

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

**INFORME DE
GASTOS TRIBUTARIOS
2011**



**Junio 2010
Intendencia Nacional de
Estudios Tributarios y Planeamiento**

INDICE

INTRODUCCIÓN..... 3

I.- CONSIDERACIONES GENERALES 4

II.- ANALISIS DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS PROYECTADOS PARA EL 2010..... 6

1. RESULTADOS GENERALES..... 6

2. GASTOS TRIBUTARIOS SEGÚN EL TRIBUTO UTILIZADO 9

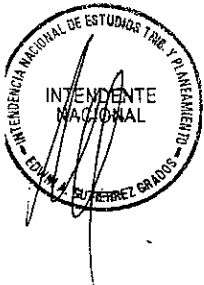
3. GASTOS TRIBUTARIOS SEGÚN DESTINO GEOGRÁFICO..... 12

4. GASTOS TRIBUTARIOS SEGÚN TIPO DE GASTO UTILIZADO 13

5. GASTOS TRIBUTARIOS CLASIFICADOS POR SECTOR BENEFICIARIO 15

CONSIDERACIONES FINALES 18

ANEXO..... 19



INTRODUCCIÓN

El informe de los GASTOS TRIBUTARIOS estimados es desarrollado por la por la Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), con el fin de ser considerado tanto en la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual 2011 – 2013 como en el proceso tendiente a la aprobación del Presupuesto General de la República.

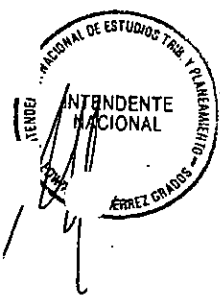
La cuantificación de los GASTOS TRIBUTARIOS en los que incurre un Estado es sumamente importante pues permite dar a conocer a la sociedad el monto de los recursos que el Estado destina a determinados beneficiarios a través de mecanismos de naturaleza tributaria.

La primera versión del informe correspondiente a la estimación del año 2011 fue culminada en mayo del presente año y posteriormente incluida en el documento que establece el Marco Macroeconómico Multianual publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 31 de mayo de 2010. Por ello, es pertinente mencionar que el presente informe tiene un carácter complementario en la medida que vuelve a exponer los resultados ya publicados pero adicionalmente aporta un análisis descriptivo, mediante la clasificación en función de su alcance, tipo de gasto, tributo aplicable, beneficiarios, etc.

Para la elaboración de la estimación presentada se ha considerado al conjunto de beneficios tributarios vigentes al 12 de febrero de 2010 y se ha asumido que éstos permanecerán vigentes durante el ejercicio 2011. Asimismo, se han adoptado los supuestos macroeconómicos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el 14 de abril de 2010.

Es importante señalar que la dinámica económica presupone un proceso de cambio constante y por ello la estimación de los GASTOS TRIBUTARIOS se encuentra en un permanente proceso de perfeccionamiento y revisión. Por estas razones, las cifras y el detalle de los GASTOS TRIBUTARIOS estimados pueden presentar variaciones entre un año y otro.

Lima, junio de 2010.



I.- CONSIDERACIONES GENERALES

Los GASTOS TRIBUTARIOS son concesiones tributarias, o desviaciones respecto de un sistema tributario base, que los gobiernos utilizan para alcanzar determinados objetivos económicos y sociales. Pueden ser considerados como tales una variedad de instrumentos tributarios entre los que se puede mencionar a los créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasas, deducciones, diferimientos y devoluciones, entre otros. Sin embargo, es oportuno precisar que en la literatura y práctica internacional no existe consenso sobre lo que debe considerarse como GASTO TRIBUTARIO.

Una característica común a todos los GASTOS TRIBUTARIOS es que están referidos al uso de tratamientos tributarios preferenciales que en la práctica reducen o anulan el pago de impuestos y por ello se constituyen en auténticas transferencias implícitas de recursos económicos desde el Estado hacia ciertos sectores beneficiados de la sociedad. La consecuencia directa de ello, es que se afecta negativamente el flujo de ingresos que financian al Tesoro Público, restringiendo la capacidad del Estado de cumplir con su función redistributiva a través del Gasto Público Directo.

No obstante, existen otras consecuencias de la creación de los GASTOS TRIBUTARIOS que tiene que ver con la elevación de los costos asociados al sistema tributario. En efecto, la aprobación de estos tratamientos obliga a:

- Un mayor grado de complejidad a nivel de las normas tributarias, al tener éstas que contemplar casos especiales relacionados a los GASTOS TRIBUTARIOS.
- Mayores costos de cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes beneficiados, puesto que todo tratamiento especial supone la necesidad de proporcionar mayor información a la Administración Tributaria y asimismo cumplir y acreditar el cumplimiento de los requisitos necesarios para calificar como beneficiado.
- Mayores costos de control y administración para la Administración Tributaria pues ésta tendrá que asignar recursos al desarrollo de nuevas herramientas que permitan la aplicación efectiva del gasto y hacia el control para evitar el uso indebido de beneficios por personas no previstas en las normas. También debe considerarse el costo de oportunidad de asignar los recursos públicos sacrificados hacia fines más rentables desde el punto de vista social.



Otro inconveniente de los GASTOS TRIBUTARIOS, es que a diferencia de las transferencias 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.

