

UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA DE LA SELVA
DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE CIENCIA CONTABLE



**ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE
LA INVERSIÓN EN LA AMAZONIA EN LA REGIÓN HUANUCO**

J. DARWIN MALPARTIDA MARQUEZ
TEODORO HUAMAN CAMACHO

Trabajo presentado, aprobado y expuesto en el XX Congreso Nacional de
Contadores Públicos del Perú llevado a cabo en la ciudad de Puno,
recibiendo una Mención Honrosa de la Junta de los Colegios de Contadores
Públicos del Perú

PUNO – PERU

2006

© J. Darwin Malpartida Márquez
Teodoro Huaman Camacho
UNAS - 2006

**Análisis de los efectos de la Ley de Promoción de la Inversión en
la Amazonia en la Región Huánuco**

Noviembre de 2006
Tingo María – Perú.

Análisis de los efectos de la Ley de Promoción de la Inversión en la Región
Huánuco / J. Darwin Malpartida Márquez (et al) – Tingo María Universidad
Nacional Agraria de la Selva: Noviembre 2006.

Palabras Claves: EFECTOS DE LA LEY DE PROMOCION DE LA
AMAZONIA/TRIBUTACION Y CONTRABANDO/EVASION DE
IMPUESTOS/GASTOS TRIBUTARIOS

Categoría Propuesta: Contabilidad y Tributación

INDICE

	Pág.
I. Resumen.	4
II. Guía de discusión	4
III. Marco Conceptual de las exoneraciones tributarias	5
IV. Principales exoneraciones que goza la Amazonía	9
V. Efectos de la aplicación de la Ley de Promoción de la Inversión en la Región Huánuco.	13
VI. Bibliografía.....	19
VII. Datos de los autores	20

I. RESUMEN

El trabajo que presentamos y ponemos en consideración del XX Congreso Nacional de Contadores Públicos, nace por una necesidad de evaluar técnicamente, sin tintes políticos, los efectos de las exoneraciones tributarias en la Amazonía. Específicamente trata de medir el impacto de la Ley 27037 – Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía en lo que respecta a la Región Huánuco.

La Ley en mención se creó con la finalidad de promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada.

Sin embargo, luego de explorar los referentes empíricos y contrastar algunas variables, vemos que casi en nada ha contribuido al desarrollo de la Región Huanuco, los indicadores económicos y sociales a nivel Amazonía y de la Región Huánuco indican un leve y a la vez rezagado desarrollo. En ese sentido, del estudio realizado hemos llegado a las siguientes consideraciones:

- ⇒ Las múltiples exoneraciones ha debilitado la eficiencia del sistema tributario nacional a esto se agrega los bajos niveles de presión tributaria, fraccionamientos o amnistías y con una propensión creciente de la informalidad.
- ⇒ Ha generado una disminución en la recaudación potencial y ha complicado la estructura tributaria. Así como incrementó el costo y la dificultad para la administración tributaria.
- ⇒ Al Estado las exoneraciones, solo en la amazonía, le ha costado alrededor de 925.83 Millones de Soles, que representa el 0.43% del PBI.
- ⇒ Hemos experimentado una baja significativa en la recaudación, por efectos de los gastos tributarios (exoneraciones) y hemos pasado de 14% del PBI en 1997 a 12.3% del PBI en el 2000, luego de 2 años de entrada en vigencia la Ley 27037.
- ⇒ Según la Ley del equilibrio financiero del presupuesto público para el año 2006, los gastos tributarios se han estimado en 3,981.93 Millones de Nuevos Soles.
- ⇒ Según el último censo nacional, Huánuco experimenta un 72.0% de al menos una Necesidad Básica Insatisfecha. Asimismo ocupamos la tercera posición de regiones más pobres del Perú (77.6%).

Con estos resultados, se concluye que la Ley 27037, no ha contribuido su objetivo primordial que es el desarrollo de la región. Por el contrario ha generado el lucro incesante de algunos comerciantes, ha fortalecido el contrabando de combustibles, la evasión del IGV e ISC, entre otros factores que es necesario corregir.

II. GUIA DE DISCUSIÓN.

- ⇒ ¿Qué son las exoneraciones tributarias y por qué se implementan?
- ⇒ ¿Cuál es el alcance, los objetivos y requisitos de la Ley 27037 – Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía?
- ⇒ ¿En que medida los beneficios tributarios contemplados en la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía han contribuido con el desarrollo social y económico de la Región Huanuco?
- ⇒ ¿Cuánto le cuesta al Estado los beneficios tributarios otorgados con la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía?
- ⇒ ¿Qué efectos negativos se pueden identificar con la aplicación de la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía en la Región Huanuco?

III. MARCO CONCEPTUAL DE LAS EXONERACIONES TRIBUTARIAS.

- Visión general.

Las exoneraciones tributarias es una práctica usual en la política económica de muchos países, no obstante el término empleado para hacer referencia a los distintos beneficios tributarios es el de “**Gasto Tributario**”. En efecto, de acuerdo con la *“práctica internacional, los gastos tributarios pueden ser definidos como aquellas decisiones de política fiscal que, a través de diversas modalidades (exenciones y bonificaciones, tratamientos diferenciados o preferenciales, incentivos fiscales, entre otros) permiten emplear la tributación como una variable de política fiscal dirigida a alcanzar determinados objetivos macroeconómicos, y representan una pérdida de recursos presupuestarios, en tanto el Estado renuncia a la captación de esos ingresos para promover el cumplimiento de dichos objetivos”*¹.

Chile define a los gastos tributarios como *“...un determinado tratamiento tributario en la medida en que se desvíe del tratamiento tributario normal y que con ello se favorezca, promueva o estimule a un sector o agente de la economía...”*² Generalmente estos gastos tributarios están orientados a impuestos como el IVA y el Impuesto a la Renta.

En el caso del Perú, lo podemos definir como *“...todo tipo de tratamiento preferencial y diferenciado que representa una desviación del sistema tributario base (Benchmarks); es decir, se designa al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria”*.³

Por lo tanto, el Gasto Tributario corresponde a aquella recaudación que el fisco deja de obtener por la existencia de tratamientos tributarios especiales tales como franquicias, exenciones, créditos tributarios, y otros, en el sistema impositivo, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social. Generalmente, los objetivos por los cuales se otorgan los gastos tributarios son:

- Atraer inversión, nueva tecnología o generar empleo.
- Fomentar el desarrollo de determinadas industrias consideradas estratégicas por el Estado.
- No perder competitividad, en términos de la capacidad de atraer inversiones, dado el uso por países vecinos.
- Diversificar la estructura económica, la cual puede ser especialmente importante en países más expuestos a la volatilidad de los precios de los *commodities*.
- Entrenar y desarrollar el capital humano.
- Fomentar el desarrollo de áreas geográficas deprimidas o que presentan desventajas de infraestructura o atención del Estado.
- Sustituir gastos explícitos del gobierno.

