

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

**INFORME DE
GASTOS TRIBUTARIOS
2012**

Agosto 2011

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 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	14
CONSIDERACIONES FINALES.....	17
ANEXO	18

INTRODUCCIÓN

La Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) ha realizado la estimación de los principales GASTOS TRIBUTARIOS, proyectados al 2012, con el fin de ser considerados tanto en la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual 2012 – 2014 como en el proceso tendiente a la aprobación del Presupuesto General de la República para dichos años.

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 2012 se culminó en mayo del presente año y fue posteriormente incluida en el documento que establece el Marco Macroeconómico Multianual publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 26 de mayo de 2011. Por ello, es pertinente mencionar que el presente informe tiene un carácter complementario, en la medida que vuelve a exponer los resultados ya publicados, a lo que se agrega el análisis de los GASTOS TRIBUTARIOS clasificados según su alcance, tipo de gasto, tributo aplicable y beneficiarios.

Para la elaboración de la estimación presentada se ha considerado al conjunto de beneficios tributarios vigentes a febrero de 2011 y se ha asumido que éstos permanecerán vigentes durante el ejercicio 2012. Asimismo, se han adoptado los supuestos macroeconómicos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el 20 de abril de 2011.

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, agosto de 2011.

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 2012, la misma que fue remitida al Ministerio de Economía y Finanzas mediante el Oficio N° 262-2011- SUNAT/200000 de fecha 16 de mayo del 2011, cuyos datos fueron publicados dentro del Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014 del 26 de mayo de 2011 en el Diario Oficial El Peruano. Cabe señalar que el oficio mencionado 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 2012

2.1 Resultados Generales

Para el 2012 se ha estimado un total de recursos públicos transferidos a través de los GASTOS TRIBUTARIOS ascendente a S/. 10 039 millones¹, monto que equivale a 1,94% del Producto Bruto Interno proyectado para dicho año.² En términos nominales, ello representa un incremento de S/. 1 073 millones respecto de la estimación presentada para el 2011.

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2011 - 2012

CUADRO RESUMEN COMPARATIVO

En millones de Nuevos Soles

	Gasto Tributario 2011 1/		Gasto Tributario 2012 2/	
	Potencial	Corto Plazo	Potencial	Corto Plazo
I. Gastos estimados en los años 2011 y 2012	8 966	6 710	9 875	7 421
II. Gastos incluidos en el año 2011 no estimados en el año 2012 3/				
III. Gastos estimados en el año 2012 no incluidos en el año 2011 (nuevas estimaciones) 4/			163	163
IV. Total Gastos Tributarios (I - II + III)	8 966	6 710	10 039	7 584
V. Como % del PBI	2,04	1,53 5/	1,94	1,47 6/

1/ Corresponde a la estimación de los principales Gastos Tributarios 2011 publicada en el Marco Macroeconómico Multianual 2011 - 2013.

2/ Considera los últimos supuestos macroeconómicos remitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas en abril de 2011.

3/ Para el 2012 se mantienen las mismas estimaciones de gastos tributarios realizadas en el 2011.

4/ Comprende la estimación relacionada a la devolución del combustible usado por el transporte terrestre público de pasajeros o de carga, equivalente al 30% del ISC que forme parte del precio de venta del petróleo diesel.

5/ El porcentaje mostrado ha sido calculado en base a un PBI nominal estimado en S/. 438 696 millones para el 2011, utilizado para la estimación incluida en el Marco Macroeconómico Multianual 2011 - 2013.

6/ El porcentaje mostrado ha sido calculado en base a un PBI nominal estimado en S/. 517 203 millones para el 2012.

Elaboración: SUNAT

¹ Cifras del cuadro comparativo entre las estimaciones realizadas para los años 2011 y 2012, publicado en el Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014.

² Se usa un PBI nominal de S/. 517 203 millones, informado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas el 20 de abril de 2011.

Este incremento nominal puede ser desagregado en la siguiente forma³: i) GASTOS TRIBUTARIOS estimados tanto en el 2011 como en el 2012 y que en el resultado agregado neto han incrementado su proyección con relación al año anterior (S/. 910 millones más) y; ii) estimación de nuevos GASTOS TRIBUTARIOS incorporados en el 2012, cuyo monto de estimación resulta superior al de los incorporados el año anterior (S/. 163 millones más).

