



Contenido

Editorial

Informes y artículos

- Hilar fino
- Promueven iniciativa de ley que restará competitividad a la exportación no tradicional
Análisis del dictamen de los proyectos de ley 2241 y 2272
- Ley Preda: Una vez más proponen darle mayores flexibilidades
- Iniciativa insiste en ampliar plazo de exoneraciones tributarias para Loreto

Director:

José Elice Navarro

Jefe de unidad de análisis:

Carlos Vega Miranda

Unidad de análisis

Freddy Sequeiros Hilares

César Mimbela Valencia

Leslie Quintanilla Arroyo

En este número de nuestro informativo hemos querido reflexionar sobre las perspectivas para el nuevo Congreso. Lo hacemos procurando enfatizar en aquello que es posible hacer desde la ciudadanía para contribuir a mejorar nuestro Parlamento: el voto informado.

Como de costumbre también incluimos el análisis de tres proyectos de ley con incidencia económica. El primero es una reforma legal que, según nuestro punto de vista, restará competitividad a las exportaciones no tradicionales.

El segundo se refiere a la ampliación del plazo del régimen de exoneraciones tributarias para el departamento de Loreto, iniciativa esta sobre la que también tenemos reparos, pues por lo general los regímenes de exoneraciones no han dado los resultados esperados.

El último es sobre el denominado «PREDA agrario» (programa de reestructuración de la deuda agraria), que se analiza desde el punto de vista económico y propiamente legislativo.

José Elice Navarro

Director Ejecutivo

[Reflexión Democrática](#)

Hilar fino

Por: José Elice Navarro

Casi terminados los procesos electorales regionales y municipales (y decimos «casi» porque aún faltan varias segundas vueltas regionales), con referéndum incluido, los motores para las elecciones políticas nacionales se vienen calentando muy rápido; y es que, visto el asunto con objetividad, el tiempo es corto para las alianzas, los «acomodos», la reunión de fondos, la publicidad electoral y la formación de equipos de campaña partidarios y personales (o «personalísimos»). En suma, las elecciones presidenciales y parlamentarias están a la vuelta de la esquina y en abril del próximo año –demasiado cerca—ya sabríamos quién o entre quienes se definirá a la ciudadana o al ciudadano que ejercerá la presidencia de la república hasta 2016, y tendremos un perfil inicial de la composición del Congreso de la República para el mismo período.

Lo que vemos es que muchos quieren ser presidentes y sólo una o uno lo será, y miles desean acceder a una curul y sólo 130 lo lograrán. Va a ser, sin duda, una competencia difícil. Siempre lo ha sido, por cierto, pero esta vez se percibirá como de una mayor complejidad que en ocasiones anteriores, pues no sólo está en juego la esperanza y la incertidumbre de millones de peruanas y peruanos sobre el futuro inmediato y mediano –sentimientos estos que aparecen en cada proceso electoral—, sino, en este caso, la posibilidad de un cambio positivo de renovación y reforma institucional y la definición de lo que ha de (o debe) continuar y aquello que debe cambiar, sin mencionar nuestra natural preocupación por el sentido de ese cambio.

Creo que un componente importante que caracterizaría los próximos comicios podría ser el voto informado. Nunca antes hubo tantas opciones para informarse bien antes de votar. Las hubo en las elecciones recientes, pero ya sabemos que el nivel de consulta de las bases de datos de candidatos, ofrecidas tanto por órganos oficiales como por las organizaciones de la sociedad civil, no ha sido el esperado, más ello puede cambiar entre febrero y abril de 2011. Hay que hacer campaña al respecto, pues la elevación del nivel del voto informado

podría significar el inicio de una verdadera revolución de la forma, a veces tan despreocupada y apática, como votamos las peruanas y los peruanos.

Cada cierto tiempo quienes ejercen la ciudadanía — que sumamos más de 10 millones— entregamos las decisiones sobre nuestros destinos a unos miles de ciudadanas y ciudadanos que gobiernan los municipios y los departamentos (sí, los departamentos, porque hasta el momento no se ha constituido ninguna región), incluidos los 133 más altos funcionarios gubernamentales, léase presidente y dos vicepresidentes y 130 congresistas de la república.