El uso de los gastos tributarios en el mundo son considerables, por ejemplo en los países asiáticos se ha proliferado exoneraciones a varios sectores, está situación se extiende también hacia algunos países de América Latina. En el cuadro siguiente podemos apreciar algunos incentivos tributarios, para el primer caso.

¹ GIL, Vinseiro. Gastos Tributarios: Breve Análisis de su Impacto en el Sistema Tributario Cubano, Pág. 1.

² Informe de Gastos Tributarios: Ejecución 2002, proyección 2003 y 2004, Servicio de Impuestos Internos, Pág. 4

³ Boletín de Transparencia Fiscal del MEF. Una aproximación a los gastos tributarios en el Perú, mayo 2002, Pág. 40.

**CUADRO Nº 1
INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN PAISES DEL SUDESTE ASIATICO**

	Camboya	Indonesia	Lao PDR	Malasia	Filipinas	Tailandia	Vietnam
Créditos e incentivos para la inversión		Reducción del ingreso imponible de hasta el 30% de la inversión	Reducción de aranceles a insumos: 1% inversionistas extranjeros; 0% exportadores.	Deducción de entre 60 a 100 por ciento al gasto calificado de capital	Créditos tributarios por compra de animales domésticos de crianza y material genético así como rentas incrementales de exportación.	Concesión de 25% por inversión de infraestructura	Si las ganancias son reinvertidas por 3 años consecutivos, una porción del CIT puede ser reembolsada.
Depreciación acelerada	El gasto inmediato de la inversión en planta y equipos es financiado con las ganancias reinvertidas	Las tasas de depreciación son duplicadas en las zonas/sectores favorecidos		Depreciación acelerada de computadoras, tecnologías e inversiones en protección del medio ambiente.	Gasto inmediato por parte de empresas exportadoras en áreas menos desarrolladas de inversiones grandes en infraestructura.		
Aranceles y exoneraciones del IVA	Exoneraciones de aranceles para inversiones promocionadas	Exoneraciones y reducción de aranceles y tasas de IVA en insumos en ciertos sectores, esp. Exportadores.	Reducción de aranceles a insumos: 1% inversionistas extranjeros; 0% exportadores.	Exoneraciones y reducción de aranceles y tasas de IVA en algunos insumos en ciertos sectores, esp. Exportadores.	Exoneraciones y reducción de aranceles y tasas de IVA en insumos en ciertos sectores, esp. Exportadores.	Exoneraciones y reducción de aranceles y tasas de IVA en insumos en ciertos sectores, esp. Exportadores.	Exoneraciones de aranceles de IVA en ciertos sectores.
Zona de procesamiento de exportaciones					Después del lapso de exoneraciones tributarias las empresas en estas zonas pagan un impuesto sobre el ingreso bruto de solo el 5%		Varios incentivos adicionales se aplican en estas zonas
Otros		Arrastre de pérdidas extendido por 10 años para compañías en zonas o sectores favorecidos	Inversionistas pueden negociar incentivos especiales sobre una base de caso por caso	Deducción doble en ciertos gastos (R&D, entrenamiento)	Deducciones de un 5 – 100 por ciento adicional por gastos laborales por proyectos de exportación por encima de cierto ratio capital/trabajo	Distribuciones de dividendos durante el lapso de la exoneración están exentos del pago de impuestos.	

Fuente: Adaptado de Clark, Steven "Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment", p. 120, En: Análisis de las Exoneraciones e Incentivos Tributarios y Propuesta de Estrategia para su Eliminación, MEF, 2003.

En ese contexto, el aumento de las inversiones presupone el crecimiento económico, fortalecimiento de la competitividad, la estabilización económica y el mejoramiento de la calidad de vida en general. Vale decir que los agentes económicos beneficiados tributariamente, participan generando empleo, tecnología y desarrollo en la zona de influencia. Sin embargo, en algunas regiones geográficas que gozan de ciertos beneficios tributarios no ha sido así, es decir, no ha cambiado casi nada, no ha mejorado la calidad de vida de la población y el Estado no ha hecho inversiones públicas para fomentar el desarrollo, sobre todo en la amazonía tal como analizaremos más adelante.

- **Diagnóstico de las exoneraciones tributarias en el Perú.**

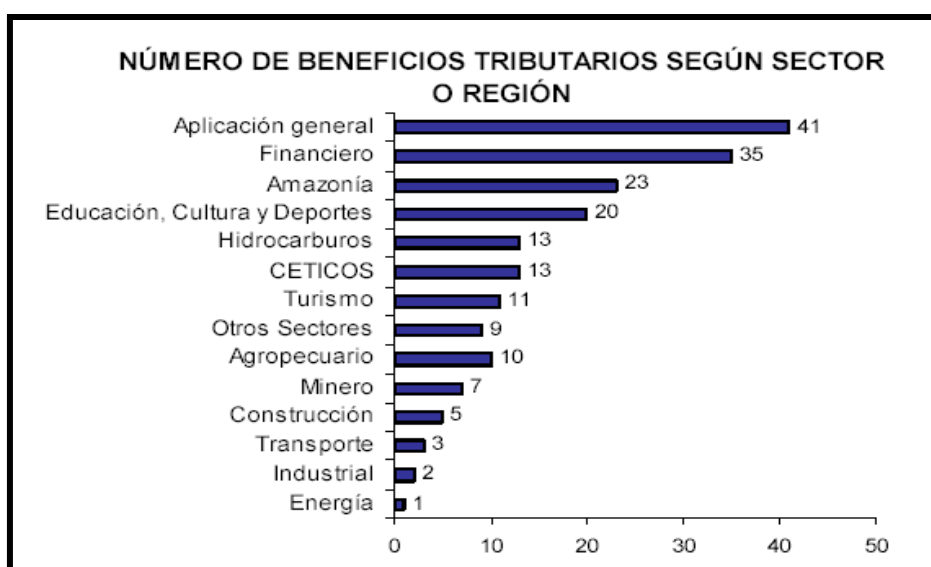
El Perú, al igual que otros países en vías de desarrollo, cuenta con un sistema tributario ineficiente, con múltiples exoneraciones, bajos niveles de presión tributaria, fraccionamientos o amnistías y con una propensión creciente de la informalidad. Todos estos factores determinan la eficiencia en el control y la administración de los tributos, así como, en la recaudación.

