

INFORME N° 17-2016-SUNAT/5A0000

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2017

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Oficio N° 022-2016-EF/15.01¹, el Viceministro de Economía solicita información para la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019. En particular, en el numeral 6 de dicho documento, se requiere la relación de los principales gastos tributarios y su respectivo costo fiscal para el año 2017.
2. La Intendencia Nacional de Estudios Económicos y Estadística de la Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico de la SUNAT, realiza anualmente la estimación de los principales Gastos Tributarios, cuyos resultados se incluyen en el Marco Macroeconómico Multianual, el cual es elaborado y publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de acuerdo con la Ley N° 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF).

II. ANÁLISIS

ASPECTOS CONCEPTUALES

Conceptos generales

3. Para fines del presente informe, se entiende por gasto tributario a los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar incentivos y beneficios tributarios que reducen la carga tributaria de un grupo particular de contribuyentes. La estimación de los gastos tributarios es importante porque permite cuantificar los recursos que el Estado podría utilizar para financiar actividades alternativas.
4. El concepto de gasto tributario surgió a comienzos de los años sesenta, prácticamente de manera simultánea en Alemania y Estados Unidos, países que fueron los primeros en elaborar presupuestos de gastos tributarios, como una forma de dar transparencia a la acción pública ejecutada por esta vía, tal como normalmente se hace con el gasto directo. Con posterioridad, durante los años ochenta, esta práctica se hizo extensiva a casi todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a unos pocos países en desarrollo².
5. Los beneficios e incentivos tributarios se pueden entender como desviaciones respecto a lo que se considera un sistema tributario base o de referencia. Por lo general, son empleados por los gobiernos para alcanzar determinados objetivos económicos y/o sociales. Al respecto, debe precisarse que en la literatura y práctica internacional no existe consenso sobre lo que debe considerarse como



¹ De fecha 07.01.2016.

² VILLELA, Luis, LEGRUMBRER, Andrea y Michael JORRATT (2010): "Gastos Tributarios, La Reforma Pendiente", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI).

sistema tributario base o de referencia³ y por ende, respecto de los gastos tributarios.

6. Desde el punto de vista de la técnica tributaria, los beneficios e incentivos tributarios que generan gastos tributarios pueden tomar la forma de créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasas, deducciones, diferimientos y devoluciones, entre otras. En general, su uso responde a diferentes objetivos económicos y sociales.
7. En el Cuadro 1 se puede apreciar las distintas definiciones de gastos tributarios adoptadas en los países de América Latina. Asimismo, se detalla el concepto que se mide y la unidad responsable de las estimaciones.

Cuadro 1
DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS (AMÉRICA LATINA)

País	Definición de Gasto Tributario	Concepto que se mide	Unidad responsable de las estimaciones
Argentina	Ingresos que el fisco deja de percibir, en forma definitiva, al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes.	Ingreso renunciado, corregido por el supuesto de gasto total constante.	Dirección nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción.
Brasil	Gastos indirectos del gobierno realizados por medio del sistema tributario, que buscan asistir a objetivos económicos y sociales.	Ingreso renunciado.	Receita Federal.
Chile	Recaudación que el fisco deja de percibir por la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía.	Ingreso renunciado, corregido por el supuesto de gasto total constante.	Servicios de Impuestos Internos.
Colombia	Beneficios tributarios concedidos con el fin de incentivar actividades económicas o regiones menos desarrolladas.	Ingreso renunciado.	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia.
México	Ingresos que el gobierno deja de percibir por la existencia de tratamientos fiscales especiales, facilidades administrativas, deducciones autorizadas, ingresos exentos, tasas preferenciales, estímulos fiscales y resoluciones particulares.	Ingreso renunciado.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Perú	Ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar incentivos y beneficios tributarios que reducen la carga tributaria de un grupo particular de contribuyentes.	Ingreso renunciado.	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos (GEE) - INEE.

Fuente: VILLELA, Luis, LEGRUMBRE, Andrea y Michael JORRATT (2010): "Gastos Tributarios, La Reforma Pendiente", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI).

³ El sistema tributario base o de referencia, abarca los regímenes fundamentales de los diferentes impuestos, que previamente han sido definidos por la norma. El reporte de GASTOS TRIBUTARIOS de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 1996, indica que cuando una disposición tributaria se desvía de la referencia o de la norma, estamos ante un GASTO TRIBUTARIO. El mismo informe señala que, en general, el impuesto de referencia incluye: las estructuras de tasas, las convenciones contables, la deducción de pagos, las disposiciones que facilitan la administración y las disposiciones relacionadas con las obligaciones fiscales internacionales.