Al respecto, la estimación y publicación anual de los GASTOS TRIBUTARIOS brinda la oportunidad de mejorar el grado de transparencia de la política fiscal, otorgando un panorama más completo del Presupuesto Público, en la medida que hace más explícita esta asignación de recursos. 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 de la asignación de los GASTOS TRIBUTARIOS, cuya última estimación corresponde al ejercicio 2011, y que fue remitida al Ministerio de Economía y Finanzas en dos oportunidades; inicialmente mediante el Oficio N° 132-2010-SUNAT/200000 enviado el 31 de marzo del 2010 y posteriormente, actualizado con los datos de las Declaraciones Juradas Anuales de Impuesto a la Renta del ejercicio 2009, mediante el Oficio N° 221-2010-SUNAT/200000³ del 12 de mayo del 2010 cuyos datos fueron publicados dentro del Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 del 31 de mayo de 2010 en el Diario Oficial El Peruano. Cabe señalar que el primero de los oficios mencionados contiene, además, la base conceptual y las consideraciones metodológicas generales y específicas que se tomaron en cuenta para la estimación realizada.



II.- ANALISIS DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS PROYECTADOS PARA EL 2011

1. Resultados Generales

Para el 2011 se ha estimado un total de recursos públicos transferidos a través de los GASTOS TRIBUTARIOS ascendente a S/. 8 966 millones, monto que equivale a 2,04% del Producto Bruto Interno proyectado para dicho año.¹ En relación con el total de GASTOS TRIBUTARIOS estimado para el 2010² se obtiene una disminución nominal neta de S/. 73,4 millones de menores gastos para el ejercicio en análisis.

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2010 - 2011
CUADRO RESUMEN COMPARATIVO
En millones de Nuevos Soles

	Gasto Tributario 2010 1/		Gasto Tributario 2011 1/	
	Potencial	Corto Plazo	Potencial	Corto Plazo
I. Gastos estimados en los años 2010 y 2011	8 955	5 962	8 602	6 347
II. Gastos incluidos en el año 2010 no estimados en el año 2011 2/	84	84		
III. Gastos estimados en el año 2011 no incluidos en el año 2010 (nuevas estimaciones) 3/			363	363
IV. Total Gastos Tributarios (I - II + III)	9 039	6 046	8 966	6 710
V. Como % del PBI	2,13	1,43 4/	2,04	1,53 5/

- 1/ Considera los últimos supuestos macroeconómicos remitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas el 14 de abril del 2010.
- 2/ Comprende las siguientes estimaciones:
- La exoneración del ISC por la importación o venta de petróleo a las empresas de generación y distribución de electricidad.
 - La exoneración en el Impuesto a la Renta por las ganancias de capital en el mercado de acciones.
 - El crédito por reinversión y la deducción por inversión en la Amazonía.
 - El beneficio por la exoneración de sobretasas aplicadas a las donaciones destinadas a ent. religiosas y de asist. social.
 - Las devoluciones de los pagos efectuados mediante documentos cancelatorios.
- 3/ Comprende nuevas estimaciones relacionadas a dos Gastos Tributarios:
- Beneficio sobre el Impuesto a la Renta por la depreciación especial para edificios y construcciones.
 - Exoneración a las actividades productivas en zonas altoandinas.
 - La inafectación del Impuesto a la Renta a los ingresos por Drawback.
- 4/ El porcentaje mostrado ha sido calculado en base del PBI nominal 2010 de S/. 423,436 Millones informado por el Ministerio de Economía y Finanzas al 30 de abril del 2009.
- 5/ El porcentaje mostrado ha sido calculado en base a un PBI nominal estimado en S/. 438,696 millones para el 2011 informado por el Ministerio de Economía y Finanzas al 14 de abril del 2010.

Elaboración : SUNAT

¹ Para la proyección del PBI del 2011 se utiliza la última cifra proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas al 14.04.2010 que asciende a S/. 438,7 mil millones.

² Contenido en el Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012.



Esta reducción nominal es un resultado neto que puede ser desagregado en la siguiente forma: i) GASTOS TRIBUTARIOS que también fueron calculados en el ejercicio 2010 y que en el resultado agregado neto han disminuido su proyección para el ejercicio 2011 (S/. 353 millones menos); ii) la eliminación de algunos GASTOS TRIBUTARIOS asociados a la pérdida de vigencia de algunos beneficios hacia el 2011 (S/. 84 millones menos); y iii) los mayores GASTOS TRIBUTARIOS estimados debido a nuevos gastos que constituyen un avance en la cobertura de estimación (S/. 363 millones adicionales).

Cabe indicar que si bien el resultado agregado neto de comparar los GASTOS TRIBUTARIOS que fueron estimados tanto para el ejercicio 2010 como para el 2011 es negativo, este resultado no es homogéneo y existieron estimaciones desagregadas que en conjunto tuvieron un incremento ascendente a S/. 1 199 millones. Al respecto, seis de las veintinueve estimaciones que aumentaron concentran el 70.1% de dicho incremento. Entre las que representan mayor proporción destacan, la deducción en el Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas para la Reinversión de utilidades por parte de empresas mineras (28% del incremento señalado), la inafectación de IGV a los servicios de crédito efectuado por Bancos (19%), la exoneración del IGV en las importaciones para las actividades vinculadas a la exploración en Hidrocarburos (8%), la inafectación de IGV a los servicios de crédito efectuado por instituciones Financieras (6%), la inafectación en el Impuesto a la Renta de Personas Naturales respecto de las Compensaciones por tiempo de servicios – CTS (6%) y la inafectación de IGV a los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas (5%).

Tales incrementos fueron más que contrarrestados por una caída en otro subconjunto de estimaciones consideradas tanto en el 2010 como en 2011, la misma que totalizó S/. 1 552 millones. Entre las estimaciones que arrojaron disminuciones destacan en proporción, en ese orden, la exoneración del IGV en la Amazonía (61% del incremento señalado), el Beneficio de restitución arancelaria (10%), el Crédito en el Impuesto a la Renta por la reinversión de Instituciones Educativas Particulares (5%) y la deducción del Impuesto a la Renta sobre las Inversiones que realicen los titulares de la actividad minera en infraestructura que constituya servicio público (5%), entre otros.

