Revista Postgrado
Scientiarvm P. 61 - 63
Enero 2017 Volumen 3 - Número 1
DOI: 10.26696/sci.epg.0049

ISSN 2411-8826

Ley Nº 29230, OBRAS POR IMPUESTOS

Grace Ximena Villanueva Paredes[1,2]
(1) Universidad Católica de Santa María
(2) Cámara de Comercio e Industria Arequipa

RESUMEN: *En el 2008, se creó el mecanismo de Obras por Impuestos, con la finalidad de involucrar la inversión privada en la ejecución de proyectos de inversión pública. Este mecanismo contempla una serie de beneficios al aplicarlo. Sin embargo, también existen factores determinantes a la hora de participar en el desarrollo de proyectos ejecutados bajo este mecanismo, y por ello sería conveniente aplicar algunas estrategias o herramientas que lo hagan más atractivo.*

Palabras Clave: *Obras por Impuestos, proyecto, certificado, impuestos.*

ABSTRACT: : *In 2008, the mechanism of Works for Taxes was created, with the purpose of involving private investment in the execution of public investment projects. This mechanism provides a number of benefits when applied. However, there are also decisive factors in participating in the development of projects executed under this mechanism, and for that reason it would be convenient to apply some strategies or tools that make it more attractive.*

Keywords: *Works by Taxes, project, certificate, taxes.*

INTRODUCCIÓN

Muchas veces a la hora de ejecutar proyectos de inversión pública, las entidades del Estado han sido poco eficientes en la administración y ejecución de los proyectos, lo cual ha generado retrasos y sobrecostos que terminan perjudicando a los peruanos. Esto nos detiene con respecto al objetivo planteado que pretende mejorar la calidad de vida de las personas.
Ante esto, el Estado ha desarrollado mecanismos como la Ley Nº29230, Ley que contempla el mecanismo de Obras por Impuestos, el cual permiten insertar la inversión privada en el desarrollo de proyectos de inversión pública.

OBRAS POR IMPUESTOS

Proinversión[1] define la Ley de Obras por Impuestos, como una norma dada por el Gobierno con la finalidad de lograr agilizar y hacer más eficiente la ejecución de la inversión pública en nuestro país. Este mecanismo consiste en permitir a la empresa privada, ya sea de forma individual o por medio de consorcio, financiar proyectos de inversión pública que sean priorizados por las entidades públicas.
Pero además, también contempla la posibilidad de que las empresas puedan realizar una petición de gracia, presentando un proyecto que desee financiar, y que coincida con una prioridad identificada por la entidad pública en beneficio de la comunidad. Se evalúa la pertinencia de este proyecto, y de ser aceptado, se licitará para llevarse a cabo bajo Obras por Impuestos[2].
Esto es importante, ya que permite que el sector privado se involucre en el desarrollo del país.

El hecho de que una empresa pueda participar del mecanismo de Obras por Impuestos, significa que la empresa puede financiar un proyecto público con cargo en sus impuestos futuros. De esta forma, muchos proyectos que las entidades públicas desean llevar a cabo, pero que no les es posible por falta de presupuesto, pueden ejecutarse bajo Obras por Impuestos con cargo en sus impuestos futuros.

Correspondencia:
Grace Ximena Villanueva Paredes
E-mail: dina@concytec.gob.pe

PROCESO DE OBRAS POR IMPUESTOS

El Poder Ejecutivo[3] en el uso de las facultades para legislar dadas por el Congreso, creó el nuevo sistema “Invierte Perú”, que pretende lograr el cierre de brechas en infraestructura que tiene el país, y para ello, sostiene que se debe formular una Programación Multianual de Inversiones. Bajo este escenario, esta Programación Multianual de Inversiones debe constituir un diagnóstico y además un planteamiento de soluciones. En el caso de infraestructura hablamos de proyectos que contribuyan al cierre de brechas. Como primer paso, una empresa interesada en financiar proyectos bajo Obras por Impuestos, debe identificar el proyecto de interés que desea financiar, el cual debe estar acorde a la Programación Multianual de Inversiones.
Sin embargo, es posible también que la empresa privada haga una petición de gracia y presente un proyecto, el cual será evaluado y aprobado por la Unidad Formuladora y la Oficina de Programación e Inversiones. De ser conforme, se procede con la licitación. Y es importante señalar que los costos de la elaboración de los estudios para poder presentar el proyecto, son reconocidos para la devolución del dinero pertinente, siempre y cuando la empresa se presente a la licitación, una vez aprobado el proyecto[4].
Una vez que se ha elegido el proyecto de interés, el Reglamento de la Ley Nº 29230 [5], Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, establece que se debe llevar a cabo un proceso de selección de la empresa que va a financiar el proyecto, y para ello la entidad pública conformará un comité especial, quien deberá elaborar las bases del proceso de selección. Ante esto, las empresas interesadas serán evaluadas y se otorgará la buena pro a la propuesta con más alto puntaje.

