

RECEIVED

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS
Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA
18 AGO 2017
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:30

FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
MINISTRO

R-021

Lima, 03 AGO. 2017

1269

OFICIO N° 1833 -2017-EF/10.01

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
04 AGO 2017
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:26

Señores
Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Pasaje Simón Rodríguez, Edificio VRHT piso 3 - Lima
Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 1124/2016-CR

Referencia : Oficio N° 2931-2016-2017/CPAAAAE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita a este Ministerio la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1124/2016-CR, que propone modificar el numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

Al respecto, se adjunta el Informe N° 224-2017-EF/61.01, de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección General de Política de Ingresos Públicos
04 AGO. 2017
Hora: 12:48
RECIBIDO EN LA MESA DE PARTES

29782
118188



INFORME N° 224 -2017-EF/61.01

Para : Señorita
CLAUDIA COOPER FORT
Viceministra de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 1124/2016-CR, que propone modificar el numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

Referencia : a) Oficio N° 798-2016-2017- CEBFIF/CR (HR N° 077182-2017)
b) Oficio N° 2931-2016-2017/CPAAAAE-CR (HR 118188-2017)

Fecha : **13 JUN. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al tema del asunto y documentos de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

Mediante los documentos de la referencia, las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, remiten para opinión el Proyecto de Ley N° 1124/2016-CR, que propone modificar el numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

II. ANÁLISIS:

➤ **Consideraciones generales**

1. Mediante la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Amazonía, se aprobaron una serie de disposiciones con el objetivo promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada.

A través de lo dispuesto por dicha norma se estableció el otorgamiento de beneficios tributarios relacionados con el Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas, así como el Impuesto Selectivo al Consumo para los contribuyentes y empresas ubicadas en la zona de la Amazonía.

2. De acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la citada Ley, la zona de la Amazonía comprende a los Departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas y San Martín, así como algunos distritos y provincias de los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, Puno, Huancavelica, La Libertad y Puno, conforme a lo siguiente:

Artículo 3.- Definiciones

3.1 Para efecto de la presente Ley, la Amazonía comprende:

- a) Los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas y San Martín.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE INGRESOS PUBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- b) *Distritos de Sivia, Ayahuanco, Liochegua y Canayre de la provincia de Huanta y Ayna, San Miguel, Santa Rosa y Samugán de la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.*
- c) *Provincias de Jaén y San Ignacio del departamento de Cajamarca.*
- d) *Distritos de Yanatile de la provincia de Calca, la provincia de La Convención, Kosñipata de la provincia de Paucartambo, Camenti y Marcapata de la provincia de Quispicanchis, del departamento del Cusco.*
- e) *Provincias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañón y Pachitea, así como los distritos de Monzón de la provincia de Huamalinga, Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao, Huánuco y Amarilis de la provincia de Huánuco, Ccnchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo del departamento de Huánuco.*
- f) *Provincias de Chanchamayo y Satipo del departamento de Junín.*
- g) *Provincia de Oxapampa del departamento de Pasco.*
- h) *Distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y de San Gabán de la provincia de Carabaya y San Juan del Oro, Limbaní, Yanahuaya, Phara y Alto Inambari, Sandía y Patambuco de la provincia de Sandía, del departamento de Puno.*
- i) *Distritos de Huachocolpa y Tintay Puncu de la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.*
- j) *Distrito de Ongón de la provincia de Pataz del departamento de La Libertad.*
- k) *Distrito de Carmen de la Frontera de la provincia de Huancabamba del departamento de Piura."*

➤ De la medida propuesta

3. La propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N° 1124/2016-CR consiste en modificar el numeral 3.1. del artículo 3° de la Ley de Promoción de la Amazonía, a fin de considerar dentro de la Amazonía a los distritos Huanipaca, San Pedro de Cachora, Curahuasi y Abancay de la provincia de Abancay, Pacobamba, Andarapa, Pacucha, Kaquiabamba, San Jerónimo, Kishuara, Huancarama, Talavera y Andahuaylas de la provincia de Andahuaylas, así como los distritos de Ongoy, El Porvenir, Rocchacc, Huaccana y Ocobamba de la provincia de Chincheros de Departamento de Apurímac.
4. De acuerdo a la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley las provincias de Abancay, Chincheros y Andahuaylas guardan espacios que pertenecen a la Amazonía peruana, siendo que la propuesta de inclusión se sustentaría en la notoria ausencia del Estado, a través de políticas públicas de reconocimiento del espacio amazónico de la región Apurímac que ha implicado en el debilitamiento del proceso de desarrollo integral y ha contribuido, de forma exponencial, en el incremento de la pobreza, la desnutrición infantil, bajos niveles de salud, la migración y el abandono del campo, tal como se indica en el documento final de la Comisión de la Verdad. Además se señala que el trabajo del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (1988) denominado "Delimitación del Territorio amazónico con criterio ecológico y criterio hidrográfico" determina dos criterios para delimitar el ámbito de la Amazonía peruana.