Uso de los Gastos Tributarios

8. En muchas ocasiones, los gobiernos utilizan los incentivos y beneficios tributarios para alcanzar ciertos objetivos de política económica como el incentivo al ahorro, el estímulo del empleo, la protección a la industria nacional, la promoción al desarrollo regional o sectorial entre otros.
9. Una de las razones que se suele usar como argumento para que un Estado emplee su sistema tributario como mecanismo de transferencia de recursos, en lugar de hacerlo a través de la asignación de gasto directo, es la de reducir los costos administrativos asociados a los programas de gastos.

Sin embargo, el argumento anterior no toma en cuenta la aparición de otros costos asociados a los gastos tributarios que son menos visibles, 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 imponiendo cargas más elevadas para la sociedad.

Asimismo, al evitarse los controles propios del proceso presupuestal o de la ejecución del gasto directo, los recursos que indirectamente se destinan al gasto tributario no pueden ser fácilmente presupuestados o delimitados. Tampoco se cuenta con mecanismos sencillos para determinar si los importes dejados de percibir como tributos se han destinado efectivamente a los fines inicialmente previstos.

Adicionalmente, a diferencia de las asignaciones directas, los gastos tributarios tienden a perpetuarse en el tiempo, debido a que suelen ser renovados sin un análisis riguroso respecto de su efectividad.



10. 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.
11. Al respecto, Tokman *et al.* (2006)⁴ proponen la evaluación permanente de los gastos tributarios de la estructura impositiva. Para ello, sugiere comparar el desempeño de un gasto tributario frente a un gasto público directo a través de ocho criterios, los cuales se presentan en el Cuadro 2 aplicados al caso peruano.

⁴ TOKMAN R., Marcelo, RODRÍGUEZ C., Jorge y Cristóbal MARSHALL S. (2006): *Las excepciones tributarias como herramienta de políticas pública*. Santiago de Chile, Estudios Públicos.

Cuadro 2
VENTAJAS Y DESVENTAJAS RELATIVAS DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS
COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA PÚBLICA

DIMENSION	GASTOS TRIBUTARIOS	GASTO PUBLICO DIRECTO
Accesibilidad para los beneficiarios	Simple, por ser automático	Más compleja, pues requiere selección
Costos administrativos	Bajos para los gastos tributarios, pero altos para el sistema tributario como un todo, pues lo hacen más complejo.	De nivel medio, por la necesidad de un sistema de selección y asignación.
Posibles malos usos	Espacios para la elusión, la evasión y la búsqueda de rentas.	Espacios para arbitrariedades y captura del ente asignador.
Flexibilidad	Opera con leyes permanentes, generando estabilidad pero también inercia.	Opera con presupuestos, evaluaciones y reasignaciones periódicas.
Transparencia y rendición de cuentas	Su automaticidad no considera formas de control ni rendición de cuentas.	Al ser un gasto gubernamental, está sujeto a control y rendición de cuentas.
Control de gastos	Gastos determinados ex post, inciertos y acotables, que pueden generar desequilibrios fiscales.	Gasto programado y controlado, acotado a la Ley de Presupuesto.
Efectividad	No se puede asegurar adicionalidad en la acción que se desea fomentar. Se financian casos inframarginales.	Riesgo de desplazamiento del accionar privado y dificultad para asegurar adicionalidad.
Equidad	Sólo acceden quienes tributan y más intensivamente, quienes tienen mayores ingresos.	La discrecionalidad puede facilitar un acceso más equitativo, posibilitando la focalización de beneficiarios.

Fuente: Tokman et al. (2006).



CONSIDERACIONES GENERALES

12. Para la interpretación y análisis de las estimaciones presentadas se debe tener en cuenta: el concepto de gasto tributario, el universo de gastos tributarios considerado, la dependencia entre estimaciones y la base potencial.
 - a. **Concepto de gastos tributarios.** Dado que no existe unidad de criterio respecto a este concepto, algunos de los tratamientos incluidos como gastos tributarios en las estimaciones presentadas podrían no ser considerados como tales a partir de otra definición de lo que se entiende como el *sistema tributario base*.

- b. **Universo de gastos tributarios.** Si bien se presentan estimaciones para la mayoría de gastos tributarios, existe otros gastos no considerados, debido a que no se cuenta con información estadística adecuada o tienen poca relevancia fiscal.
- c. **Estimaciones independientes.** La mayoría de las estimaciones se han realizado de manera **independiente**, suponiendo que el resto de la estructura tributaria y económica vigente permanece sin modificaciones respecto al *sistema tributario base*.

