámite de la garantía presentada por el operador de comercio exterior para su autorización y respaldo principalmente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias aduaneras.

En ese sentido, el proyecto se encuentra exceptuado del AIR.

b) Análisis de calidad regulatoria (ACR)

El inciso c) del numeral 50.2 del artículo 50 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, señala que están fuera del alcance del ACR Ex Ante, las normas que regulen los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

¹⁶ Publicado el 28.5.2023.

¹⁷ Aprobado por el Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM, publicado el 25.2.2025.

En ese orden de ideas y toda vez que el proyecto tiene naturaleza tributaria, tal como se ha señalado en el inciso anterior, se encuentra igualmente exceptuado del ACR.