Si bien la comparación entre los GASTOS TRIBUTARIOS estimados tanto para el ejercicio 2011 como para el 2012 es positiva, cabe señalar que este resultado es el neto entre las estimaciones que se incrementaron y las que disminuyeron entre un año y otro. Al respecto, se estimaron mayores GASTOS TRIBUTARIOS por un monto de S/. 1 671 millones. Entre los gastos tributarios que explicaron aproximadamente el 80% de este incremento destacan: la exoneración del IGV en la Amazonía, el beneficio de restitución arancelaria (drawback), la exoneración del IGV a las pólizas de seguros de vida contratadas por personas naturales, la inafectación del IGV a los servicios de crédito efectuados por bancos, la exoneración a la venta interna o importación de los insumos agrícolas y de los productos agrícolas incluidos en el Apéndice I de la Ley del mencionado impuesto, la inafectación del IGV a las transferencias o importación de bienes y prestación de servicios efectuadas por instituciones educativas públicas o particulares para sus fines propios, la devolución del IGV a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración, la aplicación de una tasa diferenciada de 15% en el Impuesto a la Renta para las actividades del sector agrario, la inafectación del Impuesto a la Renta a los intereses de certificados de depósito del BCRP y bonos del Tesoro, entre otros.

Tales incrementos fueron contrarrestados, en parte, por S/. 761 millones de menores estimaciones, encontrándose entre las principales: la deducción del Impuesto a la Renta por reinversión de utilidades por parte de las empresas mineras, la aplicación de una tasa diferenciada de 0% en el ISC a los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS, la estimación de la pérdida financiera derivada de los Regímenes General y Sectorial de Recuperación Anticipada del IGV, la exoneración del IGV a la importación de bienes e insumos requeridos para la fase de exploración por parte de empresas con contratos de exploración petrolera, entre otros.

De otro lado, cabe señalar que para el 2012 no ha dejado de estimarse ningún GASTO TRIBUTARIO estimado el año anterior, es decir, que se mantiene el número de estimaciones realizadas para el 2011. Más bien, por el contrario, a partir de la estimación correspondiente

³ Los importes que se indican son el resultado neto de los incrementos y caídas de los diferentes gastos tributarios.

al ejercicio 2012, se ha incorporado el referido al beneficio de devolución del ISC establecida mediante Ley N° 29518⁴, por el cual se otorga a los transportistas que presten el servicio de transporte terrestre público interprovincial de pasajeros o el servicio de transporte público terrestre de carga, la devolución del 30% del ISC que forme parte del precio de venta del petróleo diesel.

Finalmente, es oportuno reiterar que las estimaciones presentadas refleja, al menos en parte, la coyuntura del momento en que fueron realizadas.

De un lado, las estimaciones de GASTOS TRIBUTARIOS presentadas el año anterior reflejaban principalmente los resultados del ejercicio 2009, el cual se vio afectado por la Crisis Financiera Internacional. Por el contrario, las estimaciones que presenta este documento se basan en información ejecutada de un período de clara recuperación económica, como es el año 2010.

Complementariamente, la estimación presentada cada año recoge las mejores cifras de supuestos macroeconómicos disponibles al momento de la elaboración de cada informe. Es así que la estimación que se presenta en este documento acoge las cifras actualizadas de los supuestos macroeconómicos aprobados para ser incluidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2012 - 2014, los mismos que, entre otras variables, prevén un crecimiento del PBI de 6,5% para el año 2011 y de 6,0% para el año 2012, una inflación promedio de 2,8% para el 2011 y de 2,4% para el 2012, así como crecimientos de las exportaciones de 16,7% y 7,3% y de las importaciones de 21,6% y 13,2% para cada uno de los años señalados, respectivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, si comparamos a la información presentada en 2010 versus la contenida en el presente informe se aprecia que la estimación de los GASTOS TRIBUTARIOS pasa de 2,04% del PBI a 1,94%, fundamentalmente por el mencionado cambio de escenario macroeconómico ya señalado, así como factores como, la suspensión hasta enero del 2013 del cronograma de sustitución gradual de exoneraciones propuesto en el Decreto Legislativo N° 978, en virtud de la Ley N° 29661, entre otros.

