

n°107

CONTENIDO

- **Análisis del Proyecto de Ley 1501**
Permanencia de Exoneraciones en Algunas Circunscripciones de la Selva
Costos y beneficios de las exoneraciones tributarias.
- **Análisis del Proyecto de Ley N° 1475**
Elimina la intermediación laboral
Analiza proyecto de ley que elimina figura contractual.

INFORMATIVO
REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA

Directora

María Lila Iwasaki

Editor

Michel Seiner Pellny

Equipo de análisis

Sandra Campos Calderón

Freddy Sequeiros Hilares

Análisis Económico-Legal

I. Objetivo del Proyecto de Ley 1501

El proyecto bajo análisis busca mantener vigentes en el Departamento de Ucayali, la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto y varios distritos y provincias del Departamento de Huánuco¹, exoneraciones y beneficios tributarios, excluyéndolos del alcance de los Decretos Legislativos 977 y 978, los mismos que dispusieron, en abril de 2007, un marco normativo más rígido para el establecimiento de nuevas exoneraciones y la racionalización de las existentes en la Amazonía a cambio de inversión, respectivamente.

Racionalización de exoneraciones y beneficios tributarios dispuesta por el Decreto Legislativo 978
Se excluye a los Departamentos de Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto del <u>Reintegro Tributario del IGV a los comerciantes de la Región Selva*</u> .
Se excluye a los Departamentos de Amazonas, Ucayali, Madre de Dios, la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto, así como a las provincias y distritos de los demás departamentos que conforman la Amazonía, del <u>crédito fiscal especial del IGV**</u> .
Se excluye a los Departamentos de Amazonas, Ucayali, Madre de Dios, la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto, así como a las provincias y distritos de los demás departamentos que conforman la Amazonía, de la <u>exoneración del IGV por la importación de bienes que se destinen al consumo en la Amazonía**</u> .
Se excluye a partir del 1 de enero de 2009 a los Departamentos de Amazonas, Ucayali, San Martín, Madre de Dios, la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto, así como a las provincias y distritos de los demás departamentos que conforman la Amazonía, de la <u>exoneración del IGV aplicable a la venta de bienes, servicios y contratos de construcción o la primera venta de inmuebles**</u> .
Se aplica a los Departamentos de Ucayali y Madre de Dios el programa de reducción gradual de la <u>exoneración del IGV e ISC al petróleo, gas natural y sus derivados**</u> .

* TUO de la Ley del IGV e ISC

** Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. (Ley 27037)

Fuente: SPIJ. Elaboración: Reflexión Democrática

II. Marco Constitucional

El artículo 69º de la Constitución señala: “*El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada*”. Esta disposición constitucional no significa que se deban crear exoneraciones tributarias a favor de la Amazonía o mantener las existentes, sino solo que el Estado debe dar un tratamiento legislativo especial a la Amazonía con el objetivo de lograr el desarrollo de la misma.

Los Decretos Legislativos 977 y 978 son compatibles con el marco constitucional señalado debido a que se dirigen a promover el desarrollo de la Amazonía, ya no con exoneraciones o beneficios tributarios, sino destinando recursos (los que se obtendrán producto de la eliminación de exoneraciones) a proyectos de inversión, mantenimiento de infraestructura y gasto social.

¹ Las provincias del Departamento de Huánuco comprendidas son: Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañón y Pachitea. Mientras que los distritos incluidos son: Los Distritos de Monzón de la Provincia de Humalíes, Distrito de Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la Provincia de Ambo, los Distritos de Huánuco, Amarilis, Pilcomarca, Churubamba, Santa María del Valle y Chinchao de la Provincia de Huánuco.

Este cambio de modelo para promover el desarrollo de la Amazonía se justifica en la medida en que las exoneraciones y beneficios tributarios otorgados a aquella zona del país no han logrado los resultados que se buscaban con su implantación tal y como se verá más adelante en este informe.

