

GASTOS TRIBUTARIOS

Los cuadros que acompañan el presente documento muestran un conjunto de estimaciones de los GASTOS TRIBUTARIOS proyectados para el 2007.

La cuantificación de los GASTOS TRIBUTARIOS es 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. 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 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 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.



Otra razón adicional para no considerarlo dentro de los GASTOS TRIBUTARIOS radica en su cercana eliminación (sólo estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2006), ya que las estimaciones que se presentan pretenden incluir sólo aquellas que se mantendrían en el 2007.

- Los beneficios arancelarios relacionados con los Tratos Preferenciales Internacionales (tales como 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 inafectación de las ventas de arroz pilado del Impuesto General a las Ventas¹ (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,

¹ Establecido por el artículo 7° de la Ley N° 28211 modificado por Ley N° 28309.

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 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 Netos² (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 Renta³ 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.

De otro lado, considerando además que su vigencia sólo es hasta el 31 de diciembre de 2006, es aplicable también el mismo argumento señalado antes para el ITF.

- Finalmente, es necesario recordar que la estimación de los GASTOS TRIBUTARIOS es un proceso de análisis en continuo perfeccionamiento y revisión, tanto en el 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, sea porque se añaden nuevas estimaciones⁴ o porque se incorporan algunos ajustes metodológicos a las estimaciones.⁵



² Creado mediante Ley N° 28424 y vigente desde el 01/01/2005 hasta el 31/12/2006.

³ 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.

⁴ En el siguiente apartado se da cuenta de dos nuevas estimaciones realizadas para el 2007.

⁵ Por ejemplo, para el 2007 se realizaron ajustes metodológicos a la estimación de la devolución del ISC a los transportistas ferroviarios, además de utilizar otra fuente de información mucho más precisa, lo que motivó practicar un ajuste hacia la baja en dicho estimado respecto del mostrado en el 2006.

RESULTADOS

- El total de Gastos Tributarios Potenciales estimados para el año 2007 asciende a S/. 6 587 millones anuales, cifra que equivale al 2,22 % del Producto Bruto Interno proyectado para dicho año. En términos nominales ello representa un incremento de S/. 638 millones respecto de la estimación presentada para el año 2006, incremento que se descompone en los siguientes rubros: i) S/. 299 millones de incremento en los gastos tributarios estimados tanto en el 2006 como en el 2007 y ii) S/. 339 millones de incremento por la estimación de nuevos gastos tributarios incorporados en el 2007.
- 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 importaciones de los productos del Apéndice I de dicha Ley (principalmente productos agrícolas), la exoneración del IGV en la Amazonía, el Drawback a los exportadores y la inafectación del IGV a la importación y prestación de servicios por las Entidades Educativas Públicas y Privadas, entre otros. Tales incrementos fueron compensados por caídas en los estimados en la exoneración del ISC a la importación y venta de Diesel a las empresas de generación y distribución de electricidad, el Reintegro Tributario en la Amazonía y el diferimiento por los regímenes de Recuperación Anticipada del IGV, entre otros.
- Por su parte, se han incorporado nuevas estimaciones para el 2007 referidos a los siguientes dos GASTOS TRIBUTARIOS:



TIPO DE GASTO	DESCRIPCIÓN
Exoneración de Impuesto a la Renta.	Los contribuyentes de la Amazonía que desarrollen principalmente actividades agrarias y/o de transformación o procesamiento de los productos calificados como cultivo nativo y/o alternativo en dicho ámbito, estarán exonerados del Impuesto a la Renta. Base Legal: Numeral 12.3 del Artículo 12° de la Ley de Amazonía.
Deducción por reinversión.	Programa de Inversión con cargo a Utilidades No Distribuidas, según lo dispuesto en el inciso b), artículo 72° del TUO de la Ley General de Minería,

TIPO DE GASTO	DESCRIPCIÓN
	y la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 27343.



Al respecto, cabe indicar que estas estimaciones corresponden a GASTOS TRIBUTARIOS que han sido aprobados en años anteriores. La estimación de la exoneración del Impuesto a la Renta en la Amazonía ha sido posible gracias a la información desagregada que proporciona la más reciente versión del Programa de Declaración Telemática, con el que se cuenta desde el presente año. Por su parte, la deducción por Reinversión en la Minería responde a nueva información sobre la aplicación del mismo por parte de empresas del sector minero que tienen estabilizado dicho beneficio.