

Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas

Aportes para mejorar la efectividad de las políticas dirigidas a impulsar la actividad económica y reducir la pobreza en zonas históricamente menos favorecidas.

Javier Escobal, investigador principal de GRADE y, Carmen Armas, investigadora asistente de GRADE

1) Las exoneraciones tributarias son frecuentemente utilizadas como mecanismo de promoción de la inversión. Sin embargo, sus impactos rara vez son evaluados.

En diciembre del 2009, se aprobó la denominada Ley de Promoción de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas (Ley 29482). Esta norma estableció exoneraciones tributarias destinadas a promover el desarrollo de actividades productivas y de servicios en zonas altoandinas, con el objetivo explícito —indicado en la norma— de aliviar la pobreza en estos lugares del país.

Como se sabe, la norma establece exoneraciones tributarias para unidades productivas —personas naturales, micro y pequeñas empresas, cooperativas, empresas comunales y multicomunales— ubicadas en zonas altoandinas a partir de los 2500 metros de altitud y para las demás empresas que instalen su centro de operaciones a partir de los 3200 metros de altitud. Las actividades económicas comprendidas en la Ley incluyen acuicultura y piscicultura, procesamiento de carnes, plantaciones forestales, producción láctea, crianza de camélidos sudamericanos y explotación de su fibra, agroindustria, artesanía y

producción de textiles. Las exoneraciones comprendidas en la norma son otorgadas durante un período de 10 años e incluyen exoneración del impuesto a la renta (IR) y del impuesto general a las ventas (IGV), así como de los aranceles para la importación de bienes de capital.

Aunque esta no es la primera política tributaria cuyo objetivo explícito es discriminar en forma positiva a algún ámbito territorial —la política más notable en este sentido es la de las exoneraciones a las regiones de selva y frontera—, la manera como ha sido implementada ofrece una oportunidad única para evaluar sus impactos y, a partir de ello, medir la eficiencia y eficacia de las políticas tributarias para alcanzar objetivos de desarrollo territorial.

El hecho de que se hayan establecido cotas de altitud para discriminar entre quienes pueden o no ser beneficiados por la exoneración determina que individuos cuya situación es similar en la práctica sean o no considerados beneficiarios solo por residir en centros poblados —o distritos— ligeramente por encima o por debajo de los 2500 metros de altitud. Igualmente, dos localidades comparables ubicadas a ambos lados de la cota de 3200 metros de altitud reciben un tratamiento tributario distinto,

Este documento se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Javier Escobal y Carmen Armas publicado como Documento de Investigación 86 de GRADE, «Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas».

Esta publicación, y el estudio en el que se sostiene, se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank.

Análisis & Propuestas explora temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea recomendaciones de políticas públicas.

Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Los textos de este documento pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Para descargar este **Análisis & Propuestas** y otras publicaciones de GRADE, visite grade.org.pe/publicaciones

que fomenta la localización de actividades económicas por encima de la cota establecida, en desmedro de quienes están por debajo de esta.

Debido a que no se dispone de datos referidos a la actividad económica en los niveles de distrito y de centro poblado, se utiliza la luminosidad de estos últimos como aproximación a esta variable (ver recuadro en la siguiente página). Adicionalmente, se usa la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para evaluar el impacto de la norma en los gastos e ingresos de los hogares, así como en la tasa de pobreza y pobreza extrema.

2) El estudio utiliza dos técnicas de evaluación —regresión discontinua y diferencias en diferencias— y encuentra que no hay un efecto de la exoneración sobre la actividad económica de los centros poblados ubicados en distritos beneficiados respecto a centros poblados comparables ubicados en distritos no beneficiados.

El estudio compara los cambios en los niveles de luminosidad, entre el 2009 —antes de que entrara en vigor la exoneración— y el 2015, de centros poblados pertenecientes a distritos beneficiados por la exoneración —ubicados por encima de las cotas de altitud— con los cambios de luminosidad de centros poblados ubicados por debajo de las cotas de altitud es una decisión arbitraria, el estudio evalúa el impacto para distintos tramos: 19 tramos crecientes entre 50 y 500 metros de diferencia en altitud, donde cada tramo tiene 50 metros más que el anterior.

Los resultados obtenidos utilizando el método de regresión discontinua muestran que, en la cota de altitud vinculada a las empresas, el impacto de la Ley no es significativo en todos los tramos analizados. Por otro lado, en la cota de altitud de 2500 metros, los resultados muestran

que el efecto estimado no es positivo para ningún tramo, e incluso puede ser ligeramente negativo para el tramo que va de 400 a 450 metros.