Sin embargo, se sabe que los gastos tributarios interactúan unos con otros y en muchos casos se superponen. Por ello, la eliminación de un gasto tributario no necesariamente se traducirá en un incremento automático de la recaudación de forma proporcional al monto estimado como gasto tributario, pues dicha estimación supone que permanece inalterado todo el resto de factores que pueden afectar la recaudación (cambios en el comportamiento de los contribuyentes, cambios inducidos en la política de gobierno, cambios en la recaudación debido a alteraciones en la actividad económica, etc.). Por ello, la sumatoria de los gastos tributarios, estimados de forma independiente, sólo debe ser considerada como una gruesa referencia de la magnitud del conjunto de ellos, la cual podría estar sobre-estimada.

Sin perjuicio de lo anterior, las estimaciones sí han considerado el efecto de algunas superposiciones que involucrarían importes significativos como son los casos de la superposición de tasas diferenciadas aplicables al sector agropecuario, Amazonía y la zona de frontera vinculadas al impuesto a la renta (IR); así como la superposición de exoneración en los productos agrícolas entre el Apéndice I de la ley del impuesto general a las ventas (IGV) y la ley de Amazonía.



- d. **Base potencial.** Las estimaciones que se presentan, por lo general adoptan como criterio metodológico el cálculo de la base potencial de los gastos tributarios. Es decir, se estima el impacto anual por menor recaudación debido a la aplicación de un determinado beneficio tributario.

En algunos casos, la estimación puede hacerse a partir de la información proporcionada por los contribuyentes en las declaraciones que contienen la determinación de las obligaciones, lo cual permite contar con montos bastante aproximados. De otra parte, en algunos casos asociados a importes muy significativos se ha optado por ensayar también una cifra de recaudación de corto plazo. Esto se explica porque aún en aquellos casos en los que la eliminación de beneficios es factible, por lo extendido de éstos es probable que transcurra un lapso de tiempo hasta que la Administración Tributaria alcance la capacidad para cobrar y/o fiscalizar de manera efectiva a los contribuyentes actualmente abarcados; por ejemplo, a aquellos ubicados en determinadas zonas geográficas.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

- 13. Las exoneraciones contenidas en el impuesto a las transacciones financieras (ITF) no se incluyen dentro de la lista de gastos tributarios, en razón de que se tratan de ajustes razonables a la base imponible de un impuesto que ha sido enmarcado en una ley que busca combatir la evasión y formalizar la economía. Por ello, se asume que dichas exoneraciones pretenden perfilar el impuesto al objetivo central

del mismo, eliminando transacciones con bajo riesgo de evasión u operaciones relacionadas básicamente a la operatividad corriente del Sistema Financiero.

14. La inafectación de las ventas de arroz pilado del impuesto general a las ventas⁵ (IGV) así como el impuesto a la venta de arroz pilado (IVAP) han sido consideradas como parte del *sistema tributario base* del IGV. En este caso, se asume que el legislador, al otorgar la inafectación en el IGV al arroz pilado, lo ha hecho con el fin de gravarlo con una mecánica distinta, es decir, no sobre la base del valor agregado sino afectando la primera venta con una tasa de 4%. En ese sentido, estimar la pérdida en recaudación correspondiente a la inafectación del arroz pilado del IGV sobreestimaría los gastos tributarios, ya que actualmente se están recaudando recursos por la venta de dicho producto a través del IVAP.
15. Durante la segunda mitad del año 2014, se introdujeron algunos cambios y ajustes en el marco legal tributario del país los cuales se detallan en el Cuadro 3. Algunos de dichos cambios se relacionan con gastos tributarios, como por ejemplo aquellos vinculados al *drawback* o la reducción de tasas en el IR, a la depreciación acelerada o la recuperación anticipada del IGV. Al respecto, las estimaciones toman en cuenta los cambios introducidos en el referido marco legal.

Cuadro 3
NORMAS LEGALES CON EFECTOS TRIBUTARIOS ADOPTADAS DURANTE 2014

N°	MEDIDAS	NORMA	GASTO TRIBUTARIO
1	Depreciación acelerada	Ley N° 30264	Si
2	ITAN - exoneraciones	Ley N° 30264	No
3	Aranceles	D. S. N.° 314-2014-EF	No
4	Impuesto Selectivo al Consumo	D. S. N.° 316-2014-EF	No
5	Drawback	D. S. N.° 314-2014-EF	Si
6	Impuesto a la Renta PPJJ - Tasa	Ley N° 30296	No
7	Impuesto a la Renta PPNN (IR 5ta) - Tramos	Ley N° 30296	No
8	Impuesto a la Renta PPNN (IR 4ta) - Tramos y deducción	Ley N° 30296	No
9	Dividendos - Tasa	Ley N° 30296	No
10	Recuperación Anticipada del IGV	Ley N° 30296	Si

Fuente: SUNAT

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos - Intendencia Nacional de Estudios Económicos y Estadística

Para el cálculo del impuesto a la renta de personas naturales (IRPN) se emplea la nueva escala progresiva de tasas aprobada por la Ley N° 30296⁶ (8%, 14%, 17%, 20% y 30%), cuya aplicación depende del tramo de ingreso en que se encuentre el individuo luego de haberse aplicado las deducciones correspondientes. Dado que este impuesto está diseñado como un impuesto de carácter progresivo y redistributivo, la escala progresiva aplicada por tramo de renta se acepta como

⁵ Establecida por el artículo 7° de la Ley N° 28211, del 22 de abril de 2004, y modificada por Ley N° 28309, del 29.07.2004.

