

INCONSTITUCIONALIDAD Y ELUSIÓN: EL FRACASO DEL TEST DE NECESIDAD EN LA EXIGENCIA DE AUTOSUFICIENCIA AMAZÓNICA A LA LUZ DEL ESTÁNDAR BEPS

UNCONSTITUTIONALITY AND TAX AVOIDANCE: AMAZONIAN SELF-SUFFICIENCY REQUIREMENTS AND THE FAILURE OF THE NECESSITY TEST UNDER THE BEPS FRAMEWORK

Pierella Chipana Paz*

Columbia University

Renzo Mayor Mayor**

Pontificia Universidad Católica del Perú

The Amazon Regime, in its functional degeneration, has facilitated the erosion of the tax base; however, the imposition of a 100% territoriality requirement constitutes a disproportionate measure.

While the Bill seeks to address tax avoidance and the regressivity of tax expenditures, by demanding productive self-sufficiency in a region characterized by geographic isolation and infrastructural deficiencies –factors expressly acknowledged in the legislative initiative itself– the rule ultimately penalizes legitimate investment and deepens extra-regional economic disarticulation.

KEYWORDS: Amazon region; tax avoidance; tax incentives; territoriality; proportionality.

El Régimen de la Amazonía, en su degeneración funcional, ha facilitado la erosión de la base imponible; sin embargo, la imposición del criterio de territorialidad del 100% constituye una medida desproporcionada.

Si bien el Proyecto de Ley 12281/2025-CR pretende corregir la elusión y la regresividad del gasto tributario, al exigir una autosuficiencia productiva en una región caracterizada por el aislamiento geográfico y la precariedad de infraestructura –factores reconocidos en la propia iniciativa legislativa–, la norma termina penalizando la inversión legítima y profundizando la desarticulación económica extra zonal.

PALABRAS CLAVE: Régimen; Amazonía; elusión fiscal; principio de legalidad; exoneración tributaria.

* Abogada. Especialización en Derecho Corporativo y Financiero por Columbia University. Actualmente se desempeña en el área de Estrategia Tributaria de Alicorp. Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2950-5375>. Contacto: pchipana-paz@gmail.com

** Abogado. Segunda Especialidad en Derecho Procesal por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Jefe de Prácticas del curso Introducción a las Ciencias Jurídicas en la PUCP. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3310-3204>. Contacto: rkmayor@gmail.com

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 15 de diciembre de 2025, y aceptado por el mismo el 16 de junio de 2026.

I. INTRODUCCIÓN

A. Fundamento constitucional, teleología del régimen y planteamiento del problema estructural

El desarrollo del Perú ha sido históricamente asimétrico: mientras el crecimiento económico, la inversión pública y la institucionalidad del Estado se concentraban en la franja costera —con Lima como eje dominante—, la región de la selva quedaba progresivamente desplazada del proyecto nacional de desarrollo, pese a constituir la mayor extensión territorial del país¹. La selva fue marginada del diseño efectivo de la política pública, siendo concebida más como una reserva de recursos que como un actor económico integrado (Dourojeanni, 2009).

En ese vacío estructural, consecuencia directa de la matriz centralista del Estado peruano, surge el Régimen Tributario de Promoción de la Inversión en la Amazonía (en adelante, el Régimen), implementado por la Ley 27037² (en adelante, la Ley), a fin de la década de 1990, como una respuesta jurídica a un problema que es, esencialmente, político, territorial y social. La Ley materializa el mandato imperativo del artículo 69 de la Constitución Política del Perú (1993), que impone al Estado la obligación de promover el desarrollo sostenible de la región selva. Su lógica no es fiscalista; sino extrafiscal, ya que busca inducir inversión donde la falla de mercado se ve agravada por la inacción estatal (García Novoa, 2012, pp. 77-110). Como ha señalado el Tribunal Constitucional, este trato diferenciado no vulnera la igualdad, sino que constituye una medida de acción afirmativa necesaria para corregir desigualdades materiales profundas (STC 00042-2004-AI/TC); validando que el tributo puede utilizarse como herramienta de regulación económica y social (Villegas, 2002, pp. 139-204; García Novoa, 2012, pp. 77-110).

Sin embargo, la distancia entre el diseño normativo del Régimen y sus resultados en la práctica es evidente. Lo que fue concebido como un instrumento de desarrollo territorial ha terminado, en múltiples casos, por facilitar estructuras empresariales carentes de sustancia económica real y esquemas de planificación fiscal agresiva que desnaturalizan su finalidad original.

En este contexto, la presentación del Proyecto de Ley 12281/2025-CR³ (en adelante, el Proyecto), que busca elevar el requisito de territorialidad del 70% al 100% para beneficiarse del Régimen, no debe leerse como una simple corrección técnica, sino como la evidencia final del agotamiento del Régimen y la confesión tácita de la incapacidad estatal para fiscalizarlo. Si bien la propuesta legislativa pretende evitar los usos elusivos del Régimen mediante la rigidez absoluta, el presente artículo sostiene que su enfoque es equivocado. El desafío no consiste en debatir porcentajes (70% c. 100%), sino en reformar la política de incentivos atacando la causa estructural del problema: la persistencia de un centralismo disfuncional y la obsolescencia del control basado únicamente en la geografía.

B. Delimitación dogmática y alcance del Régimen: el diseño híbrido de los incentivos

El artículo 11 de la Ley configuró un sistema complejo de beneficios tributarios: tasas reducidas del impuesto a la renta (en adelante, IR); exoneración del impuesto general a las ventas (en adelante, IGV); y del impuesto selectivo al consumo, los que se sujetaron a un estricto criterio de territorialidad como condición habilitante del incentivo. El umbral territorial del 70% opera como una condición habilitante transversal para el acceso al conjunto de beneficios previstos por la Ley, aun cuando su concreción normativa y su intensidad puedan variar según el tipo de tributo, actividad o supuesto regulado.

Tabla 1: Territorio de la Amazonía según la Ley 27037

Departamento	Alcance
Amazonas	- Todo el territorio.
Ayacucho	- Distritos de Sivia, Ayahuanco y Llochegua de la provincia de Huanta - Distritos de Ayna, San Miguel y Santa Rosa de la provincia de La Mar
Cajamarca	- Provincia de Jaén - Provincia de San Ignacio
Cusco	- Distrito de Yanatile de la provincia de Calca - Provincia de La Convención - Distrito de Kosñipata de la provincia de Paucartambo - Distritos de Camanti y Marcapata de la provincia de Quispicanchis

¹ Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2024), la selva representa aproximadamente el 60.3% del territorio peruano.

² Ley publicada el 30 de diciembre de 1998.

³ Proyecto de Ley de fecha 2 de setiembre del 2025.

Departamento	Alcance
Huancavelica	- Distritos de Huachocolpa y Tintay Puncu de la provincia de Tayacaja
Huánuco	- Provincia de Leoncio Prado - Provincia de Puerto Inca - Provincia de Marañón - Provincia de Pachitea - Distrito de Monzón de la provincia de Huamalíes. - Distritos de Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao, Huánuco, Amarilis y Pillco Marca de la provincia de Huánuco - Distritos de Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo
Junín	- Provincia de Chanchamayo - Provincia de Satipo
La Libertad	- Distrito de Ongón de la provincia de Pataz
Loreto	- Caso particular, con salvedades ⁴
Madre de Dios	- Todo el territorio
Pasco	- Provincia de Oxapampa
Piura	- Distrito de Carmen de la Frontera de la provincia de Huancabamba
Puno	- Distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y San Gabán de la provincia de Carabaya. Distritos de San Juan del Oro, Limbani, Yanahuaya, Phara, Alto Inambari, Sandia y Patambuco de la provincia de Sandia
San Martín	- Todo el territorio
Ucayali	- Todo el territorio

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 27037 (1998).

Este diseño híbrido respondió a una lógica pragmática: garantizar que la actividad generadora de renta se desarrollara en la Amazonía sin imponer condiciones económicamente inviables. El legislador de 1998 comprendió que exigir una cadena de valor íntegramente localizada en la región no era realista, dada la ausencia estructural de industrias de soporte, provisión de maquinaria y servicios especializados.

