

**HARRY CHANG YONG**

EXDIRECTOR DE PROMOCIÓN DE INVERSIÓN DE PROINVERSIÓN

# Obras por Impuestos

## Poderosa herramienta para la ejecución de obras de infraestructura

Nota de edición: Artículo elaborado antes de la promulgación del Decreto Legislativo 1238, que modifica la Ley 29230, publicado el 26 de setiembre de 2015.

El mecanismo de Obras por Impuestos surgió en el Perú para incentivar la participación activa del sector privado en proyectos de infraestructura pública necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población y la competitividad del país. No obstante, a pesar del tiempo transcurrido y los evidentes beneficios para la empresa privada y las zonas donde se han desarrollado obras, no ha sido posible hasta ahora aprovechar en todo su potencial este innovador mecanismo «made in Perú». Este artículo ensaya algunas respuestas.



En los últimos años, el componente más importante del crecimiento del Perú ha sido —y lo seguirá siendo— la inversión, tanto pública como privada. Y la presente coyuntura económica del país nos lo recuerda. Diversos factores externos e internos, sin embargo, pueden jugar en contra si se trata de conseguir niveles de inversión total cercanos al 25% del PBI, necesarios para mantener una tasa de crecimiento que se aproxime al 6% del PBI y generar empleo suficiente para absorber el 2% del crecimiento anual de la población económicamente activa (PEA), que significa más de 300,000 personas por año. En el año 2008, en medio de una situación económica similar a la que actualmente vivimos —en la que se requiere mayor inversión pública que compense la reducida inversión privada—, se creó el mecanismo de Obras por Impuestos, como una herramienta original, directa, efectiva, transparente y poderosa para poder desarrollar infraestructura pública de forma acelerada. Han pasado siete años, y hoy nos encontramos con la imperiosa necesidad de hacer inversiones para reactivar la economía. ¿Por qué no se ha aprovechado todo el potencial de este mecanismo? Cámaras de la construcción y gobiernos de países vecinos buscan reproducirlo. ¿Por qué aún no despega del todo en el Perú? ¿Qué falta para que el mecanismo de Obras por Impuestos sea un verdadero *boom*?

Desde su promulgación en el año 2008 y durante sus primeros años de vigencia, la norma que creó este mecanismo, es decir, la Ley 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública, Regional y Local con Participación del Sector Privado, ha sufrido varias modificaciones con la finalidad de lograr, sobre todo, la confianza del empresariado y ampliar su ámbito de aplicación. Como todo en esta vida, el mecanismo siempre es perfectible. Sin embargo, «lo perfecto es enemigo de lo bueno»: nos hemos distraído en tratar de perfeccionar la norma en lugar de centrarnos en intensificar su promoción, apoyar todo su proceso de ejecución, comprometer la voluntad del sector público y ejecutar obras de infraestructura mediante este mecanismo, de modo de incrementar y difundir los casos de éxito del trabajo concertado entre el Estado, la empresa privada y la población local. Por

ejemplo, hoy se discute si se debe incluir la prestación de servicios como parte de este mecanismo. Felizmente, estas modificaciones, al parecer, han hecho del mecanismo de Obras por Impuestos algo más atractivo y ágil, tanto para el sector privado como para el público, pero solo estamos viendo el árbol, no el bosque.

El mecanismo de obras por impuestos permite a las empresas privadas seleccionar y ejecutar obras de infraestructura pública y descontar el monto invertido del impuesto a la renta que la empresa debe pagar en el futuro. Dicho de otro modo, es una forma de pago del impuesto a la renta; en lugar de pagar en dinero a la Sunat, las empresas privadas pueden emplear ese monto en financiar el proyecto de infraestructura pública de su interés. La empresa privada financia el proyecto hoy, con cargo al impuesto a la renta futura, hasta por un valor máximo del 50% de lo pagado en el año fiscal anterior. Por otro lado, los gobiernos subnacionales y las universidades públicas obtienen financiamiento hoy, y comienzan a pagar sin intereses al año siguiente de terminado el proyecto de infraestructura, en un plazo máximo de diez años, con cargo a sus ingresos futuros por canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones. El mecanismo de obras por impuestos permite financiar la construcción, la rehabilitación y el mantenimiento de diversos tipos de proyectos públicos, siempre y cuando estén alineados con las prioridades de los gobiernos subnacionales y hayan sido declarados de interés; asimismo, es necesario que estos proyectos cuenten con la declaratoria de viabilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