No obstante, debe considerarse que el PBI nominal tomado como referencia al momento de la elaboración del estimado publicado en el ejercicio 2010 resulta 8,5% más bajo que la

⁴ Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial de pasajeros y de carga, publicada el 08 de abril de 2010.

última proyección disponible⁵ actualmente y, que la estimación de cada ejercicio necesariamente incorpora en el cálculo a la variación esperada en el PBI del ejercicio anterior⁶.

2.1 Clasificación de los GASTOS TRIBUTARIOS

2.1.1 GASTOS TRIBUTARIOS según impuesto 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 (81%) de los GASTOS TRIBUTARIOS se estarían transfiriendo principalmente a través de impuestos indirectos⁷, mientras que sólo el 19% restante se transferirían a través de impuestos directos.⁸ Cabe indicar que, dichas proporciones son similares a las registradas en la estimación realizada respecto del año 2011.

PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS ESTIMADOS 2012 CUADRO RESUMEN SEGÚN TIPO DE IMPOSICION

Concepto	Millones de Nuevos soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
Gasto Tributario potencial estimado	10 039	100,00	1,94
Imposición Directa	1 925	19,18	0,37
Imposición Indirecta	8 113	80,82	1,57

Fuente: SUNAT

Elaboración: SUNAT

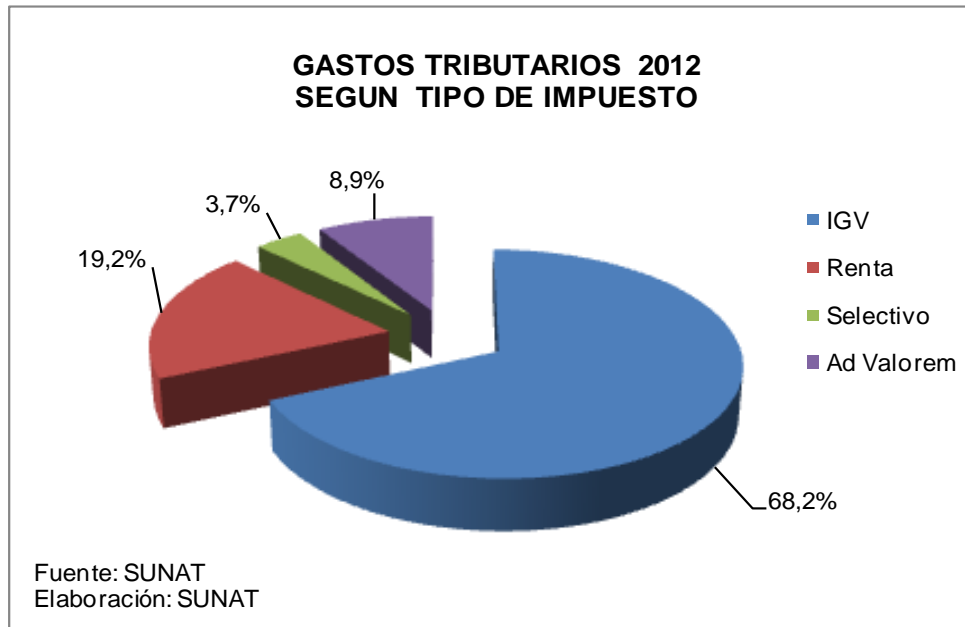
El IGV es el impuesto que concentra los mayores importes de GASTOS TRIBUTARIOS estimados para el 2012 (68%), tributo a través del cual se asignarían S/. 6 845 millones. Le siguen en importancia, el Impuesto a la Renta con S/. 1 925 millones (19%), los Derechos Arancelarios con S/. 892 millones (9%) y finalmente, el ISC con S/. 376 millones (4%).