Bajo esta perspectiva dogmática, el reconocimiento del margen restante para operaciones extrazonales no constituyó una laguna técnica, sino una válvula de escape funcional indispensable. Jurídicamente, esta disposición valida la teoría de la unidad económica de la empresa: reconoce que, aunque el centro de imputación de rentas y la generación de valor sustancial deben radicar en la Amazonía, el contribuyente necesita interactuar con otros actores y mercados nacionales para la adquisición de bienes, logística y comercialización final. En consecuencia, el diseño original del incentivo no perseguía el aislamiento, sino su integración competitiva.

No obstante, la debilidad del diseño residió precisamente en la confianza depositada en un control puramente locativo (la regla 70/30), prescindiendo de la verificación material de la sustancia económica de la inversión. Al enfocarse solo en la presencia física de activos, el legislador no previó que el cum-

plimiento formal del umbral dejaría una ventana abierta para estructuras que, aunque legalmente válidas, carecían de verdadera actividad económica en la zona, transformando el Régimen, de un promotor de desarrollo regional, en un instrumento de erosión de la base imponible nacional mediante la explotación de asimetrías regulatorias.

C. La patología del sistema: el fenómeno del ‘fraude a la ley’

Pese a las intenciones del legislador, la realidad demostró la insuficiencia de controles materiales por parte de la administración tributaria para verificar la sustancia económica de las operaciones amparadas en el Régimen. Este fenómeno no puede interpretarse como un desvío marginal, sino como una consecuencia previsible del propio diseño normativo adoptado. La brecha persistente entre forma jurídica y realidad económica permitió la proliferación de esquemas de planificación fiscal agresiva que instrumentalizaron el Régimen mediante las denominadas ‘sociedades vehículo’, constituidas con el único propósito de cumplir formalmente el umbral del 70%, usualmente a través de la asignación de activos nominales a la Amazonía, mientras que la dirección efectiva del negocio, la toma de decisiones estratégicas y el mercado relevante operaban, en numerosos casos, desde Lima u otras jurisdicciones fuera de la Amazonía.

⁴ El departamento de Loreto mantiene un estatus normativo particular: si bien conserva plenamente las tasas reducidas del IR, sustituyó los beneficios del IGV y reintegro tributario por un esquema de transferencia directas vía fideicomiso, conforme a la Ley 30897.

Este comportamiento encuadra, a nuestro juicio, en los supuestos abordados por el proyecto denominado Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (en adelante, BEPS) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE), que lo identifica como parte de las denominadas prácticas fiscales perniciosas. Tales esquemas no solo erosionaron la base imponible nacional, sino que además frustraron la finalidad esencial del Régimen, al desviar recursos hacia estructuras carentes de sustancia económica efectiva en la región, reduciendo artificialmente la carga tributaria sin generar valor productivo local ni dinamismo territorial. El problema, por tanto, no fue coyuntural.

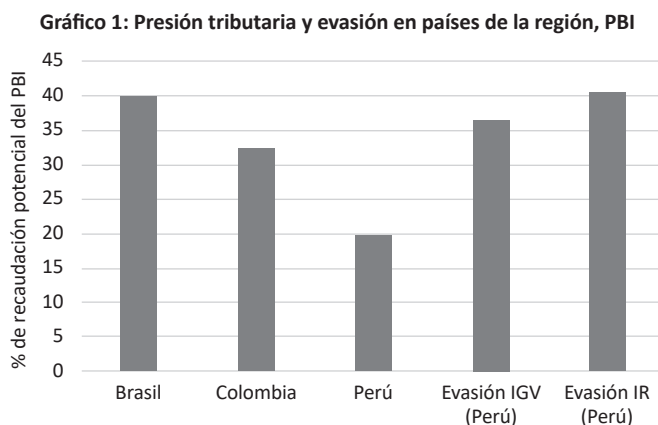
Este fenómeno de captura fiscal puso en evidencia la incapacidad operativa del Estado central para acompañar, supervisar y controlar de manera eficaz sus propias políticas de fomento. La administración tributaria careció de herramientas normativas suficientes y de un respaldo jurisprudencial sólido —como se evidenciaría posteriormente en la práctica administrativa y jurisdiccional— para exigir una correspondencia real entre la forma societaria adoptada y la actividad económica efectivamente desarrollada. En consecuencia, el fracaso del Régimen, en su dimensión fiscalizadora, no solo ocasionó un perjuicio cuantificable a la recaudación, sino que además se convirtió en una expresión estructural de la debilidad institucional del centralismo para gestionar políticas de desarrollo regional complejas, demostrando la obsolescencia del modelo de control locativo adoptado por la Ley y transformando un instrumento promocional en un mecanismo funcional a prácticas elusivas.

D. Justificación fiscal y planteamiento del problema

Desde la óptica del legislador, la reforma resulta impostergable debido a la ineficiencia estructural del gasto tributario y a la baja presión fiscal del país en comparación con sus pares regionales. La Exposición de Motivos del Proyecto se sustenta en el Marco Macroeconómico Multianual 2024-2025, señalando que los actuales beneficios tributarios presentan rasgos regresivos: históricamente, el 13% de las empresas concentra el 70% de los recursos públicos destinados a este incentivo, lo que evidencia una captación del beneficio por parte de grandes contribuyentes sin el retorno social esperado (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2024).

La justificación estatal enfatiza, además, una brecha recaudatoria significativa. Mientras países vecinos con soberanía amazónica, como Brasil y Colombia, registran una presión tributaria cercana al 40.0% y 32.3% del Producto Bruto Interno (en adelante, PBI), respectivamente, el Perú apenas alcanza el 19.7%. El legislador atribuye esta disparidad a elevados niveles de evasión y elusión, citando estimaciones oficiales que sitúan el incumplimiento del IGV en 36.5% y del IR en 40.5% de la recaudación potencial (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT], 2023).

Dichos porcentajes de incumplimiento se ilustran en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia a partir de SUNAT (2023)

Mientras Brasil y Colombia exhiben niveles elevados de presión tributaria, el Perú presenta una recaudación significativamente menor, fenómeno que coexiste con altos niveles de evasión en el IGV y en el IR, lo que explica en buena parte la brecha estructural en ingresos fiscales (SUNAT, 2023).

Bajo esta lógica, el planteamiento del problema desde la perspectiva del Proyecto sostiene que la flexibilidad territorial vigente (regla 70/30) opera como un foco estructural de erosión de la base imponible. En consecuencia, la propuesta de modificar el artículo 11.2 de la Ley, para exigir que

el 100% de los activos y actividades se realicen dentro de la Amazonía no se formula únicamente como una medida de control, sino como un requisito para ‘garantizar la competitividad’ y asegurar que la renuncia fiscal del Estado se traduzca efectivamente en inversión local.

No obstante, el problema jurídico y económico que identifica el presente artículo es que la solución propuesta –la territorialidad absoluta– ignora las causas estructurales de la falta de competitividad de la Amazonía, las cuales radican en la falla de infraestructura, no en el porcentaje de activos.

La hipótesis central que guía este análisis es la siguiente: el Régimen, en su degeneración funcional, ha facilitado la erosión de la base imponible; sin embargo, la imposición del criterio de territorialidad del 100% constituye una medida desproporcionada. Si bien el Proyecto pretende corregir la elusión y la regresividad del gasto tributario, al exigir una autosuficiencia productiva en una región caracterizada por el aislamiento geográfico y la precariedad de infraestructura –factores reconocidos en la propia iniciativa legislativa–, la norma termina penalizando la inversión legítima y profundizando la desarticulación económica extra zonal.

II. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE LA DIALÉCTICA TERRITORIAL

A. Metodología

La investigación adopta un enfoque de análisis económico del derecho (en adelante, AED), articulado con herramientas de la dogmática constitucional y tributaria. Dicho enfoque no se emplea con fines descriptivos, sino como criterio de evaluación de eficiencia normativa, orientado a contrastar la racionalidad económica del diseño legal con sus efectos institucionales observables. El umbral del 70% previsto en el diseño original del Régimen es examinado a partir de la Teoría de los Costos de Transacción de Ronald Coase⁵ (1937) y de los aportes de la Organización Industrial (Tirole, 1988, pp. 45-87), con el propósito de evaluar si dicha exigencia respondía a restricciones económicas reales –como los costos operativos en

la Amazonía, la estructura de los mercados y las asimetrías de información– o si, por el contrario, terminaba favoreciendo construcciones jurídicas meramente formales.

