

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

**GASTOS TRIBUTARIOS 2009**



**AGOSTO 2008**

**Gerencia de Estudios Tributarios  
Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y  
Planeamiento**

INDICE

INTRODUCCIÓN ..... 3

I.- CONSIDERACIONES GENERALES ..... 4

II.- ANALISIS DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS PROYECTADOS PARA EL 2009 ..... 6

    1. RESULTADOS GENERALES ..... 6

    2. GASTOS TRIBUTARIOS SEGÚN EL TRIBUTO UTILIZADO ..... 8

    3. GASTOS TRIBUTARIOS SEGÚN DESTINO GEOGRÁFICO ..... 11

    4. GASTOS TRIBUTARIOS SEGÚN TIPO DE GASTO UTILIZADO ..... 12

    5. GASTOS TRIBUTARIOS CLASIFICADOS POR SECTOR BENEFICIARIO ..... 14

CONSIDERACIONES FINALES ..... 18

ANEXO ..... 20



## INTRODUCCIÓN

La estimación de los Gastos Tributarios para el ejercicio 2009 fue elaborada en mayo de 2008 por la Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y puesta en consideración del Ministerio de Economía y Finanzas para su inclusión en el Marco Macroeconómico Multianual 2009–2011.

El presente informe complementa dicha estimación realizando un análisis, por diversas variables, a través de las cuales se asignan los distintos gastos tributarios estimados tales como los impuestos utilizados, los tipos de gastos empleados y las zonas geográficas y sectores económicos beneficiados.

Es necesario recordar que la estimación de los Gastos Tributarios es un proceso en continuo perfeccionamiento y revisión. Por ello, es previsible que la cifra de gastos presenten variaciones de un año a otro, en razón de modificaciones introducidas a las normas tributarias, nuevas estimaciones añadidas, ajustes metodológicos, actualizaciones y mejores fuentes de información internas y externas utilizadas en las distintas estimaciones.



## I.- CONSIDERACIONES GENERALES

Los Gastos Tributarios tienen que ver con aquellas situaciones en las que se afecta negativamente el flujo de ingresos que financian al Tesoro Público mediante el uso de tratamientos tributarios preferenciales que reducen o anulan el pago de impuestos, con la finalidad de alcanzar diversos objetivos extra-presupuestarios, constituyéndose de esta manera en auténticas transferencias implícitas de recursos económicos desde el Estado hacia ciertos sectores beneficiados de la sociedad.

Una de las razones que se suele emplear como argumento para que un Estado emplee su Sistema Tributario como mecanismo de transferencia de recursos, en lugar de hacerlo a través de los Gastos Directos, es la de reducir los costos administrativos asociados a los programa de gastos. Sin embargo, tal argumento no toma en cuenta la aparición de otros costos asociados a los Gastos Tributarios que son menos visibles y que desaconsejan su empleo, tales como la complejidad que imponen sobre las normas tributarias, los mayores costos de cumplimiento que asumen ciertos contribuyentes, la reasignación de recursos de la Administración Tributaria hacia la vigilancia para evitar el uso indebido de beneficios por personas no previstas en las normas y el costo de oportunidad de asignar los recursos públicos sacrificados hacia fines más rentables desde el punto de vista social, entre otros.

Cuando estos últimos costos son muy elevados, paradójicamente los Gastos Tributarios, que inicialmente se instauraron para reducir los costos administrativos directos, pueden terminar siendo más elevados para la sociedad.

Adicionalmente, a diferencia de las asignaciones directas, los Gastos Tributarios tienden a perpetuarse en el tiempo, en algunos casos incluso de manera prácticamente indefinida, debido a que suelen ser renovados sin un análisis riguroso respecto de su efectividad.

En este sentido, la estimación anual de los Gastos Tributarios tiene por objeto mejorar el grado de transparencia de la política fiscal, haciendo más explícita la asignación de recursos con el fin de tener un panorama más completo sobre el uso del Presupuesto Público. Asimismo, sirve también de insumo para emprender la necesaria evaluación respecto de la eficacia de los incentivos tributarios existentes y permitir una evaluación comparativa de la eficiencia del Sistema Tributario para financiar los gastos públicos.

En lo que sigue se analizarán los resultados, por distintas variables, de la asignación de los Gastos Tributarios, cuya última estimación, correspondiente al ejercicio 2009, fue remitida al Ministerio de Economía y Finanzas el 23 de mayo del presente año mediante Oficio N° 221-2008-SUNAT/200000 y publicado dentro del Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011 del 30 de mayo de 2008 en el Diario Oficial El Peruano. Cabe señalar que dicho Oficio contiene, además, la base conceptual, así como las consideraciones metodológicas generales y específicas que se tomaron en cuenta para la estimación realizada.

rc



## II.- ANALISIS DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS PROYECTADOS PARA EL 2009

### 1. Resultados Generales

Para el 2009 se estima que el monto total de "transferencias implícitas" de recursos públicos que supone la existencia de los Gastos Tributarios, en favor de sus distintos beneficiarios, ascendería a S/. 7 441 millones, monto que equivaldría a 1.81% del Producto Bruto Interno proyectado para dicho año.<sup>1</sup>

Comparando el total de Gastos Tributarios estimado para el 2009 con el estimado para el 2008<sup>2</sup> se obtiene un incremento nominal neto de S/. 120 millones de mayores gastos entre dichos ejercicios.