En efecto, en el Perú existen 193 beneficios tributarios⁴ distribuidos en 14 sectores, de los cuales el sector financiero se beneficia con 35 exoneraciones, de aplicación general asciende a 41, mientras que en la amazonía se cuenta con 23 incentivos y en menores proporciones los demás sectores. (Ver: Cuadro N° 2)

CUADRO N° 2
NUMERO DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS
POR SECTOR BENEFICIADO

Sector	N°	%
Agropecuario	10	6,4
Amazonía	23	11,3
Aplicación general	41	21,2
CETICOS	13	5,4
Construcción	5	2,5
Educación, Cultura y Deportes	20	11,3
Energía	1	0,5
Financiero	35	17,2
Hidrocarburos	13	6,4
Industrial	2	1,5
Minero	7	3,4
Otros Sectores	9	5,4
Transporte	3	1,5
Turismo	11	5,9
Total	193	100,0

Fuente: APOYO Consultoría S.A.



Fuente: Apoyo Consultoría S.A

A pesar de las bondades que traen las exoneraciones tributarias, como son la inversión y el desarrollo socioeconómico, se debe señalar que estos gastos tributarios tienden a:

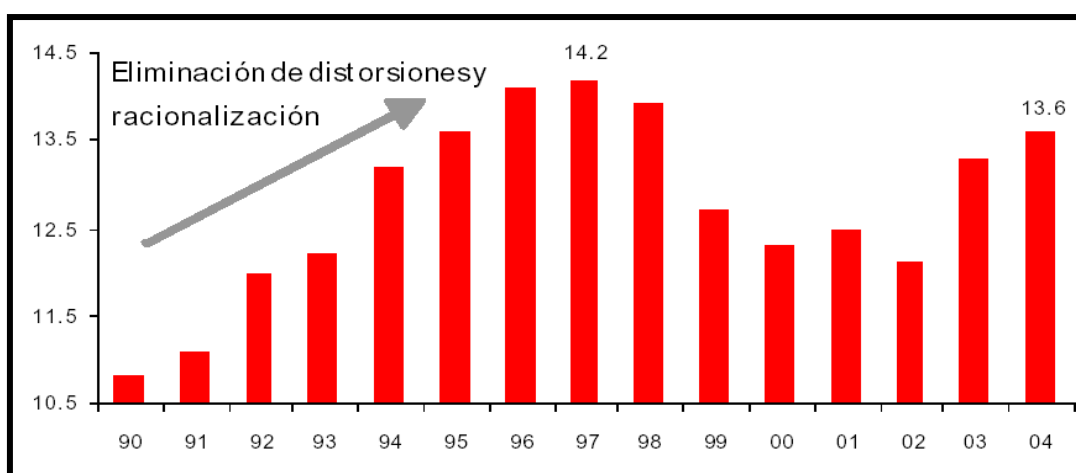
- *Generar menor recaudación potencial, Complicar la estructura tributaria.*
- *Incrementar el costo y la dificultad para la administración tributaria.*

⁴ Para conocer el inventario de los gastos tributarios en el Perú consulte: "Análisis de las Exoneraciones e Incentivos Tributarios y Propuesta de Estrategia para su Eliminación", trabajo efectuado por Apoyo S.A para el Ministerio de Economía y Finanzas, 2003, pág. 16

- *Distorsionar la asignación de recursos y puede llevar a postergar inversiones en principio más rentables. Restar transparencia a la política fiscal y presupuestaria. Los gastos tributarios tienden a estar ocultos y ser menos escrutables que los gastos directos. Al estar ocultos pueden generar una superposición de esfuerzos con los gastos debidamente presupuestados.*
- *Dependiendo de la forma en que se otorguen, pueden ser una fuente de corrupción. A pesar de que muchos gastos tributarios pueden no tener una justificación económicamente sólida, una vez que han sido otorgados es bastante complicado para el gobierno eliminarlos debido a los grupos de presión y el costo político.⁵*

Bajo este contexto los gastos tributarios que en teoría serviría para incentivar la demanda que empezó a decaer en el año 1997, no dieron resultados favorables en algunos sectores, por el contrario generó un costo para el Estado y una disminución de la presión tributaria y la recaudación. En el cuadro siguiente podemos observar que los ingresos tributarios superaban el 14% del PBI (1997), no obstante, a partir de entonces comenzó una decaída precipitosa llegando al 12.3% del PBI en el 2000.

INGRESOS TRIBUTARIOS (% DEL PBI)



Fuente: BCRP. Elaboración COMEXPERU.

En consecuencia, los gastos tributarios han generado una distorsión de nuestro sistema tributario, toda vez que se han vulnerado los principios de suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad. En lo que respecta al principio de equidad, los gastos tributarios van en contra de este principio ya que *“implican subsidios ocultos, donde lo que unos contribuyentes dejan de pagar, es abonado por otros contribuyentes. Por lo tanto a mayor tratamiento preferencial, mayor brecha de equidad. (...) Es común oír que los incentivos y gastos tributarios no le cuestan a nadie, y que no afectan la equidad de los impuestos. Esta apreciación es totalmente errónea, ya que los contribuyentes financian al Estado, y en la medida que se otorguen mayores exenciones, deducciones e incentivos, mayor será la carga para los contribuyentes que no sean sujetos de tales beneficios. Así, los contribuyentes deben comprender que si uno de ellos no paga sus impuestos, necesariamente los demás deben hacerlo por él. Esto es una cuestión de equidad horizontal, y ello*

⁵ Análisis de las Exoneraciones e Incentivos Tributarios y Propuesta de Estrategia para su Eliminación, Apoyo Consultoría S.A, Pág. 12.

podría denominarse el "costo de equidad", que vendría a ser la brecha entre los que deberían pagar y los que efectivamente pagan".⁶

Por esta razón, el gobierno de Alejandro Toledo en vez de eliminar las exoneraciones creó otros impuestos como el ITF, así como incrementó la tasa del IGV del 16% al 17%. ¿Y quienes pagan esos impuestos? Definitivamente aquellos contribuyentes que no gozan de ningún incentivo, por tanto se demuestra la hipótesis planteada en el párrafo anterior.

En este orden de ideas las exoneraciones no sólo implican una pérdida importante de recursos para el Estado, sino que complican y elevan los costos de la administración, así como favorecen el desarrollo de actividades ilegales como el contrabando y la delincuencia.