Por otro lado, la propuesta de elevar el umbral al 100% es analizada a la luz del test de proporcionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional peruano, a fin de determinar si la medida resulta constitucionalmente idónea, necesaria y razonable frente a las distorsiones identificadas en el Régimen vigente. Este examen no se limita a una lectura abstracta de los derechos comprometidos, sino que incorpora una valoración material de los efectos económicos de la norma y de sus impactos territoriales previsibles.

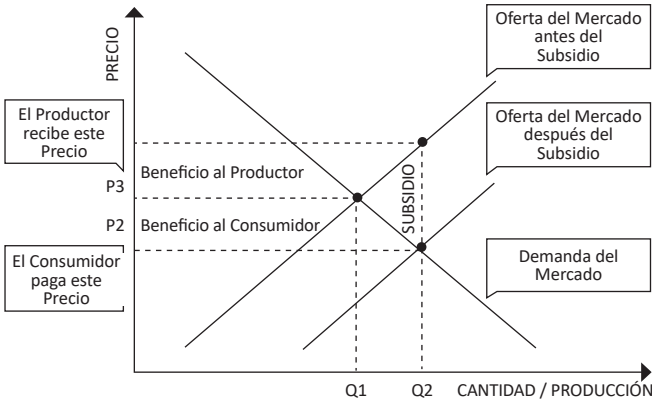
El análisis se completa con la revisión de la Casación 1413-2011-LIMA y de los estándares internacionales aplicables a regímenes fiscales preferenciales, en particular la acción 5 del plan BEPS de la OCDE, con el objetivo de situar la discusión nacional dentro de un marco comparado más amplio sobre prácticas fiscales perniciosas y sobre los límites legítimos a los incentivos tributarios.

B. AED: costos de transacción y la frontera organizacional

Para evaluar la racionalidad económica del cambio normativo propuesto, resulta indispensable examinar la realidad logística de la Amazonía bajo el prisma de la Teoría de los Costos de Transacción. En este marco, la referencia central es Ronald H. Coase, quien, en su obra seminal *The Nature of the Firm* (1937) y, posteriormente, en *The Problem of Social Cost* (1960), demostró que la estructura interna y los límites de una empresa dependen de los costos asociados al uso del mecanismo de mercado. En suma, Coase sostuvo que los agentes económicos organizan sus actividades de tal manera que minimizan los costos de transacción, cuando dichos costos son elevados –por ejemplo, debido a restricciones logísticas o de infraestructura– determinadas actividades pueden perder competitividad o incluso dejar de ser viables. Desde esta perspectiva, los incentivos tributarios pueden actuar como mecanismos institucionales que compensan parcialmente esas desventajas estructurales.

⁵ Ronald Coase fue un economista británico ganador del premio Nobel de Economía en el año 1991.

Gráfico 2: Mecanismo de transmisión del incentivo tributario como subsidio indirecto



Fuente: Elaboración propia a partir de Mankiw (2021).

La exoneración actúa como un subsidio a la oferta, desplazando la curva (Q_1 a Q_2). Este diferencial compensa los sobrecostos logísticos estructurales: el productor obtiene un margen mayor (P_3) para cubrir la ineficiencia regional, manteniendo un precio competitivo (P_2) y evitando la inviabilidad operativa.

El mecanismo ilustrado en el gráfico 2 valida la causalidad del beneficio: la exoneración no constituye un privilegio indebido, sino una medida de nivelación competitiva. El gasto tributario del Estado no genera una ganancia extraordinaria para el privado, sino que reestablece la neutralidad económica, permitiendo que la inversión subsista (Q_2) en donde las asimetrías de infraestructura (P_3) hubieran confiscado la rentabilidad del proyecto.

Esta lógica jurídica va en línea con la eficiencia económica postulada por Coase: los agentes racionales buscan minimizar las fricciones transaccionales. Cuando los costos de transacción (búsqueda, negociación, transporte y ejecución) en una geografía aislada se tornan prohibitivos, el mercado falla en asignar recursos eficientemente. En este contexto, el diseño original del Régimen (umbral 70/30) no

fue una arbitrariedad legislativa, sino una solución institucional eficiente. La norma reconocía tácitamente que, debido a los sobrecostos estructurales de la selva, la ‘frontera organizacional’ amazónica requiere flexibilidad para integrarse con mercados de menores costos de transacción para ser viable, evitando así el aislamiento económico que condenaría al fracaso cualquier iniciativa de inversión.

1. Evidencia empírica de la fricción transaccional

En el caso de la Amazonía, los costos de transacción no son teóricos; son barreras físicas cuantificables. La investigación del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana proporciona evidencia decisiva mediante la estimación de funciones de costo de transporte fluvial. A efectos de acreditar la disparidad logística, el siguiente cuadro desglosa los componentes del costo de transporte: el factor (α), que refleja los costos fijos de acceso al mercado; y el factor (β), que cuantifica los costos logísticos asociados a la distancia. Esta evidencia técnica desvirtúa la presunción de homogeneidad territorial:

Tabla 2: Heterogeneidad de Costos Logísticos en Cuencas Amazónicas

Cuencas fluviales de la selva ⁶	Función de costo (\$/ton)	Interpretación económica	Interpretación tributaria
Río Amazonas	$\$y = 64.6 + 0.29(x)\$$	Fricción moderada: el bajo costo marginal ($\beta = 0.29$) permite economías de escala y facilita transacciones de mayor volumen.	Los costos logísticos marginales son relativamente bajos; por ende, el cumplimiento territorial resulta viable y el incentivo tributario puede traducirse en inversión real y expansión productiva.
Río Momón	$\$y = 83.1 + 1.21(x)\$$	Fricción severa: la pendiente elevada ($\beta = 1.21$) cuadruplica el costo respecto del eje principal, haciendo ineficiente el comercio de larga distancia.	Los costos logísticos marginales son elevados; por ende, el Régimen actúa como una barrera indirecta de acceso. Las empresas quedan excluidas no por incumplimiento fiscal, sino por inviabilidad económica.

⁶ Las cuencas fluviales representan cuatro escenarios distintos a fin de demostrar que la aplicación uniforme de la norma genera efectos asimétricos.

Cuencas fluviales de la selva ⁶	Función de costo (\$/ton)	Interpretación económica	Interpretación tributaria
Río Tigre	$\$y = -383.4 + 1.30(x)\$$ ⁷	Falla de mercado: los costos marginales son prohibitivos ($\beta = 1.30\$$), por lo que operar exclusivamente en esta cuenca sin soporte externo resulta inviable.	Los costos logísticos marginales son prohibitivos; por ende, el beneficio tributario es materialmente inaccesible y la presión fiscal efectiva se incrementa en lugar de aliviarse.
Río Napo	$\$y = 174.5 + 0.29(x)\$$	Barrera de entrada: el alto intercepto ($\alpha = 174.5\$$) refleja barreras de entrada estructurales.	Los costos iniciales muy altos favorecen la concentración empresarial e impiden la entrada de pequeños operadores que no pueden absorber dichos costos fijos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto de la Amazonía Peruana (2018).

La disparidad de funciones evidencia barreras estructurales de acceso que justifican, bajo criterios de razonabilidad, un tratamiento fiscal diferenciado (IIAP, 2018; García Novoa, 2012, pp. 79-90).

La lectura de los coeficientes revela una distorsión severa en la competitividad territorial. Mientras que el eje troncal del río Amazonas presenta una pendiente (β) de 0.29, permitiendo economías de escala similares al transporte marítimo, los afluentes periféricos como el río Tigre exhiben una pendiente de 1.30, lo que implica que el costo marginal de transporte se cuadruplica debido a la sinuosidad y falta de calado.

Jurídicamente, esto evidencia que la fricción logística no es uniforme. El alto intercepto (α) en cuencas como el Napo confirma la existencia de barreras de entrada estructurales reflejadas en elevados costos fijos operativos que dificultan el ingreso y permanencia en el mercado. En consecuencia, la exigencia de una territorialidad del 100% ignora esta disparidad: obligar a una empresa situada en una cuenca de alta fricción (β alto) a ser logísticamente autosuficiente equivale a condenarla a la inviabilidad económica, vulnerando el principio de igualdad material al aplicar una regla uniforme a realidades operativas diametralmente opuestas.

2. La racionalidad del umbral 70/30: internalización de externalidades

La evidencia confirma que una política de territorialidad absoluta (100%) es incompatible con la estructura de costos real. Desde la óptica de Coase (1960), la insuficiencia de infraestructura pública –carreteras, puertos funcionales– incrementa significativamente los costos de transacción que enfrentan los agentes económicos de la Amazonía. Esta situación obliga a las empresas a asumir so-

brecostos derivados de limitaciones estructurales ajenas a su control, afectando su competitividad y capacidad de inversión.