Así funciona la democracia representativa y no existe en la actualidad un sistema mejor de estructuración o manejo institucional del poder político; sin embargo, desde hace varios años procedemos a esa cesión de poder soberano sobre la base de una estructura de partidos débil o de organizaciones políticas que se gestan ad portas de las elecciones, es decir, lo hacemos sobre una base institucional penosamente inestable, que se expresa en la ausencia de programas de gobierno o la presentación de programas que no se espera cumplir, de alianzas «pegadas con baba», de acomodados de última hora (en este momento hay muchas personas buscando o decidiendo con qué partido o alianza se «meterán» en el Congreso) y, más adelante –y esto es lo más penoso—, en lo que respecta al Congreso, con la amenaza del ya acostumbrado transfuguismo, es decir: «gracias compadre, ya estoy en el Congreso; entonces chau». ¿Y las ciudadanas y los ciudadanos? A bajar la cabeza ¡Qué se aguanten cinco años!

Simplemente habría que preguntar a cada candidata y candidato ¿para qué desean asumir el mando presidencial o el mandato parlamentario?, descartando respuestas como «para servir al país», «para servir a mi pueblo», «para hacer justicia social» o, entre otras similares (lugares comunes todas ellas), «para promover las leyes que el país necesita».

Todo eso ya lo sabemos y hasta nos cansa escucharlo. Lo que quisiéramos conocer son sus «porqués» sinceros. Así, un buen punto para hacer la diferencia en las elecciones generales de 2011 sería no votar por quienes expresan su deseo de ejercer las más altas magistraturas del país porque quieren servirnos a todas y todos los demás. Exijamos respuestas concretas, creativas y realistas y compromisos de ser posible escritos y firmados casi «con sangre». Con ello no pretendemos que, en el camino, un ciudadano ungido congresista no puede decidir cambiar de rumbo, expresando sus motivos eso sí, porque así lo exigen los intereses del país, pero la regla debe ser mantenerse firme en sus promesas y trabajar para cumplirlas.

No queremos, y esto lo sabemos bien, un Congreso que actúe como una fábrica de leyes, donde los congresistas presenten y aprueben un sinnúmero (siempre excesivo) de proyectos de ley muchas veces innecesarios, actuando según la creencia de que así obtendrán mejores calificaciones ciudadanas.

Tampoco queremos un Congreso que sacrifique la verdad a las componendas o tratos «políticos» bajo la mesa. Menos queremos un Congreso dispendioso e inútilmente gastador –tiene más de diez locales y miles de empleados–, en cuyos edificios se desarrollan actividades no parlamentarias, algunas de ellas loables pero que no corresponden a las funciones propias de un Parlamento.

Cuestionamos a las ciudadanas y los ciudadanos que, una vez que se sientan en la curul, se revelan como «aprovechados» de la política, «mamones» de la teta pública. Queremos un Congreso de la República representativo, poderoso, sencillo, eficiente, del que podamos percibir trabajo sólo en beneficio de nuestra sociedad y su futuro. Si no logramos tener una asamblea representativa con esas características, cosecharemos decepción hacia la democracia y la constitucionalidad, desesperanza frente al futuro, a veces rabia, cómo no aplauso frente a las amenazas de su cierre intempestivo e ilegal—ya ha ocurrido antes, no nos engañemos.

Hay que evitar que la democracia suene a cuento, es tiempo de que la democracia sea asimilada como la

mejor opción de participación y formación de instituciones y liderazgos al servicio del país.

Hay que hilar fino para que nuestros votos rindan un Congreso de la República diferente. No todos los congresistas actuales deben ser ubicados en el mismo saco roto de la ilegitimidad (no digo «ilegalidad», que es otra cosa). En el Congreso de la República –aunque decirlo nos cueste también recibir duras críticas—hay ciudadanas y ciudadanos que no sólo se han esforzado y se esfuerzan por honrar el mandato representativo, sino que han sido el fiel de la balanza para que las cosas no sean peor de lo que han sido. Reconozcámoslos y, si expresan así su deseo, votemos otra vez por ellos, pero antes hemos de informarnos bien.

Michael Porter, a quien algunos creen y otros cuestionan, ha reiterado, no con las palabras que utilizo por cierto, que podríamos estar disfrutando de un «chiripazo». Vivimos básicamente del ciclo expansivo de nuestros minerales, del empuje del sector empresarial moderno (que incluye empresas de todos los tamaños), de la esperanza de los jóvenes y de la confianza ganada frente a la comunidad internacional. Pero necesitamos mucho más.