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2008 - 2009  
CUADRO RESUMEN COMPARATIVO  
En millones de Nuevos Soles

	Gasto Tributario 2008 1/		Gasto Tributario 2009	
	Potencial	Corto Plazo	Potencial	Corto Plazo
I. Gastos estimados en los años 2008 y 2009	6 946	4 476	7 430	4 849
II. Gastos incluidos en el año 2008 no estimados en el año 2009 2/	375	375		
III. Gastos estimados en el año 2009 no incluidos en el año 2008 (nuevas estimaciones) 3/			11	11
IV. Total Gastos Tributarios (I - II + III)	7 320	4 850	7 441	4 860
V. Como % del PBI	2,05	1,36 <sup>4/</sup>	1,81	1,18 <sup>5/</sup>

- 1/ Considera las cifras publicadas en el Anexo de Gastos Tributarios contenido en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010.
- 2/ Comprende estimaciones relacionadas a tres Gastos Tributarios:  
a) Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 1 y 2 adquirido por los transportistas ferroviarios.  
b) Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 2 adquirido por los transportistas terrestres interprovincial.  
c) Ganancias de capital en el mercado de acciones.
- 3/ Comprende nueva estimación relacionada a un Gasto Tributario:  
a) Devolución de IGV a los contratos de construcción que realicen las Municipalidades.
- 4/ El porcentaje mostrado corresponde al publicado en el Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010.
- 5/ El porcentaje mostrado ha sido calculado en base del PBI proyectado para el 2009 en el Marco Macroeconómico Multianual 2009 - 2011.

Elaboración : SUNAT

Este incremento nominal puede ser desagregado por: i) el crecimiento de los gastos tributarios asociados a la mayor actividad económica proyectada para el 2009 (S/. 484 millones adicionales); ii) la eliminación de algunos gastos tributarios asociados a la pérdida de vigencia de algunos beneficios hacia el 2009 (S/. 375 millones menos); y iii) los mayores

1 Se utiliza la proyección del PBI del 2009 contenida en el Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011 publicado en mayo de 2008 y que asciende a S/. 411.9 mil millones.

2 Contenido en el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010.

gastos tributarios estimados debido a la aparición de nuevos beneficios con alcances hacia el 2009 (S/. 11 millones adicionales).

Entre los mayores gastos tributarios asociados al crecimiento de la actividad económica proyectado para el 2009, destacan la exoneración del IGV a la Amazonía, el Beneficio de Restitución Arancelaria (Drawback), la Recuperación Anticipada del IGV, la inafectación del IGV por importación, transferencia y prestación de servicios efectuada por las Entidades Educativas Públicas y Privadas, la exoneración de IGV a los insumos agrícolas y la tasa cero del ISC aplicable a la nacionalización de vehículos usados importados a través de los CETICOS, entre otros.

**ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS 2009**  
**GASTOS POTENCIALES CON MAYOR CRECIMIENTO 2008 - 2009**  
 En millones de Nuevos Soles

	2008	2009	CRECIMIENTO
Exoneración del IGV en la Amazonía	1 434	1 593	158
Beneficio de restitución arancelaria : Drawback	593	702	109
Régimen Gral y Sectorial de Recuperación Anticipada del IGV	143	229	86
IGV Apéndice I: Insumos Agrícolas	134	198	64
Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	149	199	51
Exoneración del IGV a la Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	587	665	78

Elaboración: SUNAT

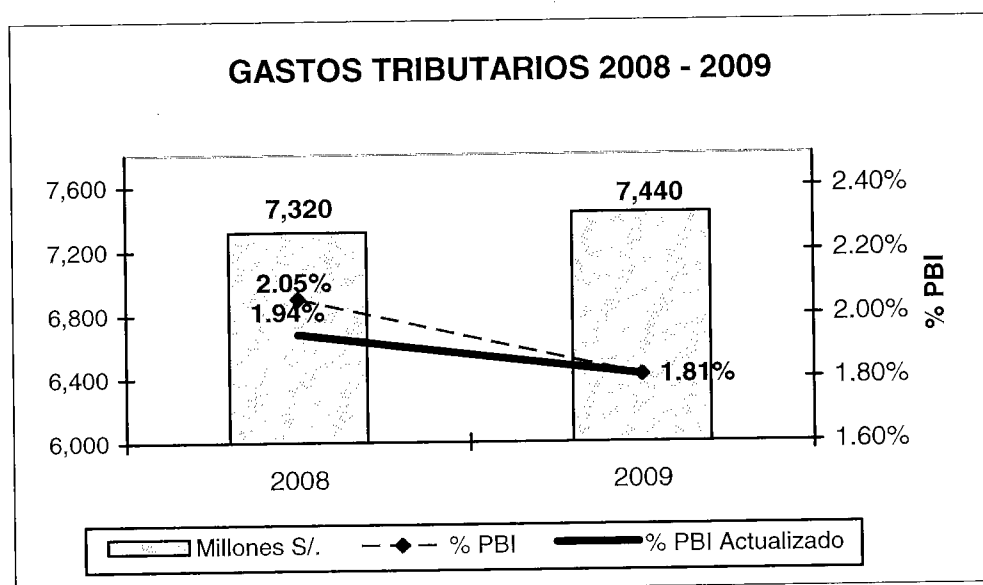
Por su parte, los Gastos Tributarios que han dejado de estimarse para el 2009 corresponden a la devolución del ISC al transporte terrestre de carga, de pasajeros y al transporte ferroviario<sup>3</sup>, además de la eliminación de la exoneración del Impuesto a la Renta a las ganancias de capital que pasarán a estar gravados desde el 2009 en adelante.

Respecto a los nuevos gastos tributarios considerados en la estimación del 2009 se tiene la referida a la devolución del IGV que grava los contratos de construcción por realización de obras de infraestructura pública realizadas por las municipalidades distritales<sup>4</sup> y a la aplicación del programa de eliminación gradual de algunos beneficios tributarios para la Amazonía aprobado por el Decreto Legislativo N° 978 y sus normas modificatorias.

<sup>3</sup> Para el caso del transporte de pasajeros y de carga, la devolución del ISC opera por el consumo del Diesel 2, mientras que para el transporte ferroviario la devolución opera por el consumo del Diesel 1 y 2.

<sup>4</sup> Beneficio aprobado mediante la Ley N° 28938 del 18 de diciembre del 2006. Cabe señalar que recién se asignó un importe de ejecución desde el ejercicio 2008.