El umbral 70/30 funciona como un mecanismo de compensación institucional:

- El 70% (anclaje): asegura que la generación de valor sustancial y la inversión en activos fijos ocurran en la zona (beneficio local).
- El 30% (válvula de Eficiencia): permite a la empresa ‘eludir’ fricción logística excesiva para actividades finales (comercialización, gestión financiera), ubicándolas en zonas de menores costos de transacción).

Al eliminar este margen y exigir el 100%, el Proyecto obliga a la empresa a internalizar la totalidad de la ineficiencia logística regional. Esto equivale a trasladar al sector privado el costo íntegro de la falla del Estado.

La persistencia de proyectos fallidos como la Hidrovía Amazónica (MEF, 2024) confirma que la externalidad negativa no ha sido resuelta. Por tanto, retirar el mecanismo de compensación (el margen del 30% y los beneficios fiscales) antes de corregir la falla estructural (infraestructura) constituye un error de política económica que resultará en una contracción de la oferta formal y un aumento de precios, desvirtuando el propósito constitucional de desarrollo de la región.

C. Situación jurisprudencial del Régimen y el tránsito del vicio formal a la inconstitucionalidad material

1. Situación jurisprudencial del Régimen

La crisis del diseño normativo del Régimen se hizo evidente al dictarse el Reglamento de las disposi-

⁷ La variable negativa no implica la existencia de costos negativos. Para efectos del análisis, el parámetro relevante es β (1.30), que refleja el elevado costo logístico asociado a la distancia.

ciones tributarias de la Ley⁸, donde se introdujo una territorialidad absoluta *de facto* al exigir, para determinados sectores, que no existiera producción fuera de la Amazonía. Inevitablemente, esto desborda el marco legal de la Ley cuyo alcance le permitía un margen de operaciones externas del 30% al contribuyente.

Esta precisión reglamentaria no fue una mera precisión técnica, sino una alteración normativa del contenido esencial del beneficio tributario previsto en la Ley. Afortunadamente, la Corte Suprema frenó esta extralimitación y en la Casación 1413-2011-LIMA, optó por salvaguardar el principio de jerarquía normativa para resolver este conflicto (Salazar & Hernández, 2020).

Esta sentencia reafirmó que la potestad reglamentaria no puede alterar el contenido de la ley (sea de manera aditiva o restrictiva) y restableció la legalidad formal del Régimen al descartar la introducción de la territorialidad absoluta (Casación 1413-2011-LIMA 2013). A pesar de ello, la Autoridad Administrativa aprobó el Informe 26-2012, que asumió la posición de la territorialidad absoluta del Reglamento, y este sirvió de base a diversas fiscalizaciones por parte de esta autoridad (Salazar y Hernández, 2020).

Una de las decisiones administrativas amparadas en este criterio ilegal fue revisada por la Corte Suprema en la Sentencia en Apelación 1915-2017-LIMA. Allí, se pudo advertir que, además de la transgresión de las disposiciones reglamentarias, la Ley permite que al menos el 30% de los activos y/o producción del contribuyente sean llevados fuera de la Amazonía, así como, esta situación reglamentaria impone una diferenciación injustificada y no prevista en la Ley para el transporte de carga (2018).

En adición a lo anterior, la SUNAT precisó esta situación en el Informe 27-2014-SUNAT/4B0000, que el servicio de transporte debía considerarse 'íntegro' si se iniciaba y concluía en la Amazonía, al margen de la ruta efectiva (2014). Esta precisión, si bien reveló un reconocimiento implícito del exceso, fue insuficiente: un criterio administrativo no puede subsanar un vicio de jerarquía normativa ni convalidar una restricción carente de base legal.

Tal como podemos observar, el control de la legalidad de las disposiciones reglamentarias se ha realizado desde una óptica formal y si bien se ha blindado la proporción 70/30, se ha postergado el examen de su racionalidad económica. Es decir, el problema de fondo, sobre la finalidad del Régimen, continúa sin ser explorado.

2. El tránsito del vicio formal a la inconstitucionalidad material

Considerando lo anterior, parecería que el Poder Judicial trasladó implícitamente al Poder Legislativo la solución a este problema. En ese contexto, el Proyecto debe considerarse como un cambio hacia otro escenario: se sustituye el problema del ámbito de control de la legalidad administrativa por el control de la constitucionalidad de la ley y, con ello, el conflicto muta de ilegalidad formal a inconstitucionalidad material.

De esta manera, es pertinente recordar que, el principio de reserva de ley garantiza que los tributos sean creados por los órganos depositarios de la voluntad general (Bravo Cucci, 2009, p. 123). Esto se debe a que, aquellas personas que se benefician de la protección de los gobiernos deben sostenerlo con su patrimonio, pero debe ser con su propio consentimiento (Spisso, 2011, p. 250).

Sin embargo, al momento de decidir algún aspecto tributario, se debe observar los principios constitucionales que lo delimitan, por lo que, la regla de la territorialidad absoluta (100%) queda al escrutinio de la razonabilidad, igualdad y capacidad contributiva. Aquí es donde emerge el problema sustantivo: el Proyecto transfigura un defecto de validez formal en un defecto de validez material.

Nos explicamos, la arbitrariedad no se refiere únicamente a los actos en contra de la ley, sino también, a cualquier acto contrario a los derechos fundamentales que guían los principios constitucionales sobre garantías individuales. Es decir, la arbitrariedad ahora se relaciona con la ilegitimidad, por lo que, pueden existir actos legales, pero arbitrarios. (Sagüés, 1979, p. 98)

Es así como la discusión del Proyecto que se produzca en el Congreso de la República que niegue o desconozca estos principios, repuntaría en que automáticamente se dicte una ley arbitraria. Aquí es donde emerge el problema sustantivo, pues la nueva exigencia de territorialidad absoluta, aún cuando tenga rango de ley, debe superar el test de proporcionalidad para evitar que se dicte una ley confiscatoria, especialmente en contextos de desventaja estructural.

El impacto fiscal acumulativo de este nuevo esquema contenido en el Proyecto es determinante. El Régimen original articulaba un equilibrio compensatorio: plena imposición al consumo (IGV 18%) atemperada por una tasa reducida del IR (5% o 10%) condicionada a la proporción de 70/30.

⁸ Nos referimos al Decreto Supremo 103-99-EF, Reglamento de las Disposiciones Tributarias contenidas en la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión de la Amazonía.

El Proyecto rompe ese balance: El incumplimiento del 100% –frecuentemente inevitable por imperativos operacionales– expulsa al contribuyente al régimen general (IR 29.5%), sumado a la plena tributación indirecta. Se configura así una sobrecarga fiscal estructural que mina la competitividad regional y vulnera los principios de capacidad contributiva y no confiscatoriedad.

En suma, el tránsito de la restricción desde el Reglamento a la Ley no depura el vicio, sino que lo radicaliza: de una ilegalidad formal se pasa a una inconstitucionalidad material. El Régimen, concebido como herramienta de desarrollo, queda desnaturalizado y opera como una trampa fiscal de doble carga que castiga la actividad económica real en la Amazonía.

III. LA SEGMENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL Y LA FRAGMENTACIÓN CORPORATIVA

A. El modelo 'Loreto' y la evidencia de su fracaso

El régimen implementado en el departamento de Loreto mediante la Ley 30897, que entró en vigencia el 1 de enero del 2019, trasciende la condición de antecedente normativo para erigirse como un verdadero contraste institucional. Al sustituir la histórica exoneración del IGV y el reintegro tributario por la constitución de un fideicomiso de administración y pagos, el legislador asumió una premisa de política pública clara: que el Estado sería un agente más eficiente que el sector privado en la asignación de recursos, reemplazando el incentivo disperso (gasto tributario) por inversión focalizada (gasto público directo).

No obstante, la evidencia empírica disponible hasta el año 2025 desmiente esta premisa. Los informes de control institucional revelan que el fideicomiso de Loreto enfrenta serias deficiencias de ejecución presupuestal y falencias de gobernanza. A pesar de contar con transferencias anuales garantizadas que, tras las incorporaciones normativas recientes (Plan de Cierre de Brechas), superan en conjunto los S/. 400 millones anuales, la región mantiene un bajo nivel de ejecución física y obras paralizadas. La rigidez administrativa impuesta por el propio diseño legal del fideicomiso ha derivado en que la abundancia de recursos financieros conviva paradójicamente con la carencia de servicios públicos, revelando una profunda desconexión entre la disponibilidad de caja fiscal y el impacto social real.