Es urgente un plan nacional que marque unos objetivos compartidos hacia los que todos apuntemos y hagamos nuestros. El Acuerdo Nacional es un referente, pero es necesario revisarlo y meditar incluso sobre la fortaleza institucional del Foro del Acuerdo Nacional.

Necesitamos, urgente, establecer las prioridades: seguridad, extrema pobreza, educación, infraestructura, competitividad y una cruzada nacional por la decencia en los ámbitos público y privado. Reclamamos principios compartidos: respeto hacia los derechos personales, estabilidad jurídica y económica, promoción de la inversión, libre mercado con intervención mínima (pero mínimamente necesaria y eficiente) del Estado y también solidaridad. Necesitamos enorgullecernos no sólo por lo que fuimos y lo que somos, sino también por lo que podemos ser.

Hay que hilar fino el próximo año y desde ahora. Elijamos como nunca a la mejor o la mejor para que

presida el país; elijamos a los mejores 130 para que decidan con juicio, inteligencia, honestidad y responsabilidad sobre las leyes que el Perú necesita y sobre las verdades que todas y todos tenemos derecho a conocer. Y, sobre todo, elijamos a

quienes, además de su potencial para desarrollar una buena gerencia pública, sean capaces de erigirse en funcionarios ejemplares cuya huella merezca ser seguida por las generaciones que nos siguen.

Promueven iniciativa de ley que restará competitividad a la exportación no tradicional

Por: Freddy Sequeiros Hilares

La Comisión de Trabajo del Congreso viene promoviendo, a través de un dictamen¹, un texto legislativo que propone eliminar los artículos 32, 33 y 34 del Decreto Ley Núm. 22342 —Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales—, vigente desde 1978.

Dichos artículos establecen un régimen laboral especial que les permite a determinadas empresas exportadoras² contratar personal a plazo determinado, en la cantidad que consideren necesaria, para atender específicas operaciones de producción para fines de exportación; además, dichos contratos a plazo determinado pueden celebrarse cuantas veces sea necesario con el mismo trabajador. De otro lado, la iniciativa propone eliminar el artículo 80 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL) que, precisamente, reconoce la vigencia del régimen laboral especial previsto por la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales.

De acuerdo con este planteamiento, la contratación de personal de forma temporal estará sujeta a la regulación de la LPCL en esta materia (contratos sujetos a modalidad). Así, ya no se podrían hacer contratos temporales sucesivos con un mismo trabajador indefinidamente, sino que tendrían el límite impuesto por la LPCL, es decir, cinco años en el mejor de los casos (ello dependería del tipo de contrato).

1. Marco Constitucional

Entre las diferentes normas constitucionales que tratan sobre las relaciones laborales no existe ninguna que regule la contratación de trabajadores de forma temporal y mucho menos que la prohíba.

¹ El dictamen integra los proyectos de ley núms. 2241 y 2272.

² De acuerdo con el artículo 7 del Decreto Ley 22342, se considera como empresa industrial de exportación no tradicional a la que exporta directamente o por intermedio de terceros el 40% del valor de su producción anual efectivamente vendida.

Ahora bien, la Constitución reconoce diversos derechos a todos los trabajadores, incluidos a aquellos que son contratados de forma temporal, por lo que este tipo de contratación de personal podría llevarse a cabo siempre que no se lesionen los derechos constitucionalmente reconocidos.

2. Impacto de las exportaciones no tradicionales

En la generación de divisas

En los últimos años las exportaciones no tradicionales han registrado un constante crecimiento (salvo en el año 2009 debido a la crisis financiera internacional). Como se puede apreciar en el cuadro adjunto, desde el 2000 al día de hoy éstas se han triplicado, alcanzando su pico en el 2008 con US\$ 7,542.80 millones. De acuerdo con el BCRP, este incremento de las exportaciones no tradicionales se explica principalmente por el volumen de la producción y no por precios, lo que revela su impacto y potencial en la actividad económica³.