Por su parte, entre los GASTOS TRIBUTARIOS que han dejado de estimarse para el año 2011 puede mencionarse, la exoneración de IGV e ISC por la importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad, la exoneración del impuesto a la renta por las ganancias de capital en el mercado de acciones, la devolución del IGV por el pago de los servicios prestados por CORPAC y ENAPU a



entidades privadas en la recepción de donaciones, y el crédito en el impuesto a la renta por la reinversión en la Amazonía.

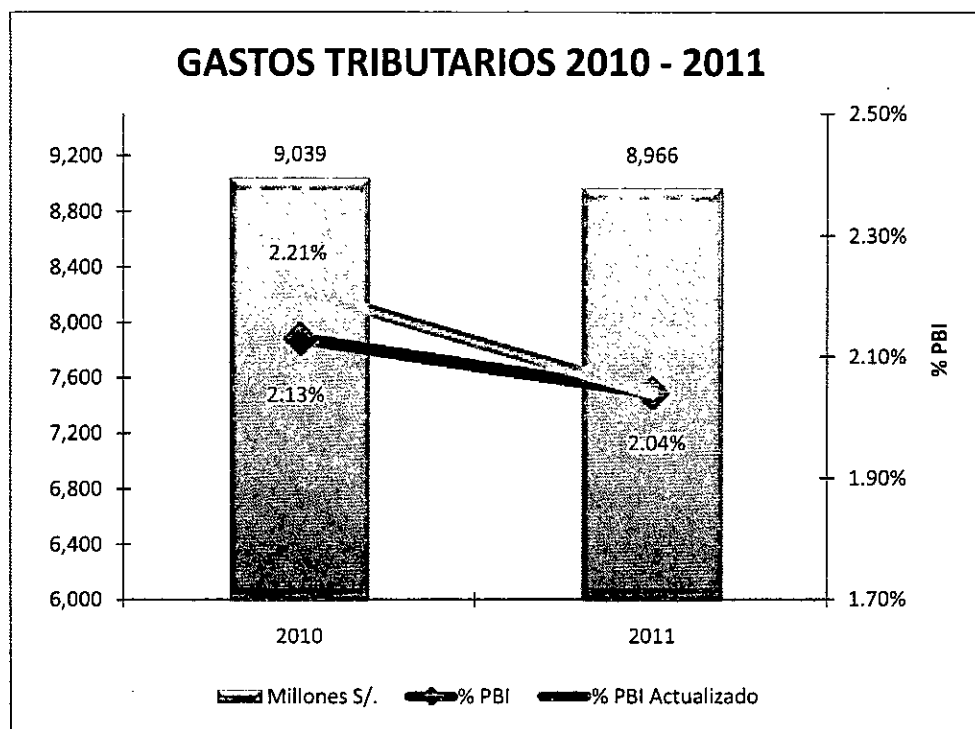
Respecto a los GASTOS TRIBUTARIOS que han sido incorporados a partir de la estimación correspondiente al ejercicio 2011, se puede mencionar, entre otros, la referida al diferimiento del Impuesto a la Renta por efecto de la depreciación especial para edificios y construcciones, la exoneración del Impuesto a la Renta respecto de actividades productivas que se realicen en zonas altoandinas establecida mediante la Ley N° 29482 y la inafectación de Impuesto a la Renta por el ingreso obtenido con el beneficio de restitución arancelaria (Drawback).

La estimación como porcentaje del PBI se reduce de 2,13% a 2,04%, fundamentalmente porque a partir del 2011 se aplicaría también el programa de sustitución gradual de exoneraciones e incentivos tributarios en aplicación de la Ley N° 29343, del 07 de abril del 2009 y a la modificación efectuada en la forma en que se estima la superposición entre la Ley de Amazonía y la exoneración de los bienes agrícolas comprendidos en el Apéndice I de la Ley del IGV.

Otro aspecto a considerar, es que el PBI nominal tomado como referencia al momento de la elaboración del estimado publicado para el ejercicio 2010 era 3.4% más alto que la última proyección disponible³, como consecuencia de la crisis financiera que continúa causando estragos en el continente europeo y que lo estimado para el ejercicio del 2011 necesariamente incorpora en el cálculo a la variación esperada en el PBI del ejercicio 2010. Por ello, si tomamos la estimación más reciente del PBI y la aplicamos directamente al cálculo global estimado de los GASTOS TRIBUTARIOS para el ejercicio 2010, estos pasaron de 2,21% para el 2010 a 1,48% para el 2011.



³ Al momento de la publicación de los Gastos Tributarios del 2010 se tenía una proyección del PBI para dicho año de S/. 423.4 mil millones; mientras que a la fecha de la elaboración del presente informe la última estimación alcanzada el 13 de marzo del 2010 por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre dicho PBI es de S/. 409.4 mil millones.



2. GASTOS TRIBUTARIOS según el tributo utilizado

En esta parte del informe veremos cuál es la intensidad de uso de los distintos impuestos para la realización de dichas transferencias a través del sistema tributario.

Al respecto, se verifica que la mayor parte de los GASTOS TRIBUTARIOS se estarían transfiriendo principalmente a través de los impuestos indirectos⁴ (81%), mientras que sólo el 19% restante se transferirían a través de impuestos directos.⁵ Cabe indicar, sin embargo que estas cifras han variado un poco respecto del año 2010 cuando se estimó en un 87% los impuestos indirectos.