Es preciso mencionar que si bien se observa que, en términos de presión tributaria, la estimación de los Gastos Tributarios caen de 2.05% en el 2008 a 1.81% en el 2009, ello se explica principalmente por el PBI nominal tomado como referencia en el estimado publicado para el ejercicio del 2008, el cual termina siendo cerca del 94.8% del valor de la última proyección disponible para dicha variable<sup>5</sup>. Por ello, tomando la estimación más reciente del PBI para el 2008, se observa que el nivel de presión baja a 1.94% para el 2008. Cabe mencionar que la caída de presión entre dichos años estaría explicado por un crecimiento de la actividad económica hacia el 2009 mayor que el crecimiento de los Gastos Tributarios en mismo año.



## 2. Gastos tributarios según el tributo utilizado

Las transferencias de recursos a través del Sistema Tributario pueden realizarse utilizando los distintos impuestos existentes en él. Por ello, en esta parte del informe se pretende mostrar el grado de intensidad en el uso de los distintos impuestos para la realización de dichas transferencias.

<sup>5</sup> Al momento de la publicación de los Gastos Tributarios del 2008 se tenía una proyección del PBI para dicho año de S/. 357 mil millones; mientras que la última estimación contenida en el Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011 da cuenta de un PBI de S/. 376,5 mil millones para el mismo año.



Para el 2009, se proyecta que cerca del 87% de los gastos tributarios se estarían transfiriendo principalmente a través los impuestos indirectos<sup>6</sup>, mientras que sólo el 13% restante se transferirían a través de impuestos directos.<sup>7</sup>

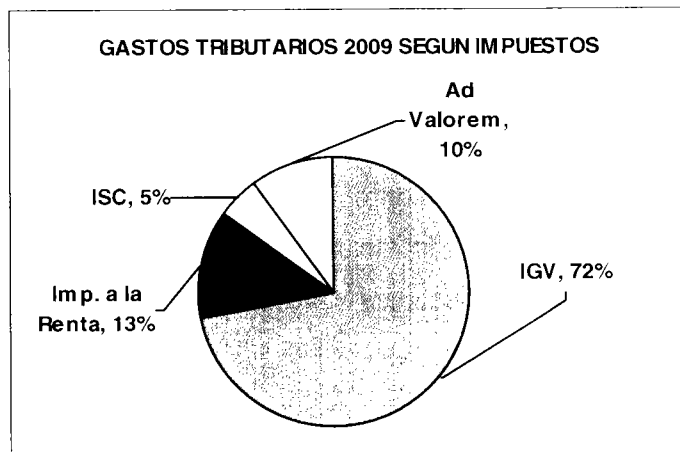
**ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2009  
CUADRO RESUMEN AGREGADO SEGÚN TIPO DE IMPOSICIÓN**

	En Millones de Nuevos Soles	% del Gasto tributario	% del PBI
<b>TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS</b>	<b>7 441</b>	<b>100.00</b>	<b>1.81</b>
Imposición Directa	940	12.63	0.23
Imposición Indirecta	6 501	87.37	1.58

Fuente: SUNAT  
Elaboración : SUNAT

El impuesto por el cual se canalizarían los mayores montos por gastos tributarios para el 2009, sería el IGV, tributo a través del cual se asignarían cerca de S/. 5 422 millones, concentrando el 72% de los gastos tributarios totales estimados para dicho año, seguido por el Impuesto a la Renta con S/. 940 millones (13%), los derechos arancelarios con S/. 730 millones (9.8%) y finalmente el ISC con S/. 340 millones (4.7%).

no



6 Para fines del presente informe los impuestos indirectos se encuentran conformados por el IGV, ISC y los derechos arancelarios.

7 Para fines del presente informe los impuestos directos se encuentra conformados por Impuesto a la Renta, sea de personas naturales o jurídicas, incluyendo las retenciones a los No Domiciliados.

El uso del IGV (y en general de cualquier impuesto indirecto) como medio de asignación de los gastos tributarios, busca provocar una reducción de precios en aquellos bienes y servicios beneficiados. Bajo esta óptica, la significativa importancia que tiene la exoneración de alimentos y algunos otros bienes relacionados con la canasta básica de consumo, tales como el transporte, vivienda y educación, entre otros, revelaría una intención de usar al IGV como una herramienta redistributiva.

Es así que del total de gastos tributarios que se transferirían a través del IGV en el 2009, casi la cuarta parte (24%)<sup>8</sup> tiene que ver con la exoneración de los bienes listados en el Apéndice I de la Ley de dicho impuesto, entre las que destacan, por su magnitud, los bienes agrícolas y pecuarios en su estado natural.

Esta intencionalidad redistributiva se revelaría también en la exoneración casi completa del valor agregado que se genera en la Amazonía, buscando probablemente con ello compensar la falta de desarrollo y aislamiento de los habitantes de dicha región de los principales mercados, objetivo que implica que el 32.5% de los gastos tributarios canalizados a través del IGV sean asignados hacia dicha región.

En el caso del ISC, y a juzgar por los tres gastos tributarios que concentran el 99% de transferencias que se realizarían por este impuesto en el 2009, se revelan hasta dos grandes objetivos. El principal de ellos estaría relacionado al fomento de cierta industria, en especial la reparación y reacondicionamiento de vehículos a través de los CETICOS, así como el apoyo a la generación de electricidad basada en el uso de combustible. El segundo tiene que ver más con una función complementaria del ISC con el IGV en su tarea redistributiva regional a través de la exoneración del consumo de combustibles en la Amazonía, aunque cabe también considerar la exoneración del ISC del combustible usado por las empresas eléctricas bajo un fin redistributivo, que buscaría abaratar el precio de la electricidad en zonas aisladas del país que no son abastecidas por las centrales hidroeléctricas.

En el caso de los aranceles, la mayor parte de los gastos tributarios transferidos por estos impuestos, revela una preferencia al fomento de las exportaciones no tradicionales, a juzgar por el peso que tiene el Drawback entre los gastos tributarios asociados al Ad Valorem (96%). Finalmente, el Impuesto a la Renta es usado para fomentar el desarrollo de ciertas actividades económicas, en especial el sector agropecuario y minero, así como también de

<sup>8</sup> La participación llegaría al 31% si se suma la superposición de beneficios entre el Apéndice I y de Amazonía.