Año	Exportaciones no tradicionales en millones de US \$
2000	2,043.70
2001	2,182.80
2002	2,256.10
2003	2,620.40
2004	3,479.10
2005	4,277
2006	5,278.50
2007	6,303.20
2008	7,542.80
2009	6,160.50
2010*	5,302.80

* Cantidad acumulada a setiembre de 2010, se estima que a finales de año se alcancen niveles semejantes o superiores a 2008

Fuente: SUNAT y BCRP / Elaboración: Reflexión Democrática

Generación de empleo directo e indirecto

El incremento de la producción afecta positivamente la creación de empleo directo e indirecto. Si bien no se cuentan con cifras actuales, en el año 2004, cuando las exportaciones no tradicionales alcanzaban los US \$ 3,479.10 millones, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo calculó que el empleo asociado a

³ Potencial y limitantes de las exportaciones no tradicionales. Notas de Estudio del BCRP. Núm. 15. Marzo. 2008. p. 2. En: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2008/Nota-Estudios-15-2008.pdf>

esta actividad fluctuaba alrededor de 1 millón de puestos de trabajo⁴. Si como hemos visto en el cuadro anterior, las exportaciones no tradicionales han seguido creciendo, entonces, cabe pensar razonablemente que lo mismo ha ocurrido con el empleo asociado a este sector.

Empleo total asociado a las exportaciones peruanas	
1994	439,670
1996	479,774
1998	572,193
2000	657,849
2001	707,048
2002	766,441
2003	834,613
2004	1,039,093

Fuente: MINCETUR/VMCE/OGEE

Empleo directo

De acuerdo con cifras publicadas por el Ministerio de Trabajo, cada año se genera mayor cantidad de empleos directos en el sector exportador no tradicional. Así, en el 2009, poco más de un cuarto de millón de personas fueron contratadas bajo el régimen laboral especial de la Ley de Promoción de Promoción de Exportaciones No Tradicional.

Contratos de trabajo bajo el regimen especial de exportaciones no tradicionales			
Año	Contratos renovados	Contratos nuevos	Total de contratos
2005	149,350	75,100	224,450
2006	164,043	82,271	246,314
2007	171,278	79,417	250,695
2008	219,038	53,189	272,227
2009	219,671	48,594	268,265

Fuente: Ministerio de Trabajo / Elaboración: Reflexión Democrática

Consideraciones sobre la propuesta

Particularidad de las exportaciones no tradicionales

La demanda de las exportaciones no tradicionales depende de la voluntad del cliente del exterior, tanto en volúmenes, estacionalidad y complejidad del pedido. Así, por ejemplo, en el sector confecciones no es posible mantener una producción constante y permanente para la exportación, porque los productores trabajan con marcas y diseños exclusivos, que se sujetan a los volúmenes y las modificaciones de diseño y moda que los clientes requieren en cada requerimiento.

Tampoco se puede producir más allá del volumen solicitado, ya que al tratarse de diseños exclusivos existe la restricción para colocar los artículos

excedentes en otros mercados (sea el mercado externo o el local).

De otro lado, existen requerimientos de artículos que exceden la capacidad productiva habitual de las empresas exportadoras, y que para atenderlos se ven obligadas a crear un tercer turno adicional transitorio o contratar con terceros, con la consiguiente necesidad, en uno u otro caso, de contratar personal de manera transitoria⁵.

Como se puede observar, las exportaciones no tradicionales están sujetas a una serie de variaciones que inciden en la cantidad de personal necesario para la producción, por lo que se requiere la suficiente flexibilidad laboral para contratar y prescindir de personal, lo que les permite acomodarse a esas variaciones y mantener mejores niveles de competitividad.

El régimen laboral especial contenido en la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales no afecta derechos constitucionales

Los trabajadores pertenecientes a este régimen especial gozan, al igual que cualquier trabajador, de los derechos laborales reconocidos por la Constitución y las diferentes leyes. En tal sentido, están protegidos contra el despido arbitrario (indemnización) mientras dure su contrato, gozan de una jornada máxima, tienen beneficios sociales (vacaciones, CTS, gratificaciones, ESSALUD, pensiones, descanso médico, descanso pre y postnatal, derecho a la participación de utilidades, etc.), y figuran en planilla, etc.

