

# Gastos tributarios: balance y agenda<sup>1</sup>

Elmer Cuba Bustinza<sup>2</sup>  
Eduardo Jiménez Sánchez<sup>3</sup>

Abril, 2018<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen el apoyo de Henry Bances, Sandra Espinoza y Jhony Hanco para la elaboración de este documento. Además, los autores agradecen los comentarios del lector anónimo que el CIES designó para la revisión de este documento y a los participantes de la mesa de discusión que fue convocada para comentar este documento el 4 de abril de 2018.

<sup>2</sup> Socio de Macroconsult.

<sup>3</sup> Economista Senior de Macroconsult.

<sup>4</sup> Este documento fue elaborado por encargo de CAD y el CIES. Tiene como objetivo aportar al debate sobre las dificultades y oportunidades de investigaciones futuras que permitan a los decisores de políticas públicas, analistas económicos y medios de comunicación la evaluación del impacto de los beneficios tributarios existentes y futuros, en el marco de la iniciativa Latin America Tax Expenditures Project (LATE) del International Budget Partnership, que lideró en nuestro país CAD, con el apoyo del CIES.

## Contenido

1. Introducción .....	3
2. ¿Qué son los gastos tributarios? .....	5
3. Gastos tributarios en algunos países .....	8
4. Gastos tributarios: algunas evaluaciones internacionales .....	12
5. La literatura peruana sobre gastos tributarios .....	20
6. Agenda de investigación .....	35
6.1. Necesidad de información .....	36
6.2. Evaluación de los principales gastos tributarios .....	36
7. Referencias .....	41

## 1. Introducción

La política fiscal está íntimamente relacionada con el presupuesto público. Es a partir de este que los gobiernos planifican cuanto gastar en un año fiscal cualquiera a partir de un pronóstico de ingresos (principalmente impuestos directos e indirectos) y de la disponibilidad de financiamiento. El presupuesto hace evidente los sectores que el gobierno de turno priorizará, por ejemplo, salud, educación, defensa, entre otros.

A lo largo del año fiscal el gobierno ejecuta su gasto siguiendo lo indicado en el presupuesto público, tratando de alejarse lo menos posible de él (por lo menos en teoría). En nuestro país, si miramos el accionar del gobierno general (que incluye el gobierno central y los gobiernos subnacionales), la totalidad de su gasto no financiero, medido en términos de unidades del Producto Bruto Interno (PBI) y que incluye gasto corriente y de inversión, alcanzó 19.9% en 2016, mientras que los ingresos alcanzaron 18.5%. El resultado económico fue de -2.6% del PBI.

Sin embargo, falta un elemento en esta ecuación de política fiscal puesto que la ejecución presupuestal en realidad no refleja todo el gasto del gobierno: hace falta considerar los beneficios tributarios que existen en una economía y que no son visibles para el presupuesto público, pero que tienen objetivos similares al de un programa de gasto. Aquí es donde aparece el concepto de gasto tributario, que fue acuñado en los años setenta en Estados Unidos por Stanley Surrey. En nuestro país, el ejemplo más claro de este tipo de gasto son las exoneraciones tributarias a la selva que son un conjunto de beneficios que se les da a las empresas y personas de dicha región natural y que permiten, entre otras cosas, el no pago del Impuesto General a las Ventas (IGV), es decir, el valor agregado que se genera en dicha región no tiene ningún tipo de gravamen.

Las exoneraciones a la selva tienen detrás un objetivo de desarrollo para esa región, tomando en consideración que allí se encuentran algunas de las zonas más pobres y menos conectadas del país. Sin embargo, de manera alternativa, dicho objetivo se podría lograr si el gobierno recaudara impuestos en las zonas exoneradas y destinara el total a programas de gasto en dicha región. El problema surge porque las exoneraciones no se reflejaban en ningún documento de política fiscal mientras que el del escenario alternativo si se vería reflejado en el presupuesto y se haría evidente como objetivo de política del gobierno.

Para corregir este problema, con el correr de los años, diversas instituciones multilaterales recomendaron realizar una estimación de los gastos tributarios (un presupuesto de gastos tributarios) para sincerar la magnitud total de la intervención del gobierno en la economía. En nuestro país este trabajo lo realiza en la actualidad Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y es publicado en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), que es el principal documento que describe los lineamientos de política fiscal del gobierno que es publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Según estos cálculos, el presupuesto de gastos tributarios para el año 2018 ascendería a 2.2% del PBI.