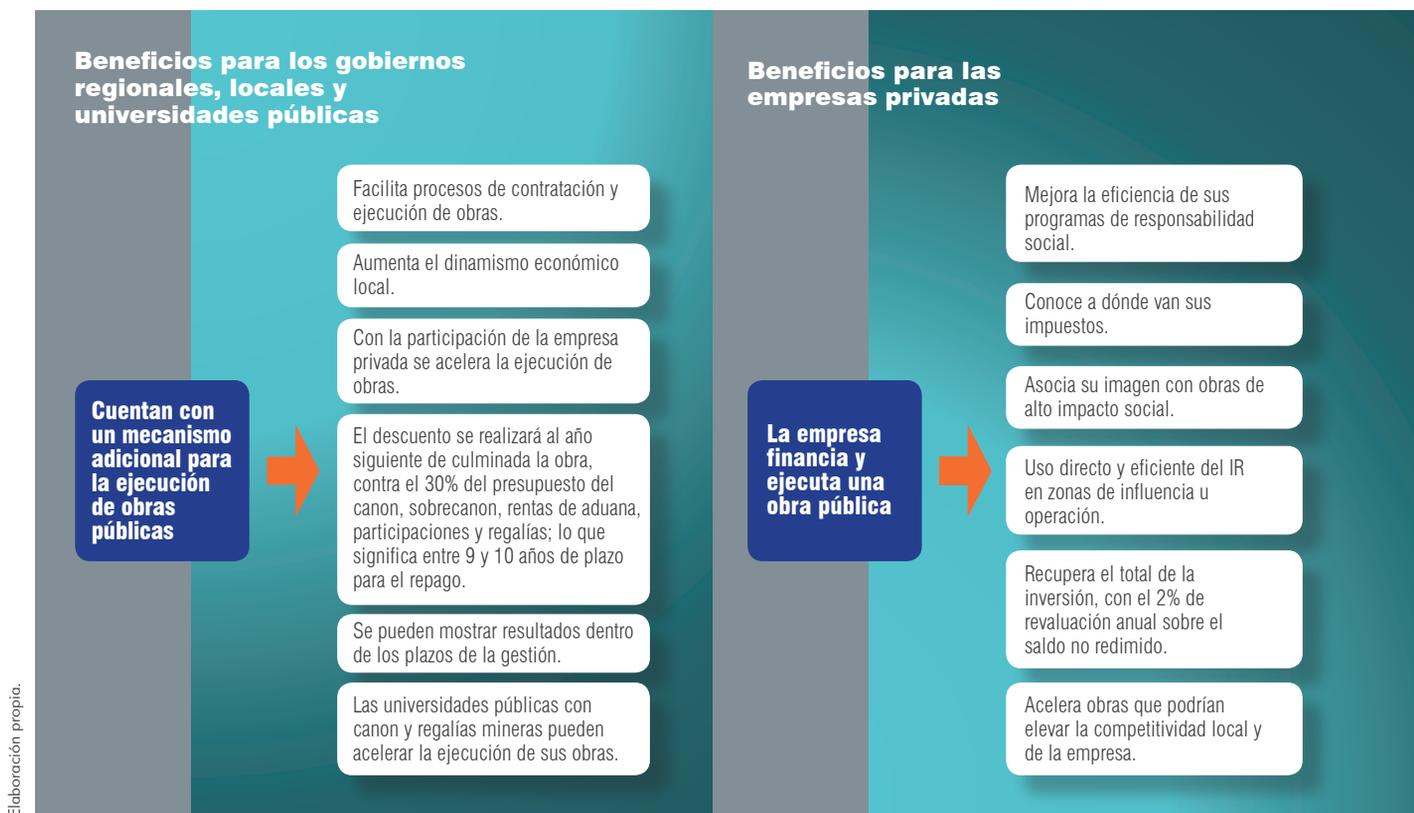
Entre los casos de éxito de grandes obras de infraestructura realizadas mediante este mecanismo, se puede mencionar al puente Chilina, en Arequipa, para el cual el Gobierno regional destinó 243 millones de soles gracias a la participación y la financiación de Southern Perú, Interbank y Backus. Son varias las empresas (Southern Perú, BCP, Volcán, Backus, Cementos Pacasmayo, Telefónica, Interbank, entre otras) y los gobiernos subnacionales que vienen apostando activamente por este mecanismo y beneficiándose en la ejecución de infraes-