El hecho de que, como en cualquier sector, puedan existir empresas exportadoras que incumplan con la regulación laboral, no debe utilizarse como pretexto para hacer una generalización y olvidarse que existen compañías que tienen una excelente gestión de recursos humanos —que son las que contribuyen a que el Perú avance en lograr una mejor posición en el escenario del comercio internacional— y, menos aún, para desconocer la necesidad de un régimen laboral especial.

⁴ Reporte Técnico 2005. MINCETUR/VMCE/OGEE. «Estimación del empleo relacionado con las exportaciones peruanas hacia EE.UU. y hacia el mundo». Lima. Agosto. 2005.

⁵ KAISERBERGER, Gino ¿Puede inventarse la realidad? CESDEN.

La solución para eliminar la posible afectación de derechos laborales de los trabajadores sujetos al régimen especial de la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicional, no debe pasar por eliminar este régimen, que afectaría tanto a quienes cumplen como a quienes no cumplen con las normas laborales, sino por promover una mayor fiscalización sobre el cumplimiento de las normas laborales vigentes, es decir, por exigir al Estado que cumpla con su rol de fiscalización. De esta manera no se afecta indebidamente a quien sí cumple con las normas y marca una tendencia positiva en cuanto a la mejora constante en la forma de hacer negocios en nuestro país, considerando que las exigencias de mayor competitividad conducen a procurar un clima laboral adecuado para mantener el dinamismo de las propias empresas frente a las exigencias del mercado.

Rigidez laboral

La aprobación de la propuesta bajo análisis, que impediría la renovación indefinida de contratos laborales temporales en el sector exportador no tradicional, significaría el incremento de la rigidez laboral, la cual es nefasta para la competitividad de las empresas. El detrimento de esta puede afectar el volumen de nuestras exportaciones no tradicionales, las que han venido creciendo en forma sostenida durante los últimos años, según se ha podido apreciar en los cuadros mostrados.

Se debe tener en cuenta que lamentablemente el Perú figura entre los países con mayor rigidez laboral. De acuerdo al ranking Doing Business 2010, ocupa el puesto 112 en cuanto a contratación de trabajadores, de más de 180 países, debido principalmente a las dificultades de acceso y salida al empleo.

Por ello, en lugar de incrementar el nivel de protección laboral, se debe legislar para hacer a las empresas y a los trabajadores más competitivos, flexibilizar la regulación laboral del país y, complementariamente, incentivar las buenas prácticas laborales que sancionen con dureza a los infractores e incentiven la inversión en capacitación de los trabajadores⁶. En este escenario todos ganan, porque la oferta de trabajo será sostenida y creciente

y las empresas tendrán mejor capacidad para adaptarse a las exigencias de competencia.

De aprobarse el proyecto de ley, no sólo podría desacelerarse la actividad comercial en el sector exportador no tradicional, sino que debido a la mayor rigidez laboral se afectará los índices de empleo, que no sólo dejaría de crecer como hasta ahora, sino que inclusive podría disminuir.

Ello debido a que las empresas exportadoras serán más reticentes a contratar a trabajadores de los que eventualmente ya no podrán desprenderse (salvo el pago de cuantiosas indemnizaciones) cuando sus pedidos de mercadería y, por ende, su producción y requerimiento de mano de obra disminuyan, tal como sucedió en el 2009, luego de la crisis financiera internacional, en que disminuyeron las exportaciones. Si en ese momento no hubiera existido el régimen laboral de la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicional, muchas empresas exportadoras hubieran tenido que afrontar mayores dificultades para subsistir.

3. Conclusiones

Como se puede observar, las exportaciones no tradicionales representan un importante factor de crecimiento económico y, por lo tanto, de generación de empleo. En efecto, se estima que el actual crecimiento económico se debe básicamente a las exportaciones y a las inversiones, por lo que la política con relación a este sector debe estar orientada a hacerlo más competitivo y no a limitar su potencial de crecimiento.

Por ello, como se ha mencionado previamente, no se puede perjudicar a todas las empresas que utilizan el régimen especial de contratación para exportaciones no tradicionales, ante el incumplimiento y mal uso de este sistema de sólo un limitado número de empresas. Lo que hay que hacer es fortalecer el rol fiscalizador del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para que combata y sancione las malas prácticas laborales.