Es conveniente por lo tanto, estimar los gastos tributarios para tener indicadores que nos permitan medir los beneficios explícitos que dan éstos. Y así lo entendió el Estado Peruano que a partir del año 2003 efectuó esfuerzos para hacer estas estimaciones, por esa razón en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del 2003 se visualiza un rubro de gastos tributario ascendiente a S/. 3,624.2 millones de nuevos soles, este importante monto se ejecutaría en la medida que se levante las exoneraciones en forma progresiva. Los demás gastos tributarios por año se presentan en el cuadro siguiente

**CUADRO Nº 3
GASTOS TRIBUTARIOS (2003 – 2006)**

AÑOS	MONTO EN MILLONES DE S/.	BASE LEGAL
2003	3,364.20	Ley 27880, Art. 3º
2004	2,497.19	Ley 28129, Art. 11º
2005	3,325.96	Ley 28426, Art. 8º
2006	3,981.93	Ley 28653, Art. 8º

Fuente: Ley del equilibrio financiero 2003, 2004, 2005 y 2006.

Elaboración: Propia.

En conclusión los gastos tributarios no están cumpliendo con los objetivos y metas que se han trazado, por el contrario ha generado una inestabilidad dentro del sistema tributario, así como el aumento en la brecha del principio de equidad. Es más, en algunos casos viene fomentando el contrabando y la delincuencia que son difícil de controlar y fiscalizar. Asimismo, generó el aumento en el costo de administrar los tributos en las zonas beneficiados por uno u otro incentivo tributario.

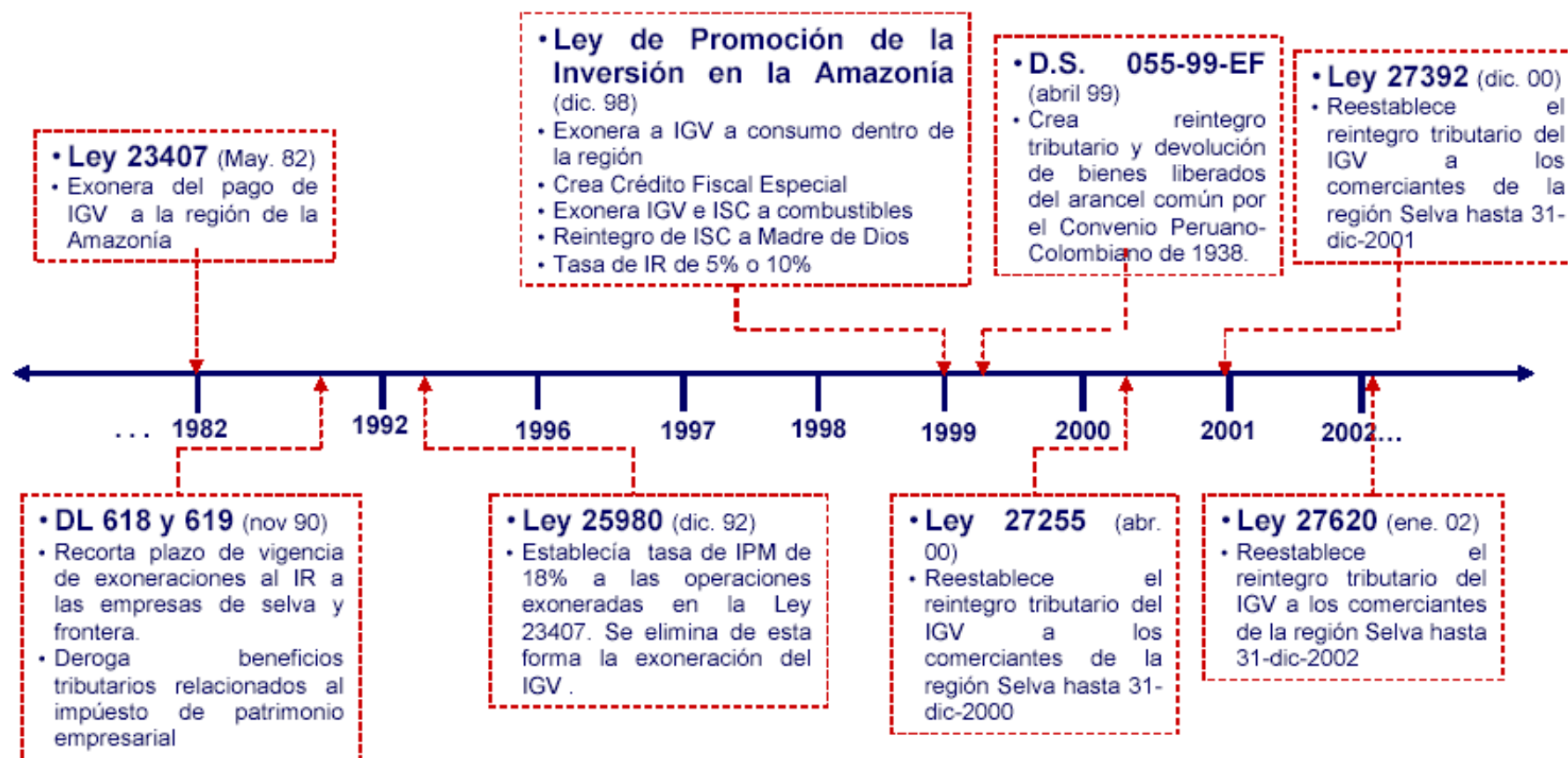
IV. PRINCIPALES EXONERACIONES QUE GOZA LA AMAZONÍA.

⇒ Antecedentes

En esta parte del trabajo efectuaremos un análisis correspondiente a los beneficios otorgados a la Amazonía. En ese sentido, podemos afirmar que los beneficios tributarios para la selva peruana data de muchos años atrás y uno de los primeros fue el Convenio de Cooperación Aduanero del Protocolo Peruano Colombiano del 20 de mayo de 1938, cuya vigencia favorece aún hasta la fecha. En el aludido convenio se incorpora un gran número de productos exonerados del impuesto a las importaciones y al IGV.

⁶ Boletín de Transparencia Fiscal del MEF. Op cit. Pág. 42.

EVOLUCIÓN LEGAL DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS A LA AMAZONÍA



La comunidad Latina de estudiantes de negocios

Posteriormente (1981) Mediante Resolución Legislativa Nº 23254 se modifica el citado Protocolo manteniendo dentro del texto la devolución de los impuestos arancelarios y el reintegro tributario por el pago del IGV. En esta perspectiva, el 25 de mayo de 1976 en el gobierno del General Francisco Morales Bermúdez se dictan nuevas medidas al impuesto a los bienes y servicios. Dentro de este cuerpo legal, se hace referencia a las empresas ubicadas en la región selva. Los bienes exonerados de dicho impuesto se indican en un apéndice dispuesto en la misma norma. Y son requisitos para el goce de los beneficios tributarios que los fabricantes, importadores, mayoristas o minoristas estén domiciliados en la Región y realicen no menos del 75% de sus operaciones en la misma.⁷ Estos supuestos también serán incorporados posteriormente en la Ley de la Amazonía. En el cuadro siguiente podemos ver el inventario de los beneficios tributarios que goza la amazonía.