⁶ Publicada el 31.12.2014.



parte del sistema tributario base o de referencia, por lo tanto no corresponde a un gasto tributario.

Junto con la referida modificación de la escala y tasas del IRPN, también se introdujo modificaciones en la tasa del impuesto a la renta de la tercera categoría: 28% para los años 2015-2016, 27% para los años 2017-2018 y 26% de 2019 en adelante. Estos cambios de tasas no han sido considerados como gastos tributarios sino como cambios en el Sistema Tributario Base de referencia, sin embargo, han sido tomados en cuenta en las estimaciones de gastos tributarios vinculados a los impuestos involucrados.

Asimismo, en 2014 se modificó la tasa aplicable a los dividendos, estableciéndose un incremento gradual a partir del ejercicio 2015: 6,8% durante 2015-2016; 8% durante 2017-2018; 9,3% desde 2019 en adelante. También en este caso, la variación de la tasa de dividendos no se considera como gasto tributario.

- 16. Las exoneraciones del impuesto temporal a los activos netos (ITAN), las cuales han sido renovadas, no se consideran gastos tributarios porque forman parte del diseño del impuesto y son necesarias para poder acceder a una base imponible más específica y, por ende, podrían ser consideradas como parte del sistema base.
- 17. El impuesto selectivo al consumo (ISC), tiene por objeto desincentivar el consumo de un determinado grupo de bienes, compensar las externalidades negativas que genera su consumo o incrementar la progresividad en el caso de los bienes considerados suntuarios. Al respecto, siendo un impuesto específico por diseño, la diferenciación de las tasas aplicadas por tipo de bien se consideran parte del sistema tributario base o de referencia.
- 18. Los beneficios arancelarios relacionados con los Tratos Preferenciales Internacionales (tales como PECO, ALADI y ACE⁷), se consideran como parte del sistema tributario base o de referencia, porque buscan promover las actividades económicas, industriales y comerciales entre los países firmantes de dichos tratados.
- 19. El gravamen especial a la minería y el nuevo esquema para las regalías mineras no son considerados como parte del *sistema tributario base o de referencia*, ello debido a que no son tributos. Por el contrario, el impuesto especial a la minería (IEM)⁸ sí se considera parte del *sistema tributario base*; sin embargo, la tasa reducida del 0% aplicada a los pequeños productores mineros y mineros artesanales no ha sido considerada como un gasto tributario, bajo el entendido que el IEM no pretende alcanzarlos.
- 20. A la fecha de la elaboración del presente informe, no se contaba con la información correspondiente a la declaración del IR del ejercicio 2015. Por ello, en las estimaciones asociadas al IR se ha considerado como base para el cálculo los resultados del ejercicio 2014, correspondientes a la información de la Declaración Jurada Anual 2014 presentada por los contribuyentes.



⁷ PECO: Convenio de Cooperación Aduanera Peruano Colombiano; ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración; ACE: Acuerdo de Complementación Económica.
⁸ Creado mediante Ley N° 29789 publicada el 28.09.2011.

En contraste, las estimaciones vinculadas al IGV que emplean información proveniente de las Declaraciones Juradas mensuales se han basado en la totalidad de los períodos tributarios mensuales correspondientes al año 2015.

21. Las estimaciones de gastos tributarios 2017 se basan en los principales supuestos macroeconómicos (con año base 2007) proporcionados por el MEF a la SUNAT el 01.02.2016.
22. En comparación con el año pasado, la estimación de los gastos tributarios para el 2017 considera los mismos conceptos y solo añade el gasto tributario relacionado a la exoneración a la importación y/o venta en el país de libros y productos editoriales afines⁹, cuyo gasto tributario se estima a partir del presente año.

RESULTADOS GENERALES

23. El total de gastos tributarios potenciales estimados para el año 2017, ascendería a S/ 15 493 millones anuales aproximadamente¹⁰, tal como se observa en el Cuadro 4. El mencionado importe equivale al 2,24% del Producto Bruto Interno proyectado para dicho año¹¹ y en términos nominales representa un incremento de S/. 1 488 millones respecto de la estimación efectuada para el 2016 publicada en el Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018 (aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 28.04.2015).