⁶ TOYAMA, Jorge. Cuidado con irse a los extremos. En: Diario El Comercio (17 de abril de 2008)

Ley Preda: Una vez más proponen darle mayores flexibilidades

Por: *Carlos Vega Miranda*

El Grupo Parlamentario Nacionalista, a iniciativa de la congresista Marisol Espinoza, ha presentado el proyecto de ley núm. 4295, el cual propone flexibilizar algunos alcances de la Ley núm. 29264, Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria, también conocida como Ley PREDa.

Ley núm. 29264	Proyecto de ley núm.4295
Artículo 6.- Refinanciación de deuda	Artículo 6.- Refinanciación de deuda
La refinanciación se aplica a las deudas superiores al monto señalado en el artículo 5, otorgándose como plazo máximo de pago, sin intereses, hasta cinco (5) años para su cancelación total y definitiva.	La refinanciación se aplica a las deudas superiores al monto señalado en el artículo 5, otorgándose como plazo máximo de pago, sin intereses, hasta quince (15) años para su cancelación total y definitiva.

En el marco de los beneficios de la Ley PREDa, la propuesta legislativa busca ampliar el plazo para la refinanciación de la deuda agraria de cinco a quince años por préstamos superiores a los S/. 10,000 correspondientes a créditos directos otorgados por el Estado, a través de fondos o programas administrados por el Ministerio de Agricultura y los gobiernos locales, además de los Fondos Rotatorios de Crédito Agrícola materia de los convenios ALA 90/12 y 93/02.

Cabe mencionar que la Ley PREDa, creada en el 2008, tiene como propósito establecer los mecanismos para reestructurar las deudas generadas por créditos agropecuarios otorgados por entidades del Estado, así como de las instituciones del sistema financiero nacional vencidos al 31 de diciembre de 2007.

El PREDa no sólo corresponde a deudas de los agricultores con instituciones del Estado, sino también del sistema financiero, a través del Banco Agropecuario (Agrobanco) que deberá asumir la compra de dicha cartera con recursos transferidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

La norma establece la extinción parcial de hasta los primeros S/. 10,000 de cada una de las deudas

anteriormente señaladas, siempre que el monto del capital principal de la deuda contraída no exceda los S/. 35,000. El exceso sobre los S/. 10,000 podrá ser financiado y cancelado - según la ley vigente - en un plazo de cinco años, pero el proyecto legislativo busca ampliarlo hasta 15 años.

¿Enfrenta los verdaderos problemas del agro?

La iniciativa sostiene que tal como ha sido diseñado el PREDa no ha contribuido al objetivo para el cual fue creado, que era evitar el remate de los predios de los pequeños y medianos agricultores. A primera impresión, resulta fácil prever que al ampliarse el plazo de refinanciación de la deuda habrá un mayor número de agricultores que considerarán acceder al programa. Sin embargo, dicha facilidad tampoco asegura que vayan a solucionarse los problemas de estos agricultores.

Probablemente les aliviará el monto de las cuotas mensuales, las cuales serán prorrateadas en un mayor plazo, pero difícilmente se constituirá en una solución estructural, pues en una gran mayoría de casos se trata de unidades productivas relativamente pequeña que les impide desarrollar economías de escala, además de que se caracterizan por una falta de acceso y aprovechamiento de la tecnología.

El problema del sector agropecuario está más vinculado a la informalidad, la falta de capacidad en la gestión, la escasa tecnología, la descapitalización, la falta de titulación de las tierras, la multiplicidad de intermediarios, la fragmentación de la propiedad de las tierras (85% de los 1.7 millones de agricultores tiene menos de tres hectáreas) y el uso ineficiente del agua. Las dificultades del agro no se deben a la falta de financiamiento estatal. Es por ello que la política agraria debe estar orientada a solucionar estos problemas y no a crear o postergar otros.

Promueve la cultura del no pago

Por el contrario, iniciativas como las señaladas en el proyecto de ley apuntan a promover la cultura del no pago, pues pone en evidencia que una vez más

será el Estado, a través de programas de reestructuración de deuda, el que flexibilice las condiciones crediticias que el agricultor asumió en su momento, y no hay nada que garantice no vuelva a reformularse, en perjuicio sobre todo de aquellos que han cumplido con todas sus obligaciones.