⁴ Dentro de los impuestos presentados en el informe de Gastos Tributarios se considera como indirectos el IGV, ISC y los derechos arancelarios.

⁵ Dentro de los impuestos presentados en el informe de Gastos Tributarios se considera como directo el Impuesto a la Renta, sea de personas naturales o jurídicas, incluyendo las retenciones a los No Domiciliados.

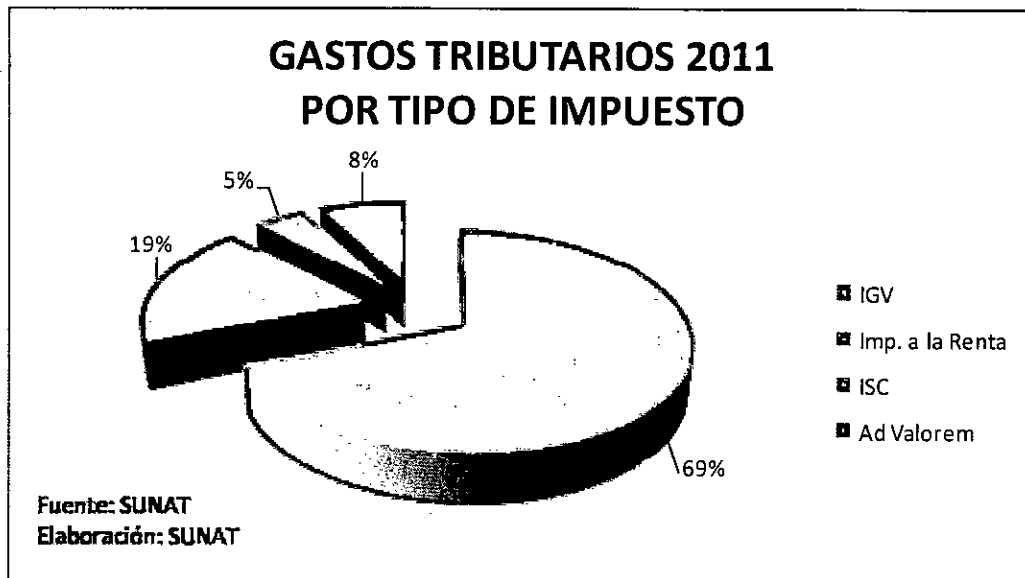
ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2011
CUADRO RESUMEN AGREGADO SEGÚN TIPO DE IMPOSICIÓN

	En Millones de Nuevos Soles	% del Gasto tributario	% del PBI
TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS	8 966	100.00	2.04
Imposición Directa	1 704	19.01	0.39
Imposición Indirecta	7 261	80.99	1.66

Fuente: SUNAT

Elaboración : SUNAT

El impuesto que concentra los mayores importes de GASTOS TRIBUTARIOS para el 2011, sería el IGV, tributo a través del cual se asignarían S/. 6 175 millones, concentrando el 69% de los GASTOS TRIBUTARIOS totales estimados para dicho año, seguido por el Impuesto a la Renta con S/. 1 704 millones (19%); de los cuales S/. 667 millones corresponden a Personas Naturales, siguen los Derechos Arancelarios con S/. 680 millones (8%), y finalmente el ISC con S/. 407 millones (5%).



Del total de GASTOS TRIBUTARIOS que se transferirían a través del IGV en el 2011, poco más de la tercera parte (35%)⁶ tiene que ver directamente con la exoneración de bienes relacionados a servicios básicos, especialmente agropecuarios (24%). La inafectación y exoneración de los servicios de crédito establecidos en el Apéndice II de la Ley de IGV representan poco más del 10% de los GASTOS TRIBUTARIOS de IGV.

Debe tenerse presente que la asignación de GASTOS TRIBUTARIOS a través del IGV (y en general a través de cualquier impuesto indirecto), 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. Esta intencionalidad, se evidenciaría también en la exoneración casi completa del valor agregado que se genera en la Amazonía, siendo que más del 30% de los GASTOS TRIBUTARIOS canalizados a través del IGV son asignados hacia dicha región. En este caso específico, se buscaría probablemente, compensar la falta de desarrollo y el aislamiento de los habitantes de dicha región con los principales mercados.

Igualmente, en el caso del ISC, donde dos GASTOS TRIBUTARIOS concentran el 99% de las transferencias que se realizarían por este impuesto en el 2011, se evidencia el objetivo de complementación con el IGV en su tarea redistributiva regional, a través del fomento de la industria de reparación y reacondicionamiento de vehículos a través de los CETICOS, la exoneración del consumo de combustibles en la Amazonía.

Al respecto, se debe recordar que en la práctica el traslado de los beneficios a los precios cobrados a los consumidores finales depende de las condiciones de competencia de cada mercado y por lo general los proveedores suelen apropiarse de una parte del beneficio.

En el caso de los aranceles y otros derechos al comercio exterior, el Drawback representa el 95% de los GASTOS TRIBUTARIOS transferidos por estos impuestos, lo que revelaría una preferencia al fomento de las exportaciones no tradicionales.

Finalmente, a nivel del Impuesto a la Renta, podemos distinguir a los GASTOS TRIBUTARIOS orientados a las Personas Jurídicas, que se utiliza principalmente para fomentar el



⁶ Incluye la participación de la superposición de las exoneraciones establecidas por el Apéndice I de la Ley del IGV y de la Ley de Amazonía. Sin ésta, la participación se reduce a 30%.

desarrollo de ciertas actividades económicas, en especial el sector agropecuario y minero. Finalmente, el Impuesto a la renta de Personas Naturales que son usados principalmente para incrementar las deducciones que afectan los ingresos de los trabajadores dependientes; como las inafectaciones a los ingresos que se perciben por la Compensación por Tiempo de Servicios o del incremento de 3% de la remuneración establecido por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP), que entre ambas cubren el 85% de los GASTOS TRIBUTARIOS en este impuesto.

**ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2011
CUADRO RESUMEN AGREGADO SEGÚN TRIBUTOS**

	En Millones de Nuevos	% del Gasto tributario	% del PBI
TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS	8 966	100,00	2.13
Impuesto General a las Ventas	6 175	68.87	1.41
Impuesto a la Renta	1 704	12.99	0.28
- Personas Naturales	667	7.44	0.15
- Personas Jurídicas	1 037	11.57	0.24
Impuesto Selectivo al Consumo	407	4.54	0.09
Advalorem	680	7.58	0.02

Fuente: SUNAT

Elaboración : SUNAT

3. GASTOS TRIBUTARIOS según destino geográfico

La mayor parte de los GASTOS TRIBUTARIOS (73%) tienen una cobertura de alcance nacional, es decir que el beneficio se extiende a cualquier actividad realizada dentro del marco del GASTO TRIBUTARIO, que se lleve a cabo en cualquier parte del territorio nacional.

Sin embargo, 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 S/. 2 166 millones de menores impuestos para el 2011 gracias a los distintos beneficios tributarios que tiene aprobados a su favor, monto que equivale al 24% de los GASTOS TRIBUTARIOS totales. Le sigue, en orden de importancia,



GASTOS TRIBUTARIOS 2011

aquellos departamentos en donde se ubican las zonas francas⁷ y en mucho menor medida las zonas de frontera.

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2011
CUADRO RESUMEN AGREGADO POR ALCANCE GEOGRÁFICO DEL BENEFICIO

	En Millones de Nuevos Soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS	8 966	100,00	2.04
Gastos de alcance nacional	6 543	72.98	1.49
Gastos aplicados en el ámbito de la Amazonía	2 166	24.16	0.49
Gastos aplicados en el ámbito de la Zona de Frontera	1	0.01	0,00
Gastos aplicados en el ámbito de las Zonas Francas	256	2.85	0,06

Fuente: SUNAT

Elaboración : SUNAT

Como 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 buscaría incidir principalmente en el fomento a la inversión.

4. GASTOS TRIBUTARIOS según tipo de gasto utilizado

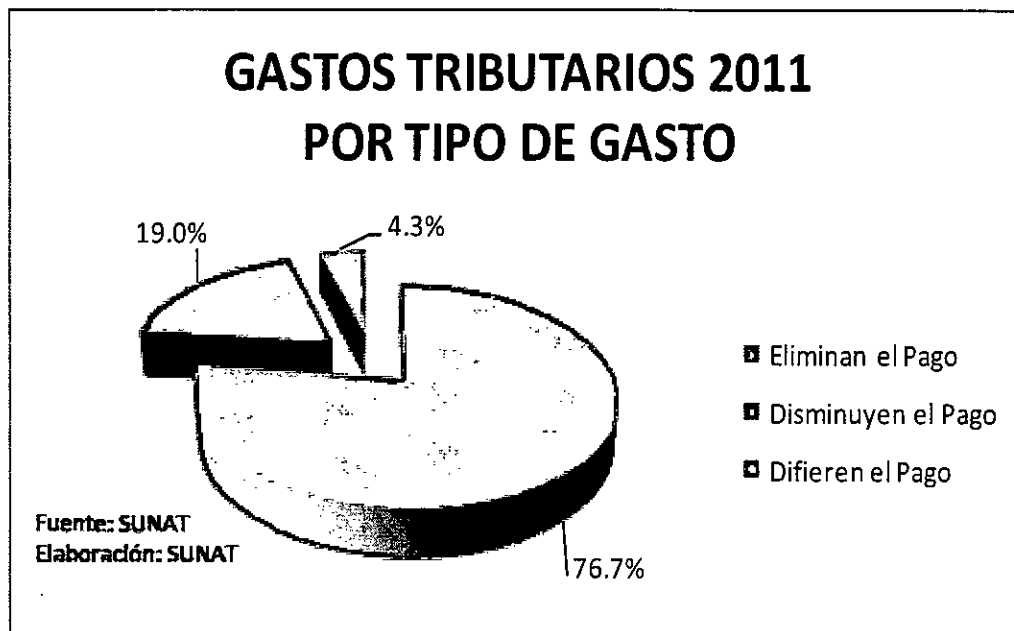
Agrupando los distintos tipos de beneficios tributarios existentes⁸, se estima que para el 2011 se estarían transfiriendo S/. 6 869 millones bajo la categoría de no pago de impuestos, es decir, inafectaciones y exoneraciones, modalidad que concentra 76,7% de los GASTOS TRIBUTARIOS estimados para dicho ejercicio; seguido por aquellas fórmulas tributarias que disminuyen el pago de impuestos, a través de las cuales se transferirían S/. 1 707 millones (19%) para el 2011; mientras que por la vía del diferimiento de impuestos se estaría transfiriendo los S/. 390 millones de GASTOS TRIBUTARIOS restantes (4,3%). Comparativamente, la categoría de gasto que más ha disminuido ha sido la de aquellos

⁷ En especial Tacna (Zofratacna), Moquegua (CETICO Ilo), Arequipa (CETICO Matarani) y Piura (CETICO Paíta).

⁸ 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.



GASTOS TRIBUTARIOS que eliminan el pago de impuestos, que pasará de 1,65% a 1,57% en términos del PBI.