Cuadro 4
RESUMEN DE LA ESTIMACION DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2016 - 2017
Millones de soles

	Gasto Tributario 2016 1/		Gasto Tributario 2017 2/	
	Potencial	Corto Plazo	Potencial	Corto Plazo
I. Gastos estimados años 2016 y 2017	14 005	10 144	15 434	11 222
II. Gastos incluidos en el año 2017 no estimados en el año 2016			59	59
III. Total Gastos Tributarios (I + II)	14 005	10 144	15 493	11 281
IV. Como % del PBI (PBI nominal con base año 2007) 3/	2.13	1.54	2.24	1.63

1/ Corresponde a la estimación de los principales Gastos Tributarios 2016 publicada en el Marco Macroeconómico multianual 2016 - 2018 aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 28.04.2015.

2/ Considera los últimos supuestos macroeconómicos remitidos por el MEF el 01.02.2016.

3/ Lo porcentajes mostrados para el Gasto Tributario 2017 han sido calculados sobre la base de un PBI nominal con base 2007 estimado en S/ 690 741 millones para el año 2017 informado por el MEF el 01.02.2016.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos - Intendencia Nacional de Estudios Económicos y Estadística.



⁹ Base Legal: Ley N° 30347 proroga la vigencia de los artículos 18, 19 y 20 de la ley 28086 por un plazo de 3 años.

¹⁰ Las estimaciones presentadas toman como supuesto que los gastos tributarios considerados se encontrarían vigentes durante el año 2017.

¹¹ Se usa un PBI nominal de S/. 690 741 millones informado por el MEF el 01.02.2016.

24. En el Cuadro 4 se puede apreciar el aumento en el total de gastos tributarios potenciales respecto de la estimación realizada en el año 2015. Entre los gastos que contribuyeron a este aumento destacan:

- (i) El elevado incremento registrado en la estimación del gasto tributario relacionado con la exoneración del IGV a los productos agrícolas contenidos en el apéndice I de la Ley del IGV (de S/ 2 523 millones en el 2015 a S/ 3 005 millones en el 2016), se explica fundamentalmente por dos razones: (a) se utilizó en la estimación un nuevo coeficiente de valor agregado - contenido en la tabla de insumo producto del año 2011 (última disponible), proporcionada por el INEI; y (b) por el incremento en el precio al consumidor final de dichos productos. La inflación durante 2015 fue del 4,4 %, la más alta de los últimos cuatro años, por encima del rango meta de entre el 1 % y el 3%.
- (ii) El incremento del gasto tributario asociado a la inafectación del IGV a la importación, transferencia y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares, responde al crecimiento de los montos no gravados (S/ 1 222 millones respecto al año anterior) consignados por los contribuyentes que declararon pertenecer a la CIU 80 (enseñanza) utilizados en la estimación.
- (iii) El incremento en el gasto tributario vinculado a la depreciación acelerada – edificios y construcciones del IR, se debe a la utilización en la estimación de una base actualizada, empleándose para este fin a las Declaraciones Juradas del año 2014 (S/ 12 192 millones totaliza la nueva base).
- (iv) El gasto tributario relacionado a la inafectación del IR a empresas que obtuvieron Drawback, ha sido superior en S/ 98 millones respecto al estimado del año anterior, debido a que el monto restituido por Drawback utilizado en la estimación creció en 22,9% respecto al monto utilizado en el estimado anterior. Esto se explica principalmente por dos factores: (a) las exportaciones no tradicionales crecieron 6,3%; y, (b) en diciembre de 2014 los exportadores se acogieron intensivamente al drawback (2,1 veces al promedio mensual), debido a que la tasa de restitución para el siguiente año pasaría de 5% a 4%.
- (v) El estimado del gasto tributario vinculado al régimen especial y sectorial de recuperación anticipada del IGV registra un incremento en el monto estimado de S/ 38 millones (una variación del 26% respecto al estimado anterior), debido a que a partir del 2016, se espera las emisiones por devolución de recuperación anticipada de IGV en dos principales proyectos: (a) las mejoras a la seguridad energética del país y desarrollo del Gasoducto Sur Peruano, con una inversión de US\$ 4 431 millones; y (b) la Línea 2 y Ramal Av. Faucett - Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao, que comprende una inversión de US\$ 1 305 millones. Ambos contratos fueron suscritos a mediados de 2015, e involucrarían mayores solicitudes a atenderse en los ejercicios 2016, 2017 y siguientes en tanto se mantenga la condición de pre-operatividad (requisito indispensable de acogimiento al beneficio).
- (vi) El incremento en el importe de la estimación del gasto tributario relacionado a la inafectación del IGV a los juegos de azar y apuestas, tales como loterías, bingos, rifas, sorteos, máquinas tragamonedas y otros aparatos electrónicos, casinos de juego y eventos hípicas (S/ 59 millones), se debe al incremento en el número de contribuyentes que han presentado información en su Declaración Jurada (PDT 693 - casinos y tragamonedas - y en el PDT 615 -



bingos, loterías y eventos hípicas), pasando de 339 en el 2014 a 357 en el 2015.