El presente documento tiene dos objetivos. El primero es elaborar un balance de los principales trabajos que se han realizado sobre gastos tributarios tanto a nivel nacional como internacional. El segundo objetivo se desprende del primero y consiste en la elaboración de una agenda de investigación sobre gastos tributarios, con un énfasis particular en la

evaluación. El fin último de este documento es servir como un primer documento de consulta sobre esta materia a los diversos investigadores en temas fiscales.

El documento se distribuye como sigue. En la segunda sección se discute la definición de gastos tributarios a la luz del trabajo de las principales instituciones e investigadores relacionados con el tema. En la tercera sección se revisan trabajos que describen dichos gastos en diferentes países. En la cuarta sección se presentan algunas evaluaciones de gastos tributarios en algunas economías del mundo. La quinta sección está dedicada a Perú y se describe los trabajos vinculados a los gastos tributarios, desde el trabajo seminal producido por Ruiz (2001). En la sexta sección se desarrolla una agenda como resultado de la literatura revisada y las entrevistas con diversos funcionarios públicos.

## 2. ¿Qué son los gastos tributarios?

Stanley Surrey es el padre del concepto de gastos tributarios, quien lo acuñó en 1967. Surrey era Secretario Adjunto del Tesoro estadounidense hacia finales de los setenta y fue el primero en incluir un presupuesto de gastos tributarios en el presupuesto de Estados Unidos. Años después, la mayoría de países desarrollados tomaron dicha iniciativa. Según Surrey, el gasto tributario es todo aquel beneficio tributario que otorga el Estado. Hace uso de ese término para enfatizar el hecho que son similares a los programas de gasto, pero que no son reconocidos en el presupuesto del país.

Surrey (1970) se pregunta si los incentivos tributarios que brinda el gobierno de Estados Unidos son tan eficientes como el gasto público. Él anota que estos son generalmente inferiores para los lograr objetivos respecto a lo que se puede hacer vía un programa de gasto público. Agrega que los incentivos tributarios son menos equitativos y mucho más difíciles de administrar.

Asimismo, notó, en la década de los setenta, que los legisladores estadounidenses se veían especialmente atraídos por dar incentivos tributarios debido a que estos eran aprobados con una mínima evaluación, en comparación con lo que se hacía con cualquier programa de gasto. El autor enfatiza que hay que ser muy cuidadosos en aprobarlos. Resultado de su análisis, Surrey recomienda eliminar gran parte de los incentivos tributarios que existen debido a su poca transparencia y a la baja eficiencia con la que operan.

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2007) en su Manual de Transparencia Fiscal define los gastos tributarios como los “ingresos sacrificados como resultado de ciertas disposiciones del código tributario, tales como exenciones de la base tributaria, deducciones del ingreso bruto, créditos tributarios que se deducen de las obligaciones tributarias, reducciones de la tasa impositiva y aplazamientos del pago de impuestos (como la depreciación acelerada). Los gastos tributarios a menudo reemplazan programas de gasto explícitos. También pueden estar dirigidos específicamente a determinados tipos de gasto o a determinadas categorías de particulares, familias o empresas, según la riqueza, el ingreso, el perfil de gasto, u otras características.”

El FMI desarrolla más este concepto y agrega que los gastos tributarios deben reconocerse como beneficios que hacen que los tributos que pagan cierto grupo de agentes se aleja del código tributario que podemos denominar “normal” y que, por ello, reducen la recaudación de ingresos del gobierno. Por tanto, “la definición precisa y la estimación del gasto tributario requieren la definición de la base normal [de base o referencia], así como la determinación de la forma más apropiada de evaluar el costo.” En esa línea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1996) indica que el sistema impositivo de referencia debe contener: la estructura de tasas, las convenciones contables, la deducción de pagos compulsivos, las disposiciones que facilitan la administración y las disposiciones relacionadas con las obligaciones fiscales internacionales. En el documento de OCDE (2002) sobre buenas prácticas fiscales se recomienda la estimación de un presupuesto de gastos tributarios que debe ser publicado junto con el presupuesto nacional.

El Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF, 2002) en su Boletín de Transparencia Fiscal indica que los gastos tributarios pertenecen a “una amplia gama de instrumentos y canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal, excluidos por definición del presupuesto, que denominamos ‘política cuasifiscal’”. Este documento define los gastos

tributarios como “todo tipo de tratamiento preferencial y diferenciado que representa una desviación del sistema tributario base (*benchmarks*); es decir, se designa al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria.”