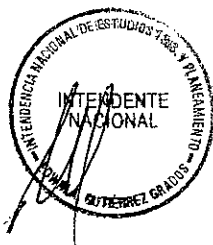


Dentro de dicha categoría, la exoneración tributaria es la fórmula más utilizada y por la que se canalizarían más del 50% de los GASTOS TRIBUTARIOS estimados para el 2011, seguido por el uso de las inafectaciones (27%)⁹. Su uso es especialmente predominante en el IGV, dado el supuesto efecto que tiene sobre la reducción de precios de aquellos bienes y servicios beneficiados, buscando alcanzar de manera indirecta a los consumidores finales.

Por su parte, en la categoría de gastos cuyo efecto es la disminución del pago de impuestos, sobresalen las devoluciones con el 10%, destacándose entre ellas la Restitución de Derechos Arancelarios – Drawback (75%) y el reintegro tributario del IGV en Amazonía. .

Finalmente, el Régimen de Recuperación Anticipada del IGV es el beneficio principal entre los beneficios que disponen el diferimiento en el pago de impuestos (equivale al 68% del importe total de esta categoría), seguido por las tasas especiales de depreciación en favor de la construcción (27%). Cabe recordar que estos beneficios tiene una naturaleza

⁹ Si bien en términos jurídicos las inafectaciones se diferencian de las exoneraciones porque las primeras no se encuentran dentro del ámbito de aplicación del tributo, mientras que las segundas sólo son dispensas del pago, existen algunas inafectaciones (principalmente en el IGV) cuya naturaleza se aproxima más a aquella propia de las exoneraciones pero han adoptado la figura legal de una inafectación probablemente para alcanzar su vigencia permanente y no ser sujetas al procedimiento de aprobación de prórogas y consecuente discusión..



GASTOS TRIBUTARIOS 2011

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

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2011
CUADRO RESUMEN SEGÚN CATEGORÍA Y TIPO DE GASTO

CATEGORÍA	TIPO DE GASTO	En Millones de Soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
TOTAL GASTO TRIBUTARIO POTENCIAL		8 966	100,00	2.04
Que eliminan el pago de impuestos	Inafectación	2 393	26.69	0.55
	Exoneración	4 476	49.92	1.02
Que disminuyen el pago de impuestos	Crédito	18	0.02	0.00
	Deducción	398	4.44	0.09
	Devolución	861	9.61	0.20
	Tasas Diferenciadas	429	4.79	0.10
Que difieren el pago de impuestos	Diferimento	390	4.35	0.09

Fuente: SUNAT

Elaboración: SUNAT

5. GASTOS TRIBUTARIOS clasificados por sector beneficiario

Por último, se presenta la asignación de los GASTOS TRIBUTARIOS estimados para el ejercicio 2011 agrupados según sectores económicos beneficiados. Sin embargo, debe anotarse que la traslación de los beneficios tributarios en favor de sus reales beneficiarios¹⁰, 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.

En ese sentido, la asignación de los GASTOS TRIBUTARIOS que se presenta en este informe anual, privilegia para el caso de los impuestos indirectos, el sector económico del contribuyente a través del cual se "instrumentalizan" los beneficios tributarios, mientras que para el caso del Impuesto a la Renta se toma en cuenta el sujeto objetivo delineado en las

¹⁰ La identificación adecuada de los beneficiarios de los distintos tratamientos tributarios preferenciales, exigiría conocer de manera certera los objetivos reales que los legisladores tuvieron en consideración al momento de aprobar cada medida. Sin embargo, lo usual es que dicha información no sea conocida en la mayoría de los casos, o resulte ambigua en otros, por lo que la identificación de los beneficiarios resulta una tarea complicada y que incorpora diversos grados de subjetividad, según los distintos casos que se analicen.



propias normas tributarias. Ello es así, porque en la mayoría de casos en los impuestos directos se puede definir la población objetivo pues ésta es delimitada en la propia norma.

En contraste, en el caso de los impuestos indirectos se establece un beneficio a nivel de un contribuyente con el fin de beneficiar a un tercero que por lo general no es mencionado en las normas, lo cual no significa que se esté afirmando que sean aquellos los reales beneficiarios, pues como ya se mencionó, esto depende de los factores que determinan los mecanismos de traslación de impuestos en cada caso. Por lo anterior, 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 está 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 2011, serían de aplicación general, es decir que benefician a todo tipo de contribuyente, agente o sector económico, y a través del cual se estarían transfiriendo S/. 3 574 millones en dicho ejercicio, los que en conjunto representan casi el 40% del total de gastos estimados o el 0,81 % del PBI de dicho año que figura en el Marco Macroeconómico Multianual 2011 -2013. A nivel de sectores económicos los más importantes dentro del conjunto de GASTOS TRIBUTARIOS son el Agropecuario, el de Educación y el de Intermediación Financiera, los que en conjunto concentrarían más del 42% de los gastos estimados para dicho año.

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

En el caso de la Educación, la mayor parte de los GASTOS TRIBUTARIOS 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).