⁵ El PBI nominal utilizado para la proyección de los Gastos Tributarios del 2011 fue de S/. 438 696 millones; estimación incluida en el Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013, mientras que a la fecha de la elaboración del presente informe, la estimación oficial incluida en el Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014 sobre dicho PBI es de S/. 475 925 millones.

⁶ Por ello, si se toma la estimación más reciente del PBI y se la aplica directamente al cálculo global estimado de los gastos tributarios del el ejercicio anterior, éstos pasarían de 2,04% del PBI a 1,88% en el 2011, con lo cual la actual estimación se incrementaría en lugar de reducirse.

⁷ Se considera como impuestos indirectos al IGV, al ISC y a los derechos arancelarios.

⁸ Se considera como directo al Impuesto a la Renta, sea de personas naturales o jurídicas, incluyendo las retenciones a los No Domiciliados.



Del total de GASTOS TRIBUTARIOS que se transferirían a través del IGV en el 2012, poco más de la tercera parte (34%)⁹ tiene que ver directamente con la exoneración de bienes relacionados a servicios básicos, especialmente agropecuarios (21%). Resultan importantes también, las inafectaciones y exoneraciones de los servicios de crédito establecidos en el Apéndice II de la Ley de IGV, las mismas que representan el 13% del total 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 el 33% 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.

⁹ 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 28%.

**PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS ESTIMADOS 2012
CUADRO RESUMEN SEGÚN TRIBUTO**

Concepto	Millones de Nuevos soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
Gasto Tributario potencial estimado	10 039	100,00	1,94
Impuesto General a las Ventas	6 845	68,19	1,32
Impuesto a la Renta	1 925	19,18	0,37
- Personas Naturales	800	7,97	0,15
- Personas Jurídicas	1 125	11,21	0,22
AdValorem	892	8,89	0,17
Impuesto Selectivo al Consumo	376	3,74	0,07

Fuente: SUNAT

Elaboración: SUNAT

Respecto a los gastos correspondientes al ISC, cabe destacar la importante reducción de la participación relativa del gasto referido a la aplicación de una tasa de 0% para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS, el cual pasó de 52% en la estimación realizada para el 2011 a 6% para el 2012. Esta reducción se explica fundamentalmente porque desde el presente año ya no se encuentran autorizadas las importaciones de autos usados vía Tacna, anteriormente principal medio de ingreso de dichos vehículos.

En el caso de los aranceles y otros derechos al comercio exterior, el Drawback representa el 97% de los gastos tributarios transferidos por estos impuestos, lo que es consistente con 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 (58% del total de los gastos en este impuesto con S/. 1 125 millones), que se utiliza principalmente para fomentar el desarrollo de ciertas actividades económicas, en especial las agropecuarias y mineras. Por su parte, los gastos orientados a las Personas Naturales (42% de los gastos en este impuesto) son usados principalmente para no afectar los ingresos que perciben los trabajadores dependientes por la Compensación por Tiempo de Servicios y el incremento de 3% de la remuneración establecido por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP), pues ambos gastos representan juntos el 79% de los GASTOS TRIBUTARIOS sobre Personas Naturales en este impuesto.

2.1.2 GASTOS TRIBUTARIOS SEGÚN DESTINO GEOGRÁFICO

La mayor parte de los GASTOS TRIBUTARIOS (75%) 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 orientados hacia los contribuyentes de la Amazonía, zona geográfica beneficiada con S/. 2 506 millones de menores impuestos para el 2012 gracias a los distintos beneficios tributarios que tiene aprobados a su favor, monto que equivale al 25% de los GASTOS TRIBUTARIOS totales. Le siguen, en mucha menor medida, aquellos departamentos en donde se ubican las zonas francas¹⁰ (0,3%) y las zonas de frontera.

PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS ESTIMADOS 2012 CUADRO RESUMEN SEGÚN ALCANCE GEOGRAFICO DEL BENEFICIO

Categoría	Millones de Nuevos soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
Gasto Tributario potencial estimado	10 039	100,00	1,94
Gastos de alcance nacional	7 498	74,69	1,45
Gastos aplicados en el ámbito de la Amazonía	2 506	24,96	0,48
Gastos aplicados en el ámbito de la Zona de Frontera	2	0,02	0,00
Gastos aplicados en el ámbito de las Zonas Francas	33	0,33	0,01

Fuente: SUNAT

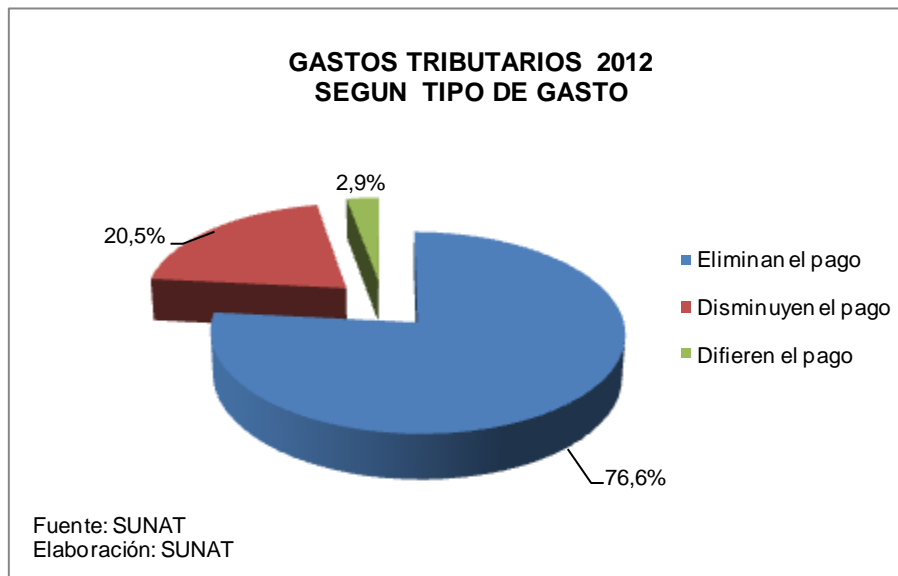
Elaboración: SUNAT

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 la promoción de la inversión productiva (a través del Impuesto a la Renta), mientras que en el caso de los CETICOS y las zonas de frontera, se buscaría incidir principalmente en el fomento a la inversión.

¹⁰ En especial Tacna (Zófratacna), Moquegua (CETICO Ilo), Arequipa (CETICO Matarani) y Piura (CETICO Paita).

2.1.3 GASTOS TRIBUTARIOS SEGÚN TIPO DE GASTO UTILIZADO

Agrupando los distintos tipos de beneficios tributarios existentes¹¹, se estima que para el 2012 se estarían transfiriendo S/. 7 692 millones bajo la categoría de no pago de impuestos, es decir, inafectaciones y exoneraciones, modalidad que concentra el 77% 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/. 2 057 millones (20%) para el 2012; mientras que por la vía del diferimiento de impuestos se estaría transfiriendo los S/. 289 millones de GASTOS TRIBUTARIOS restantes (3%). Comparativamente, la categoría de gasto que más ha disminuido este año frente a la estimación realizada para el año anterior ha sido la de aquellos GASTOS TRIBUTARIOS que eliminan el pago de impuestos, que pasa de 1,55% a 1,49% en términos del PBI.



Dentro de dicha categoría, la exoneración tributaria es la fórmula más utilizada y por la que se canalizaría el 50% de los GASTOS TRIBUTARIOS estimados para el 2012, seguido por el uso de las inafectaciones (27%)¹². 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.

¹¹ 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.

¹² 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 prórrogas y consecuente discusión.

En la categoría de gastos cuyo efecto es la disminución del pago de impuestos, sobresalen las devoluciones con el 14%, destacándose entre ellas la Restitución de Derechos Arancelarios – Drawback (62% del total de gastos que adoptan la forma de la devolución). Cabe resaltar, asimismo, la devolución al transporte terrestre interprovincial de pasajeros y de carga del 30% del ISC que forme parte del precio de venta del diesel y, el reintegro tributario del IGV en Amazonía, que ostentan participaciones de 12% y 8% del total de las devoluciones, respectivamente.

