

DOCUMENTO DE TRABAJO

EL COSTO FISCAL DE LA LEY CHLIMPER 2.0

Eduardo Zegarra



agap

Asociación de Gremios
Productores Agrarios del Perú

Febrero 2025

GJF Grupo de
Justicia Fiscal
Perú

EL COSTO FISCAL DE LA LEY CHLIMPER 2.0

El Congreso de la República tiene en lista de espera para votación un proyecto de ley que busca restablecer por diez años adicionales el sistema de subsidios tributarios que estuvo vigente en el periodo 2000-2020 (Ley 27360, denominada Ley Chlimper). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) expresó formalmente su oposición al proyecto, señalando que significaría una pérdida de ingresos tributarios de unos S/ 1850 millones anuales para el periodo 2025-2035, y sustentando que el beneficio iría dirigido a favorecer en un 85% a un pequeño número de grandes empresas agroexportadoras. Esta posición del MEF, sin embargo, acaba de ser revertida por el nuevo ministro de Economía, José Salardi, quien dice apoyar el proyecto, en contra de la opinión técnica de sus funcionarios. El ministro de Agricultura, Ángel Manero, por su parte, ha cuestionado la cifra de pérdidas de recaudación tributaria planteados por el MEF (que es la autoridad competente en la materia), pero sin brindar mayores argumentos que den sustento a su afirmación.

En este documento evaluamos la potencial pérdida de ingresos tributarios de la propuesta del proyecto de ley del Congreso (llamada Ley Chlimper 2.0) en base a las cifras oficiales de recaudación del sector agrario en las últimas dos décadas. Para este fin, planteamos proyectar la base impositiva del sector y aplicarle las condiciones de la ley vigente 31110 versus la propuesta de la ley Chlimper 2.0.

1. ANTECEDENTES

Desde el año 2000 las exportaciones agrarias tuvieron una tasa de crecimiento superior al 15% anual, en un proceso que se reconoce como un “boom agroexportador” peruano. Una parte de este despegue se atribuye a la Ley de Promoción Agraria, Ley 27360, que fuera impulsada por el exministro de agricultura José Chlimper en el año 2000 (pese a tener él mismo una empresa agroexportadora). La Ley 27360 estableció un régimen laboral de casi nula protección a los trabajadores y ofreció una serie de exoneraciones tributarias a las agroexportadoras; la más importante de ellas, el pago del 50% del impuesto a la renta. También se redujo el pago a ESSALUD de 9 a 4%. Los beneficios de la norma se plantearon para un máximo de diez años, pero ya en el año 2005 fueron extendidas por diez años adicionales, es decir hasta 2020.

Precisamente hacia fines de esa década se empezaron a evidenciar algunos problemas con el esquema “promotor” detrás del modelo agroexportador peruano, tanto con respecto a las precarias condiciones laborales como por sus extendidos beneficios tributarios (no condicionados) de alto costo fiscal y dudoso impacto en los incentivos para la inversión e innovación en el sector. El propio MEF empezó a cuestionar un régimen de exoneraciones tributarias que se suponía era transitorio, diseñado como mecanismo de apoyo temporal a una “industria naciente”, pero que se había convertido en la práctica en un régimen permanente luego de dos décadas de vigencia.

A fines de 2020, y en pleno año de la pandemia durante el gobierno de transición de Francisco Sagasti, el sector agroexportador peruano enfrentó una de las mayores movilizaciones de trabajadores agrícolas en la historia reciente, con un lamentable saldo de dos trabajadores fallecidos y decenas de heridos en enfrentamientos con la policía. Los trabajadores agrícolas demandaban la derogación de la Ley 27360, y un aumento significativo de sus remuneraciones que habían estado estancadas durante la última década. En este contexto, el Congreso aprobó una nueva norma de promoción agraria (Ley 31110, vigente desde 2021) en la que se subió el salario mínimo agrícola mediante un bono no remunerativo equivalente al 30% de la remuneración mínima vital. En adición, las exoneraciones tributarias y de menor pago a la seguridad social se irían eliminando paulatinamente hasta el año 2028 para las grandes empresas y hasta 2030 para las pequeñas y medianas.

Al respecto, el sector agroexportador a través del gremio AGAP (y con amplio respaldo de CONFIEP) ha venido sosteniendo que la derogación de la Ley 27360 en 2021 significó una caída en el crecimiento agroexportador y la generación de empleos, y que se ha desalentado fuertemente la inversión en el sector, temas que aún están en discusión ya que las cifras sobre la dinámica exportadora entre 2022 y 2024 indican más bien que buena de parte de ésta se ha mantenido intacta después de la derogación de la Ley 27360.

Es en el contexto de esta discusión que se empiezan a generar crecientes presiones políticas para aprobar una “nueva ley agraria”, especialmente desde el nombramiento de Ángel Manero como ministro de Agricultura, quien ha impulsado esta idea desde el primer día de su nombramiento, y acompañado de una agresiva campaña de lobby de AGAP y CONFIEP en el Congreso, para aprobar una norma que restituya plenamente los beneficios tributarios de la Ley Chlimper. Ad portas de la aprobación de esta norma (conocida como Ley Chlimper 2.0.) por el Congreso y el Ejecutivo, es importante evaluar seriamente cuáles serán sus costos tributarios.

2. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL SECTOR AGRARIO EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Para poder evaluar el costo tributario de la Ley Chlimper 2.0 usaremos información del Cuadro A6 de <https://www.sunat.gov.pe/estadistica-sestudios/ingresos-recaudados.html> sobre Ingresos Tributarios mensuales recaudados por la SUNAT por sector económico para el periodo 2005 al 2024. En el siguiente gráfico se muestran los ingresos de los sectores agrario y construcción en dicho periodo.

Gráfico 1



4

La comparación con el sector construcción es interesante porque al inicio de la serie ambos sectores tenían un nivel de recaudación similar, pero durante las siguientes dos décadas se observa claramente el estancamiento en el sector agrario y el fuerte crecimiento en el sector construcción. En el año 2022, la recaudación para el sector construcción era casi cuatro veces la del sector agrario.

El gráfico también refleja el impacto de la nueva Ley 31110 para los años 2023 y 2024, cuando la tasa aplicable a la agroexportación sube de 15 a 20%, mostrando que la serie de recaudación agraria refleja mayormente los ingresos recaudados por impuesto a la renta del sector agroexportador acogido al régimen especial agrario.

3. PROYECTANDO LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

La serie de ingresos tributarios de SUNAT es mensual, lo cual permite construir una serie de tiempo más larga para hacer proyecciones hacia adelante, es decir, para la recaudación prevista para el periodo 2025 al 2035 en el que se aplicaría la Ley Chlimper 2.0. En el gráfico siguiente se presenta la evolución de la recaudación y de la base impositiva implícita en el sector agrario.

Gráfico 2



Para la recaudación mensual hemos también generado una serie de media móvil de 6 meses, que permite suavizarla y captar mejor sus tendencias de largo plazo. En base a la serie suavizada se estimó la base imponible (impuesto a la renta) en base al criterio del 15% hasta 2022 y de 20% para 2023 y 2024. La base imponible estimada es importante para poder proyectar el periodo 2025 a 2035 y aplicarle los criterios diferenciados entre la ley vigente 31110 y la Ley Chlimper 2.0 por aprobarse.

En el siguiente gráfico (panel izquierdo) se realizan tres proyecciones de la base imponible para el periodo 2025 a 2035, con tres escenarios: base, alto y bajo.

Gráfico 3



La proyección base toma la tendencia lineal de toda la serie mensual 2005 a 2024 y la proyectada al 2035. La proyección alta toma la tendencia para el periodo 2010 a 2024, y el escenario bajo para el periodo 2005 a 2020.

En los tres casos se espera que el sector agroexportador peruano siga creciendo en la próxima década y, por ende, que también sigan en crecimiento las utilidades de las empresas que sustentan la base imponible del impuesto a la renta. Este crecimiento previsto también está asociado a la expansión de la frontera agrícola en la costa por los proyectos Chavimochic III y Majes II, así como por la mayor demanda de frutas y hortalizas de Estados Unidos, Europa y China.

En el panel derecho del gráfico se muestra la comparación de recaudación tributaria esperada en la proyección de base con la Ley vigente 3110 (que sube a 29.5% de impuesto a la renta en 2028), versus la recaudación esperada de aprobarse la Ley Chlimper 2.0, que coloca la tasa de recaudación en 15% hasta el 2035. Lo mismo se puede hacer para los escenarios alto y bajo para obtener el diferencial de recaudación esperada.

Cuadro 1. Pérdida de recaudación por Ley Chlimper 2.0

	Bajo	Base	Alto
2025	1,031	1,188	1,347
2026	1,070	1,242	1,421
2027	1,108	1,297	1,495
2028	1,734	1,959	2,204
2029	1,795	2,038	2,306
2030	1,857	2,117	2,407
2031	1,919	2,196	2,508
2032	1,981	2,276	2,610
2033	2,042	2,355	2,711
2034	2,104	2,434	2,813
2035	2,166	2,513	2,914
Total	18,806	21,614	24,736

Fuente: Elaboración propia

La pérdida tributaria anual oscila entre S/ 18 806 y 24 736 millones, con un estimado de menor recaudación de S/ 21 614 millones para el escenario base tendencial. Cabe decir que el escenario bajo es compatible con el cálculo que hizo el MEF de una pérdida promedio de recaudación de unos S/ 1850 millones.

En resumen, la presente evaluación indica que los cálculos planteados originalmente por el MEF sobre potenciales pérdidas de recaudación (solo por impuesto a la renta, no estamos evaluando el menor pago a ESSALUD) de un promedio de S/ 1850 millones de soles anuales parecen razonables en un contexto de crecimiento moderado del sector agroexportador en la siguiente década. Este es un costo muy alto, que no se justifica frente al limitado efecto en promover la inversión en el sector. Como es una exoneración a resultados (utilidades), es un tipo de “incentivo no condicionado” (más parecido a una renta) que tendrá un bajo impacto en la inversión. Igualmente, es bastante conocido que lo que realmente limita la expansión agroexportadora es el acceso a tierras bajo riego en la costa, lo que solo puede ser superado si se llevan a la práctica los grandes proyectos de irrigación en cartera. Incluso, cabe argumentar que el Estado va a requerir de mayores recursos para invertir en este tipo de proyectos, además de otras urgentes necesidades. Nada de esto será posible de aprobarse la Ley Chlimper 2.0, que terminará engrosando los bolsillos de un pequeño grupo de grandes empresas sin mayor garantía de que eso termine en más inversión e innovación exportadora.