Terminado el proceso de selección la Ley Nº 29230 establece que se suscribirá un convenio entre la empresa o consorcio privado y la entidad pública, con el cual se dará inicio a la fase de inversión del proyecto. No obstante, esto no podrá darse si la entidad pública no ha contratado a una entidad privada supervisora para dicho proyecto. Esta entidad debe tener mínimo cuatro años de experiencia en supervisión de proyectos similares. Luego de ello, si la empresa privada seleccionada considera necesario modificar el expediente técnico o estudios definitivos, en el Reglamento de la Ley N°29230 se establece que la empresa deberá presentar su Plan de Trabajo con los estudios y/o actividades que considere necesarias y sean diferentes o adicionales a los considerados en el Expediente Técnico ya formulado.

La Oficina de Programación e Inversiones (OPI) respectiva, deberá revisar y brindar la conformidad para que los cambios sean reconocidos y formen parte del monto total de inversión del proyecto.
Posteriormente, la empresa privada ejecuta la obra cumpliendo los plazos del cronograma establecido; y una vez culminada, según el Reglamento de la Ley N°29230, el comité de recepción integrado por un representante de la entidad pública y por la entidad supervisora, son los encargados de dar la conformidad de la recepción y calidad del proyecto respectivamente.
Luego de la conformidad de recepción y calidad de la obra, en el Reglamento de la Ley N°29230 se establece que la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP), debe proceder a emitir el certificado correspondiente que consigna el monto total de inversión que ha ejecutado la empresa privada. Los Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) son emitidos con cargo en los Recursos Determinados provenientes del Canon, Sobre-canon y Regalías.
La empresa privada empleará el certificado en el ejercicio siguiente hasta por el 50% del Impuesto a la Renta calculado en la Declaración Jurada Anual de Impuesto a la Renta del ejercicio anterior. Si el certificado excediera el límite señalado, el exceso se podrá aplicar en los periodos siguientes[6].

MODIFICACIONES DE LA LEY N° 29230

El mecanismo de Obras por Impuestos fue creado en Perú en el año 2008. Sin embargo, desde su fecha de creación ha tenido una serie de modificaciones, con la finalidad de impulsar la inversión pública con la participación del sector privado.
En el 2013, el Gobierno Peruano[7], dictó la Ley N° 30138, que dicta medidas complementarias para la ejecución de proyectos por medio de Obras por Impuestos, dónde se aprueba la posibilidad de que el mantenimiento de los proyectos públicos sea financiado por medio de este mecanismo.

En el 2015, el Gobierno Peruano[8] aprueba el Decreto Legislativo N° 1238, que permite que los costos por supervisión de los proyectos públicos puedan ser reconocidos en los certificados. Esta medida permite que el presupuesto de la entidad pública ya no tenga que asumir este costo en un momento en el que no cuenta con los recursos para hacerlo.
En ese mismo Decreto, se reconoce la posibilidad de que no solo los gobiernos regionales y locales puedan hacer uso de este mecanismo para llevar a cabo proyectos, sino que también las entidades del gobierno nacional puedan aplicar el mecanismo en sus proyectos, y para ello, se autorizó la emisión de Certificados de Inversión Pública Gobierno Nacional (CPIGN), que serían emitidos con cargo en Recursos ordinarios, y en algunos fondos especiales, siempre y cuando financien proyectos afines a dichos fondos.

