

## GASTOS TRIBUTARIOS

Los cuadros que acompañan el presente documento muestran un conjunto de estimaciones de GASTOS TRIBUTARIOS proyectados para el 2008. 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. Sobre el particular, se debe tener presente que la generación de GASTOS TRIBUTARIOS no contribuye a una adecuada política tributaria, pues éstos producen incentivos hacia la evasión y/o elusión, alientan el contrabando desde zonas en donde existe una exoneración hacia aquellas en las que no existe, colocan en desventaja al resto de contribuyentes que se encuentran en el régimen general del sistema tributario y adicionalmente elevan los costos de la Administración Tributaria.

### BASE CONCEPTUAL

Los GASTOS TRIBUTARIOS son las 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 tales como créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasa, deducciones, diferimientos y devoluciones, entre otros. Sin embargo, debe precisarse que en la literatura y práctica internacional no existe consenso sobre lo que debe considerarse como GASTO TRIBUTARIO.

En las estimaciones realizadas, se ha seguido la práctica francesa que entiende como GASTO TRIBUTARIO cualquier medida tributaria que resulte en una pérdida de ingresos tributarios para el Estado y la correspondiente reducción en la carga tributaria del contribuyente, la cual no hubiese ocurrido bajo la aplicación de la ley tributaria general.

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.

### CONSIDERACIONES GENERALES

Para la interpretación y análisis de las estimaciones presentadas se debe tener presente lo siguiente:

- Concepto de GASTOS TRIBUTARIOS: Dado que no existe unidad de criterio respecto a este concepto, algunos de los tratamientos incluidos como GASTOS TRIBUTARIOS podrían no ser considerados como tales a partir de otra definición del *Sistema Tributario Base*.
- Universo de estimaciones: Si bien la mayoría de los principales GASTOS TRIBUTARIOS han sido estimados, existen muchos otros que no; ya sea por carencia de información estadística adecuada, complejidad o baja relevancia fiscal.
- Estimaciones independientes: La mayoría de las estimaciones se han realizado de manera independiente, suponiendo que el resto de la estructura tributaria vigente permanece sin modificaciones respecto al *Sistema Tributario Base*.

Sin embargo, sabemos que en la realidad 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 lo tanto, 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.

- Recaudación de corto plazo: Aún en aquellos casos en los que la eliminación de beneficios es factible, es probable que transcurra un lapso de tiempo hasta que se desarrolle la capacidad de la Administración Tributaria para cobrar y/o fiscalizar a determinados contribuyentes en determinadas zonas geográficas.

### **CONSIDERACIONES ESPECIFICAS**

- 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 –a nuestro criterio– 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 de la economía. Entendemos que dichas exoneraciones pretenden perfilar el impuesto al objetivo central del mismo, eliminando transacciones con bajo riesgo de evasión u operaciones relacionadas más a la operatividad corriente del Sistema Financiero.
- Se ha considerado como parte del Sistema Tributario Base los cambios introducidos en el TUO de la Ley del Impuesto a la Renta por el Decreto Legislativo N° 972 que entrarán en vigencia a partir del 01.01.2009. En particular lo relativo a la tasa aplicable a las rentas de segunda categoría de 6.25% sobre la renta neta (80% de la renta bruta) en el caso de domiciliados y de 5% en el caso de no domiciliados.
- Los beneficios arancelarios relacionados con los Tratos Preferenciales Internacionales (tales como PECO, ALADI y ACE) se consideran como parte del *Sistema Tributario Base* y no como GASTOS TRIBUTARIOS, dada la reciprocidad que existe en dichos tratamientos entre los países.
- La reducción experimentada por las tasas arancelarias como consecuencia de la tendencia hacia una mayor apertura comercial del país, disminuye las tasas del Sistema Tributario Base y en consecuencia modifica las estimaciones de los GASTOS TRIBUTARIOS asociados a dichos tributos.
- La inafectación de las ventas de arroz pilado del Impuesto General a las Ventas<sup>1</sup> (IGV) así como el Impuesto a la Venta de Arroz Pilado (IVAP) han sido considerados como parte del *Sistema Tributario Base* del IGV pues se considera 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 y con una tasa de 4%. Estimar la pérdida en recaudación correspondiente a la inafectación del arroz pilado del IGV sobreestimaría los GASTOS TRIBUTARIOS ya que

---

<sup>1</sup> Establecido por el artículo 7° de la Ley N° 28211 modificado por Ley N° 28309.

actualmente se están recaudando recursos por la venta de dicho producto a través del IVAP.