Esta constatación hace particularmente problemática la orientación del Proyecto. El Estado propone suprimir los incentivos al sector privado para migrar hacia un modelo de administración pública cuya ineficacia en Loreto ya ha sido empíricamente demostrada. Se configura así una incoherencia sistémica: se abandona el gasto tributario donde persisten fallas institucionales no resueltas y se impone una lógica estatal centralizada que no ha probado ser superior en términos de resultados.

En lugar de corregir los defectos estructurales de dicho modelo, el Proyecto opta por extender implícitamente su filosofía a territorios donde aún existe inversión privada operativa, pero imponiendo la exigencia de territorialidad absoluta. El mensaje es contradictorio: el Estado afirma confiar en la inversión directa, pero traslada simultáneamente al sector privado restricciones de cumplimiento materialmente imposible.

B. La incoherencia sistémica del Proyecto

El Proyecto no solo introduce una modificación operativa, sino que instituye una fractura dogmática en la política fiscal. Al mantener la coexistencia de dos modelos antagónicos para una misma realidad geográfica y socioeconómica (la Amazonía): por un lado, valida el modelo Loreto (gasto público directo), asumiendo que el Estado es el agente más eficiente para cerrar brechas mediante la inversión centralizada de recursos recaudados; y por el otro, propone para el resto de la Amazonía un Modelo de gasto tributario hiper restringido, donde confía en el privado pero lo ata de manos con condiciones de pureza territorial (100%) que son materialmente, a nuestro parecer, incumplibles.

Esta dualidad no es inocua; genera una asimetría regulatoria insostenible que subvierte el principio de neutralidad impositiva. Al imponer castigos de rigidez extrema en una jurisdicción (el Proyecto del 100%) mientras se consolida un modelo de gestión presupuestal en Loreto, el Estado crea incentivos perversos para el arbitraje regulatorio. Los agentes económicos racionales dejarán de tomar decisiones de localización basadas en ventajas comparativas reales (logística, recursos naturales, capital humano) para basarlas exclusivamente en el 'shopping de regímenes'⁹, es decir en la búsqueda estratégica del marco normativo y tributario más favorable, con independencia de la localización efectiva de la actividad económica (Devereux & Griffith, 1998, pp. 335-367; OECD, 2015, pp. 1-54).

⁹ La OCDE define el fenómeno como la utilización estratégica de diferencias normativas entre jurisdicciones para obtener ventajas fiscales no alineadas con la sustancia económica de la actividad. Esta práctica –conocida como *regime o treaty shopping*– es precisamente la que la Acción 5 del Plan BEPS busca contrarrestar, al condicionar el acceso a los regímenes preferenciales a la existencia de actividad sustancial en la jurisdicción que otorga el beneficio (OECD, 2015, pp. 1-54).

En consecuencia, el Proyecto distorsiona gravemente la eficiencia asignativa de los recursos. En lugar de promover la competitividad, se alienta una migración corporativa artificial y una competencia desleal entre regiones, donde el éxito empresarial dependerá de la capacidad para evitar la elevada carga tributaria general o las restricciones administrativas excesivas, antes que en el desempeño económico real. Esto debilita la predictibilidad del ordenamiento jurídico nacional y fragmenta el principio de igualdad ante las cargas públicas, transformando la política de desarrollo amazónico en un esquema normativo incoherente, carente de una visión integral de Estado.

C. Presión fiscal efectiva desproporcionada: la trampa de la doble carga

El requisito del 100% de exclusividad genera una sobrecarga fiscal inadvertida. Ante la vulneración de dicho requisito, el contribuyente quedaría sujeto a la tasa plena sobre la renta (IR 29.5%) y la tributación plena al consumo (IGV 18%). Este salto aniquilaría la competitividad regional, vulnerando los principios constitucionales de capacidad contributiva y no confiscatoriedad.

El verdadero perjuicio reside en que el Proyecto convierte la compensación fiscal en una trampa punitiva. El incremento súbito de la carga fiscal total por la eliminación del beneficio del IR equivale, en términos económicos, a penalizar una inversión cuya baja rentabilidad ya está dada por los altos costos estructurales impuestos por el Estado. La medida es regresiva y desincentiva la formalidad regional.

Esta mecánica binaria de cumplimiento ('todo o nada') despoja al sistema tributario de toda racionalidad sancionadora. Un incumplimiento marginal —por ejemplo, mantener el 99% de activos en la zona y un 1% fuera por necesidad logística— detona la pérdida total del beneficio, elevando la Tasa Efectiva de Tributación a niveles que pueden superar la utilidad operativa real. Jurídicamente, esto transforma el tributo en una herramienta de expropiación indirecta, pues el Estado termina apropiándose de una renta que la empresa no ha generado por eficiencia comercial, sino que intentaba preservar ante la hostilidad del entorno geográfico.

IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y DOGMÁTICA TRIBUTARIA

A. Principio de legalidad y el derecho intertemporal: la ruptura de la confianza legítima

La seguridad jurídico-tributaria se puede entender como una norma-principio que exige que los po-

deres legislativo, ejecutivo y judicial adopten comportamientos que contribuyan a la generación de un estado de confiabilidad, calculabilidad jurídica, apoyado en su elevada cognoscibilidad, a través del control jurídico-racional de los argumentos que fundamentan sus decisiones (Ávila, 2012, p. 243). En ese sentido, el Proyecto colisiona frontalmente con este principio al no contribuir a esta situación.

El cambio abrupto del escenario fiscal en la Amazonía que eleva los requerimientos para gozar del incentivo del Régimen del 70% al 100% sin establecer un esquema de transacción adecuado amenaza con vaciar de contenido económico las inversiones realizadas por los contribuyentes. Así, al impactar inevitable y abruptamente en su patrimonio, no solo atenta contra la seguridad jurídica, sino que configurara una expropiación indirecta o expropiación regulatoria (Expediente 00239-2010-PA/TC, 2012, fundamento 30).

Esta acción no solo es jurídicamente cuestionable, sino que da cuenta de la debilidad institucional del Estado y merma la confianza de los contribuyentes. El costo real de esta inestabilidad normativa repercute en las futuras inversiones. No se debe olvidar que los agentes económicos también internalizan la credibilidad regulatoria y al demostrar que el incentivo fiscal puede ser alterado radicalmente con facilidad o afán recaudatorio, el Estado destruye la señal de confianza necesaria para el desarrollo de la selva y fomenta la huida de dichos capitales, perpetuando el ciclo de subdesarrollo que la Ley buscaba romper.

B. El test de proporcionalidad

Ahora bien, para determinar la validez constitucional de la exigencia de autosuficiencia productiva en el marco del Régimen someteremos el Proyecto al test de proporcionalidad. Así, se podría sostener que la intervención legislativa persigue un fin constitucionalmente legítimo al garantizar el acceso a los incentivos tributarios en igualdad de condiciones a aquellas personas que se encuentren dentro del área de influencia del Proyecto, pero los medios empleados devienen en inconstitucionales por su excesiva rigidez y, fundamentalmente, por no superar el juicio de necesidad. Es decir, se intenta garantizar el principio de igualdad.

1. Examen de idoneidad: el fin no justifica el medio

Una vez identificada la finalidad del Proyecto y el principio que se intenta optimizar, el examen de idoneidad exige que la injerencia que se realice sea óptima para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo (Expediente 0045-2004-PI/

TC, fundamentos 63 y 65). Entonces, se podría sostener que el Proyecto es idóneo al exigir que el 100% de los activos y actividades estén en la Amazonía para acceder al beneficio y que el IR de 5% se extienda al transporte fluvial. De esta manera, al asumir una posición de territorialidad absoluta se logra fomentar el objetivo constitucionalmente legítimo de igualdad en el acceso a los beneficios tributarios. Sin embargo, la idoneidad no basta; la medida debe ser la estrictamente indispensable.