CUADRO Nº 4 NORMAS LEGALES QUE REGULAN LAS EXONERACIONES TRIBUTARIAS EN LA AMAZONÍA

Base legal	Beneficio tributario	Vigencia
• Ley 27037	Exoneración del ISC a combustibles	Hasta el 2048
• Ley 27037	Venta de bienes y servicios efectuados en la Amazonía por empresas ubicadas en la zona	Hasta el 2048
• Ley 27037	Crédito Fiscal Especial	Hasta el 2048
• TUO de la Ley del IGV e ISC • Decreto Ley 21503 • Ley 27620	Reintegro tributario	31/12/2006 (se renueva cada año)
• TUO de la Ley del IGV e ISC • Convenio de Cooperación Aduanera Peruano Colombiano de 1938 • Ley 27620	Devolución del IGV pagado por los bienes liberados de arancel de acuerdo al convenio peruano-colombiano	31/12/2006 (se renueva cada año)
• Ley 27037	Tasa de impuesto a la renta reducida a 5% ó 10%	Hasta el 2048

Los beneficios tributarios extendidos a la Amazonía se dieron con el único objetivo de mejorar la calidad de vida y promover la inversión privada. Así lo entendió también, el gobierno del Ex – Presidente Alberto Fujimori, tal es así que a finales de 1998 promulga la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, tema que analizaremos en el ítem V.

⇒ Costo de las exoneraciones tributarias en la amazonía.

Los gastos tributarios estimados para el año 2003⁸ equivalen a 1,91% del PIB y 15,6% del total de ingresos tributarios que se espera obtener en dicho año. En lo que respecta a la Amazonía, los gastos tributarios se estiman en S/. 925.83 Millones de nuevos soles que, equivale al 0.43% del PBI.

Entre los principales gastos tributarios tenemos la exoneración del IGV para la selva alta y baja cuyo costo asciende a S/. 412.8 Millones de Nuevos Soles. Exoneración a la

⁷ Nuevas medidas en la aplicación de los regímenes especiales del impuesto a los bienes y servicios. Art. 8º Del Decreto Ley Nº 21503.

⁸ Boletín de Transparencia Fiscal – MEF. OP Cit. Pág. 49.

La comunidad Latina de estudiantes de negocios construcción y a total de actividades al interior de la amazonía abarca los 225.25 Millones de Nuevos Soles.

Otro rubro importante es la exoneración del IGV e ISC a los combustibles para la selva baja, no incluye a la Región Huanuco, sumados ambos impuestos nos da un costo de S/. 169.6 Millones de Nuevos Soles. Los valores menos significativos lo podemos visualizar en el cuadro siguiente.

**CUADRO Nº 5
GASTOS TRIBUTARIOS ESTIMADOS - 2003**

SECTOR	TIPO DE GASTO TRIBUTARIO	TRIBUTOS	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	COSTO ANUAL EN MILLONES DE S/.	% PBI
A m a z o n í a	EXONERACION	IGV	Exoneración en Loreto, San Martín, Ucayali, Huanuco, Madre de Dios y Amazonas (excepto la actividad de construcción)	412.8	0.19
	EXONERACION	IGV	Exoneración a la construcción y a total de actividades al interior de la amazonía	225.5	0.11
	EXONERACION	IGV	Exoneración aplicable a la venta de combustibles	29.0	0.01
		ISC		140.6	0.07
	DEVOLUCIONES	IGV	Reintegro Tributario	82.9	0.04
	CRÉDITO	IGV	Crédito Fiscal Especial	15.1	0.01
	TASA REDUCIDA	RENTA	Tasas del 55 y 10%	19.9	0.01
CREDITO	RENTA	Deducción por inversión de terceros.	0.08	0.00	
TOTAL				925.83	0.43

Fuente: SUNAT

Elaboración: Propia.

Las exoneraciones en la amazonía, tal como hemos mencionado anteriormente, no viene contribuyendo con el desarrollo de las regiones de esta parte del Perú. *“No existe evidencia tangible de que hayan cumplido sus objetivos de reducir la pobreza y generar desarrollo. Lo que sí han generado son enormes mercados negros de combustible, han agudizado el problema de la evasión tributaria y han beneficiado a unos pocos comerciantes que no han trasladado el efecto de los beneficios hacia menores precios para los consumidores”*.⁹ Por esas razones algunas regiones han renunciado a dichos beneficios y otros tienen dentro de su plan las mismas intenciones.¹⁰

Lo cierto es que el gobierno desea incrementar la inversión pública a cambio de eliminar las exoneraciones en las zonas que gozan de estos beneficios. La Región San Martín ya dio el primer paso, esperamos que las demás regiones sigan el ejemplo, por las razones ya expuestas. No obstante, ha miras de las elecciones regionales en noviembre del 2006, estos alcances beneficiará a algunos candidatos “otorongos” que aprovecharan de la actual coyuntura económica.

⁹ Semanario COMEXPERU. www.comexperu.org.pe/semanario.htm, Diciembre 2005, Pág. 4

¹⁰ En Julio de 2005, la región San Martín renunció a las exoneraciones tributarias mediante Ley 28575 – Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios, en el cual se establece como compensación la transferencia por parte del Gobierno Central la suma de S/. 45 Millones de Soles al año hasta por 50 años.

V. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA REGION HUANUCO.

⇒ Análisis de la Ley de la Amazonía.

Para nadie es extraño que la promulgación de la Ley 27037 – Ley de Promoción de la inversión en la Amazonía, por el ex Presidente Alberto Fujimori fue sólo una de las herramientas que el Ejecutivo de entonces utilizó para encarar el problema político generado en Loreto tras la firma de Paz con el Ecuador. Bajo el argumento de incentivar la inversión pública y privada, entre bombos y platillos de aprobó la llamada Ley de la Amazonía, incluyendo algunas partes de la región Huanuco dentro de los alcances de dicha Ley, es más considerando selva a lugares que distan mucho de serla por sus características climáticas, pero en fin lo cierto es que a 8 años de su entrada en vigencia los indicadores socioeconómicos no han cambiado mucho.