Finalmente, el Régimen de Recuperación Anticipada del IGV es el más importante entre los beneficios que disponen el diferimiento en el pago de impuestos (equivale al 51% del importe total de esta categoría), seguido por las tasas especiales de depreciación en favor de la construcción (43%). Cabe recordar que estos beneficios tienen una naturaleza financiera, pues sólo posponen el pago de los impuestos, estando la mayoría de ellas relacionadas a nuevas inversiones.

PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS ESTIMADOS 2012
CUADRO RESUMEN SEGÚN CATEGORÍA Y TIPO DE GASTO

Categoría	Tipo de Gasto	Millones de Nuevos soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
Gasto Tributario potencial estimado		10 039	100,00	1,94
Que eliminan el pago de impuestos	Inafectación	2 705	26,95	0,52
	Exoneración	4 987	49,68	0,96
Que disminuyen el pago de impuestos	Crédito	127	1,27	0,02
	Deducción	218	2,17	0,04
	Devolución	1 395	13,89	0,27
	Tasas diferenciadas	317	3,16	0,06
Que difieren el pago de impuestos	Diferimiento	289	2,88	0,06

Fuente: SUNAT

Elaboración: SUNAT

2.1.4 GASTOS TRIBUTARIOS CLASIFICADOS POR SECTOR BENEFICIARIO

Por último, se presenta la asignación de los GASTOS TRIBUTARIOS estimados para el ejercicio 2012 agrupados según sectores económicos beneficiados. Sin embargo, debe anotarse que

la real traslación de los beneficios tributarios en favor de sus reales beneficiarios¹³, 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 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. 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.

¹³ 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.

PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS ESTIMADOS 2012
CUADRO RESUMEN SEGÚN SECTOR BENEFICIADO

Sector Económico	Millones de Nuevos soles	% del Gasto Tributario	% del PBI
Gasto Tributario potencial estimado	10 039	100,00	1,94
Aplicación General	3 327	33,14	0,64
Agropecuario	1 885	18,78	0,36
Educación	1 173	11,69	0,23
Intermediación Financiera	1 149	11,44	0,22
Otros Servicios	815	8,12	0,16
Transporte	393	3,92	0,08
Hidrocarburos	367	3,66	0,07
Minería	227	2,26	0,04
Comercio	108	1,08	0,02
Manufactura	101	1,01	0,02
Construcción	42	0,41	0,01
Cultura y Deporte	38	0,38	0,01
Salud	20	0,20	0,00
Pesca	2	0,02	0,00
Turismo	0	0,00	0,00
Superposición Amazonía:	391	3,89	0,08
Agropecuario	370	3,68	0,07
Agropecuario y Manufactura	21	0,21	0,00

Fuente: SUNAT

Elaboración: SUNAT

Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que la mayor parte de los GASTOS TRIBUTARIOS estimados para el 2012, 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/. 3 327 millones en dicho ejercicio, los que en conjunto representan el 33% del total de gastos estimados o el 0,64 % del PBI de dicho año según el Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014. A nivel de sectores económicos los más importantes dentro del conjunto de GASTOS TRIBUTARIOS son el Agropecuario, Educación e Intermediación Financiera, los que en conjunto concentrarían el 42% de los gastos y el 0,81% del PBI 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 de los

insumos necesarios para su producción y en menor medida con el fomento a la actividad agrícola.

III. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis efectuado en el presente informe aborda sólo la parte referida a la medición de los efectos de los GASTOS TRIBUTARIOS sobre la recaudación. No obstante, aún está pendiente la parte más importante de su análisis referida a la medición de su eficacia como medidas de política económica.

En términos generales, el uso de los GASTOS TRIBUTARIOS proyectados para el ejercicio 2012 priorizaría la búsqueda de objetivos relacionados con la redistribución de ingresos y el fomento de ciertas actividades productivas y regiones geográficas. Ello puede considerarse como meritorio pero es indispensable que con la aprobación de los beneficios se establezcan procedimientos claros y objetivos que permitan la verificación de sus efectos sobre la población objetivo a fin de hacer factible una posterior evaluación.