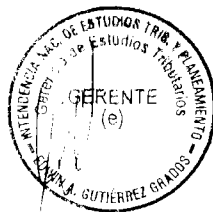
servir de complemento al desarrollo regional, en especial a la Amazonía y en menor medida a los CETICOS y a las zonas de frontera, a través del uso de tasas diferenciadas y exoneraciones principalmente.

**ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2009  
CUADRO RESUMEN AGREGADO SEGÚN TRIBUTO**

	En Millones de Nuevos Soles	% del Gasto tributario	% del PBI
<b>TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS</b>	<b>7 441</b>	<b>100.00</b>	<b>1.81</b>
Impuesto General a las Ventas	5 422	72.87	1.32
Impuesto a la Renta	940	12.63	0.23
- Personas Naturales	565	7.59	0.14
- Personas Jurídicas	375	5.04	0.09
Impuesto Selectivo al Consumo	348	4.68	0.08
Advalorem	730	9.81	0.18

Fuente: SUNAT

Elaboración : SUNAT



### 3. Gastos tributarios según destino geográfico

En atención a que algunos beneficios tributarios tienen un alcance restringido desde el punto de vista geográfico, se estima que para el 2009 cerca de S/. 2 500 millones (33.4%) del total de gastos tributarios estimados para dicho año, se estarían asignando en favor de contribuyentes ubicados en determinadas zonas geográficas del país, mientras que los S/. 4 945 millones restante (66%) tendría una cobertura de alcance nacional.

**ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2009  
CUADRO RESUMEN AGREGADO POR ALCANCE GEOGRÁFICO DEL BENEFICIO**

	En Millones de Nuevos Soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
<b>TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS</b>	<b>7 441</b>	<b>100.00</b>	<b>1.81</b>
Gastos de alcance nacional	4 945	66.46	1.20
Gastos aplicados en el ámbito de la Amazonía	2 258	30.35	0.55
Gastos aplicados en el ámbito de la Zona de Frontera	1	0.01	0.00
Gastos aplicados en el ámbito de las Zonas Francas	237	3.19	0.06

Fuente: SUNAT

Elaboración : SUNAT

Entre aquellos gastos tributarios limitados sólo a ciertas zonas geográficas destacan, por su importancia, los asignados en favor de contribuyentes de la Amazonía, zona geográfica beneficiada con cerca de S/. 2 258 millones de menores impuestos para el 2009 gracias a los distintos beneficios tributarios que tiene aprobados a su favor, monto que equivale a cerca del 45% de los gastos tributarios asignados a todo el país. Le sigue, en orden de importancia, aquellos departamentos en donde se ubican las zonas francas<sup>9</sup> y en menor medida las zonas de frontera.

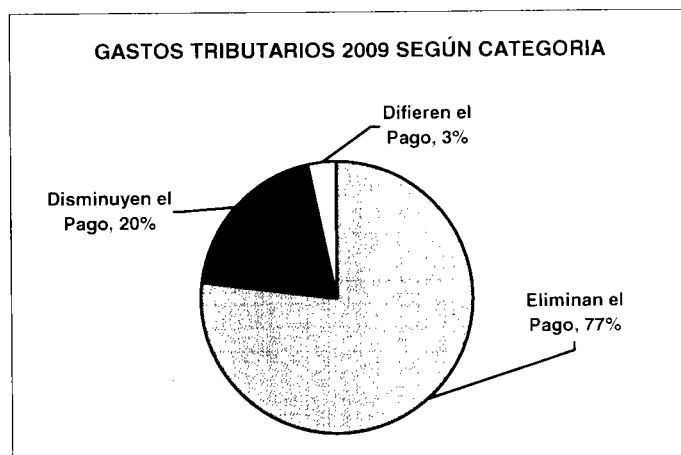
Como ya se ha comentado, la estrategia seguida con relación a la Amazonía parece combinar el uso de impuestos bajo un objetivo redistributivo y compensatorio (a través del IGV principalmente), con el de promoción de la inversión productiva (a través del Impuesto a la Renta principalmente), mientras que en el caso de los CETICOS y las zonas de frontera, se incide principalmente en el fomento a la inversión productiva, aunque con limitados alcances.

#### 4. Gastos tributarios según tipo de gasto utilizado

En términos generales, las distintas formas existentes por las cuales se pueden transferir los gastos tributarios, pueden agruparse bajo las siguientes tres grandes categorías, según sea el efecto que éstos tengan sobre el pago de los tributos: i) aquellos que eliminan el pago de impuestos (inafectaciones y exoneraciones); ii) aquellos que disminuyen el pago de impuestos (deducciones especiales, créditos tributarios, tasas diferenciadas y devoluciones); y iii) aquellos que difieren el pago de impuestos.

Agrupando los distintos tipos de beneficios tributarios existentes bajo dichas categorías, se estima que para el 2009 se estarían transfiriendo S/. 5 734 millones bajo la categoría de no pago de impuestos, modalidad que concentra el 77.0% de los gastos tributarios estimados para dicho ejercicio; seguido por aquellas fórmulas tributarias que disminuyen el pago de impuestos, a través de las cuales se transferirían S/. 1 450 millones (19.5%) para el 2009; mientras que por la vía del diferimiento de impuestos se estaría transfiriendo los S/. 257 millones de gastos tributarios restantes (3.5%).

<sup>9</sup> En especial Tacna (Zofratacna), Moquegua (CETICO Ilo), Arequipa (CETICO Matarani) y Piura (CETICO Paita).



Dentro de la categoría de aquellos gastos tributarios que eliminan el pago de impuestos, la exoneración tributaria es la fórmula más utilizada y por la que se canalizarían el 59% de los gastos tributarios estimados para el 2009, seguido por el uso de las inafectaciones (19%)<sup>10</sup>. Dentro de esta categoría, como ya se ha comentado, predomina su uso especialmente en el IGV, dado su supuesto efecto sobre la reducción de precios de aquellos bienes y servicios beneficiados, buscando beneficiar de manera indirecta a los consumidores finales de los mismos a través de esta vía.