Nuestro estudio comprende los efectos de la aludida Ley en la circunscripción de la Región Huanuco. No obstante, pasaremos revistas en forma global de algunos indicadores económicos para concluir mejor nuestro análisis.

El objeto de la Ley de la amazonía es “...promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada.”¹¹ Para tal efecto, exonera del pago del IGV por las operaciones que realicen en el lugar de influencia y de la rebaja de la tasa del Impuesto a la Renta del 30% al 10% y 5% para la selva alta y baja respectivamente.

En la llamada selva baja, caso de Ucayali y Loreto, gozan adicionalmente a los incentivos descritos en el párrafo anterior, de la exoneración del IGV y el ISC al gas natural, al petróleo y sus derivados. Es decir que la comercialización a nivel de mayoristas se encuentran exonerados de dichos impuestos, siempre y cuando estén inscritos en los registros públicos de la región Ucayali y sea para el consumo en el mismo lugar. Esta exoneración estará vigente hasta el año 2048.¹² Esta situación generaría pues el desarrollo de ese sector, asimismo, contribuirá a mejorar la calidad de vida al disminuir los precios de los combustibles a los consumidores. Del mismo modo, se piensa que el sector industrial mejoraría al disminuir sus costos de producción.

No obstante, todo lo que hemos descrito en párrafos anteriores no deja de ser una inverosímil realidad. Vale decir que la Ley no ha beneficiado directamente a la población tal como se concibió, por el contrario ha ocasionado un retraso sistemático y una competencia desleal en el sector mayorista de combustibles.

Según un estudio de la Secretaría Técnica de la Comisión de Libre Competencia de INDECOP¹³ concluye que la aplicación de la Ley de Amazonía generó la reducción del precio de venta de la refinería por el traslado de la exoneración de impuestos, produciéndose el incremento de la demanda. Sin embargo, para obtener la exoneración, las empresas deben cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento: tener domicilio fiscal y estar inscritas en los registros públicos y tener más del 70% de sus activos en dicha zona. El cumplimiento de dichos requisitos dificulta el ingreso de empresas comercializadoras no constituidas en la amazonía.

¹¹ Ley de Promoción de la inversión en la amazonía – Ley 27037, Art. 1º.

¹² Ibid. Art. 14º

¹³ INDECOP. Efectos de la Ley de la Amazonía en la Comercialización Mayorista de Combustibles en la Selva, Pág. 22 – 26.

La comunidad Latina de estudiantes de negocios

Asimismo, menciona el estudio que inmediatamente después de la aplicación de la Ley de la Amazonía los volúmenes de venta se incrementaron significativamente y que luego continuaron creciendo de forma sostenida a pesar de la recesión en la actividad económica. Así, el promedio de venta mensual de gasolina 84 se incrementó en 238% entre 1998 y 1999 mientras que el diesel 2 registró en promedio un aumento de 48% en el mismo periodo. Estos hechos podrían indicar la existencia de ventas de combustible exonerado de impuestos en zonas no comprendidas por la Ley de la Amazonía, generándose un mercado al margen de la Ley.

En consecuencia, el objeto de la Ley no se ha cumplido en cabalidad. Por el contrario, ha generado situaciones incongruentes con el desarrollo sostenible de la Amazonía. Toda vez que no ha mejorado la calidad de vida de la población, ni tampoco se ha promovido en igualdad de condiciones la competencia en el sector mayorista de combustibles. Uno de pilares de la Ley de la Amazonía es justamente disminuir la pobreza en el ámbito de influencia, sin embargo, según los referentes empíricos observables el porcentaje de contribución al PBI de la región Ucayali es poco significativo. Asimismo, la situación socioeconómica de esas zonas no ha mejorado considerablemente.

CUADRO Nº 6
CONTRIBUCION AL PBI
(en porcentajes respecto al PBI total)

DEPARTAMENTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Amazonas	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%
Loreto	2.5%	2.4%	2.5%	2.5%	2.4%	2.5%	2.5%	2.4%
Madre de Dios	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
San Martín	1,1%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,3%	1,3%	1,3%
Ucayali	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%
Selva	5,2%	5,1%	5,3%	5,3%	5,7%	5,8%	5,8%	5,8%
Resto del Perú	94,8%	94,9%	94,7%	94,7%	94,3%	94,2%	94,2%	94,2%

Fuente: INEI

El crecimiento del PBI de la selva alcanzó el mayor nivel en el año 1998 (5.7%), es decir antes de la dación de la Ley de la Amazonía. Sin embargo, después de la aplicación de la citada Ley, el crecimiento fue poco significativo llegando al 2001 a 5.8%, solo aumentó en 0.1%. Por lo tanto, la Ley de ninguna manera contribuyó al crecimiento económico de la Amazonía. Es más. Si desagregamos en departamentos vemos que la región selva (en el cuál se encontraría Huanuco) prácticamente no experimento incrementos significativos después de la aplicación de la Ley, por eso llega a 5.8% en el 2001.

De acuerdo con el art. 13° de la Ley 27037, los contribuyentes ubicados en la Amazonía gozan de la exoneración del IGV por las ventas internas a la zona de los bienes y servicios, incluyendo las siguientes operaciones: Venta de bienes que se efectúen en la zona para su consumo en la misma, Servicios que se presten en la zona, Contratos de construcción o la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos en dicha zona.

La cobertura de esta exoneración se aplica a toda la denominada región Amazonía, en el cual se incluye a la región Huanuco con alcance a algunas provincias y distritos, los cuales podemos visualizarlos en forma resumida en cuadro siguiente:

CUADRO Nº 7

La comunidad Latina de estudiantes de negocios
**DISTRITOS DE LA REGION HUANUCO COMPRENDIDOS EN EL ALCANCE DE LA
 LEY DE LA AMAZONIA**

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	
H U Á N U C O	Leoncio Prado	Todos	
	Puerto Inca	Todos	
	Marañón	Todos	
	Pachitea	Todos	
	Huamalies	Todos	
	Huánuco	Churubamba	
		Santa María del Valle	
		Chinchao	
		Huánuco	
		Amarilís	
	Ambo	Conchamarca	
		Tomayquichua	
		Ambo	

Si efectuamos una evaluación social de estas provincias presentadas en el cuadro 6, veremos que los objetivos de la Ley 27037 es una tabula rasa, toda vez que la Región Huánuco esta considerada como la segunda más pobre del país. Que decir de sus provincias que aún no salen del estancamiento socioeconómico.