III. Sobre la estabilidad jurídica

En la exposición de motivos del proyecto bajo análisis se sostiene que la eliminación de las exoneraciones vulnera la estabilidad jurídica para promover las inversiones en la región amazónica. Sin embargo, esta no resulta afectada con la eliminación de las exoneraciones y beneficios tributarios a algunas de las circunscripciones geográficas de la amazonía, en la medida en que:

- Algunos de los beneficios tributarios y exoneraciones que han sido eliminados fueron creados por un tiempo determinado, no obstante lo cual, el Estado Peruano los fue prorrogando, como en el caso del Reintegro Tributario del IGV a los comerciantes de la Región Selva² y la exoneración del IGV a la importación de bienes destinados al consumo en la Amazonía³. De acuerdo con ello, quienes realizaron inversiones y la población en general conocían que los beneficios tributarios y exoneraciones eran temporales y por lo tanto en algún momento desaparecerían.
- Otros de los beneficios tributarios y exoneraciones serán eliminados de forma gradual, tal es el caso de la exoneración del IGV aplicable a la venta de bienes, servicios y contratos de construcción o la primera venta de inmuebles⁴ y la exoneración del IGV e ISC al petróleo, gas natural y sus derivados⁵. Esto hace posible, que quienes realizaron inversiones y la población en general prevean los efectos de la nueva realidad tributaria y se adecuen a ella.

IV. Impacto de las exoneraciones y beneficios tributarios

Hace un poco más de 8 años que se promulgó la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (Ley 27037), que con el objetivo de incentivar el desarrollo económico de la Selva de nuestro país, atraer inversiones que compensen las deficiencias propias de esta región y fomentar el desarrollo de industrias consideradas estratégicas, estableció algunas exoneraciones y beneficios tributarios. Sin embargo, existen regiones que han tenido un fuerte crecimiento comparado con otras regiones que sí han recibido el beneficio de las exoneraciones.

Dpto.	Quintil del índice de Carencias*	% de la población sin agua	% de la población sin electric.
Amazonas	1	37%	58%
Huánuco	1	53%	60%
Loreto	1	62%	47%
Ucayali	2	64%	38%
Ica	3	17%	17%
Arequipa	4	16%	13%
Lima	5	13%	6%

* Quintiles ponderados por la población, donde el 1= más pobre y el 5=menos pobre
Amazonas, Huánuco, Loreto y Ucayali se beneficiaron con la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía de 1998

Fuente: FONCODES (Censo de Población y Vivienda del 2005, INEI)

² Este beneficio tributario ha sido prorrogado hasta en seis ocasiones, la última de las cuales estableció que su duración sería hasta el 31 de Diciembre de 2007.

³ Este beneficio tributario ha sido prorrogado hasta en cuatro ocasiones, la última de las cuales estableció que su duración sería hasta el 31 de Diciembre de 2007.

⁴ Según el Decreto Legislativo 978, se aplicará a partir del 1 de enero del año 2009 y los contribuyentes tendrán derecho a partir del 1 de enero de 2009 y hasta el 31 de diciembre de 2012 a deducir del impuesto a pagar un crédito equivalente a:

- En el año 2009: 80% del Impuesto a pagar.
- En el año 2010: 60% del Impuesto a pagar.
- En el año 2011: 40% del Impuesto a pagar.
- En el año 2012: 20% del Impuesto a pagar.

⁵ Según el Decreto Legislativo 978, se aplicará a partir del año 2008 una reducción gradual (semestralmente) hasta el año 2012.

Costo de las exoneraciones y beneficios tributarios

Lo que sí han generado las exoneraciones es un gasto tributario significativo que hubiera podido ser utilizado para atender de manera directa las regiones menos desarrolladas (inversión), lo cual hubiera podido generar un mayor impacto en el bienestar de la población de las mismas, como es el caso de la Región San Martín, donde la Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios, le permitió el intercambio de exoneraciones por inversiones, estableciéndose una oportunidad para resolver de manera más directa sus problemas de electrificación e interconexión vial en el sur de dicha Región.

Actualmente, el gasto tributario que representan las exoneraciones y beneficios tributarios de la Amazonía equivale al 19% del total del gasto tributario que generan todas las exoneraciones⁶.