- (vii) El gasto tributario relacionado a la exoneración a la importación y/o venta en el país de libros y productos editoriales afines, no fue estimado el año anterior puesto que la vigencia de la Ley N° 28086 "Ley de la democratización del libro y fomento de la lectura" estaba vigente hasta el 31.12.2015 por lo que no fue considerado como gasto para el año 2016. Actualmente, la Ley N° 30347 prorroga la vigencia de los artículos 18°, 19° y 20° de la Ley N° 28086 por un plazo de 3 años; en ese sentido, el gasto estimado para el año 2017 asciende a S/ 59 millones.

25. Estos incrementos fueron contrarrestados, en parte, por las caídas presentadas en las estimaciones de gastos tributarios relacionadas al IGV e ISC. Es preciso mencionar que en el caso de los gastos relacionados al IR de tercera categoría se está comparando estimaciones del año anterior con tasa de 28% con estimaciones para el 2017 con tasa del 27%.

- (i) La reducción en el importe de la estimación del gasto tributario correspondiente a la exoneración aplicable a la venta de combustibles en la Amazonía vendidos en Loreto, Ucayali y Madre de Dios vinculada al IGV (-49%) e ISC (-36%), responde fundamental a dos factores: (a) se redujo en el 2015 el total de ventas de combustible en Amazonía respecto del año 2014 que son la base de cálculo en un -17%; y (b) la reducción de precios de los combustibles vendidos, por la caída del precio internacional del petróleo en -12%.

- (ii) La reducción en el gasto tributario relacionado a la inafectación a los ingresos percibidos por concepto de la compensación por tiempo de servicios (CTS), se explica por la aplicación de la nueva escala progresiva acumulativa del impuesto a la renta a las personas naturales a partir del 2015, a diferencia de la estimación anterior en la que se aplicaban tanto la escala progresiva de 3 tramos de ingreso como la actualmente vigente (5 tramos).

- (iii) La reducción en la estimación del gasto tributario referido a la devolución definitiva del IGV e IPM a las actividades vinculadas a la exploración y compras internas del sector hidrocarburos, responde a que las devoluciones emitidas en el 2015 mostraron un descenso en términos nominales de 18% respecto al año 2014. Del mismo modo, para el 2016 se efectuaron los ajustes respectivos conforme a las solicitudes pendientes de emisión.

- (iv) La reducción en el gasto tributario vinculado a la exoneración del IGV en la Amazonía fue de S/ 55 millones, resultado que se explica por la utilización de cifras actualizadas proporcionadas por el INEI como es el caso del PBI departamental según actividad económica. En el estimado para el año 2017 se dispuso de información actualizada al 2014¹².

- (v) El menor gasto tributario atribuido a la deducción de gastos por donaciones otorgadas a favor del sector público nacional, instituciones sin fines de lucro y la iglesia católica, realizados por contribuyentes con personería jurídica, responde a que en la base considerada para la estimación del año anterior se



¹² Perú: Producto Bruto Interno por departamentos, 2007-2014 (Año Base 2007), publicado en julio 2015.


registró una donación extraordinaria de S/ 55 millones hecha por un contribuyente, la misma que para el siguiente ejercicio no se volvió a repetir.

26. Finalmente, es importante señalar que las cifras presentadas son estimaciones, que dependen de los supuestos utilizados y de las consideraciones generales y específicas mencionadas en el presente informe.

III. CONCLUSIONES

27. El total de gastos tributarios potenciales estimados para el año 2017, ascendería a S/ 15 493 millones anuales aproximadamente. El mencionado importe equivale al 2,24% del Producto Bruto Interno proyectado para dicho año y en términos nominales representa un incremento de S/ 1 488 millones respecto del monto del gasto tributario 2016 publicado en el Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018.