GASTOS TRIBUTARIOS 2011

CUADRO RESUMEN AGREGADO SEGÚN EL GRUPO DE BENEFICIADOS

	En Millones de Nuevos Soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS	8 966	100.00	2.04
APLICACIÓN GENERAL	3 574	39.87	0.81
AGROPECUARIO	1 707	19.04	0.39
EDUCACIÓN	980	10.93	0.22
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	801	8.93	0.18
HIDROCARBUROS	409	4.56	0.09
MANUFACTURA	252	2.81	0.06
TRANSPORTE	211	2.35	0.05
MINERÍA	373	4.16	0.09
COMERCIO	96	1.07	0.02
OTROS SERVICIOS	118	1.31	0.03
CULTURA Y DEPORTE	50	0.55	0.02
CONSTRUCCIÓN	43	0.48	0.01
SALUD	20	0.22	0.00
PESCA	2	0.02	0.00
TURISMO	0	0.00	0.00
Superposición Amazonía:	330	3.68	0.07
AGROPECUARIO	315	3.51	0.07
AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	15	0.17	0.00

Fuente: SUNAT

Elaboración : SUNAT



III. CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, el uso de los GASTOS TRIBUTARIOS proyectados para el ejercicio 2011 priorizaría la búsqueda de objetivos relacionados con la redistribución de ingresos y el fomento de ciertas actividades productivas y regiones geográficas, lo cual si bien pudiera resultar meritorio, precisa del establecimiento de mecanismos que aseguren que el supuesto de traslación de los beneficios a favor de la población objetivo se verifique en la práctica. Lo contrario impide la evaluación de la eficiencia en el uso de los escasos recursos del Tesoro Público.

La estimación y análisis de los GASTOS TRIBUTARIOS, que efectúa la SUNAT todos los años, muestra sólo una parte del trabajo 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.

Por otro lado, como ya se ha mencionado en análisis anteriores, resultan comunes 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. Además, los GASTOS TRIBUTARIOS suelen ocultar costos que se imponen a los contribuyentes y a la Administración Tributaria por la complejidad que se transfiere en las normas tributarias.

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.



ANEXO



RELACION DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2011
EN MILES DE NUEVOS SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTOS	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2011 3/		CORTO PLAZO 2011 4/		
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI	
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	Apéndice I: Insumos Agrícolas	141 898	0,03	141 898	0,03	
			IGV	Apéndice I: Productos Agrícolas 5/	1 455 215	0,33	364 261	0,08	
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de obras de infraestructura hidráulica y riego 6/	487	0,	487	0,	
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15%	109 440	0,02	109 440	0,02	
PESCA		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15% para la actividad de Acuicultura	1 653	0,	1 653	0,	
MINERÍA		Deducción	IRPJ	Inversiones de titulares de la actividad minera en infraestructura que constituya servicio público	1 633	0,	1 633	0,	
			IRPJ	Reinversión de utilidades por parte de empresas mineras	329 791	0,	329 791	0,	
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de activos fijos y de hasta 10% en Inmuebles 6/	20 974	0,	20 974	0,	
		Devolución	IGV	Minería - devolución a titulares de la actividad minera - fase exploración	20 841	0,	20 841	0,	
HIDROCARBUROS	Amazonia	Exoneración	IGV	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonia	59 581	0,01	59 581	0,01	
			ISC	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonia	195 075	0,04	195 075	0,04	
		Exoneración	AD VALOREM	Hidrocarburos - Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	4 296	0,	4 296	0,	
			IGV	Hidrocarburos - Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	96 221	0,02	96 221	0,02	
	Devolución	ISC	Hidrocarburos - Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	70	0,	70	0,		
		IGV	Hidrocarburos - Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	53 907	0,01	53 907	0,01		
	Zona de Frontera	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10% para las empresas en zonas de frontera	953	0,	953	0,	
			IGV	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS	40 014	0,01	40 014	0,01	
MANUFACTURA	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	ISC	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS	210 588	0,05	210 588	0,05	
			IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	282	0,	282	0,	
CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	Apéndice I: Primera venta de inmuebles cuyo valor no supere las 35 UIT	39 859	0,01	39 859	0,01	
			IGV	La construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúen los Servicios Industriales de la Marina	3 058	0,	3 058	0,	
COMERCIO	Amazonia	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	96 049	0,02	96 049	0,02	
TRANSPORTE		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo	211 121	0,05	211 121	0,05	
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Inafectación	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Bancos	231 916	0,05	231 916	0,05	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Municipales de Ahorro y Crédito	14 405	0,	14 405	0,	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Rurales de Ahorro y Crédito	4 166	0,	4 166	0,	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por EDPYMES	2 492	0,	2 492	0,	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Financieras	69 275	0,02	69 275	0,02	
			IGV	Los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados al SPFF	143 021	0,03	143 021	0,03	
		Exoneración	IRFPN	Intereses por valores mobiliarios - Bonos del Tesoro y CDBCRP	26 237	0,01	26 237	0,01	
			IGV	Apéndice II: Las pólizas de seguros de vida	269 882	0,06	269 882	0,06	
			IGV	Apéndice II: Los ingresos que perciba el Fondo MIVIVIENDA por las operaciones de crédito que realice con entidades bancarias y financieras	32 782	0,01	32 782	0,01	
			IRFPN	Intereses de Cooperativas de ahorro y crédito	6 706	0,	6 706	0,	
			IRPJ	Crédito por reinversión de Instituciones Educativas Particulares	1 217	0,	1 217	0,	
			IGV	Reintegro Tributario - Ley de Democratización del Libro	30 228	0,01	30 228	0,01	
EDUCACIÓN		Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - ley de Democratización del Libro	36 176	0,01	36 176	0,01	
			IRPJ	Universidades privadas sin fines de lucro	47 720	0,01	47 720	0,	
		Inafectación	AD VALOREM	Importación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	1 559	0,	1 559	0,	
			IGV	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	863 134	0,2	863 134	0,2	
SALUD		Exoneración	AD VALOREM	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	17 229	0,	17 229	0,	
			IGV	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	0	0,	0	0,	
			AD VALOREM	Importación de muestras médicas	2 935	0,	2 935	0,	
			IGV	Importación de muestras médicas	0	0,	0	0,	
CULTURA Y DEPORTE		Inafectación	IGV	La transferencia, importación y prestación de servicios efectuada por las Instituciones Culturales o Deportivas	49 597	0,01	49 597	0,01	
TURISMO		Diferimiento	IRPJ	Depreciación 10% inmuebles de establecimientos de hospedaje 6/	63	0,	63	0,	
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	Devolución del IGV por las compras efectuadas por Misiones Diplomáticas, Consulares y Organizaciones Internacionales	12 868	0,	12 868	0,	
			Inafectación	IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas	104 880	0,02	104 880	0,02
APLICACIÓN GENERAL	Amazonia	Exoneración	Crédito	IGV	Amazonia - Crédito Fiscal Especial	16 837	0,	16 837	0,
			IGV	Exoneración del IGV en la Amazonia 7/	1 315 125	0,3	386 776	0,09	
		Tasas Diferenciadas	IGV	Importaciones destinadas a la Amazonia	101 816	0,02	101 816	0,02	
			IRPJ	Tasa de 10%	22 753	0,01	22 753	0,01	
			IRPJ	Tasa de 5%	22 453	0,01	22 453	0,01	
			IRPJ	Tasa de 0%	6 041	0,	6 041	0,	
APLICACIÓN GENERAL		Deducción	IRPJ	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	65 984	0,02	65 984	0,02	
			IRPN	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	555	0,	555	0,	
		Devolución	AD VALOREM	Beneficio de restitución arancelaria - Drawback	647 496	0,15	647 496	0,15	
			IGV	Régimen General y Sectorial de Recuperación Anticipada 6/	264 599	0,06	264 599	0,06	
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación Especial para edificios y construcciones	104 177	0,02	104 177	0,02	
			AD VALOREM	Incentivo Migratorio	254	0,	254	0,	
		Exoneración	IGV	Incentivo Migratorio	946	0,	946	0,	
			ISC	Incentivo Migratorio	527	0,	527	0,	
			AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	5 885	0,	5 885	0,	
			DERECHO ESP.	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	53	0,	53	0,	
			IGV	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	18 946	0,	18 946	0,	
			ISC	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	843	0,	843	0,	
			IRPJ	Beneficio para programas de inversión en Amazonia	22 260	0,01	22 260	0,01	
			IRPN	Intereses por depósitos	67 056	0,02	67 056	0,02	
			IRPN	Regalías por derechos de autor	283	0,	283	0,	
			IRPJ	Exoneración a actividades productivas en zonas altandinas	2 155	0,	2 155	0,	
OTROS		Devolución	IRPJ	Drawback	256 968	0,06	256 968	0,06	
			IGV	Donaciones del Exterior - Cooperación Técnica Internacional	59 011	0,01	59 011	0,01	
		Inafectación	IRPN	Compensaciones por tiempo de servicios - CTS	484 537	0,11	484 537	0,11	
			IRPN	Inafectación del 3% en remuneraciones por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP)	81 815	0,02	81 815	0,02	
Zona Franca	Exoneración	IRPJ	Las empresas que se constituyen o establezcan en la ZOFRAFACNA y que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicio	4 990	0,	4 990	0,		
SUB-TOTAL 1					8 635 878	1,97	6 616 375	1,51	