Relación de Principales Gastos Tributarios en la Amazonía 2007*				
Beneficiarios	Tipo de Gasto	Tributo	Descripción del beneficiario	Corto Plazo 2007** (miles de soles)
Hidrocarburos	Exoneración	IGV	Venta de Combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la amazonía	49,021
		ISC	Venta de Combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la amazonía	173,436
Comercio	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	84,503
	Crédito	IGV	Amazonía-Crédito Fiscal Especial	21,191
Aplicación General	Deducción	IRPJ	Reinversión en Amazonía	0
		IRPJ	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonía	0
	Exoneración	IRPN	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonía	11
		IGV	Exoneración del IGV en la Amazonía***	401,427
	Tasas Diferenciadas	IGV	Importaciones destinadas a la Amazonía	103,588
		IRPJ	Tasa de 10%	8,814
	IRPJ	Tasa de 5%	11,654	
	IRPJ	Tasa de 0%	4,392	
Total				858,037

* No incluye los gastos tributarios por superposición de beneficios en la Amazonía.

** El efecto de corto plazo considera la recaudación anual que se obtendría como resultado de la eliminación del gasto tributario

*** La Estimación de Amazonía excluye a toda actividad agrícola

Fuente: SUNAT

Distorsiones en el mercado

Si se busca dar al consumidor bienes más baratos, se podría causar distorsiones en el mercado dado que la provisión de bienes más baratos puede ocasionar la mala y/o innecesaria utilización de los mismos.

Por otro lado, mientras más se exonera una región, mayores son los impuestos que deben pagar las demás, dado que el Estado posterga la eliminación de los llamados impuestos antitécnicos. Por lo que la supuesta mejora en la competitividad de un sector se realiza a costa de reducir la competitividad de los demás.

Contrabando

En los departamentos de Loreto y Ucayali la exoneración del ISC e IGV a los combustibles ha causado efectos negativos, debido a que al ser muy difícil rastrear el combustible, se incentiva el contrabando del mismo hacia otras zonas del país. Un estudio de Apoyo Consultoría señala que, en algunas zonas que gozan de estas exoneraciones existen adquisiciones

⁶ En el documento de SUNAT "Estimación del Gasto Tributario 2007", la estimación del gasto tributario de corto plazo del total de las exoneraciones asciende a 4,475,565 miles de soles.

excesivas de combustible, que no guardan relación con el grado de actividad económica de la zona ni con la demanda de combustible⁷.

Costos de fiscalización

Como se señala en diversos estudios, las exoneraciones tributarias complican la administración tributaria, facilitan casos de evasión, elusión tributaria y corrupción, asimismo han generado cambios en el comportamiento de los agentes hacia actos delictivos⁸. La proliferación de exoneraciones e incentivos tributarios para la Amazonía ha generado desorden e inconsistencias que dificultan la labor de la SUNAT.

Asimismo, dichas exoneraciones demandan altos costos de fiscalización para SUNAT, ya que se tiene que contratar y/o capacitar mayor personal para que se pueda realizar el seguimiento y administración de estas exoneraciones.

En este sentido, al existir un organismo de fiscalización tributaria (SUNAT), no tendría justificación la creación de un Comité de Fiscalización de Beneficios Tributarios, como lo señala la propuesta bajo análisis, dado que se duplicarían las funciones; más aún, cuando este comité está conformado por miembros que no son especialistas en la gestión tributaria. Por el contrario, la disminución progresiva de las exoneraciones permitirá que las funciones de SUNAT se centren en mayor medida en la disminución de la evasión tributaria, aumentando su efectividad como ente recaudador, ya que contará con menor personal dedicado a monitorear dichas exoneraciones⁹.

Más inversiones, menos exoneraciones

El proyecto de ley bajo examen pretende mantener las exoneraciones en determinadas regiones a pesar del costo significativo que las mismas representan para el fisco, (lo cual se refleja en la estimación del gasto tributario) y la poca efectividad que han tenido las mismas¹⁰, (lo cual se refleja en el hecho de que existen regiones, como La Libertad, que han crecido mucho más sin tener el beneficio de las exoneraciones).