Asimismo, resultan comunes las recomendaciones de las distintas misiones técnicas (en particular por parte del Fondo Monetario Internacional) respecto de la necesidad de racionalizar los beneficios tributarios, por la poca o nula evidencia internacional respecto de su efectividad para alcanzar objetivos extrapresupuestarios. Además, los GASTOS TRIBUTARIOS suelen ocultar costos que se imponen tanto a los contribuyentes como a la Administración Tributaria por la complejidad que se incorpora en las normas tributarias.

ANEXO

RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2012
EN MILES DE NUEVOS SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2012 3/		CORTO PLAZO 2012 4/		
					(Miles de Nuevos Soles)	% PBI	(Miles de Nuevos Soles)	% PBI	
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	Apéndice I: Insumos Agrícolas	211 737	0,04	211 737	0,04	
			IGV	Apéndice I: Productos Agrícolas 5/	1 465 162	0,28	366 290	0,07	
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de obras de infraestructura hidráulica y riego 6/	496	0,00	496	0,00	
			IRPJ	Tasa de 15%	207 515	0,04	207 515	0,04	
PESCA		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15% para la actividad de Acuicultura	1 838	0,00	1 838	0,00	
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	129 830	0,03	129 830	0,03	
		Devolución	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de activos fijos y de hasta 10% en inmuebles 6/	19 486	0,00	19 486	0,00	
			IGV	Minería - devolución a titulares de la actividad minera - fase exploración	77 956	0,02	77 956	0,02	
HIDROCARBUROS	Amazonia	Exoneración	IGV	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonia.	68 628	0,01	68 628	0,01	
			ISC	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonia.	187 913	0,04	187 913	0,04	
	Exoneración	AD VALOREM	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	1 769	0,00	1 769	0,00		
		IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	15 170	0,00	15 170	0,00		
	Devolución	ISC	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	624	0,00	624	0,00		
		IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	93 143	0,02	93 143	0,02		
	Inafectación	IGV	Las regalías que correspondan 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	1 709	0,00	1 709	0,00	
	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	IGV	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	4 017	0,00	4 017	0,00	
			ISC	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	22 319	0,00	22 319	0,00	
	Crédito	IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	12 675	0,00	12 675	0,00		
	Devolución	IGV	Reintegro Tributario - Ley de Democratización del Libro	22 557	0,00	22 557	0,00		
	Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - ley de Democratización del Libro	38 123	0,01	38 123	0,01		
CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	Apéndice I: Primera venta de inmuebles cuyo valor no supere las 35 UIT	30 694	0,01	30 694	0,01	
COMERCIO	Amazonia	Devolución	IGV	La construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúan los Servicios Industriales de la Marina .	10 824	0,00	10 824	0,00	
			IRPJ	Reintegro Tributario	108 388	0,02	108 388	0,02	
TRANSPORTE		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo.	229 749	0,04	229 749	0,04	
			ISC	Devolución del combustible usado por el transporte terrestre equivalente al 30% del ISC pagado	163 392	0,03	163 392	0,03	
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Inafectación	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Bancos	342 053	0,07	342 053	0,07	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Municipales de Ahorro y Crédito	0	0,00	0	0,00	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Rurales de Ahorro y Crédito	0	0,00	0	0,00	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por EDPYMES	0	0,00	0	0,00	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Financieras	35 927	0,01	35 927	0,01	
			IGV	Los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados al SPFP	152 028	0,03	152 028	0,03	
			IRPN	Intereses por valores mobiliarios - Bonos del Tesoro y CDBCRP	112 569	0,02	112 569	0,02	
			IGV	Apéndice II: Las pólizas de seguros de vida	465 383	0,09	465 383	0,09	
			Exoneración	IGV	Apéndice II: Los ingresos que perciba el Fondo MIVIVIENDA por las operaciones de crédito que realice con entidades bancarias y financieras	32 260	0,01	32 260	0,01
				IRPN	Intereses de Cooperativas de ahorro y crédito	8 453	0,00	8 453	0,00
			EDUCACIÓN		Crédito	IRPJ	Crédito por reinversión de Instituciones Educativas Particulares	105 832	0,02
Exoneración	IRPJ	Universidades privadas sin fines de lucro				65 358	0,01	65 358	0,01
Inafectación	AD VALOREM	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares				1 519	0,00	1 519	0,00
SALUD		Exoneración	IGV	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	1 000 617	0,19	1 000 617	0,19	
			AD VALOREM	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	17 896	0,00	17 896	0,00	
			IGV	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	0	0,00	0	0,00	
			AD VALOREM	Importación de muestras médicas	2 251	0,00	2 251	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	37 968	0,01	37 968	0,01	
TURISMO		Diferimiento	IRPJ	Depreciación 10% inmuebles de establecimientos de hospedaje 6/	59	0,00	59	0,00	
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	Devolución del IGV por las compras efectuadas por Misiones Diplomáticas, Consulares y Organizaciones Internacionales.	8 149	0,00	8 149	0,00	
			Inafectación	IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas.	111 523	0,02	111 523	0,02
		Crédito	IGV	Amazonia – Crédito Fiscal Especial	8 569	0,00	8 569	0,00	
APLICACIÓN GENERAL	Amazonia	Exoneración	IGV	Exoneración del IGV en la Amazonia 7/	1 552 002	0,30	449 293	0,09	
			IGV	Importaciones destinadas a la Amazonia	130 990	0,03	130 990	0,03	
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10%	29 295	0,01	29 295	0,01	
			IRPJ	Tasa de 5%	20 835	0,00	20 835	0,00	
		IRPJ	Tasa de 0%	8 090	0,00	8 090	0,00		