A su vez, al interior de la categoría de gastos cuyos efectos reducen el pago de impuestos, las devoluciones y las tasas diferenciadas son los vehículos a través de los cuales se canalizan los mayores volúmenes de gastos tributarios entre dicha categoría. Entre los primeros se destaca el Drawback, el cual concentra cerca del 77% de las devoluciones, seguidas por las devoluciones a las actividades exploratorias de la minería e hidrocarburos, entre otros. Mientras que entre los segundos, se destacan las menores tasas concedidas a favor de sectores como el agropecuario, agroindustrial y el incentivo de la actividad productiva en la Amazonía, entre otros.

Finalmente, el Régimen de Recuperación Anticipada del IGV es el beneficio que prima entre las modalidades del diferimiento en el pago de impuestos, seguida por las tasas aceleradas de depreciación en favor de la minería, el agro y el turismo. Cabe recordar que estos

<sup>10</sup> Si bien en términos jurídicos las inafectaciones se diferencian de las exoneraciones porque las primeras definen el ámbito de aplicación de un tributo, mientras que las segundas sólo son dispensas del pago, existen algunas inafectaciones (principalmente en el IGV) que en la práctica tienen más la naturaleza de exoneraciones pero que han adoptado la figura de una inafectación para evitar la constante prórroga de la vigencia de las exoneraciones.

beneficios tiene una naturaleza financiera, pues sólo posponen el pago de los impuestos, estando la mayoría de ellas relacionadas a nuevas inversiones.

**ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2009  
CUADRO RESUMEN SEGÚN CATEGORÍA Y TIPO DE GASTO**

CATEGORÍA	TIPO DE GASTO	En Millones de Soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
<b>TOTAL GASTO TRIBUTARIO POTENCIAL</b>		<b>7 441</b>	<b>100</b>	<b>1.81</b>
Que eliminan el pago de impuestos	Inafectación	1 380	18.55	0.33
	Exoneración	4 354	58.52	1.06
Que disminuyen el pago de impuestos	Crédito	57	0.76	0.01
	Deducción	73	0.98	0.02
	Devolución	911	12.25	0.22
	Tasas Diferenciadas	408	0.05	0.1
Que difieren el pago de impuestos	Diferimento	257	3.46	0.06

Fuente: SUNAT

Elaboración: SUNAT

## 5. Gastos tributarios clasificados por sector beneficiario

Finalmente, y a fin de realizar alguna aproximación a los potenciales beneficiarios de los distintos beneficios tributarios existentes, se presenta a continuación la asignación de los gastos tributarios estimados para el 2009 agrupados según sectores económicos beneficiados.

Sobre el particular, se debe anotar que la traslación de los beneficios tributarios en favor de sus reales beneficiarios<sup>11</sup>, tal como ocurre con los impuestos, depende de los factores que determinan la estructura de mercado de los distintos bienes y factores productivos involucrados en cada caso, tarea que trasciende el objetivo del presente informe.

Sin embargo, alternativamente la asignación de los gastos tributarios por sectores que se presenta a continuación privilegia, en el caso de los impuestos indirectos, el sector económico del contribuyente a través del cual se "operativizan" los beneficios tributarios, mientras que para el caso del Impuesto a la Renta se toma en cuenta el sujeto objetivo delineado en las propias normas tributarias. En este último caso, si bien los beneficios

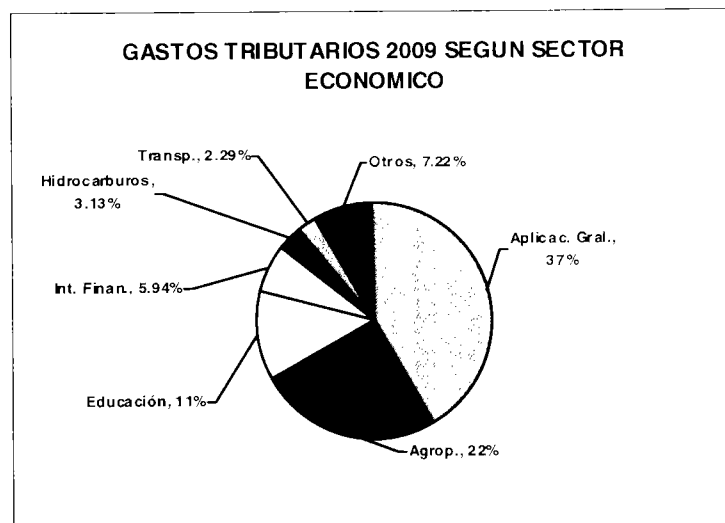
<sup>11</sup> La identificación de beneficiarios de los distintos tratamientos tributarios preferenciales, exige por lo menos conocer de manera certera los objetivos reales que los legisladores tuvieron en consideración al momento de aprobar cada medida. Sin embargo, lo normal es que dicha información no sea conocida en la mayoría de los casos, o resulta ambigua en otros, por lo que la identificación de los beneficiarios resulta una tarea complicada y con elevadas dosis de subjetividad, según los distintos casos que se analicen.

otorgados a través de este último impuesto, en la mayoría de casos suelen delimitar su población objetivo de manera más clara en comparación con los impuestos indirectos, ello no significa que se esté afirmando que sean aquellos los reales beneficiarios, pues como se mencionó antes, esto depende de los factores que determinan los mecanismos de traslación de impuestos en cada caso, por lo que la información que se comenta a continuación debe ser tomada de manera referencial.

Cabe anotar asimismo, que algunos gastos tributarios no han sido asignados a algún sector económico, ello en atención al análisis realizado de algunos beneficios que sugieren la aplicación de los mismos de manera abierta, análisis que, es justo señalarlo, no esta exento del uso de criterios subjetivos que pudieran ser distintos según cada analista.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que la mayor parte de los gastos tributarios estimados para el 2009, serían de aplicación general, es decir que benefician a todo tipo de contribuyente o sector económico, y a través del cual se estarían transfiriendo S/. 2 769 millones en dicho ejercicio, lo que representa el 37.2% del total de gastos estimados o el 0.67 % del PBI de dicho año.