El Decreto Legislativo 778 permite cambiar estas exoneraciones por mayor inversión lo cual busca generar un mayor impacto en el desarrollo de la Amazonía. Cabe señalar que la propuesta de incrementar las inversiones debe ir acompañada de mecanismos que mejoren la gestión de los recursos, por ello en lugar de restablecer las exoneraciones se deberían presentar iniciativas que coadyuven a dicho propósito, ya que, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, solo la región Ucayali ha podido ejecutar más del 50% de su presupuesto en proyectos de inversión pública a julio del 2007.

Ejecución del Gasto 2007 - Proyectos de Inversión Pública			
Región	Presupuesto Anual	Ejecución Acumulada - Julio 2007	%
Ucayali	112,560,364.00	103,891,312.90	92.30
Loreto	243,014,849.00	44,011,268.22	18.11
Huánuco	114,087,404.00	36,583,621.84	32.07

Fuente: Transparencia Económica del MEF

Elaboración : Reflexión Democrática

⁷ Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación. Elaborado por: Apoyo Consultoría por encargo del MEF (2006).

⁸ *Ibíd.*

⁹ El estudio de Apoyo "Análisis de las Exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación" (2006) señala que los casos que muestran una mayor complejidad, en términos de tipos de exoneraciones tributarias aplicadas son la Amazonía y la Agricultura, teniendo la Amazonía, en el 2006, 18 beneficios tributarios

¹⁰ Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación. Elaborado por: Apoyo Consultoría por encargo del MEF (2006).

Resumen de la propuesta

El proyecto de ley elimina la intermediación laboral la misma que tiene por finalidad conseguir que actividades que no constituyen parte del giro principal de una empresa, sean ofertadas por personal destacado de una empresa que sí tenga conocimientos y experiencia en dicha especialidad.

Análisis Económico-Legal

• La intermediación laboral

La intermediación laboral es una figura contractual dada entre empresas usuarias y empresas de servicios a fin de cubrir necesidades de personal en los supuestos de temporalidad, complementariedad o especialización. De acuerdo, con la Ley 27626 los trabajadores destacados a una empresa usuaria no pueden prestar servicios de manera permanente que impliquen la ejecución de la actividad principal de dicha empresa.

• Beneficios de la intermediación laboral

La intermediación laboral aporta dos beneficios principales a una empresa. En primer lugar, permite mayor flexibilidad en la contratación de personal pues no tiene que mantener una relación laboral con el personal de la empresa de servicios. Ello le reduce las contingencias por problemas laborales que podrían surgir. Adicionalmente, le permite obtener personal organizado y preparado para realizar labores no principales.

• Utilización abusiva de las empresas de servicios y fiscalización

Se viene planteando que la utilización de empresas de servicios ha devenido en abusos para los sectores menos protegidos de la población. Si bien la figura contractual puede devenir en una utilización perjudicial para el trabajador al no respetarse las normas, la reducción de esta posibilidad latente no debería implicar la eliminación de dicha modalidad contractual pues sus beneficios son importantes para la economía, lo que sí debería hacerse es fortalecer la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales. Los casos de abusos de empresas de servicios se evitan con la adecuada fiscalización de las mismas por parte del Estado, así como de las empresas usuarias, y no eliminando la figura contractual. El problema de la fiscalización laboral no es solo propio de las empresas de servicios sino también del resto de normas que deben ser cumplidas por los empleadores.

• Libertad Contractual y la Incorporación de los trabajadores destacados

La propuesta establece que los trabajadores destacados a empresas usuarias deberán ser incorporados a la planilla de dichas empresas conforme a ley. Así, se vulnera la libertad contractual de las empresas usuarias en la medida en la que al momento de contratar con las empresas de servicios, estas últimas no conocían que tendrían que asumir los costos de planilla de los trabajadores en el futuro. La medida está motivada por los casos de mala utilización de la intermediación laboral¹¹ que se han conocido con las empresas de servicios. Sin embargo, debe precisarse que ya existen los mecanismos legales para declarar nulidad de negocios jurídicos efectuados con la finalidad de defraudar al acreedor.