Si bien muchos de los agricultores considerados en el PREDA resultaron perjudicados por factores climatológicos, como el fenómeno de El Niño, la solución debe ser integral, de tal manera que en caso las pérdidas que se hayan producido les impida a los empresarios agrícolas cumplir sus obligaciones, estos deben asumir compromisos de reestructuración de su actividad productiva, de tal manera que puedan adaptarse a las fluctuaciones tanto climatológicas como del mercado, y donde el Ejecutivo, a través del sector Agricultura, y los gobiernos regionales, deben cumplir un rol mucho más activo. En cambio, iniciativas facilistas como la propuesta, que probablemente respondan a una buena intención, en el fondo no contribuyen a fortalecer la cultura crediticia en el país.

Según cifras oficiales, al 31 de diciembre de 2007, los agricultores deudores con entidades del Estado como Fondeagro, convenios ALA y Fondos Rotatorios sumaban más de 28 mil agricultores, de

los cuales el 93% (24 mil) eran morosos; mientras que en el caso de las instituciones financieras, el total de productores morosos sumaban 1,191 de un total de 3,007, en su mayoría agricultores afectados por el fenómeno de El Niño. Desde la puesta en marcha del PREDA en octubre de 2008, sólo 878 agricultores han calificado para ser beneficiarios de la ley PREDA, de los cuales sólo 356 se han acogido al programa de manera directa.

Esto evidencia que al discutirse y aprobarse la ley PREDA en el 2008 no se evaluó adecuadamente su impacto ni el nivel de aceptación que iba a alcanzar, y ahora lo que se trata es que de ir maquillando el programa, lo cual sigue restando credibilidad a las instituciones del Estado, en este caso, el Congreso.

Finalmente, al revisar el texto del proyecto de ley, observamos que la iniciativa carece de un análisis costo-beneficio riguroso, en el que sólo se considera el grupo de potenciales beneficiarios en caso accedan al programa, pero no analiza el impacto que ello tendría en los propios agricultores, si constituirá un significativo impacto, o simplemente será un leve alivio a su carga crediticia. Tampoco evalúa el impacto para el sector en general, ni para otros ámbitos, como son el Estado, los prestatarios que vienen cumpliendo sus compromiso, etc.

Iniciativa insiste en ampliar plazo de exoneraciones tributarias para Loreto

Por: Leslie Quintanilla Arroyo

1. Resumen de la Propuesta

El Proyecto de Ley 3951/2009 – CR, presentado por el congresista Jorque Foinquinos en nombre del grupo Alianza Parlamentaria, propone prorrogar, para el departamento de Loreto, el plazo de la exoneración tributaria del Impuesto General a las Ventas por la importación de bienes que se destinen al consumo de la amazonía, así como el reintegro tributario del IGV a los comerciantes de dicha región. El plazo propuesto para la nueva prórroga es hasta el 31 de diciembre de 2012.

El proyecto plantea, además, eliminar el tratamiento diferenciado de la provincia del Alto Amazonas en Loreto e incluirla en los mismos plazos y beneficios tributarios.

2. Antecedentes

La situación de los beneficios y exoneraciones tributarias en los departamentos de la amazonía ha sufrido una larga serie de cambios envueltos en una compleja secuencia legal que expusimos en el [Informativo 144](#).

La situación respecto al departamento de Loreto, con excepción de la provincia del Alto Amazonas, quedó regulada en la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley 29175, que prorrogó, hasta el 31 de diciembre de 2010, la exoneración del Impuesto General a las Ventas por la importación de bienes que se destinen al consumo de la amazonía, y el reintegro tributario del IGV a los comerciantes de dicha región.

3. Análisis de la propuesta

En **Reflexión Democrática** nos hemos pronunciado reiteradamente en contra de estas exoneraciones. Consideramos que cuando la Constitución señala en su artículo 69º que “*El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada*” no significa necesariamente que se deban crear exoneraciones tributarias o mantener las existentes,

sino que el Estado debe dar un tratamiento legislativo especial a la amazonía con el objetivo de lograr el desarrollo de la misma. Se podría cumplir este objetivo, por ejemplo, destinando recursos (los que se obtendrán producto de la eliminación de las exoneraciones) a proyectos de inversión, mantenimiento de infraestructura y gasto social, como se reguló en el Decreto Legislativo 978.