Fuera de esta asignación, se observa que los sectores económicos más beneficiados con los gastos tributarios estimados del 2009 serían, en orden de importancia, el Sector Agricultura, Educación, Intermediación Financiera, Hidrocarburos y Transporte, los que en conjunto concentrarían el 55.7% de los gastos estimados para dicho año.



Los beneficios asociados al Sector Agrario están relacionados con la búsqueda de la reducción de precios de los alimentos principalmente (objetivo redistributivo) y con el fomento a la actividad agrícola en menor medida.

En el caso de la Educación, la mayor parte de los gastos asignados hacia dicho sector buscan principalmente reducir el costo de los servicios educativos (principalmente a través de la exoneración de este servicio del IGV) y fomentar, a la vez, la ampliación de la oferta (a través de beneficios en el Impuesto a la Renta).

Respecto de la intermediación financiera cabe destacar principalmente las inafectaciones y exoneraciones que se conceden al crédito otorgado por el Sistema Financiero en general y a las pólizas de seguros de vida por parte de las empresas de seguros. Cabe mencionar aquí que estas inafectaciones y exoneraciones, responderían principalmente a la existencia de un problema técnico por la dificultad de estimar el valor agregado asociado sólo a la labor de la intermediación financiera, bajo la cual, la solución de la inafectación y exoneración elegida busca, no sólo reconocer este problema, sino además evitar encarecer el crédito.

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2009  
CUADRO RESUMEN AGREGADO SEGÚN EL GRUPO DE BENEFICIADOS

	En Millones de Nuevos Soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
<b>TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS</b>	<b>7 441</b>	<b>100.00</b>	<b>1.81</b>
APLICACIÓN GENERAL	2 769	37.22	0.67
AGROPECUARIO	1 603	21.54	0.39
EDUCACIÓN	825	11.08	0.20
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	442	5.94	0.11
OTROS	537	7.22	0.13
HIDROCARBUROS	233	3.13	0.06
TRANSPORTE	171	2.29	0.04
MANUFACTURA	239	3.21	0.06
ENERGÍA	17	0.22	0.00
COMERCIO	39	0.52	0.01
MINERÍA	62	0.83	0.02
CONSTRUCCIÓN	48	0.65	0.01
OTROS SERVICIOS	69	0.93	0.02
CULTURA Y DEPORTE	40	0.53	0.01
SALUD	19	0.25	0.00
PESCA	5	0.07	0.00
TURISMO	0	0.00	0.00
<b>Superposición Amazonía:</b>	<b>325</b>	<b>4.37</b>	<b>0.08</b>
AGROPECUARIO	305	4.09	0.07
AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	18	0.24	0.00
ENERGIA	3	0.04	0.00

Fuente: SUNAT

Elaboración: SUNAT



En el caso de los beneficios del Sector Hidrocarburos, éstos se centran principalmente en la exoneración de impuestos indirectos a la venta de combustibles y en menor medida al fomento de las actividades de exploración, a través de la devolución de impuestos o exoneración en la importación de insumos y bienes de capital para esta actividad.

Finalmente, los beneficios del sector transporte forma parte de los objetivos redistributivos otorgados a través del IGV, principalmente por la exoneración del servicio de transporte público de pasajeros al interior del país, del mencionado impuesto.

*nc*



## CONSIDERACIONES FINALES

El presente informe ha analizado la asignación de los Gastos Tributarios proyectados para el 2009, destacando los impuestos utilizados, las fórmulas de gastos más empleadas y aproximándonos, de manera indirecta y muy general, a los objetivos perseguidos por los principales beneficios tributarios existentes, a través del análisis de las zonas geográficas y sectores económicos beneficiarios con dichos gastos.

En términos generales, el uso de los Gastos Tributarios parece priorizar la búsqueda de objetivos relacionados con la redistribución de ingresos y el fomento de ciertas actividades productivas y regiones geográficas, entre otros fines.

Si bien los objetivos analizados pudieran resultar loables de alcanzar, la estimación de los gastos tributarios, así como el análisis que de los mismos realiza todos los años la SUNAT, constituyen sólo una parte del análisis que se necesita realizar respecto de la efectividad de los gastos tributarios, pues existe una brecha muy grande entre los objetivos planteados y lo que la realidad y el mercado terminan imponiendo.

Como se ha visto en el presente informe, mucha de las formas que adoptan los gastos tributarios, presuponen en el fondo una traslación completa de los beneficios tributarios existentes hacia la población objetivo. Sin embargo, es necesario que tales presupuestos sean verificados en la realidad a fin de evaluar la eficiencia en el uso de los escasos recursos del Tesoro Público.

Si bien la mayor parte de los gastos tributarios se canalizan a través del IGV, cabe anotar que ello podría estar revelando un uso incorrecto de las funciones que se espera de cada impuesto, pues por ejemplo, se deteriora la capacidad recaudatoria del IGV (principal impuesto que financia al Tesoro Público) asignándole un papel redistributivo que difícilmente podría alcanzar, dadas las imperfecciones que existen en los distintos mercados de bienes y servicios del país.

Por otro lado, resulta ya común las recomendaciones de las distintas misiones técnicas del Fondo Monetario Internacional respecto de la necesaria racionalización de los beneficios tributarios, por la poca o nula evidencia internacional respecto de su efectividad para alcanzar objetivos extrapresupuestarios, como por ejemplo inversiones productivas o desarrollos regionales, entre otros.

Adicionalmente, en la aprobación o prórroga de los distintos Gastos Tributarios, se suelen desdeñar los costos ocultos que se imponen a los contribuyentes y a la Administración Tributaria por la complejidad que se transfiere en las normas tributarias, ni se presta mucha atención a las potenciales formas de evasión y elusión que se abren con los beneficios, lo que termina comprometiendo mayores ingresos públicos de los inicialmente se habían pensado asignar a través del uso de los impuestos.