**CUADRO Nº 8
 NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS COMPARATIVO
 1993 - 2005**

Departamento	1993	2005
Huancavelica	94.2%	88.3%
Apurímac	93.0%	84.6%
Amazonas	90.4%	83.8%
Huánuco	85.0%	74.0%
Madre de Dios	77.5%	66.5%
San Martín	77.3%	66.3%
Loreto	75.4%	65.4%
Ucayali	71.7%	60.5%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1993/2005 - INEI

En el cuadro podemos observar que existen necesidades básicas insatisfechas, si bien disminuyo de 85% en 1993 a 74% en 2005, con una variación del 11% creemos que eso es poco significativo. Lo mismos sucede con las demás regiones que gozan de los beneficios tributarios.

Vale decir, que en la región Huánuco prácticamente no se ha sentido el desarrollo social y económico, a pesar de que Ley aludida tenia como objetivo primordial justamente mejorar la calidad de vida de la población, en este caso de la región Huánuco con las provincias que reciben este incentivo tributario desde 1999.

La comunidad Latina de estudiantes de negocios
 En los cuadros 9 Y 10 podemos ver las necesidades básicas insatisfechas a nivel de provincia y distrito respectivamente en ambos casos el problema es latente, es decir existe un porcentaje significativo de la población con limitaciones sociales.

**CUADRO Nº 9
 NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS A NIVEL
 DE PROVINCIA COMPARATIVO
 1993 - 2005**

Provincia	1993	2005
Marañ	99.0%	96.9%
Huamales	97.6%	95.1%
Pachitea	97.5%	93.6%
Puerto Inca	95.9%	91.3%
Ambo	92.0%	86.5%
Leoncio Prado	69.8%	64.4%
Huanuco	74.3%	63.0%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1993/2005 - INEI

**CUADRO Nº 10
 NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS A NIVEL
 DE DISTRITO CON ALCANCE DE LA LEY - 2005**

Provincia	Distrito	2005
Ambo	Conchamarca	91.1%
Ambo	Ambo	70.1%
Ambo	Tomay Kichwa	69.2%
Huamales	Monzón	95.1%
Huanuco	Santa Maria Del Valle	96.2%
Huanuco	Chinchao	95.5%
Huanuco	Amarilis	44.7%
Huanuco	Huanuco	39.7%
Leoncio Prado	Hermilio Valdizan	99.9%
Leoncio Prado	Daniel Alomia Robles	95.7%
Leoncio Prado	Mariano Damaso Beraun	95.3%
Leoncio Prado	José Crespo Y Castillo	79.0%
Leoncio Prado	Luyando	77.0%
Leoncio Prado	Rupa-Rupa	41.3%
Marañ	San Buenaventura	100.0%
Marañ	Cholon	98.2%
Marañ	Huacrachuco	95.6%
Pachitea	Umari	98.2%
Pachitea	Molino	92.9%
Pachitea	Panao	91.9%
Pachitea	Chaglla	91.6%
Puerto Inca	Honorio	99.3%
Puerto Inca	Codo Del Pozuzo	92.5%
Puerto Inca	Puerto Inca	85.3%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005 – INEI

La comunidad Latina de estudiantes de negocios

CUADRO Nº 11
INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTOAL 2001 – 2004

Áreas geográficas	2001 oct-dic	2002 oct-dic	2003 may-dic	2004 ene-dic
Amazonas	69.4	76.9	72.7	60.9
Arequipa	45.4	38.6	38.7	40.9
Ayacucho	70.8	73.8	71.8	64.9
Cajamarca	77.6	78.8	76.7	74.2
Huancavelica	86	84.2	85.7	84.4
Huánuco	76.6	82.3	81.0	77.6
Junín	56.3	62.5	57.8	52.6
Lima	32.6	34.7	35.1	37.1
Loreto	71.6	63.4	67.2	62.7
Pasco	63.6	65.8	56.7	61.6
Puno	77.3	80.4	77.1	79.2
San Martín	68.2	58.7	66.8	57.1
Ucayali	70.8	65.8	61.4	55.8

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares – 2001, 2002, 2003 y 2004

En este último cuadro podemos visualizar el nivel de pobreza en que se encuentra la región Huánuco. En ese sentido, no resulta adecuado otorgar beneficios extraordinarios a un grupo reducido de la población objetivo. Los beneficios tributarios a la región Huánuco no habrían contribuido a incrementar el grado de equidad tanto del país como el de la política social del gobierno. Existen sectores más amplios de la población en igual condición de pobreza (Huancavelica, Puno, Cajamarca, etc) que no resultan beneficiados de estas exoneraciones.

⇒ **Inventario de los principales efectos de la aplicación de la Ley.**

Los resultados que hemos analizado indican que la Ley 27037 – Ley de Promoción de la Inversión en la amazonía no ha cumplido su objetivo primordial como es el de contribuir con el desarrollo sostenibles e integral de la amazonía. Por el contrario ha generado consecuencias sociales que se deben corregir. En ese sentido enumeraremos el impacto de la aplicación de la Ley:

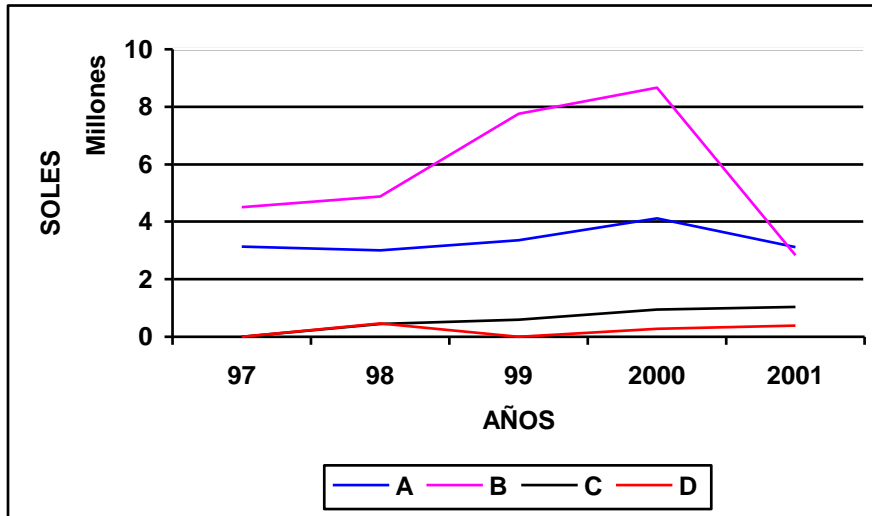
1. Las exoneraciones vertidas en la Ley ha incrementado el costo para la administración tributaria.
2. Ha propiciado oportunidades de evasión y elusión sistemática de impuestos, sobre todo en la comercialización de combustibles afectando a la empresa formal de la provincia de Leoncio prado.