2. Examen de necesidad: la existencia de alternativas menos gravosas (el estándar BEPS)

El examen de necesidad exige que no exista otro medio alternativo que, siendo igualmente idóneo para alcanzar el fin constitucional perseguido, resulte menos restrictivo del derecho fundamental afectado (Tribunal Constitucional, 2005b, fundamento 65). En este caso, el Proyecto no supera dicho escrutinio, pues el Estado contaba con una alternativa técnica superior y menos lesiva: la adopción de los estándares previstos en la acción 5 del plan BEPS de la OCDE, orientados a combatir prácticas fiscales perniciosas mediante requisitos de actividad sustancial, y no a través de restricciones locativas absolutas (OCDE, 2015, pp. 1-54).

La inviabilidad material de esta restricción absoluta se hace evidente al contrastarla con la realidad económica de la región. El requisito del 100% ignora la severa brecha de infraestructura vial y portuaria de la Amazonía y sus altos costos logísticos, factores que obligan a las empresas a mantener plataformas de distribución o soporte fuera de la selva para ser viables. Al prohibir esta integración, la norma destruye el valor de las inversiones ya realizadas, convirtiéndolas en costos hundidos y afectando la continuidad de la cadena de producción. Por ende, la medida no es económicamente necesaria para proteger la recaudación.

A diferencia del enfoque adoptado por el Proyecto —que impone una lógica de aislamiento geográfico o autosuficiencia productiva—, el estándar BEPS no exige la concentración total de activos físicos en la jurisdicción beneficiada, sino la verificación de que las actividades generadoras de ingresos centrales se desarrollen efectivamente en ella. En este sentido, el criterio de sustancia económica desplaza el control desde la mera localización formal hacia el análisis material de funciones, activos y riesgos, conforme al principio de creación de valor (OCDE, 2015, pp. 1-54; OCDE, 2022, pp. 37-138).

Desde esta perspectiva, el control de sustancia permite validar el acceso al incentivo fiscal aún cuando determinadas funciones auxiliares —como la logística, la comercialización o ciertos servicios

administrativos— se desarrollen fuera de la Amazonía, siempre que el contribuyente acredite empleo cualificado, inversión productiva real y gasto operativo significativo en la región beneficiada. Este enfoque resulta coherente con la teoría económica de la empresa y con los estándares internacionales en materia de regímenes fiscales preferenciales, al evitar la fragmentación artificial de la actividad económica y preservar la eficiencia organizacional (Coase, 1937; Williamson, 1985).

Al optar por imponer una territorialidad absoluta del 100%, el legislador descartó deliberadamente estas herramientas de fiscalización cualitativa, que habrían permitido proteger la recaudación sin estrangular la operatividad empresarial. En consecuencia, la medida adoptada no satisface el juicio de necesidad: no es la menos restrictiva entre las disponibles, sino la más simple desde una perspectiva administrativa, trasladando al contribuyente el costo de la incapacidad estatal para fiscalizar la sustancia económica de las operaciones (Tribunal Constitucional, 2005b; Expediente 0045-2004-PI/TC; OCDE, 2015, pp. 1-54).

3. Examen de proporcionalidad en sentido estricto: la ponderación fallida

Finalmente, la medida no supera el test de ponderación. El grado de satisfacción del fin (asegurar el acceso a los beneficios en igualdad de condiciones) es bajo en comparación con la intensa afectación a los derechos fundamentales (libertad de empresa, propiedad y el mandato de desarrollo del artículo 69 de la Constitución Política del Perú).

La decisión legislativa de imponer la territorialidad absoluta constituye el sacrificio de la eficiencia económica y la justicia distributiva en el altar de la facilidad administrativa. El Estado prefiere destruir el tejido empresarial formal amazónico —haciéndolo inviable por costos logísticos— antes que asumir el costo de implementar auditorías complejas de sustancia económica.

En este punto, es crucial subrayar que la incapacidad técnica u operativa del Estado para fiscalizar esquemas complejos no constituye un título habilitante para restringir derechos fundamentales de manera desproporcionada. La premisa implícita del Proyecto ‘como no puedo auditar la sustancia, prohíbo la actividad externa’, invierte la lógica del Estado de Derecho. La eficiencia recaudatoria no puede lograrse a costa de la asfixia regulatoria del contribuyente cumplidor; hacerlo equivale a legitimar la ineficiencia estatal como fuente de derecho, trasladando el costo de la modernización institucional a los hombros de la frágil economía regional.

C. Naturaleza jurídica: regla anti-elusiva específica locativa c. sustancia económica

El Proyecto configura, en esencia, una regla anti-elusiva específica fundada en un criterio estrictamente locativo, que equipara la existencia de actividad económica real con la mera presencia física de activos dentro del territorio ('contar ladrillos'). Este enfoque representa un claro anacronismo doctrinal frente a los estándares modernos, específicamente frente al plan BEPS de la OCDE, que desplaza el eje de control desde la localización formal hacia la generación de valor sustancial.

En efecto, la acción 5 del plan BEPS exige que los regímenes preferenciales cuenten con requisitos de actividad sustancial. Para regímenes como el amazónico, la OCDE impone el denominado 'Enfoque de Nexo' conforme al cual debe verificarse que las actividades generadoras de ingresos centrales se desarrollen efectivamente dentro de la jurisdicción que concede el beneficio. El estándar internacional no exige que el 100% de los activos físicos estén 'presos' en el territorio, sino que la creación de valor económico real ocurra allí.

Desde esta perspectiva, una empresa que mantenga dentro del margen legal permitido (30%) centros comerciales, oficinas administrativas o plataformas logísticas en Lima podría cumplir perfectamente con los estándares BEPS si su núcleo productivo—la transformación o procesamiento industrial— se realiza efectivamente en la Amazonía.

En última instancia, esta regresión normativa evidencia que el legislador ha confundido el 'lugar de los activos' con el 'lugar de la creación de valor'. Mientras el mundo avanza hacia reglas que gravan la riqueza donde se genera, el Perú retrocede hacia reglas que exigen gravar la riqueza donde se almacena, un error conceptual que costará la viabilidad de la industria formal en la Amazonía.

Más grave aún, esta visión estática del hecho imponible detonará una mutación del riesgo fiscal. Al bloquear la integración operativa legítima mediante una regla de territorialidad absoluta, el Proyecto incentiva perversamente la fragmentación corporativa artificial (arbitraje regulatorio). El contribuyente, impedido de operar como una unidad económica integrada, se verá forzado a escindir sus operaciones en múltiples vehículos legales para cumplir formalmente con el requisito de ubicación, trasladando el mecanismo elusivo desde la esfera física hacia la financiera.

Con ello, la pretendida solución legal engendra un problema de fiscalización superior: la elusión de segunda generación. El fraude ya no consistirá en

simular un domicilio, sino en la manipulación de los precios de transferencia entre la entidad productora (en la Amazonía) y la comercializadora (en Lima). De este modo, la rigidez de la regla anti-elusiva específica locativa no blindará la recaudación; por el contrario, desplaza la erosión de la base imponible hacia las zonas grises de la valoración de intangibles y operaciones vinculadas, sustituyendo un control geográfico simple por una auditoría de valores de mercado de alta complejidad técnica que la administración tributaria no está preparada para gestionar masivamente.

V. IMPLICANCIAS ECONÓMICAS: LA FRAGMENTACIÓN CORPORATIVA Y LA ELUSIÓN DE SEGUNDA GENERACIÓN**A. Impacto microeconómico: desintegración vertical y el problema del bloqueo**

Desde la perspectiva de la Economía de los Costos de Transacción, desarrollada por Oliver E. Williamson (1985) a partir de los aportes fundacionales de Ronald H. Coase, la forma que adopta una empresa—integrada o fragmentada— no es arbitraria, sino el resultado de un cálculo de eficiencia económica. En particular, dicha teoría sostiene que la estructura organizacional óptima depende del grado de especificidad de los activos involucrados en la transacción.

Un activo es específico cuando su valor económico se reduce significativamente fuera de una relación contractual determinada. Este es el caso, por ejemplo, de una planta industrial instalada en una zona geográficamente remota, diseñada para abastecer a un mercado específico y con escasas alternativas de reconversión productiva. Una vez realizada esta inversión, el productor queda 'atado' a la transacción: no puede trasladar fácilmente el activo ni redirigir su producción sin incurrir en pérdidas sustanciales.

En este contexto, la teoría predice que la integración vertical—esto es, el control de las etapas de producción, distribución y comercialización dentro de una misma organización— constituye el mecanismo de gobernanza más eficiente. Al internalizar la transacción, la empresa elimina la dependencia de terceros y reduce el riesgo de comportamientos oportunistas por parte de sus contrapartes.