Tomada de: Proinversión. Obras por impuestos: Preguntas frecuentes. Recuperada de <http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/FAQ/FAQ.aspx?are=0&pfl=0&gru=108&jer=11&sec=0>

estructura pública. En el camino aprendieron de los errores, de los requisitos y la serie de factores que deben tomarse en cuenta, así como de los grandes beneficios directos e indirectos de este mecanismo. A partir de estas primeras experiencias en la aplicación y la ejecución de los proyectos, así como de varios casos de éxito como el referido surgen las propuestas de mejoras a la norma. Si el estudio técnico del SNIP está mal hecho, ¿quién lo vuelve a hacer? Actualmente, los estudios previos para el diseño del proyecto pueden ser considerados como parte del dinero por validar luego en impuestos. Si el proyecto dura más de un año, ¿cómo recupero lo invertido y el gasto financiero que el proyecto implica? Cuando se trata de proyectos largos, la norma vigente per-

mite liquidar trimestralmente los avances de obra y descontar lo invertido mediante impuestos. ¿Existen proyectos cuyo alcance vaya más allá de los gobiernos subnacionales? ¿Qué hacer en estos casos? En noviembre del 2014 se amplió el régimen de Obras por Impuestos a las entidades del Gobierno central, pero focalizándose solamente en los sectores salud, educación, agricultura, seguridad y turismo. Hoy se busca incluir a los sectores saneamiento, deporte, cultura y ambiente. Finalmente, ¿qué se puede hacer con los gobiernos subnacionales que no cuentan con canon, sobrecanon ni regalías que les permitan ejecutar obras por impuestos? En febrero de este año, el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel)



anunció el lanzamiento de un fondo concursable de 115 millones de soles para co-financiar proyectos de educación básica y saneamiento de inversión pública bajo el mecanismo de Obras por Impuestos.

En la búsqueda de lo perfectible, un reclamo recurrente de los empresarios privados es que la actual norma no contempla los gastos de asesoría legal, contable, financiera y administrativa que las empresas deben asumir como parte del proceso de diseño del proyecto y durante toda la ejecución del mecanismo de Obras por Impuestos. Ante este «vacío», muchas consultoras ofrecen a las empresas privadas sus servicios de asesoramiento en la aplicación del mecanismo, aunque la norma contempla que Proinversión puede tener a su cargo todo el proceso, mediante el acompañamiento técnico. El inversionista privado procura que todos los gastos sean cubiertos por el Estado, a pesar de que las empresas privadas obtienen diferentes beneficios directos e indirectos de la ejecución de los proyectos de infraestructura mediante Obras por Impuestos, tales como imagen pública (inauguraciones y placas), benefi-

cios logísticos directos (carreteras) e indirectos (luz, agua, desagüe), y cumplimiento de programas de responsabilidad social en la zona de influencia correspondiente (colegios, hospitales, pavimentación, parques y veredas, etc.). Por otro lado, falta desde el Ministerio de Economía y Finanzas un mayor involucramiento en apoyar a las empresas privadas a participar en Obras por Impuestos, mediante la designación de un equipo técnico permanente que permita cubrir los gastos adicionales en los que las empresas pueden incurrir al contratar las asesorías para la ejecución del mecanismo de Obras por Impuestos; asimismo, que contribuya a disminuir los tiempos de contratación del supervisor de la obra y, finalmente, involucrarse en los incumplimientos de las entidades subnacionales con sus contrapartes privados una vez que la obra de infraestructura está en marcha, sobre todo con los cambios de gobiernos subnacionales. Existe un claro desbalance en el poder de negociación.

Es necesario que el Estado haga un mayor esfuerzo por promover de una manera más activa el mecanismo de Obras por Im-