Lima, 14 MAR. 2016


ERICK W. LAHURA SERRANO
Intendente Nacional (e)
INTENDENCIA NACIONAL DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y ESTADÍSTICA
SUPERINTENDENCIA NACIONAL ADJUNTA DE
DESARROLLO ESTRATÉGICO

CUADRO 5: RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2017
EN MILES DE SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

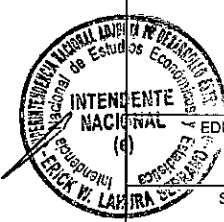
BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2017 3/		CORTO PLAZO 2017 4/			
					(Miles de soles)	% PBI	(Miles de soles)	% PBI		
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	Apéndice I: Insumos Agrícolas	212 436	0.03	212 436	0.03		
			IGV	Apéndice I: Productos Agrícolas 5/	3 005 013	0.44	751 253	0.11		
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de obras de infraestructura hidráulica y riego 6/	467	0.00	467	0.00		
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15%	184 548	0.03	184 548	0.03		
MINERÍA		Deducción	IRPJ	Inversiones de titulares de la actividad minera en infraestructura que constituya servicio público	0	0.00	0	0.00		
			IRPJ	Reinversión de utilidades por parte de empresas mineras	0	0.00	0	0.00		
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de activos fijos 6/	5 253	0.00	5 253	0.00		
		Devolución	IGV	Minería - devolución a titulares de la actividad minera - fase exploración	41 442	0.01	41 442	0.01		
HIDROCARBUROS	Amazonía	Exoneración	IGV	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía.	98 001	0.01	98 001	0.01		
			ISC	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía.	144 785	0.02	144 785	0.02		
		Exoneración	AD VALOREM	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	220	0.00	220	0.00		
			IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	4 166	0.00	4 166	0.00		
			Devolución	ISC	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	197	0.00	197	0.00	
			IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	138 629	0.02	138 629	0.02		
			Inafectación	IGV	Las regalías que corresponda abonar por contratos de licencia en Hidrocarburos	0	0.00	0	0.00	
			IGV	Las regalías que corresponda abonar por contratos de licencia en Hidrocarburos	0	0.00	0	0.00		
MANUFACTURA	Zona de Frontera	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10% para las empresas en zonas de frontera	233	0.00	233	0.00		
	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	IGV	Tasa de 0% en el IGV para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	0	0.00	0	0.00		
			ISC	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	0	0.00	0	0.00		
		Crédito	IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	3 053	0.00	3 053	0.00		
				Crédito por gastos de capacitación	51 150	0.01	51 150	0.01		
				Devolución	IGV	Reintegro Tributario - Ley de Democratización del Libro	29 472	0.00	29 472	0.00
				Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - ley de Democratización del Libro - Prórrogado hasta el 31.12.2018	59 010	0.01	59 010	0.01
	CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	Apéndice I: Primera venta de inmuebles cuyo valor no supere las 35 UIT	69 959	0.01	69 959	0.01	
IGV				La construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúen los Servicios Industriales de la Marina .	84 217	0.01	84 217	0.01		
COMERCIO	Amazonía	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	132 764	0.02	132 764	0.02		



CUADRO 5: RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2017
EN MILES DE SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS (continuación)

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2017 3/		CORTO PLAZO 2017 4/	
					(Miles de soles)	% PBI	(Miles de soles)	% PBI
TRANSPORTE		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo.	398 130	0.06	398 130	0.06
		Devolución	ISC	Devolución del combustible usado por el transporte terrestre equivalente al 30% del ISC pagado	30 242	0.00	30 242	0.00
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Inafectación	IGV	Servicios de crédito efectuado por Bancos	747 122	0.11	747 122	0.11
			IGV	Servicios de crédito efectuado por Cajas Municipales de Ahorro y Crédito	67 189	0.01	67 189	0.01
			IGV	Servicios de crédito efectuado por Cajas Rurales de Ahorro y Crédito	0	0.00	0	0.00
			IGV	Servicios de crédito efectuado por EDPYMES	21 079	0.00	21 079	0.00
			IGV	Servicios de crédito efectuado por Financieras	107 613	0.02	107 613	0.02
			IGV	Los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados al SPFP	226 717	0.03	226 717	0.03
			IRPN	Intereses por valores mobiliarios - Bonos del Tesoro y CDBCRP	107 403	0.02	107 403	0.02
			IGV	Las pólizas de seguros de vida	666 270	0.10	666 270	0.10
		Exoneración	IGV	Apéndice II: Los ingresos que perciba el Fondo MVMENDA por las operaciones de crédito que realice con entidades bancarias y financieras	46 735	0.01	46 735	0.01
			IRPN	Intereses de Cooperativas de ahorro y crédito	22 489	0.00	22 489	0.00
EDUCACIÓN		Crédito	IRPJ	Crédito por reinversión de Instituciones Educativas Particulares	104 228	0.02	104 228	0.02
		Inafectación	AD VALOREM	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	500	0.00	500	0.00
SALUD		Exoneración	IGV	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	1 783 825	0.26	1 783 825	0.26
			AD VALOREM	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	15 183	0.00	15 183	0.00
			IGV	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	64 436	0.01	64 436	0.01
			AD VALOREM	Importación de muestras médicas	1 280	0.00	1 280	0.00
	IGV	Importación de muestras médicas	0	0.00	0	0.00		
CULTURA Y DEPORTE		Inafectación	IGV	La transferencia, importación y prestación de servicios efectuada por las Instituciones Culturales o Deportivas	43 172	0.01	43 172	0.01
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	Devolución del IGV por las compras efectuadas por Misiones Diplomáticas, Consulares y Organizaciones Internacionales.	4 904	0.00	4 904	0.00
		Inafectación	IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas.	391 749	0.06	391 749	0.06