Bajo esta lógica económica, la regla de territorialidad absoluta (100%) introduce una distorsión regulatoria significativa, pues prohíbe precisamente el mecanismo que permite proteger la inversión específica. Al impedir que el productor amazónico mantenga activos comerciales o de distribución en el mercado de destino (Lima), la norma fuerza

una desintegración vertical regresiva, obligando a la empresa a operar mediante intermediarios independientes.

Esta fragmentación expone al contribuyente al denominado Problema del Bloqueo¹⁰. Una vez realizada la inversión industrial –que adquiere la naturaleza de costo hundido, al no ser recuperable–, los intermediarios, conscientes de que la venta en origen constituye un requisito legal indispensable para la conservación del beneficio fiscal, adquieren un poder de negociación estructuralmente asimétrico. En términos económicos, se configura una estructura en la cual un número reducido de compradores concentra el control del acceso al mercado final.

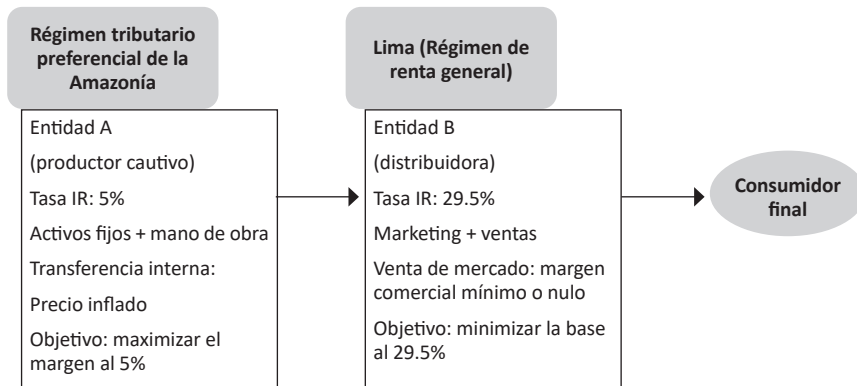
Como consecuencia, dichos intermediarios pueden imponer precios de transferencia artificialmente bajos en la compra ‘en puerta de fábrica’, apropiándose de las cuasirrentas generadas por la inversión productiva. El margen de ganancia no desaparece, simplemente se desplaza desde

el productor industrial hacia el agente comercial, quien no asumió ni el riesgo ni la inversión inicial.

Esta ruptura institucional de la cadena de valor genera una ineficiencia estructural. El Proyecto, lejos de fortalecer la actividad productiva en la Amazonía, traslada el control del canal comercial desde quien asume el riesgo industrial hacia un agente de arbitraje, especializado en la captura de rentas. En términos fiscales, el incentivo tributario –la tasa reducida del 5% del IR– se vuelve económicamente irrelevante, pues la base imponible se erosiona antes de la aplicación de la tasa.

El resultado final es paradójico: la caída forzada del precio de venta en el origen comprime la utilidad neta del productor hasta niveles marginales o nulos. En la práctica, el beneficio fiscal se neutraliza y la medida opera como una restricción con efectos cuasiconfiscatorios indirectos, no por elevación de la tasa, sino por la destrucción regulatoria de la base económica gravable.

Gráfico 3: Mecanismo de arbitraje regulatorio y precios de transferencia



Fuente: Elaboración propia.

B. La elusión de segunda generación: arbitraje y precios de transferencia

Tenemos la convicción de que la imposición del requisito de territorialidad absoluta (100%) no eliminará la elusión fiscal, sino que forzará su evolución hacia formas más complejas. La rigidez locativa activará un sofisticado arbitraje regulatorio, donde el contribuyente explotará las asimetrías entre el régimen preferencial y el régimen general. La respuesta racional del mercado ante el incremento de los costos de cumplimiento no será el abandono del beneficio, sino la fragmentación corporativa artificial.

En este escenario, las empresas integradas dejarán de operar bajo una unidad económica indivisa para escindirse estratégicamente en dos vehículos legales, disociando la producción de la comercialización:

- Entidad ‘A’ (Amazonía - la productora cautiva): este vehículo concentrará los activos fijos tangibles y la mano de obra operativa para cumplir el requisito de territorialidad y maximizar el uso de la tasa reducida del IR. Funcionará, en la práctica, como una maquiladora interna o una entidad de manufactura por contrato, blindada por la ubicación física de sus factores de producción.

¹⁰ Problema del Bloqueo: situación en la que una parte, luego de haber realizado una inversión específica y no recuperable (‘costo hundido’), queda expuesta a comportamientos oportunistas.

- Entidad 'B' (Lima - la distribuidora de riesgo limitado): vehículo encargado de la logística de salida y venta final al consumidor, sujeto al régimen general del IR (29.5%).

Bajo esta estructura, el riesgo fiscal mutará de un problema fáctico de ubicación física a uno abstracto de valoración económica. La estrategia dominante será la manipulación de los precios de transferencia: la entidad A venderá el producto a la entidad B a un precio inflado (el más alto posible, justificable), con el objetivo de drenar la utilidad de la jurisdicción de alta imposición (Lima) y 'estacionar' el margen operativo en la zona de baja imposición (Amazonía).

Esta mecánica genera una 'elusión de segunda generación' que plantea una paradoja administrativa crítica para la SUNAT:

La entidad 'A' (Amazonía) factura el producto a la entidad 'B' (su vinculada que se encuentra en Lima) a un precio de transferencia artificialmente alto. Esto provoca que la mayor parte de la utilidad operativa se quede en la jurisdicción con tasa del 5%, mientras que la entidad 'B' en Lima opera con un margen mínimo, erosionando la base imponible sujeta a la tasa del 29.5%. El resultado es una tasa efectiva de tributación diluida, lograda mediante ingeniería contable y no por eficiencia operativa.

- Intercambio de costos de control: la administración tributaria cambiará un control de bajo costo y alta certeza (verificación ocular: ¿está la máquina en Iquitos?) por uno de costo prohibitivo y alta litigiosidad: la auditoría del principio de plena competencia.
- La trampa de los comparables: para cuestionar estos precios, la SUNAT deberá realizar análisis funcionales complejos. Sin embargo, se enfrentará a un obstáculo estructural: la inexistencia de comparables fiables. En un mercado amazónico estrecho y especializado, encontrar transacciones no controladas que sirvan de referencia para validar los márgenes de utilidad será casi imposible.

En consecuencia, el Proyecto corre el riesgo de incentivar una ingeniería fiscal que erosiona la base imponible nacional (BEPS doméstico), perpetuando la ineficacia recaudatoria mediante estructuras formalmente legales, pero económicamente artificiosas.

VI. CONCLUSIONES

- El Régimen Tributario de la Amazonía no constituye un privilegio fiscal, sino un ins-

trumento de equidad horizontal correctiva, diseñado para compensar los sobrecostos estructurales derivados del centralismo histórico y de la ausencia de infraestructura básica en la región. La patología de la elusión fiscal no es inherente al incentivo, sino un síntoma de la debilidad institucional del Estado para fiscalizar la sustancia económica de las operaciones. Al carecer de capacidad técnica para auditar la creación real de valor, la administración tributaria permitió que la forma jurídica prevaleciera sobre el fondo económico, desnaturalizando la teleología original de la Ley 27037.

- La imposición del criterio de territorialidad absoluta (100%) no supera el test de proporcionalidad, particularmente en su subprincipio de necesidad. Al exigir una autosuficiencia productiva y logística en una región estructuralmente desfavorecida, la medida impone una carga innecesaria y excesiva, existiendo alternativas menos restrictivas y técnicamente superiores para tutelar el interés fiscal, como los controles de sustancia económica alineados con la acción 5 del plan BEPS. En la práctica, esta rigidez opera como una barrera de acceso al mercado formal, incompatible con el mandato constitucional de desarrollo de la Amazonía.
- Desde una perspectiva económica, la rigidez locativa fuerza una desintegración vertical regresiva. Al prohibir la presencia de activos comerciales en los mercados de destino, la norma condena al productor amazónico a depender de intermediarios, exponiendo inversiones en activos específicos al Problema del Bloqueo y a la apropiación oportunista de las cuasirrentas. Este diseño desincentiva la inversión en capital fijo, debilita la competitividad regional y promueve estructuras productivas de subsistencia, en abierta contradicción con los objetivos declarados del Régimen.
- La opción legislativa por una regla anti-elusiva específica de carácter estrictamente locativo representa un retroceso doctrinal frente a los estándares internacionales de la OCDE. Al perseguir la ubicación física de los activos en lugar de las funciones, activos y riesgos efectivamente desempeñados, el Proyecto no elimina la elusión, sino que la transforma. El riesgo fiscal se desplaza desde la simulación de domicilio hacia esquemas sofisticados de precios de transferencia y fragmentación corporativa artificial, sustituyendo un problema de fiscalización geo-

gráfica por uno de valoración económica de alta complejidad técnica.