Andino

puestos, dados los beneficios ya comprobados a la fecha. El beneficio más importante es permitir el trabajo conjunto de la empresa privada en proyectos de inversión pública a los que el Estado haya declarado prioritarios. Este mecanismo favorece, además, un uso directo, eficiente y transparente de los recursos de las empresas privadas en el desarrollo de infraestructura para beneficio de la población. Asimismo, hace posible que se adelanten las grandes obras que la población demanda, a pesar de que no se cuente con el presupuesto necesario para la realización del proyecto correspondiente. Por último, permite que la empresa privada formule sugerencias técnicas o de apoyo social; ejemplo de las primeras es el uso de adoquinado de cemento —capaz de soportar lluvias intensas— en vez de asfalto para la urbanización Angamos en Piura (BCP); en cuanto a las segundas, podemos mencionar el empleo de mujeres cajamarquinas para la colocación del adoquinado de cemento en el complejo municipal de Cajamarca Qhapaq Ñan (Cementos Pacasmayo). En este último caso, la empresa Cementos Pacasmayo estaba buscando un proyecto piloto que les permi-

tiera aprender del proceso de obras por impuestos, además de mostrar los adoquines de cemento como un elemento con ventajas en la construcción en zonas de lluvia. Así, luego de una selección, escogieron el adoquinado del complejo municipal de la ciudad de Cajamarca —25,000 m<sup>2</sup> de adoquinado de dos avenidas, ciclovías y veredas—. La obra fue financiada por Cementos Pacasmayo por un monto de 4.3 millones de soles. La población beneficiada supera los 39,000 habitantes.

¿Cuál ha sido el balance de Obras por Impuestos? A la fecha se han adjudicado 159 obras por más de 1,505 millones de soles, y, gracias a ello, alrededor de 9 millones de peruanos se han visto beneficiados. Se cuenta con un fondo de más de 22,000 millones de soles para que los gobiernos subnacionales y universidades públicas ejecuten obras por impuestos. Es necesario «ver el vaso medio lleno en vez de medio vacío». En ese sentido, grandes empresas, como el BCP, han priorizado la ejecución de este mecanismo en sectores que consideren importantes, tales como educación y saneamiento, asignando incluso un monto