02

CUADRO 5: RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2017
EN MILES DE SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS (continuación)

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2017 3/		CORTO PLAZO 2017 4/	
					(Miles de soles)	% PBI	(Miles de soles)	% PBI
APLICACIÓN GENERAL	Amazonia	Crédito	IGV	Amazonia – Crédito Fiscal Especial	35 678	0.01	35 678	0.01
		Crédito	IRPJ	Reinversión en Amazonia	0	0.00	0	0.00
		Deducción	IRPJ	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonia	0	0.00	0	0.00
			IRPN	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonia	0	0.00	0	0.00
		Exoneración	IGV	Exoneración del IGV en la Amazonia 7/	2 001 527	0.29	536 884	0.08
			IGV	Importaciones destinadas a la Amazonia	204 712	0.03	204 712	0.03
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10%	34 305	0.00	34 305	0.00
	IRPJ	Tasa de 5%	33 378	0.00	33 378	0.00		
	IRPJ	Tasa de 0%	12 330	0.00	12 330	0.00		
APLICACIÓN GENERAL		Deducción	IRPJ	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	89 931	0.01	89 931	0.01
			IRPN	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	2 020	0.00	2 020	0.00
		Devolución	AD VALOREM	Beneficio de restitución arancelaria : Drawback	651 646	0.09	651 646	0.09
		Diferimiento	IGV	Régimen Especial y Sectorial de Recuperación Anticipada 6/	444 387	0.06	444 387	0.06
			IRPJ	Depreciación Especial para edificios y construcciones	260 853	0.04	260 853	0.04
		Exoneración	AD VALOREM	Incentivo Migratorio	303	0.00	303	0.00
			IGV	Incentivo Migratorio	1 382	0.00	1 382	0.00
			ISC	Incentivo Migratorio	874	0.00	874	0.00
			AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	2 032	0.00	2 032	0.00
		DERECHO ESP.		Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	0	0.00	0	0.00
			IGV	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	9 082	0.00	9 082	0.00
			ISC	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	583	0.00	583	0.00
			IRPN	Intereses por depósitos en la banca múltiple	58 545	0.01	58 545	0.01
	IRPJ	Exoneración a actividades productivas en zonas altoandinas	7 840	0.00	7 840	0.00		
	Inafectación	IRPJ	Drawback	248 510	0.04	248 510	0.04	
		Devolución	IGV	Donaciones del Exterior - Cooperación Técnica Internacional	44 753	0.01	44 753	0.01
		Inafectación	IRPN	Compensaciones por tiempo de servicios - CTS	1 244 397	0.18	1 244 397	0.18
			IRPN	Inafectación del 3% en remuneraciones por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP)	55 157	0.01	55 157	0.01
		Exoneración	IRPJ	Fundaciones afectas y Asociaciones sin fines de lucro	249 495	0.04	249 495	0.04
		Zona Franca	Exoneración	IRPJ	Las empresas que se constituyan o establezcan en la ZOFRATACNA y que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicio	5 381	0.00	5 381
SUB-TOTAL 1					5 699 106	0.83	4 234 462	0.61



**CUADRO 6: RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2017
EN MILES DE SOLES**

II. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICIÓN DE BENEFICIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2017 3/		CORTO PLAZO 2017 4/	
					(Miles de soles)	% PBI	(Miles de soles)	% PBI
AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	Amazonia	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 Amazonia	7 685	0.00	7 685	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	5 639	0.00	5 639	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	7 457	0.00	7 457	0.00
AGROPECUARIO	Amazonia	Exoneración	IGV	IGV: Superposición de exoneración en los productos agrícolas entre el Apéndice I de la Ley del IGV y la Ley de Amazonia	658 260	0.10	164 565	0.02
SUB-TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES)					679 042	0.10	165 346	0.03
TOTAL GENERAL (I + II)					15 493 430	2.24	11 281 333	1.63

- (e)
- 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 deberían 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 (incididos 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 sectores 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 Amazonia la misma que se incluye en la Sección II.
- 6/ En este beneficio se asume la pérdida financiera y no el criterio de caja anual.
- 7/ La estimación de Amazonia excluye a toda la actividad agrícola.

Elaboración : Gerencia de Estudios Económicos - Intendencia Nacional de Estudios Económicos y Estadística