- La coexistencia del modelo propuesto (gasto tributario con rigidez del 100%) con el modelo Loreto (gasto público directo vía fideicomiso) evidencia una falta de coherencia en la política de desarrollo estatal. Esta dualidad genera incentivos al arbitraje regulatorio intrarregional, en el que la asignación de recursos responde a la búsqueda del régimen fiscal menos punitivo y no a ventajas comparativas reales. El resultado es una distorsión de la eficiencia económica, una fragmentación territorial del sistema tributario y una afectación al principio de igualdad ante las cargas públicas.
- La solución jurídica y económica no reside en la rigidez territorial, sino en una reforma estructural basada en dos pilares complementarios: (i) control de sustancia económica: mantener la válvula de eficiencia del margen funcional (70%), condicionando el beneficio a requisitos estrictos de actividad sustancial –empleo efectivo, inversión productiva real y gasto operativo verificable– conforme a la acción 5 del plan BEPS; y (ii) transición ordenada al gasto público: avanzar progresivamente hacia modelos de inversión pública centralizada, fiscalizable y eficaz, orientados a cerrar las brechas de infraestructura que justificaron originalmente el régimen de excepción.
- En definitiva, el Proyecto adolece de un vicio estructural de origen: no configura una verdadera norma anti-elusiva, sino un mecanismo de desintegración económica regulatoria. Su eventual aprobación confirmaría que la política de desarrollo amazónico continúa atrapada entre la renuncia fiscal sin gobernanza y la rigidez normativa sin racionalidad económica. El desafío dogmático y político pendiente no es profundizar ficciones territoriales, sino asumir –como estrategia de Estado– el costo y la responsabilidad de corregir la falla estructural histórica impuesta por el centralismo. 

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran expresamente que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la elaboración, evaluación ni publicación del presente artículo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

Los autores declaran que no han recibido financiamiento externo para la realización de la presente investigación.

ESTÁNDARES ÉTICOS

Los autores manifiestan que esta investigación ha sido desarrollada conforme con los principios y estándares éticos aplicables a la labor académica e investigativa.

REFERENCIAS

- Ávila, H. (2012). *Teoría de la seguridad jurídica*. Cátedra de Cultura Jurídica.
- Bravo Cucci, J. (2009). *Fundamentos de derecho tributario*. Editora y Librería Jurídica Grijley.
- Devereux, M., & Griffith, R. (1998). Taxes and the location of production: Evidence from a panel of US multinationals. *Journal of Public Economics*, 68(3), 335-367. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00014-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00014-0)
- González, D. (2024). *Regímenes especiales de tributación para contribuyentes de menor capacidad contributiva: teoría y estrategias de política y administración tributaria en América Latina*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT]. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2024_Regimenes_Especiales_Tributaci%C3%B3n_Gonzalez.pdf
- (2025). *Observatorio de las reformas fiscales y el fortalecimiento de las administraciones tributarias de América Latina*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT]. https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2025_observatorio_reformas_fiscales_CIAT.pdf
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44. <https://doi.org/10.1086/466560>
- Dourojeanni, M. J. (2009). *Crónica forestal del Perú*. Universidad Nacional Agraria La Molina. San Marcos.
- Durán Rojo, L. A. (2013). Régimen del IGV en la Amazonía peruana: Alcance de la aplicación de beneficios luego de la vigencia de las Leyes N°s. 29647 y 29661. *Foro Jurídico*, (12), 264-276. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/foro-juridico/article/view/13820>
- García Novoa, C. (2012). *El concepto de tributo*. Marcial Pons.

Gonzales de Olarte, E. (2004). *El centralismo peruano: Costos y propuestas*. Instituto de Estudios Peruanos.

Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana [IIAP] (2018). *Diagnóstico de costos logísticos y transporte fluvial en la Amazonía peruana*.

(2020). *Infraestructura, conectividad y desarrollo productivo en la Amazonía*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2024). *Anuario de estadísticas ambientales 2024*. INEI. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7448677/6344095-peru-anuario-de-estadisticas-ambientales-2024.pdf>

Mankiw, N. G. (2021). *Microeconomía: Versión para América Latina* (7ma ed.). Cengage Learning Editores.

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2024). *Seguimiento de inversiones públicas en infraestructura de transporte fluvial*. <https://www.gob.pe/806-sistema-de-seguimiento-y-consulta-de-inversiones-publicas-invierte-pe>

(2024). *Marco macroeconómico multianual 2024–2027*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro MMM_2024_2027.pdf

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2015). *Neutralizando los efectos de los regímenes de propiedad intelectual perjudiciales: Revisión del enfoque del nexo y otros aspectos de la Acción 5*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2013/07/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting_g1g30e67/9789264207813-es.pdf

(2022). *Directrices de la OCDE sobre precios de transferencia para empresas multinacionales y administraciones tributarias 2022*. OCDE. https://www.oecd.org/es/publications/2022/01/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2022_57104b3a.html

Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe [PTLAC] (2024). *Gestión de los beneficios tributarios en Amé-*

rica Latina: Experiencias, diagnóstico y alternativas de políticas. https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/informe_beneficios_tributarios_pltac.pdf

Sagüés, N. (1979). *Ley de amparo: comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*. Astrea.

Salazar, O., & Hernández, J. (2020). *Régimen tributario en la Amazonía y empresas de transporte*. IUS360. <https://ius360.com/regimen-tributario-en-la-amazonia-y-empresas-de-transporte-octavio-salazar-jose-hernandez/>

Spisso, R. (2011). *Derecho constitucional tributario* (5ta ed.). Abeledo Perrot.

Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3ra ed.). W. W. Norton & Company.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT]. (2023). *Memoria institucional 2023*. <https://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/memoria/memoria2023.pdf>

Tanzi, V. (2011). *Government versus markets: The changing economic role of the state*. Cambridge University Press.

Tirole, J. (1988). *The theory of industrial organization*. MIT Press.

Villegas, H. B. (2002). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (8va ed.). Editorial Astrea.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Free Press.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Constitución Política del Perú [Const.] (1993).

Contraloría General de la República [CGR] (2023). *Informe de control sobre proyectos de inversión en la Amazonía peruana (Hidrografía Amazónica)*.

Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la Amazonía. Diario Oficial *El Peruano*, 30 de diciembre de 1998 (Perú).

Ley 30897, Ley de promoción de la inversión y desarrollo del departamento de Loreto. Diario Oficial *El Peruano*, 28 de diciembre de 2018 (Perú).

Proyecto de Ley 12281/2025-CR, Proyecto de Ley que modifica los artículos 11 y 12 de la Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la amazonía, modificado por Ley 31855. Archivo Digital de la Legislación, 2 de septiembre de 2025 (Perú).

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, 15 de octubre de 2013, Casación 1413-2011-LIMA (Perú).

Salas Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, 16 de noviembre de 2018, Apelación 1915-2017-LIMA (Perú).

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT]. (2014). Informe 027-2014-SUNAT/4B0000.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT]. (2024). Informe 000038-2024-SUNAT/1V3000.

Decreto Supremo 103-99-EF, Reglamento de las Disposiciones Tributarias de la Ley de Promoción de la inversión en la Amazonía. Diario Oficial *El Peruano*, 25 de junio de 1999 (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 13 de abril de 2005, sentencia recaída en el Expediente 0042-2004-AI/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 15 de febrero de 2005, sentencia recaída en el Expediente 0034-2004-PI/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 29 de octubre de 2005, sentencia recaída en el Expediente 0045-2004-PI/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 5 de noviembre de 2012, sentencia recaída en el Expediente 00239-2010-PA/TC (Perú).

Tribunal Constitucional [T.C.], 6 de noviembre de 2020, sentencia recaída en el Expediente 00148-2018-PA/TC (Perú).