En el 2016, el Poder Ejecutivo[9] en el uso de sus facultades para legislar durante un periodo de 90 días, otorgado por el Congreso; decide hacer algunos ajustes a la Ley N°29230, y para ello, promulga el Decreto Legislativo N° 1250. Un aspecto importante aborda el tema de supervisión de las obras dónde la normativa señala que ante la resolución del contrato de supervisión de una obra, en plena ejecución de la misma; el personal de la entidad pública puede asumir la supervisión hasta por un plazo de 60 días. Durante ese mismo periodo la entidad pública deberá estar realizando el proceso correspondiente para la contratación de una nueva entidad supervisora.

Otra de las modificaciones de este último Decreto, contempla la próxima emisión electrónica de los certificados; la posibilidad de co-ejecución entre gobiernos regionales y gobiernos locales para llevar a cabo proyectos por medio de Obras por Impuestos; y la opción de optar por el arbitraje ante controversias.

ASPECTOS IMPORTANTES A LA HORA DE APLICAR PROYECTOS BAJO OBRAS POR IMPUESTOS

Obras por impuestos es un mecanismo que contempla una serie de beneficios. El principal beneficiado es la sociedad, ya que obtiene obras de mejor calidad y en menos tiempo, al ser aprovechados los potenciales del sector privado.
El Estado también resulta beneficiado ya que logra cumplir con su objetivo que es mejorar la calidad de vida de los peruanos, y lo hace al poder ejecutar obras con recursos futuros, ya que muchas veces hoy no cuenta con ellos.
Por su parte, las empresas logran asociar su imagen a proyectos de impacto social, al mismo tiempo que mejoran sus programas de responsabilidad social y sus relaciones con la población.

Sin embargo, a pesar de los beneficios señalados, y de las modificaciones que ha tenido la Ley N° 29230, existen factores que determinan la ejecución de proyectos públicos por medio de Obras por Impuestos.
ALBÚJAR, Alex; et al.[10]; en un estudio sobre los factores que determinan la participación del sector privado en proyectos ejecutados bajo Obras por Impuestos, señalan la existencia de barreras administrativas, la falta de capacidad técnica de los servidores públicos, la corrupción, y los sobrecostos y riesgos no previstos; como algunos de los factores que desmotivan la participación del sector privado.

Por ejemplo, en ocasiones existen retrasos para dar inicio a la ejecución de las obras, debido a que como se mencionó anteriormente, para que un proyecto público sea ejecutado por Obras por Impuestos se requiere de la contratación de una entidad supervisora y en ocasiones la entidad pública no ha cumplido con contratar esa entidad a la par del proceso de selección de la empresa financiadora del proyecto, y esto conlleva a que el privado no pueda empezar la fase de ejecución, generando con ello, retrasos.

Otro aspecto importante que desmotiva la participación del sector privado son los estudios elaborados, que muchas veces tienen malas estimaciones de costos, o no contemplan todo lo necesario para llevar a cabo el proyecto, lo cual termina incrementando el monto de ejecución, y también el plazo del mismo.

Ante los factores mencionados anteriormente, muchas veces las empresas recuren a la creación de un área especial al interior de sus empresas, que se encarguede los proyectos bajo Obras por Impuestos en los que la empresa ha decidido participar[11]. Con ello las empresas hacen seguimiento a los proyectos en los que se han involucrado, pero esto significa para ellas tener que incurrir en costos extras, que no serán reconocidos en el CIPRL, pero que deciden asumirlos porque es su imagen y prestigio frente a la sociedad lo que está en juego.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si Obras por Impuestos es un mecanismo atractivo para ejecutar proyectos, y si las empresas han decidido participar en él, a pesar de las deficiencias que tiene; considero que sería conveniente aplicar algunas estrategias que conllevaría a una mejor administración y ejecución de los proyectos realizados bajo este mecanismo.

Nuestro país percibe ingresos por concepto de canon, sobre-canon y regalías, que forman parte de los Recursos Determinados que posee.