La propuesta parece reconocer que la situación de eliminar las empresas de servicios determinará las pérdidas de empleo para la población contratada por dicha modalidad. Sin embargo, no reconoce que muchos de esos empleos existen debido a que la flexibilidad, que plantean como opción para las empresas usuarias, posibilita la contratación de más personal a través de las empresas de servicios.

¹¹ Uno de los casos más sonados es el de la minera Shougang. Ver La República, 24/07/2007.
http://www.larepublica.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=168511&Itemid=0

- **No elimina tercerización laboral**

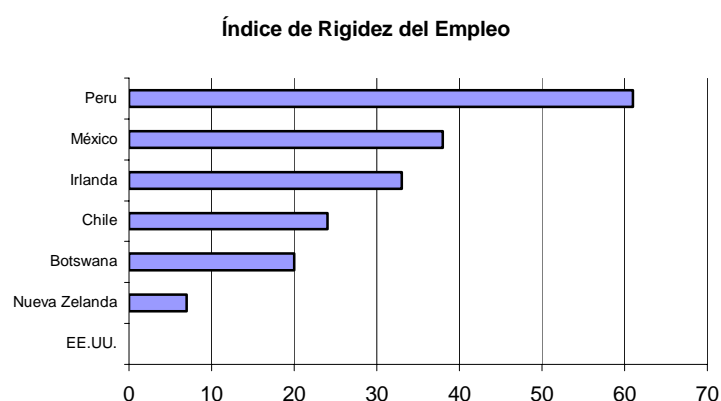
Debe precisarse que la eliminación de la intermediación laboral no equivale a la eliminación de la tercerización. Así, en virtud de la libertad contractual del Derecho Civil, las empresas pueden pactar contratos de obra, de servicios y demás formas legales que permiten que los trabajos especializados sean asumidos por personal especializado.

- **Implicancias Fiscales**

Con la obligación de que se incorpore a la planilla de la empresa usuaria a los trabajadores que en la actualidad han sido contratados mediante intermediación laboral, se estaría obligando al Estado a asumir los costos de tener en planilla al personal de apoyo. Ello generaría costos en contingencias por despido para el Estado. Sin embargo, debe considerarse que el Estado es uno de los principales infractores de la legislación laboral y que, adicionalmente, mantiene un régimen propio (con componentes de derecho y de hecho), por lo que la adecuación de la relación laboral del personal de apoyo del Estado debiera precisarse en el reglamento.

- **Implicancias en el cumplimiento del ordenamiento laboral**

Dado que la propuesta estaría eliminando la intermediación laboral, mas no prohibiéndola, quedaría expedito el derecho de los privados para pactar la intermediación de servicios de la manera que estimen conveniente, por tanto se deja al Estado sin los pocos mecanismos de control de la contratación de esta modalidad contenidos en la ley. Ello se debe a que las empresas de servicios, que hoy están obligadas a estar registradas ante la autoridad de trabajo, ya no tendrían esta obligación, pues la ley que las regula estaría derogada. En tal virtud, el Estado tendría que buscar otros mecanismos para poder ubicar aquellas empresas que, por medio de otras formas contractuales, podrían estar cometiendo infracciones al ordenamiento laboral, no porque estén contratando personal de manera externa, sino porque por medio de esa modalidad escapan de cumplir con los beneficios laborales que corresponden a cada trabajador. Por tanto, eliminar la intermediación laboral perjudica básicamente la capacidad fiscalizadora del Estado en el plano laboral. Es precisamente esta última la que se debe fortalecer para evitar abusos, y no solo en el caso de las empresas de servicios, pues la evasión de normas formales continuará siempre que la rigidez de la normativa laboral se mantenga.



Fuente: Doing Business 2007. Elaboración: Reflexión Democrática.