Agregan que la propuesta "contribuye en la transformación de los débiles y desfavorables espacios en escenarios favorables y de desarrollo, vale decir que pretende convertirlos en territorios competitivos en el marco de un desarrollo sostenible. Asimismo, pretende contribuir en el desarrollo económico local y regional y a la mejora de las condiciones de vida de la población de la Amazonía apurimeña".

Asimismo señalan que la "iniciativa se circunscribe en criterios planteados por IIAP¹ que sustenta la existencias de espacios amazónicos en el departamento de Apurímac y que se encuentran interconectados con otros espacios amazónicos de los departamentos de

¹ Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.



Ayacucho y Cusco generando corredores que conectan a las zonas alto andidas con la Selva y también con la costa".

- Al respecto, de acuerdo al documento "Perú: Análisis Etnosociodemográfico de las Comunidades Nativas de la Amazonía, 1993 y 2007²" publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Amazonía peruana "constituye el 62,0% del territorio peruano, abarca 11 departamentos (Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín, Cusco, Ayacucho, Junín, Pasco, Huánuco, Madre de Dios, Cajamarca)", del cual se desprende que el departamento de Apurímac no es considerado dentro de la zona de la Amazonía.
- Por otro lado, de la revisión efectuada se ha identificado que los distritos de Andahuaylas, Huancayama, Kaquiabamba y San Jerónimo de la provincia de Andahuaylas son considerados zonas altoandinas y se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, Ley N° 29482, la cual establece beneficios tributarios para actividades que se desarrollen en las zonas geográficas andinas ubicadas a partir de los 2 500 y 3 200 metros sobre el nivel del mar (msnm).
- Respecto a los otros distritos que las provincia de Andahuaylas, Abancay y Chincheros del departamento de Apurímac que el Proyecto de Ley pretende comprender dentro de la Amazonía, como son los distritos de Huanipaca, San Pedro de Cachora, Curahuasi y Abancay de la provincia de Abancay, Pacobamba, Andarapa, Pacucha, Kishuara y Talavera de la provincia de Andahuaylas, así como Ongoy, El Porvenir, Rocchacc, Huaccana y Ocobamba de la provincia de Chincheros, cabe señalar que todos estos se encuentran por encima de los 2 300 msnm, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Provincia	Distritos	Capital de Distrito	m.s.n.m.
Abancay	Abancay	Abancay	2.392
Andahuaylas	Andarapa	Andarapa	2.907
Abancay	Curahuasi	Curahuasi	2.684
Chincheros	El Porvenir	San Pedro de Huamburque	3.026
Chincheros	Huaccana	Huaccana	3.078
Abancay	Huanipaca	Huanipaca	3.196
Andahuaylas	Kishuara	Kishuara	3.643
Chincheros	Ocobamba	Ocobamba	3.036
Chincheros	Ongoy	Ongoy	2.825
Andahuaylas	Pacobamba	Pacobamba	2.722
Andahuaylas	Pacucha	Pacucha	3.147
Chincheros	Rocchacc	Rocchacc	2.924
Abancay	San Pedro de Cachora	Cachora	2.902
Andahuaylas	Talavera	Talavera	2.830

Fuente: INEI

De otro lado, respecto al criterio planteado por el IIAP en el trabajo de investigación denominado "Delimitación del territorio amazónico con criterio ecológico y criterio

² Documento N° 4 de la colección análisis de resultados Censos 2007 publicado en junio de 2010.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE INGRESOS PUBLICOS

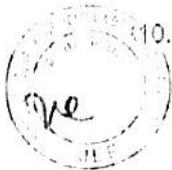
"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

hidrográfico" que sirve de sustento al Proyecto de Ley, éste para delimitar el ámbito amazónico utiliza dos criterios: el criterio ecológico de selva e hidrográfico de cuenca, siendo que "en la delimitación del territorio amazónico con criterio hidrográfico, se (...) [utiliza] el concepto de cuenca, definido como espacio geográfico cuyas aguas superficiales drenan hacia el río Amazonas. En tal sentido se incluye también parte de las zonas altoandinas".

De ello se desprende que si bien para dicho trabajo de investigación se considera al departamento de Apurímac dentro de sus alcances no necesariamente todos los territorios comprendidos en él pertenecen a la Amazonía, sino también se encuentran incluidos territorios ubicados en zonas altoandinas como sería el caso de las provincias de Abancay, Andahuaylas y Chincheros, las cuales como ya se ha señalado se encuentran por encima de los 2 300 msnm.

9. De acuerdo a los Lineamientos de Política Tributaria contenidos Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019³ es necesario continuar adoptando medidas orientadas a incrementar la base tributaria y reducir la evasión y elusión tributaria, siendo que tales medidas deberá estar orientadas a impulsar la equidad y eficiencia del sistema tributaria a través, entre otros, de la racionalización de las exoneraciones y beneficios tributarios, para ello *"[s]e deberá implementar una nueva estrategia que permita la racionalización de las exoneraciones tributarias y los tratamientos preferenciales existentes, buscando no solo la reducción de éstas sino también evitar que proliferen o sean aprobados otros nuevos"*.