GASTOS TRIBUTARIOS 2012

RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2012
EN MILES DE NUEVOS SOLES

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2012 3/		CORTO PLAZO 2012 4/	
					(Miles de Nuevos Soles)	% PBI	(Miles de Nuevos Soles)	% PBI
APLICACIÓN GENERAL		Deducción	IRPJ	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	87 819	0,02	87 819	0,02
			IRPN	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	648	0,00	648	0,00
		Devolución	AD VALOREM	Beneficio de restitución arancelaria : Drawback	862 680	0,17	862 680	0,17
		Diferimiento	IGV	Régimen General y Sectorial de Recuperación Anticipada 6/	146 163	0,03	146 163	0,03
			IRPJ	Depreciación Especial para edificios y construcciones	123 083	0,02	123 083	0,02
		Exoneración	AD VALOREM	Incentivo Migratorio	330	0,00	330	0,00
			IGV	Incentivo Migratorio	1 402	0,00	1 402	0,00
			ISC	Incentivo Migratorio	615	0,00	615	0,00
			AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	5 936	0,00	5 936	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	16 916	0,00	16 916	0,00
			ISC	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	732	0,00	732	0,00
			IRPN	Intereses por depósitos	47 509	0,01	47 509	0,01
			IRPN	Regalías por derechos de autor	323	0,00	323	0,00
			IRPJ	Exoneración a actividades productivas en zonas altoandinas	2 637	0,00	2 637	0,00
		Inafectación	IRPJ	Drawback	253 676	0,05	253 676	0,05
			IRPJ	Beneficio para programas de inversión en Amazonia	26 788	0,01	26 788	0,01
OTROS		Devolución	IGV	Donaciones del Exterior - Cooperación Técnica Internacional	57 706	0,01	57 706	0,01
			IRPN	Compensaciones por tiempo de servicios - CTS	540 427	0,10	540 427	0,10
		Inafectación	IRPN	Inafectación del 3% en remuneraciones por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP)	90 047	0,02	90 047	0,02
			IRPJ	Las empresas que se constituyan o establezcan en la ZOFRATACNA y que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicio	6 812	0,00	6 812	0,00
Zona Franca	Exoneración	IRPJ						
SUB-TOTAL 1					9 647 591	1,87	7 446 009	1,44

RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2012

II. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICIÓN DE BENEFICIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2012 3/		CORTO PLAZO 2012 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	7 547	0,00	7 547	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	6 503	0,00	6 503	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	7 413	0,00	7 413	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	369 535	0,07	116 693	0,02
SUB-TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES)					390 998	0,08	138 156	0,03

TOTAL GENERAL (I + II)

10 038 589 1,94 7 584 166 1,47

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 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 : SUNAT