Del 50% de estos recursos, una parte es asignada a las zonas de influencia donde las empresas realizan sus operaciones (distritos), otra a los municipios provinciales y otra a los gobiernos regionales en cuestión. Además, del monto asignado a los gobiernos regionales, el 20% le corrresponde a las universidades públicas para ser invertido en investigación[12]. Si se cuenta con estos recursos en la Academia para hacer investigación, entonces considero que estos podrían ser empleados para que los expertos de la Academia (en sus distintas ramas), puedan llevar a cabo estudios de pre-inversión e inversión de calidad, que permitirían vincular a los mejores estudiantes, docentes y profesionales en proyectos que contribuyan con el desarrollo del país.

Por otro lado, sería importante también poder incluir a los colegios profesionales de ingenieros y arquitectos en el desarrollo de los proyectos. Tanto en la elaboración de estudios especializados, como en la supervisión de las obras por medio de una comisión de expertos encargados, ya que en diferentes proyectos se observa como muchas veces las bases para la selección de la entidad supervisora son direccionadas para dar preferencia a algunas empresas.

Finalmente, considero importante que los proyectos públicos se lleven a cabo siguiendo los estándares para la dirección de proyectos del Project Management Institute. Para ello, el PMBOK provee de una serie de herramientas como el manejo de la ruta crítica, la definición del alcance de los proyectos, el control de cambios y la gestión del valor ganado, por mencionar algunas. Estas herramientas son parte de los estándares más altos en proyectos a nivel mundial, y deberían aplicarse en el desarrollo de los proyectos de inversión pública para por medio de ello tener un adecuado seguimiento de plazos y costos, considerando los fuertes montos de inversión.

BIBLIOGRAFIA

[1] Obrasporimpuestos.pe [Internet]. Perú: Proinversión; 2012. Disponible en: http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=24

[2] Proinversión.gob.pe [Internet]. Perú: Proinversión; s.f. Disponible en: http://www.proinversion.gob.pe/modulos/jer/PlantillaPopUp.aspx?ARE=0&PFL=0&mod=4&gru=-1&dom=2

[3] Elperuano.com.pe [Internet]. Perú: Decreto Legislativo N°1252, Poder Ejecutivo del Perú; 2016 [citado el 01 de junio del 2016]. Disponible en: http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-el-sistema-nacional-de-programa-decreto-legislativo-n-1252-1459453-1/

[4] Proinversión.gob.pe [Internet]. Perú: Proinversión; s.f. Disponible en: http://www.proinversion.gob.pe/modulos/jer/PlantillaPopUp.aspx?ARE=0&PFL=0&mod=4&gru=-1&dom=2

[5] Mef.gob.pe [Internet]. Perú: Reglamento de la Ley Nº 29230, Ministerio de Economía y Finanzas; 2008. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Inver_privada/obras_X_impuestos/marco_legal/Reglamento_obras_por_impuesto.pdf

[6] Obrasporimpuestos.pe [Internet]. Perú: Proinversión; 2012. Disponible en: http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/FAQ/FAQ.aspx?are=0&pfl=0&gru=108&jer=11&sec=0

[7] Obrasporimpuestos.pe [Internet]. Perú: Ley Nº30138 del Gobierno Peruano; 2013. Disponible en: http://www.obrasporimpuestos.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/INDICE_NORMAS/file/6_%20ley%2030138.pdf

[8] Elperuano.com.pe [Internet]. Perú: Ley Nº1238 del Gobierno Peruano; 2015. Disponible en: http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/09/26/1292707-8.html

[9] Elperuano.com.pe [Internet]. Perú: Ley Nº1238 del Gobierno Peruano; 2016. Disponible en: http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/11/30/1458990-1.html

[10] Albújar A., Santa Cruz E., Albújar J., Gómez E., Quezada K., Terrones S. Obras por Impuestos: factores que promueven la participación de la empresa privada. Perú: ESAN; 2016.

[11] Telefónica. Experiencia de las empresas en Obras por Impuestos. PPT. Perú: 2015.

[12] Mef.gob.pe [Internet]. Perú: Ministerio de Economía y Finanzas, Anexo 4: Clasificador de Fuentes de financiamiento y rubros para el año fiscal 2012; . Disponible en: https://www.mef.gob.pe/

Recibido el 22 de Octubre del 2016 y aceptado para su publicación el 28 de Noviembre del 2016