RELACION DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2011
EN MILES DE NUEVOS SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2011 3/		CORTO PLAZO 2011 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI

RELACION DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2011

II. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICIÓN DE BENEFICIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2011 3/		CORTO PLAZO 2011 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI
AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	Amazonía	Tasas Diferenciadas	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 10% de la Amazonía.	6 878	0,	6 878	0,
			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 Amazonía.	5 871	0,	5 871	0,
			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 Amazonía.	2 560	0,	2 560	0,
AGROPECUARIO	Amazonía	Exoneración	IGV	IGV: Superposición de exoneración en los productos agrícolas entre el Apéndice I de la Ley del IGV y la Ley de Amazonía	314 674	0,07	78 866	0,02
SUB-TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES)					329 983	0,08	93 977	0,02
TOTAL GENERAL (I+II)					8 965 660	2,04	6 710 353	1,53

1/ En el caso del impuesto a la Renta, los beneficiarios son los contribuyentes que aplican directamente los beneficios tributarios respectivos. En el caso de los impuestos indirectos como el IGV, ISC y Aranceles, aunque en teoría los beneficiarios debieran de ser los clientes de cada empresa, ello dependerá finalmente de las condiciones de traslación de impuestos, lo que en última instancia dependen de las elasticidades precio de oferta y demanda, de las elasticidades cruzadas así como de la estructura de cada mercado en particular. Para estos casos se ha optado por designar como beneficiarios a los contribuyentes de dichos impuestos (Incidentes legales) sólo a modo referencial.

2/ Señala si el alcance del gasto tributario estimado está limitado a una zona geográfica concreta. Si no se registra información debe entenderse que el gasto tributario es de aplicación en todo el territorio nacional.

3/ Corresponde a la cuantificación de los beneficios tributarios del que gozan los actores beneficiados descontando el efecto del crédito fiscal y cascada en las estimaciones relacionadas con la exoneración o inafectación del IGV.

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 tendría que desarrollar nuevos recursos para el control fiscal a efectos de recaudar el monto potencial.

5/ No incluye la producción de la Amazonía la misma que se incluye en la Sección II.

6/ beneficio se asume la pérdida financiera y no el criterio de caja anual.

7/ ración de Amazonía excluye a toda la actividad agrícola.

Elaboración: SUPAT