- Las exoneraciones establecidas en el Impuesto Temporal a los Activos Netos<sup>2</sup> (ITAN) no han sido consideradas como GASTOS TRIBUTARIOS en la medida en que su eliminación no se traduciría en mayores ingresos para el Tesoro Público, pues dichas ganancias se perderían a través de una menor recaudación en el Impuesto a la Renta<sup>3</sup> o por la devolución del excedente entre el ITAN y el Impuesto a la Renta que podría ser solicitada por los contribuyentes afectos a este último impuesto.
- Para el caso de la exoneración de IGV por la Venta de combustibles (petróleo y sus derivados y/o gas natural y sus derivados) efectuada por empresas petroleras a las empresas comercializadoras o consumidores directos, se ha tomado en cuenta el programa de sustitución gradual, que a partir del año 2008 considera una reducción del beneficio del 10% para el primer semestre y del 20% para el segundo, en los departamentos de Ucayali y Madre de Dios.
- Finalmente, es necesario recordar que la estimación de los GASTOS TRIBUTARIOS es un proceso de análisis en continuo perfeccionamiento y revisión, tanto respecto al ámbito de la cobertura de estimaciones como de la metodología de estimación empleada en cada caso. Por ello, es previsible que las cifras de gastos presenten variaciones de un año a otro, ya sea porque se añaden nuevas estimaciones<sup>4</sup>, porque se dejan de calcular algunas<sup>5</sup> o porque se incorporan algunos ajustes metodológicos que varían los resultados de las estimaciones.

## **RESULTADOS**

- El total de Gastos Tributarios Potenciales estimados para el año 2008 asciende a S/. 7 320 millones anuales<sup>6</sup>, cifra que equivale al 2,05% del Producto Bruto Interno proyectado para dicho año. En términos nominales ello representa un incremento de S/. 734 millones respecto de la estimación presentada para el año 2007, incremento que se descompone en los siguientes rubros: i) S/. 484 millones de incremento en los gastos tributarios estimados tanto en el 2007 como en el 2008, ii) S/. 17 millones de disminución por gastos tributarios no estimados en el 2008 y iii) S/. 266 millones de incremento por la estimación de nuevos gastos tributarios incorporados en el 2008.
- Entre los gastos tributarios que explicaron la mayor parte del incremento señalado en el ítem i) anterior destacan la exoneración del IGV a la venta e importación de los productos del Apéndice I de la Ley del IGV e ISC (principalmente productos agrícolas tanto en la amazonía como en el resto del país), el Régimen General y los regímenes sectoriales de Recuperación Anticipada del IGV, la inafectación de IGV por la transferencia, importación y prestación de servicios por las Entidades Educativas Públicas y Privadas, la devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 2 adquirido por los transportistas terrestres interprovinciales, la inafectación del IGV a los servicios de crédito efectuado por

---

<sup>2</sup> Creado mediante Ley N° 28424. Prorrogada mediante Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público (Ley N° 28929) y Decreto Legislativo N° 976 del 15 de marzo del 2007.

<sup>3</sup> Los pagos por el ITAN son créditos contra los pagos a cuenta o de regularización del Impuesto a la Renta, según el artículo 8° de la Ley del ITAN.

<sup>4</sup> En el siguiente apartado se da cuenta de siete nuevas estimaciones realizadas para el 2008.

<sup>5</sup> En el siguiente apartado se da cuenta de dos estimaciones realizadas en el 2007 que no se han considerado en el 2008.

<sup>6</sup> Las estimaciones presentadas toman como supuesto que los Gastos Tributarios considerados se encontrarían vigentes durante el año 2008.

financieras y al servicio de transporte público de pasajeros dentro del país -excepto el transporte aéreo-, ambos incluidos en el apéndice II de dicha Ley, entre otros.

- Tales incrementos fueron contrarrestados en parte por caídas en las estimaciones correspondientes a la Reinversión de utilidades por parte de las empresas mineras, la exoneración del IGV a las importaciones destinadas a la Amazonía, la exoneración del IGV interno en la misma zona, entre otros.
- Los dos GASTOS TRIBUTARIOS que han dejado de estimarse para el año 2008 corresponden al crédito tributario para las empresas productoras de maquinarias y equipos nuevos de utilización directa en el proceso productivo, ubicadas en el país, equivalente al 3% del valor de venta de dichos bienes en el mercado interno, y las exoneraciones por la Expedición o revalidación de pasaportes contenidas en la Ley N° 27183 - Impuesto de Solidaridad a Favor de la Niñez Desamparada, los cuales han dejado de tener efecto.
- Por su parte, se han incorporado nuevas estimaciones para el 2008 referidos a los siguientes siete gastos tributarios:

TIPO DE GASTO	DESCRIPCIÓN
Exoneración	Intereses por valores mobiliarios. Base Legal: Segundo párrafo del inciso i) del artículo 19° del TUO del Impuesto a la Renta.
Exoneración	Ganancias de capital en el mercado de acciones. Base legal: Numeral 1 del inciso l) del artículo 19° del TUO del Impuesto a la Renta.
Exoneración	Intereses de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Base legal: Inciso o) del artículo 19° del TUO del Impuesto a la Renta.
Inafectación	IGV para los servicios de crédito efectuado por las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito contenidos en el Apéndice II de la Ley de IGV e ISC. Base legal: Inciso r) del artículo 2° del TUO de la Ley del IGV e ISC.
Devolución	IGV para el sector hidrocarburos en actividades vinculadas a la etapa de exploración. Base Legal: Ley N° 27624 y Decreto Supremo N° 083-2002-EF.
Devolución	ISC para el sector hidrocarburos en actividades vinculadas a la etapa de exploración. Base legal: Ley N° 27624 y Decreto Supremo N° 083-2002-EF.
Devolución	IGV en sector minería para titulares de la actividad minera en etapa de exploración. Base legal: Ley N° 27623 y Decreto Supremo N° 82-2002-EF. Decreto Supremo N° 150-2002-EF.

Al respecto, cabe precisar que estas estimaciones corresponden a GASTOS TRIBUTARIOS que han sido aprobados en años anteriores.

La estimación de la exoneración del Impuesto a la Renta a los intereses por valores mobiliarios se ha efectuado a partir de la tenencia total de bonos privados y públicos, y la tasa de interés promedio del mercado para este tipo de valores. En la medida que los tenedores de bonos son AFP, Sujetos No domiciliados, Personas Naturales y Personas Jurídicas, se ha realizado la estimación del gasto tributario considerando sólo las tenencias que corresponden a las personas naturales y a los sujetos No domiciliados debido a que las AFP están exoneradas por otras disposiciones de la Ley del Impuesto a

la Renta y porque para las personas jurídicas los intereses que pagan sólo son deducibles en la parte que exceden a los intereses que perciben.

La exoneración del Impuesto a la Renta a las ganancias de capital en el mercado de acciones se ha determinado a partir del monto negociado en la Bolsa de Valores de Lima, considerando dicho monto como el valor de venta de las acciones y deduciendo de él, el valor de compra calculado a partir de la rentabilidad mensual promedio determinada por el Índice General Bursátil. El gasto tributario ha sido calculado de acuerdo con el tipo de tenedor de las acciones (AFP, Sujetos No domiciliados, Personas Naturales y Personas Jurídicas), los rendimientos correspondientes a las AFP se han considerado como no gravados en la medida que están exonerados en virtud de otras disposiciones de la Ley, de esta forma el GASTO TRIBUTARIO está vinculado sólo con las ganancias de capital correspondientes a personas naturales, personas jurídicas y Sujetos No domiciliados.

La exoneración del Impuesto a la Renta a los intereses de las Cooperativas de Ahorro y Crédito se ha estimado a partir de la información extraída del Estado de Ganancias y Pérdidas del Sistema de Cooperativas de Ahorro y Crédito Supervisadas por la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP) y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), a la cual se le ha aplicado la tasa del Impuesto a la Renta de segunda categoría.

Para el caso de los tres gastos mencionados, el Impuesto a la Renta se ha calculado como la suma del impuesto correspondiente a Personas Naturales, Jurídicas y Sujetos No Domiciliados, considerando las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 972 que entrará en vigencia el 01.01.2009.

Asimismo, cabe indicar que dichas modificaciones han reducido también las estimaciones hechas en el 2007 respecto de la exoneración del Impuesto a la Renta a los intereses por depósitos en la Banca Múltiple, y la exoneración del Impuesto a la Renta a las regalías por derecho de autor, aplicándose ahora una tasa menor que se ha fijado en 6.25% sobre la Renta Neta (equivalente al 80% de la Renta Bruta).

La inafectación del IGV a los servicios de crédito prestados por las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito contenidos en el Apéndice II de la Ley del IGV e ISC, se han estimado a partir de las Declaraciones Juradas mensuales presentadas por la Cajas Rurales en combinación con información publicada por la SBS en su portal WEB.

La devolución del IGV e ISC a las empresas del sector Hidrocarburos que realicen actividades vinculadas a la etapa de exploración se ha estimado en base a las cifras ejecutadas de devoluciones correspondientes a períodos anteriores. Similar procedimiento ha sido adoptado en el caso del beneficio de devolución del IGV a los titulares de la actividad minera que realicen actividades de exploración.

- Finalmente, cabe indicar que el Régimen General y Sectorial de Recuperación Anticipada del IGV no toma en cuenta el efecto que pueda tener el recientemente creado Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV<sup>7</sup>, pues es probable que este régimen sustituya progresivamente a la mayoría de los regímenes actuales.

---

<sup>7</sup> Decreto Legislativo N° 973 del 10/03/07.