Para probar la robustez de los resultados, se utilizó de manera complementaria otra técnica de evaluación de impacto conocida como *diferencias en diferencias*. Aquí se compara la diferencia en luminosidad antes y después de la introducción de las exoneraciones tributarias en centros poblados ubicados en distritos beneficiados por la exoneración, respecto a las mismas diferencias en centros poblados comparables ubicados por debajo de la cota de altitud en distritos no beneficiados por la exoneración. Una vez más, los resultados muestran que, utilizando la información de luminosidad como medida indirecta, no se encuentran diferencias significativas en los cambios en niveles de actividad económica.

3) El estudio encuentra que en los distritos sujetos a la intervención no ha habido impactos positivos ni sobre los gastos e ingresos de los hogares ni sobre la pobreza.

A partir de la ENAH, el estudio construye tres paneles cortos —2008-2010, 2010-2012 y 2012-2014— para estimar la evolución de la pobreza en hogares ubicados en zonas beneficiadas por las exoneraciones y en hogares similares ubicados en zonas comparables ligeramente por debajo de las cotas de altitud que definen la posibilidad de beneficiarse de las exoneraciones. La decisión de usar tres paneles cortos, en lugar de uno que cubra un periodo más largo, obedece a que se buscó asegurar que la muestra tuviera suficientes observaciones en distritos beneficiados y distritos no beneficiados. Los indicadores de bienestar que se han analizado son el gasto del hogar per cápita mensual, el ingreso del hogar per cápita mensual, si el hogar es pobre y, finalmente, si el hogar es pobre extremo. La estimación por *diferencias en diferencias* está balanceada

por un conjunto de características de los hogares: el número de miembros del hogar, y el sexo, nivel de educación y lengua materna del jefe del hogar.

De manera similar a la evaluación de las exoneraciones sobre la actividad económica, los resultados indican que no se registra ningún impacto positivo significativo de la Ley sobre el bienestar de los hogares que residen en zonas altoandinas. No hay resultados positivos que sean estadísticamente significativos ni sobre el gasto del hogar per cápita mensual ni sobre el ingreso del hogar per cápita mensual ni sobre las tasas de pobreza o pobreza extrema. Los resultados son robustos a distintos supuestos sobre la correlación existente entre los tres paneles cortos.

«Los resultados de la investigación apuntan a que las exoneraciones altoandinas no han tenido un impacto positivo sobre la actividad económica en las zonas de intervención. Es más: en el ámbito de los hogares, tampoco se encuentran impactos positivos sobre los ingresos o gastos de consumo ni sobre las tasas de pobreza y pobreza extrema en las zonas altoandinas».

Análisis & Propuestas

Recuadro

Aporte metodológico

El uso de la información satelital para aproximarse a la actividad económica en mayores niveles de desagregación espacial de lo que típicamente se registra en las estadísticas oficiales

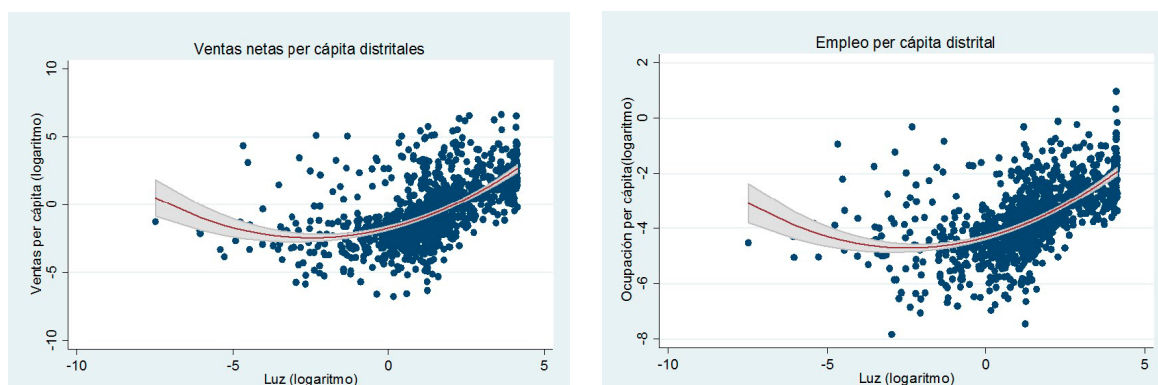
Para validar la utilización del nivel de luminosidad como una aproximación al nivel de actividad económica que se registra en un área específica, se comparó el indicador de luminosidad obtenido a partir de información satelital con información aportada por el Censo Económico del 2008.

La información de luminosidad utilizada en este estudio ha sido ensamblada sobre la base de datos proporcionados por satélites de la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA por sus siglas en inglés), y de la Administración Nacional Atmosférica y Oceánica (NOAA por sus siglas en inglés). Se trata de los satélites DMSP —para información previa al 2012— y de la banda día-noche del sensor VIIRS del satélite Suomi NPP —para información a partir del 2012—, con un nivel de resolución de 750 x 750 metros en el primer caso, y de 350 x 350 metros en el segundo.