Por ello, el análisis efectuado en el presente informe aborda sólo una parte de los problemas asociados a los Gastos Tributarios, faltando la parte más importante relacionada con la medición de su eficacia, lo que redundaría en un mejor conocimiento de la efectividad del uso de los tributos como herramienta de política para alcanzar objetivos extrapresupuestarios.

*re*



ANEXO

RELACION DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCION 2009  
EN MILES DE NUEVOS SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS 1/	AL CANCE GEOGRAFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCION DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2009 3/		CORTO PLAZO 2009 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	Apéndice I: Insumos Agrícolas	197 917	0.05	197 917	0.05
			IGV	Apéndice I: Productos Agrícolas 5/	1 294 521	0.31	324 257	0.08
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de obras de infraestructura hidráulica y riego 6/	694	0.00	694	0.00
PESCA		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15%	109 570	0.03	109 570	0.03
			IRPJ	Tasa de 15% para la actividad de Acuicultura	5 000	0.00	5 000	0.00
MINERÍA		Deducción	IRPJ	Inversiones de titulares de la actividad minera en infraestructura que constituya servicio público	24 949	0.01	24 949	0.01
			IRPJ	Reinversión de utilidades por parte de empresas mineras	0	0.00	0	0.00
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de activos fijos y de hasta 10% en inmuebles 6/	27 444	0.01	27 444	0.01
HIDROCARBUROS	Amazonía	Devolución	IGV	Minería - devolución a titulares de la actividad minera - fase exploración	9 510	0.00	9 510	0.00
		Exoneración	IGV	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía	60 374	0.01	60 374	0.01
			ISC	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía	129 065	0.03	129 065	0.03
		Exoneración	AD VALOREM	Hidrocarburos - Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	309	0.00	309	0.00
			IGV	Hidrocarburos - Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	10 964	0.00	10 964	0.00
		Devolución	ISC	Hidrocarburos - Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	69	0.00	69	0.00
MANUFACTURA	Zona de Frontera	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10% para las empresas en zonas de frontera	526	0.00	526	0.00
	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	IGV	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido recondicionados o reparados en los CETICOS.	37 674	0.01	37 674	0.01
			ISC	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido recondicionados o reparados en los CETICOS.	199 335	0.05	199 335	0.05
		Crédito	IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	1 020	0.00	1 020	0.00
ENERGÍA		Exoneración	IGV	La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad	0	0.00	0	0.00
			ISC	La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad	16 669	0.00	16 669	0.00
CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	Apéndice I: Primera venta de inmuebles cuyo valor no supere las 35 UIT	44 796	0.01	44 796	0.01
			IGV	La construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúen los Servicios Industriales de la Marina	3 416	0.00	3 416	0.00
TRANSPORTE	Amazonía	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	36 541	0.01	36 541	0.01
		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo	170 531	0.04	170 531	0.04
		Devolución	ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 1 y 2 adquirido por los transportistas ferroviarios	---	---	---	---
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Inafectación	ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 2 adquirido por los transportistas terrestres interprovincial	---	---	---	---
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Bancos	0	0.00	0	0.00
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Municipales de Ahorro y Crédito	15 731	0.00	15 731	0.00
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Rurales de Ahorro y Crédito	6 933	0.00	6 933	0.00
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por EDPYMES	3 924	0.00	3 924	0.00
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Financieras	0	0.00	0	0.00
		Exoneración	IGV	Los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados al SPFP	96 706	0.02	96 706	0.02
			IRPN	Intereses por valores mobiliarios - Bonos del Tesoro y CDBCRP	43 551	0.01	43 551	0.01
			IGV	Apéndice II: Las pólizas de seguros de vida	237 267	0.06	237 267	0.06
			IRPN	Intereses de Cooperativas de ahorro y crédito	4 454	0.00	4 454	0.00
EDUCACIÓN		Crédito	IRPJ	Crédito por reinversión de Instituciones Educativas Particulares	41 536	0.01	41 536	0.01
		Devolución	IGV	Reintegro Tributario - Ley de Democratización del Libro	27 769	0.01	27 769	0.01
		Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - ley de Democratización del Libro	24 679	0.01	24 679	0.01
			IRPJ	Universidades privadas sin fines de lucro	61 314	0.01	61 314	0.01
		Inafectación	AD VALOREM	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	3 526	0.00	3 526	0.00
SALUD		Exoneración	AD VALOREM	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	665 489	0.16	665 489	0.16
			IGV	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	15 222	0.00	15 222	0.00
			AD VALOREM	Importación de muestras médicas	0	0.00	0	0.00
			IGV	Importación de muestras médicas	3 535	0.00	3 535	0.00
CULTURA Y DEPORTE		Inafectación	IGV	La transferencia, importación y prestación de servicios efectuada por las Instituciones Culturales o Deportivas	0	0.00	0	0.00
TURISMO		Diferimiento	IRPJ	Depreciación 10% inmuebles de establecimientos de hospedaje 6/	39 699	0.01	39 699	0.01
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	Devolución del IGV por las compras efectuadas por Misiones Diplomáticas, Consulados y Organizaciones Internacionales.	15	0.00	15	0.00
		Inafectación	IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingo, rifas, sorteos y eventos hipódicos.	10 209	0.00	10 209	0.00
			IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingo, rifas, sorteos y eventos hipódicos.	59 154	0.01	59 154	0.01