Afirmamos lo anterior al observar que después de diez años de vigencia de regímenes especiales y exoneraciones tributarias, lamentablemente la selva no ha logrado revertir su situación económica. Desde el 2001 hasta el 2008 el PBI de los departamentos de la amazonía ha crecido en 27%, frente al 43% acumulado nacional, y el PBI per cápita de los departamentos de la amazonía alcanzó los 3,342 soles (a precios constantes de 1994), muy distante de los 6,274 soles promedio del resto de regiones.

En el caso del reintegro tributario, diseñado para favorecer a los comerciantes de la amazonía con la devolución equivalente al impuesto pagado por una serie de artículos para ser comercializados y consumidos en la región, éste sólo ha beneficiando a un reducido número de empresas. En el 2008 ascendió a S/.90 millones, de los cuales sólo 40 empresas de las casi 1,000 registradas en la selva concentraron el 50% del reintegro tributario, mientras que sólo unas nueve empresas concentraron el 25%.

Se presenta una situación similar con el crédito fiscal especial. Para el año 2008 sólo cinco grandes empresas obtuvieron el 84% de este beneficio; mientras que las 16 empresas restantes se dividieron el 16% restante.

Las distorsiones que se presentan en el mercado, como producto de las exoneraciones, pueden verse claramente al tomar como ejemplo el caso de los combustibles: Se aprecia que mientras en Lima (con el mayor parque automotor y la mayor

infraestructura vial del país) el consumo de gasolina por auto es de 0,6 galones por día, en San Martín alcanza los 4,6 galones, en Ucayali 6,7 galones, en Loreto 12 galones y en Madre de Dios 25.3 galones. Para nadie es un secreto que en los últimos años ha proliferado la presencia de grupos organizados dedicados al contrabando de combustibles, dirigiéndolos a otras zonas del país.

Las exoneraciones tributarias, durante todos sus años de vigencia, no han logrado promover el desarrollo de la amazonía. Muy por el contrario, lo que sí han generado es un gasto tributario⁷ significativo que hubiera podido ser utilizado para atender de manera directa a las regiones menos desarrolladas (inversión), lo cual hubiera podido generar un mayor impacto en el bienestar de la población, en vez de beneficiar a un número reducido de comerciantes.

Lo que busca el proyecto de ley bajo análisis es ampliar, una vez más, el plazo de las exoneraciones tributarias en el departamento de Loreto.

En consecuencia, por todo lo expuesto anteriormente, consideramos que este plazo no debería ser ampliado. Al contrario, consideramos que todos los plazos previstos para el retiro de las exoneraciones en los departamentos de la amazonía deben ser respetados escrupulosamente.

Es importante que nuestros congresistas entiendan que al dilatar el retiro de las exoneraciones tributarias también estarían dilatando el inicio de la transferencia de recursos a los gobiernos regionales y

locales, y por lo tanto, retrasando el inicio de todos los proyectos de inversión, de mantenimiento de infraestructura y de gasto social, que sí conseguirían el objetivo de promover el desarrollo de la amazonía y beneficiar a la población.

No entendemos el porqué de la insistencia en presentar este tipo de proyectos. Lo vivido en los últimos años ha demostrado que las exoneraciones no han servido para cambiar la situación de atraso y pobreza.

Por el contrario consideramos que los congresistas deberían centrar su atención en buscar iniciativas que incentiven a las autoridades regionales y locales de la amazonía a desarrollar sus capacidades para invertir en infraestructura y otros programas.

En relación a este último tema, consideramos que un punto importante, y al que los congresistas sí deberían prestarle especial atención, es corregir el panorama suscitado luego de que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad de la ley autoritativa que permitió la aprobación de los Decretos Legislativos 977 y 978. Estos decretos solo se encuentran vigentes, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad, en virtud de una *vacatio sententiae*, y esta situación debe ser corregida por una ley⁸. El proyecto de ley 3573-2009-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, recoge todo lo regulado por el Decreto Legislativo 978, y su aprobación es importante para la continuidad del programa de sustitución de exoneraciones e incentivos tributarios con el propósito de promover el desarrollo de la amazonia.

⁷ Gasto tributario es el monto de ingreso que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria.

⁸ Ver más en: [Informativo 144](#).