Se evaluó la relación entre luminosidad y cuatro indicadores de actividad: ventas netas, ventas netas per cápita, personas ocupadas y personas ocupadas per cápita. Para cada uno de estos indicadores se estimó una relación econométrica, y se verificó que esta fuera siempre alta y significativa. En todos los casos, se comprobó que la relación es no-lineal; es decir, a niveles mayores de luminosidad, el incremento en ventas netas o en empleo es más que proporcional. Dicha no-linealidad es robusta, ya sea que se estime el modelo sin ningún control adicional o se incorporen distintos tipos de controles —efectos fijos regionales (costa, sierra y selva), coordenadas de los centroides distritales, efectos fijos departamentales y controles por densidad poblacional—. Sobre la base de la robustez de esta evidencia se puede concluir que los indicadores de luminosidad son un proxi bastante razonable de la actividad económica que se registra en el ámbito distrital.

La información de base se encuentra disponible en la web de la NOAA, ya procesada para imágenes mensuales, pero es posible acceder a información semanal o diaria sin procesar. Esta última podría ser utilizada para construir otros indicadores de actividad económica o de consumo de electricidad que permitan mejorar la información existente en distintos grados de agregación espacial.

Intensidad de luz y nivel de actividad



Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones de política

- Tal como se ha evidenciado, los resultados de la investigación apuntan a que las exoneraciones altoandinas no han tenido un impacto positivo sobre la actividad económica en las zonas de intervención. Es más: en el ámbito de los hogares, tampoco se encuentran impactos positivos sobre los ingresos o gastos de consumo ni sobre las tasas de pobreza y pobreza extrema en las zonas altoandinas.

¿Hasta qué punto puede sorprender el resultado obtenido? En ausencia de inversiones complementarias críticas, no es de extrañar que no existan incentivos para la relocalización de actividades formales en las zonas altoandinas. El acceso a bienes y servicios públicos en las zonas de la sierra muestra un patrón predecible: incremento en el acceso hasta los 2000 a 2700 metros de altitud y reducción en el acceso a servicios públicos en centros poblados ubicados a mayor altitud.

- Es difícil pensar que, con el limitado acceso a servicios públicos en las zonas altoandinas, los incentivos tributarios marginales puedan afectar la localización de empresas formales. La recomendación en este tema es clara: apunta a abandonar las políticas de exoneración tributaria a ciegas y más bien a incrementar la inversión pública que reduzca los costos, para incentivar que mayor número de empresas se asienten en las zonas altoandinas.

- Un ejemplo de esta estrategia de renuncia a las exoneraciones es el de la región San Martín, a partir de la implementación de la Ley de Inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios, Ley 28575. Esta norma elimina el derecho que tenían los comerciantes de la región al reintegro tributario del IGV, al crédito fiscal especial del IGV y a la exoneración del IGV por la importación de bienes. A cambio de eliminar estas exoneraciones, el Gobierno se comprometió a transferir al Gobierno Regional de San Martín al menos 45 millones de soles al año —actualizados usando el deflactor del PBI— para proyectos de inversión prioritarios de la región.

- Sobre la base de lo ocurrido en la región San Martín, la evidencia citada en este estudio sugiere que es preferible contar con un fondo de inversión que mejore la infraestructura que con un monto similar transferido mediante un sistema de exoneraciones tributarias. La evidencia presentada sugiere que el PBI de la región San Martín habría crecido en 3,5 puntos porcentuales menos por año si no se hubiera sacrificado la exoneración a cambio de un fideicomiso que le permitió invertir 45 millones de soles anuales en infraestructura clave para la región, por encima de las inversiones y transferencias ya acordadas con el Gobierno Nacional.

- El impacto de este mayor crecimiento económico sobre la pobreza no ha sido calculado. Sin embargo, es interesante anotar que la región San Martín ha reducido su tasa de pobreza en 47 puntos porcentuales —de 71% a 24% entre el 2006, año en el que se inicia la renuncia a la exoneración tributaria, hasta el 2016, último año disponible—, en contraste con las demás regiones de la selva, que redujeron su pobreza en un promedio de 35 puntos porcentuales durante el mismo período.

- Así, la evidencia parcial de la Amazonía indica la conveniencia de explorar opciones que vinculen el desarrollo de oportunidades comerciales en zonas altoandinas con mayor inversión pública —que sienta las bases para que resulte rentable establecer actividad económica en esos espacios—, antes que seguir desviando recursos hacia alternativas que no han mostrado hasta ahora ningún impacto positivo.