GASTOS TRIBUTARIOS 2009

RELACION DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2009  
EN MILES DE NUEVOS SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTIVO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2009 3/		CORTO PLAZO 2009 4/			
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI		
TIPOS SERVICIOS		Devolución	ISV	Revolución del ISV por las compra y recuperación por Misiones Diplomáticas, Consules y Organizaciones Internacionales.	10.208	0,01	10.208	0,00		
		Instalación	ISV	Los bienes de usar y agotar tales como loterías, bingo, afios, casinos y eventos similares.	59.154	0,01	59.154	0,01		
		Crédito	ISV	Amazonia - Crédito Fiscal Especial	14.018	0,02	14.018	0,00		
			IRPJ	Reintegración en Amazonia	0	0,00	0	0,00		
		Deducción	IRPJ	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonia	0	0,00	0	0,00		
			IRPJ	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonia	2	0,00	2	0,00		
		APLICACIÓN GENERAL	Amazonia	Exoneración	ISV	Exoneración del ISV en la Amazonia 7/	1.952.695	0,21	210.211	0,02
					ISV	Impugnaciones destinadas a la Amazonia	59.881	0,01	59.881	0,01
				Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10%	8.185	0,00	8.185	0,00
					IRPJ	Tasa de 5%	26.199	0,01	26.025	0,01
IRPJ	Tasa de 0%				5.530	0,00	5.900	0,00		
Deducción	IRPJ			Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	47.211	0,01	47.211	0,01		
	IRPJ			Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	549	0,00	545	0,00		
Deducción	AD VALOREM			Beneficio de restitución arancelaria - drawback	201.662	0,02	201.662	0,02		
	ISV			Financiamiento "Cambio de Régimen" - Régimen de los productos producidos por Compaq y Enrutadores fabricados en la recepción de donaciones 8/	254	0,00	254	0,00		
Diferimiento	ISV			Régimen Especial y Cofretil de Recuperación Anticipada 9/	129.000	0,01	129.000	0,01		
	AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	5.623	0,00	5.623	0,00				
APLICACIÓN GENERAL		Exoneración	DCRREGIO COP	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	0	0,00	0	0,00		
			ISV	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	8.427	0,00	8.427	0,00		
		ISV	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	629	0,00	629	0,00			
		AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	130	0,00	130	0,00			
		IRPJ	Intereses por depósitos	70.423	0,00	70.423	0,00			
		IRPJ	Regalías por detallas de autor	187	0,00	187	0,00			
		OTROS	Zona Franca	Exoneración	ISV	Documento - Carabinas - Mirasvalados y Cuerpo General de Bomberos 8/	57	0,00	57	0,00
					ISV	Donaciones como Loterías - Municipalidades - Ley 26698	10.544	0,00	10.544	0,00
		Instalación	ISV	Donaciones del Exterior - Cooperación Técnica Interacción 8/	80.525	0,00	80.525	0,00		
			IRPJ	Compensaciones por tiempo de servicios - OTS	30.701	0,00	30.701	0,00		
		Exoneración	IRPJ	Instalaciones del 3% en remuneraciones por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP)	34.951	0,02	34.951	0,02		
			IRPJ	Las empresas que se constituyen o establecen en la ZOFORTECAMA y que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, de minería y de servicios	41	0,00	41	0,00		
<b>SUB-TOTAL 1</b>					<b>7.115.340</b>	<b>1,23</b>	<b>4.763.193</b>	<b>1,16</b>		

II. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICIÓN DE BENEFICIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTIVO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2009 3/		CORTO PLAZO 2009 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI
AGROPECUARIO Y MANUFACTURERA	Amazonia	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 10% del Sector Agropecuario y la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 10% de la Amazonia.	4.260	0,00	4.260	0,00
			IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 5% de la Amazonia.	9.253	0,00	9.253	0,00
			IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 0% de la Amazonia.	4.207	0,00	4.207	0,00
AGROPECUARIO	Amazonia	Exoneración	ISV	ISV Superposición de exoneración en los productos "agotados" entre el "aportado" de la Ley del ISV y la Ley de Amazonia	304.548	0,00	76.127	0,00
ENERGÍA	Amazonia	Exoneración	ISV	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonia 3/	2.882	0,00	2.882	0,00
			ISV	Superposición de exoneración entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonia 3/	523	0,00	523	0,00
<b>SUB-TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES)</b>					<b>325.367</b>	<b>0,00</b>	<b>96.976</b>	<b>0,02</b>

TOTAL GENERAL (I+II)

<b>7.440.707</b>	<b>1,23</b>	<b>4.860.169</b>	<b>1,18</b>
------------------	-------------	------------------	-------------

1/ En el caso del impuesto a la Renta, los beneficiarios son los contribuyentes que aplican conjuntamente los beneficios tributarios respectivos. En el caso de los impuestos indirectos como el ISV, ISD y Aranceles, aunque en teoría los beneficiarios deberían de ser los clientes de cada empresa, esto dependerá finalmente de las condiciones de traslado de los impuestos, lo que a su vez dependerá de la estructura de cada mercado en particular. Para estos casos se ha optado por considerar como beneficiarios a los contribuyentes (Industria, Comercio, Industria, Impuesto, Industria, Comercio, Industria, Comercio).

2/ Si bien el alcance del gasto tributario difiere en la limitación geográfica, con respecto a la zona geográfica, con respecto a la zona geográfica, con respecto a la zona geográfica, con respecto a la zona geográfica.

3/ Corresponde a la cuantificación de los beneficios tributarios que genera los mismos beneficios, de ahí el efecto del control fiscal y financiero en las estimaciones relacionadas con la exoneración o devolución del ISV.

4/ El efecto de corto plazo considera la recaudación anual que se obtendría como resultado de la eliminación del gasto tributario, pues la administración tributaria tendrá que desarrollar nuevos recursos para el control fiscal y efectos en el sistema tributario.

5/ No incluye la producción de la Amazonia a través de la cual se incluye en la producción.

6/ En este beneficio se asume la pérdida financiera y no el criterio de la actividad.

7/ La estimación de Amazonia excluye a toda la actividad agrícola.

8/ Los impuestos estimados están registrados como gastos directos en el presupuesto general de la República.

9/ Los impuestos considerados en este gasto incluyen la superposición con los artículos 13 y 14 de la Ley de promoción de la Amazonia.

10/ Artículo 13: S/ 0,00 Mill Nuevos Soles.

11/ Artículo 14: S/ 2.902 Mill Nuevos Soles.

12/ Los impuestos considerados en este gasto incluyen la superposición con los artículos 13 y 14 de la Ley de promoción de la Amazonia.

13/ Artículo 13: S/ 0,67 Mill Nuevos Soles.

14/ Artículo 14: S/ 491 Mill Nuevos Soles.

Elaboración: SUNAT