### Rehabilitación de pistas y veredas en la Urbanización Angamos, Piura



Antes



Ahora

### Construcción y pavimentación de las avenidas 1 y 2 del Gran Complejo Qhapac Ñan, Cajamarca.



Antes



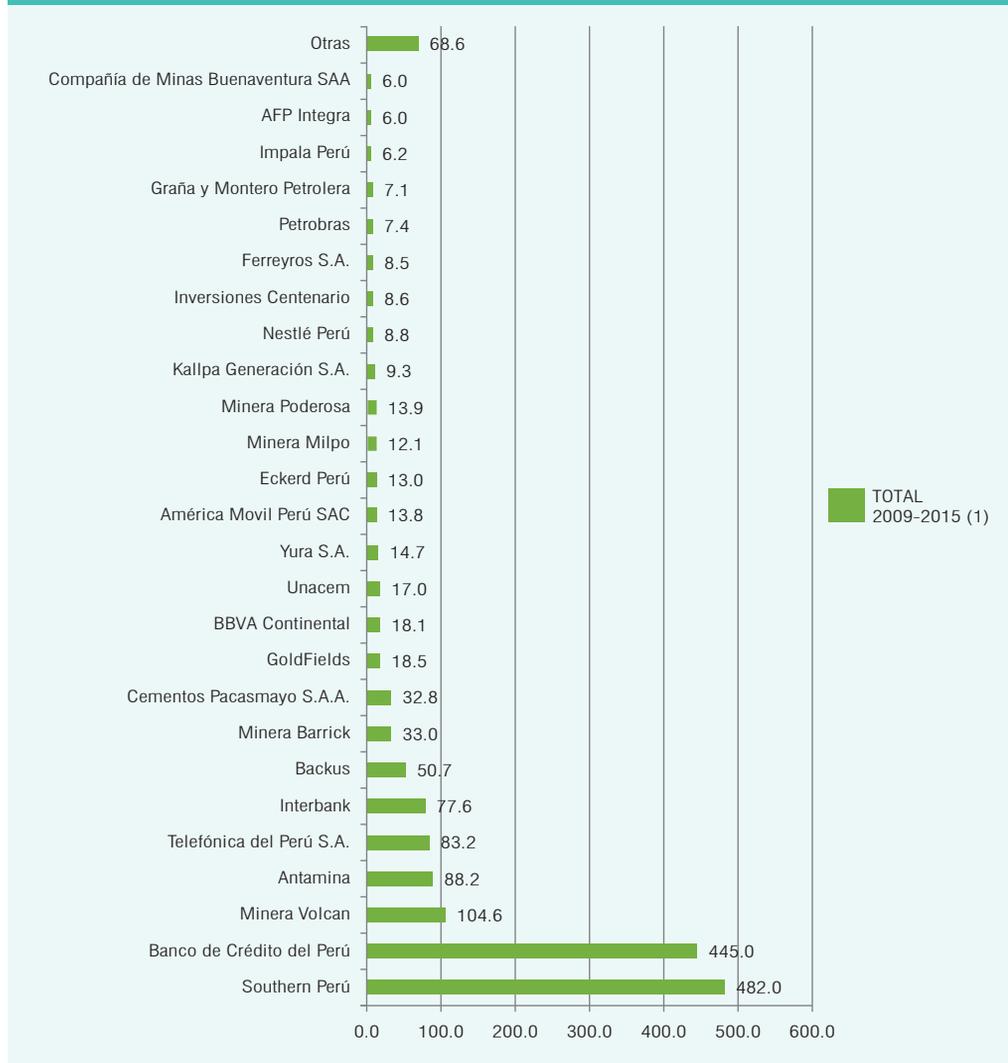
Ahora

Tomadas de: Díaz Rodríguez, N. (2015, marzo). *Adelantemos el desarrollo*. Proinversión.  
Recuperadas de [http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/EVE/TALLER\\_IP\\_CUSCO/ppt/Nestor%20Diaz.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/EVE/TALLER_IP_CUSCO/ppt/Nestor%20Diaz.pdf)

anual de 400 millones de soles (40% del pago total del impuesto a la renta) para destinarlos al pago de tributos mediante la ejecución de Obras por Impuestos, después de haber tenido experiencias previas muy gratificantes.

¿Qué falta para que este mecanismo despegue en el Perú? Antes que nada, que exista una real voluntad política para llevar adelante cualquier proyecto de inversión. Las autoridades locales, sin embargo, por diferentes intereses, ven este mecanismo como una alternativa más, sin tomar en cuenta todo su enorme potencial. Consideran a Obras por Impuestos como un último y rápido recurso de ejecución de obras públicas no realizadas durante toda su gestión. Además, varias de las autoridades que no postulan a la reelección prefieren utilizar

ese «recurso futuro» en la ejecución de una obra. Por este motivo, los proyectos de Obras por Impuestos «se disparan» antes de cada año electoral municipal y regional. Por ejemplo, en el año 2014 se registró el mayor número de proyectos adjudicados, por un monto que ascendía a 626 millones de soles. Por otro lado, el cambio de autoridades en los gobiernos subnacionales trae consigo nuevamente el desconocimiento de la norma y, por ende, de los beneficios que otorga este mecanismo. Por esta razón, es necesaria una labor permanente por parte de ProInversión y del Ministerio de Economía y Finanzas en la capacitación y en apoyar la identificación y priorización de una cartera de proyectos de gran impacto social y, al mismo tiempo, atractivos para las empresas privadas que buscan ejecutar obras aplicando Obras por Impuestos. Las actua-



Fuente: ProlInversión.  
Elaboración propia.

les autoridades de los gobiernos subnacionales y universitarias tienen hoy la gran oportunidad de ejecutar importantes obras públicas necesarias para cubrir necesidades básicas de la población.

Finalmente, si bien existe una lista de proyectos priorizados, es necesario difundir Obras por Impuestos entre las empresas privadas, procurando incrementar su participación, así como aquellos casos de éxito en los cuales estas empresas han pagado sus impuestos a la renta mediante dicho mecanismo. El Estado, a través de ProlInversión, debería acompañar de una forma más activa el asesoramiento de todo el proceso, sobre todo para las empresas nuevas y medianas, para las cuales el costo de asumir un servicio privado de asesoría representa un costo marginal muy alto en comparación con el simple pago del im-

puesto a la renta. Incluso el Estado podría promover un *staff* mixto público y privado, integrado por personal con experiencia, que diluya dichos costos o asesore de forma gratuita durante toda la elaboración y ejecución de los proyectos de Obras por Impuestos.

El reto sigue siendo enorme, pero, como dicen, «el elefante se debe de comer a pedacitos». Y es mejor seguir logrando más casos de éxito e impulsando el que más empresas privadas se animen a pagar sus impuestos a la renta ejecutando proyectos públicos mediante el mecanismo de Obras por Impuestos. Debemos recordar que este se inició en el año 2009 con un único proyecto de 6 millones de soles (Backus y Municipalidad de Ate), y se espera cerrar el 2015 con más de 1,000 millones de soles comprometidos en proyectos de inversión.