En efecto, la empresa formal dedicada a la venta de combustibles en la ciudad de Tingo María, ha disminuido sus ventas a partir de la aplicación de la Ley, toda vez que éste ha motivado el incremento del contrabando de combustibles aperturando establecimientos pequeños sin ninguna autorización a lo largo de la carretera y en los alrededores de la ciudad. Este combustible viene de la ciudad de Pucallpa, zona en el cual esta exonerada del IGV e ISC para que sean comercializadas en zonas que la Ley no alcanza, como es la ciudad de Tingo María.

En el grafico siguiente podemos observar la evolución de las ventas de las empresas formales de combustibles antes y después de la dación de la Ley. Si bien es cierto que en

La comunidad Latina de estudiantes de negocios los años 1999 y 2000 las ventas sufren un significativo crecimiento, no obstante, a partir de finales del año 2001 comienza a bajar considerablemente.

**EVOLUCION DE LAS VENTAS DE LOS GRIFOS
(1997 – 2001)**



Fuente: ORTIZ, Milton. Evaluación económica y financiera de las estaciones de servicios en Tingo María.

3. Ha generado una inestabilidad social, por cuanto las mafias de combustibles se han organizado sistemáticamente en esta parte del Perú.
4. Durante la vigencia de estos beneficios, al que se suma el crédito fiscal especial del IGV, no han contribuido a mejorar la promoción de la inversión privada, mediante la ejecución de obras de inversión pública, otorgamiento al sector privado de concesiones de obras de infraestructura, el desarrollo de las actividades forestales y acuícola, el mejor acceso a la salud, educación, nutrición y justicia social básica en la zona con el fin de mejorar la calidad de vida de la población de la región Huánuco.
5. Han generado el lucro incesante de los grandes comerciantes, así como el aliento del contrabando con los bienes destinados a esta región, en perjuicio del consumidor final. Es decir que, la población común y corriente no se ha beneficiado en casi nada.
6. Ha potenciado los artificios para evadir el pago del IGV. Por ejemplo, una empresa sólo necesitaría establecer filiales en la Amazonía a fin de que éstas adquieran o produzcan los mismos bienes que la matriz comercializa o elabora, de manera tal que los bienes que la filial produce o adquiere en la citada zona no resulten gravados con el IGV (exonerados). Luego, los referidos productos son transferidos a su matriz, ubicada generalmente en Lima, sin el cobro del IGV respectivo (evasión tributaria) para posteriormente abastecer a los mercados informales y formales, sin que esa anomalía sea detectada debido a que vende el mismo bien.

VII. BIBLIOGRAFIA

- Boletín de Transparencia Fiscal.** Informe Especial: Una aproximación a los gastos tributarios en el Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, Mayo 2002.
- Código Tributario.** D. S N° 135-99-EF, Norma II, Numeral (a), publicado en el Diario Oficial el Peruano el 19/08/1999.
- GIL, Vinceiro.** Gastos tributarios: breve análisis de su impacto en el sistema tributario cubano. (s/a), Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECLAC/UNPA016257.pdf>, (05/12/2005).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática.** Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, ENAHO, IV Trimestre, Perú, 2001.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual.** Efectos de la Ley de la Amazonía en la Comercialización Mayorista de Combustibles en la Selva, (Documento de Trabajo N° 003-2000, Secretaría Técnica de la Comisión de Libre Competencia del Indecopi)
- Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía** – Ley 27037, publicado en el diario oficial El Peruano el 30/12/1998
- Ley Marco del Sistema Tributario Nacional,** D. LEG. 771, publicado en el diario Oficial El Peruano el 30/12/1993.
- Ley 28575** – Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios, publicado en el Diario Oficial el Peruano el 06.JUL.2005.
- MILTON, Gabriel.** Evaluación Económica y Financiera de las Estaciones de Servicios en Tingo María, Tesis para optar al título de Licenciado en Administración, UNAS, 2003
- Ministerio de Economía y Finanzas.** Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación. Consultoría efectuada por la empresa APOYO S.A, Lima, 2003.
- Nuevas medidas en la aplicación** de los regímenes especiales del Impuesto a los Bienes y Servicios, D. Ley N° 21503, publicado en el diario oficial El Peruano el 25/05/1976.
- Secretaría de Impuestos Internos de Chile.** Informes de gastos tributarios, ejecución 2002, proyección 2003 y 2004, Diciembre 2003.
- Semanario de COMEXPERU.** Inversión pública a cambio de eliminación de beneficios tributarios, Diciembre 2005, en: www.comexperu.org.pe/semanario.htm.
- SUNAT (2002),** “Marco Macroeconómico Multianual: Gastos Tributarios 2001-2003”. Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento.

**J. Darwin Malpartida Márquez**dmalpartida@hotmail.com

Maestría en Ciencias Económicas con Mención en Auditoría Integral Y Contador Público, Universidad Nacional Agraria de la Selva; Especialista en Tecnología Educativa – Excelencia y Calidad Educativa, Universidad Nacional San Luís Gonzaga de ICA; Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública y Social, Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Gerente General de ONCE – Organismo de Negocio y Consultoría Empresarial; Ex – Catedrático de Universidad Nacional de Ucayali, Pucallpa; Ex Catedrático de la Universidad de Huánuco, Tingo María, Editor de la Revista Oficial del Colegio de Contadores Públicos de Huánuco “Yupaj Shimi”; Ha participado en comisiones de Auditoría en el Gobierno Regional de Huánuco representando a la Contraloría General de la Republica; Expositor y Conferencista en temas de Costos, Investigación Científica, Informática para Contadores, entre otros. Conferencista en Congresos Nacionales; Actualmente Docente Adscrito al Departamento Académico de Ciencia Contable de la Universidad Nacional Agraria de la Selva.

**Teodoro Huaman Camacho**ticohc@hotmail.com

Maestría en Contabilidad con Mención en Contabilidad Gestión, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Contador Público; Autor del Libro Contabilidad Básica, Editorial San Marcos; Ex Miembro de la Comisión de Sistema de Calidad del Colegio de Contadores Públicos de Lima; Expositor y Miembro Pleno en Congresos Nacionales; Asistente Pleno a las Conferencias Interamericanas de Contabilidad de Argentina, Chile, Cancún y Lima, Actualmente Docente Permanente Adscrito al Departamento Académico de Ciencia Contable de la Universidad Nacional Agraria de la Selva; Asesor y Consultor de empresas privadas y públicas.