Cabe agregar que conforme al citado Marco Macroeconómico Multianual el gasto tributario potencial para el año 2017 ascendería al 2.24% del PBI, siendo que el gasto tributario vinculado a los beneficios tributarios a la Amazonia representan aproximadamente el 21% del gasto tributario potencial.



10. En tal sentido, una extensión del ámbito de aplicación de la Ley de la Amazonía, por ende de los beneficios tributarios contemplados en ésta no solo implica el incremento del costo fiscal que debe asumir el Estado por el mantenimiento de dichos beneficios sino además:

- Genera precedentes para la presentación de similares requerimientos a fin de acceder a tratamientos tributarios diferenciados. Si bien la propuesta de ampliación considera sólo 3 de las 7 provincias del departamento de Apurímac, otras ciudades podrían requerir su inclusión con similar argumento a fin de extender y gozar del tratamiento tributario diferenciado, no existiendo sustento técnico para su negación.
- Implica que la Administración Tributaria tenga que implementar nuevos y mayores mecanismos de control y fiscalización para evitar el uso indebido del beneficio tributario.
- Reducen la equidad y transparencia del sistema tributario. El otorgamiento de privilegios tributarios es contrario a la unidad del Sistema Tributario, pues éstos distorsionan la estructura de los impuestos, al impedir que se apliquen de manera general, a todos los sujetos que realicen la operación gravada.



11. Finalmente, respecto a que la aprobación del Proyecto de Ley impulsaría el desarrollo económico; así como la apertura a la inversión y la creación de empresas en el

³ Aprobado en la sesión del Consejo de Ministros del 27 de abril de 2016



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

departamento de Apurímac dado que los *"incentivos tributarios"* podrán transformar el territorio con niveles de competitividad"; cabe señalar que la Amazonía ha gozado por larga data de beneficios tributarios, los cuales en la práctica no han logrado los objetivos por los cuales fueron propuestos; por el contrario han generado un sistema tributario complejo en la zona propiciando conductas de evasión y contrabando, las cuales únicamente han beneficiado a un grupo reducido de la población y no a toda la Amazonía en su integridad.

12. El uso de beneficios tributarios en forma indiscriminada y permanente, distorsiona y vuelve inoperante el sistema tributario, generando inequidad al no otorgar un trato similar a los agentes económicos, afectando la libre competencia pues constituyen mecanismos artificiales que a largo plazo impiden el normal crecimiento de los sectores económicos en base a la eficiencia productiva y el nivel de competencia en el mercado.

Sobre este punto es importante resaltar que si bien el uso de medidas tributarias especiales, tales como exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios, constituyen instrumentos de la política económica de un país destinados, entre otros fines, a promover los sectores de menores recursos, compensar las diferencias de una zona a través de medidas que permitan atraer inversión, así como cubrir las necesidades de desarrollo de determinadas actividades, estos mecanismos no deben ser utilizados indiscriminadamente.

Los beneficios e incentivos tributarios además de ser mecanismos cuya permanencia en el sistema impiden a la larga el normal crecimiento de los sectores económicos sustentado en la eficiencia productiva y el nivel de competitividad en el mercado, no aseguran el flujo de inversiones esperado.

En efecto, no existe evidencia concluyente sobre la efectividad de las exoneraciones tributarias en las decisiones de inversión. Buena parte de los casos de estudio para países específicos, así como encuestas a empresas multinacionales, tienden a señalar que hay factores más importantes que los incentivos o exoneraciones tributarias para determinar una inversión, tales como, la estabilidad económica y política, el sistema legal y regulatorio, la existencia de recursos naturales e infraestructura, la calidad de la mano de obra, entre otros.

En tal sentido, sólo si se cumplen las condiciones anteriores y el sistema tributario del país se encuentra en línea con los estándares internacionales, es que los incentivos o exoneraciones tributarias podrían jugar un rol marginal en influenciar las decisiones de inversión. Los incentivos o exoneraciones tributarias por si solos no bastan para compensar la ausencia de los factores antes señalados⁴.

III. CONCLUSION:

Por las consideraciones expuestas, el Proyecto de Ley N° 1124/2016-CR, que propone modificar el numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía resulta improcedente por lo siguiente:

4 de los 18 distritos del departamento de Apurímac propuestos para estar comprendidos dentro de la Amazonía son considerados zonas altoandinas por la Ley N° 29482, Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, la cual establece beneficios tributarios para actividades que se desarrollen en las zonas

⁴ De acuerdo al Informe "Análisis de las Exoneraciones e Incentivos Tributarios y Propuesta de Estrategia para su Eliminación" Apoyo Consultoría, 2003.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE INGRESOS PUBLICOS

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

geográficas andinas ubicadas a partir de los 2 500 y 3 200 msnm; y los restantes se encuentran ubicados por encima de los 2 300 msnm.

La extensión del ámbito de aplicación de la Ley de la Amazonía, por ende de los beneficios tributarios contemplados en ésta no solo implica el incremento del costo fiscal, sino que reduce la equidad y transparencia del sistema tributario.



Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

MARCO ANTONIO CAMACHO SANDOVAL
Director General
Dirección General de Política de Ingresos Públicos