Un tema importante que resalta el MEF es la diferencia entre gasto tributario y concesiones tributarias, que no necesariamente es común en la literatura. Indica que “para determinar si una concesión es gasto tributario; se debe diferenciar primero si este monto se utiliza para cubrir gastos legítimos necesarios para generar ingreso (y por lo tanto es parte del sistema tributario base), o si este gasto es utilizado en beneficio del consumo personal (gasto tributario). Por ejemplo, una persona no afecta al impuesto de cuarta categoría, puede destinar este beneficio para generar ingreso (parte del sistema tributario base) o para su beneficio individual (gasto tributario). El no pago del impuesto de cuarta categoría es una concesión, pero parte de este monto es un gasto tributario.”

Villela L., Lemgruber A. y Jorrat M. (2001a) desarrollan ampliamente los aspectos conceptuales relativos a los gastos tributarios y los principales desafíos para estimarlos. Los autores definen de manera breve los gastos tributarios como “aquella recaudación que el fisco deja de percibir en virtud de la aplicación de concesiones o regímenes impositivos especiales”. Estos tienen como finalidad incentivar determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía.

Para Villela et al., similar a lo expuesto por FMI (2007), los gastos tributarios pueden tomar diversas formas: a) exenciones, ingresos que se excluyen de las bases imponibles; b) deducciones, cantidades que se permite rebajar de las bases imponibles; c) créditos, cantidades que se permite rebajar de los impuestos; d) tasas reducidas, alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general; y e) diferimientos, postergación en el pago de un impuesto.

Los autores indican que los gastos tributarios son herramientas de política pública y tienen diversos objetivos, que resumen en cuatro. El primero de ellos es mejorar la progresividad del sistema tributario. En muchos casos, los gobiernos deciden reducir los impuestos a los sectores de menores ingresos buscando mejorar la progresividad del sistema impositivo. Uno de los principales candidatos para llevar a cabo este tipo de procedimientos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA, como se conoce en la mayoría de países del mundo, o Impuesto General a las Ventas –IGV-, como se conoce en el Perú) ya que en este caso se desgrava a los productos que representan una mayor proporción de la canasta de los sectores menos favorecidos, como los alimentos. Sin embargo, Villela et al. indican que programas de gasto bien focalizados pueden reemplazar este gasto tributario.

El segundo objetivo es otorgar mayor eficiencia a la estructura tributaria, es decir, busca corregir al máximo posible las distorsiones que generan los impuestos, en particular, el que se grava sobre la renta, relacionados principalmente a la inversión. Aquí encontramos las exenciones temporales de dicho impuesto o el mecanismo de depreciación acelerada.

El tercer objetivo es la de estimular el consumo de los denominados bienes “meritorios”. Dentro de esta categoría de bienes encontramos a la educación, la salud, la vivienda, actividades deportivas, culturales, etc. La idea es que mediante la exención de impuestos como el IVA se propicie el consumo de dichos bienes ya que el Estado los considera

importantes a pesar de que no representan una proporción importante del gasto de sectores de bajos ingresos.

Finalmente, el cuarto objetivo es la promoción del desarrollo regional o sectorial. La idea aquí es dar apoyo a zonas que se encuentran en desventaja debido a su lejanía a grandes centros urbanos y que presentan mayores costos de transporte. Asimismo, se puede dar beneficios tributarios a aquellos sectores que se consideren estratégicos para el desarrollo de un país. Estos incentivos son, de hecho, instrumentos de política industrial.

Por otra parte, Villela et al. dan una serie de recomendaciones a las autoridades fiscales de los países dejando clara la necesidad de la medición de los gastos tributarios como una herramienta de transparencia. Los autores sugieren tres métodos de estimación. El primero se denomina método del ingreso renunciado y “mide la pérdida de ingresos que se produce después de introducir un gasto tributario. Supone que no hay cambio alguno de comportamiento en los contribuyentes, es decir, que su comportamiento es el mismo que exhibían durante la aplicación del gasto tributario. Este método es conocido también como medición *ex post*.” El segundo se denomina método del ingreso ganado y “procura estimar la recaudación adicional que es posible obtener con la derogación de un gasto tributario. A diferencia del método anterior, en éste —denominado también medición *ex ante*— se toman en cuenta los cambios de comportamiento de los contribuyentes.” Sin embargo, los autores dejan claro que este segundo método es bastante complicado de aplicar puesto que se deben hacer estimaciones de elasticidades de oferta y demanda para los bienes favorecidos, así como el comportamiento de la evasión, la cual es inherente a todo impuesto.

El tercer y último método se denomina de gasto directo equivalente y “estima el subsidio o la transferencia que dejaría a los contribuyentes con un ingreso neto de impuestos similar al que obtienen con la existencia del gasto tributario.”

### 3. Gastos tributarios en algunos países

Los diversos beneficios tributarios que dan origen a los gastos tributarios no son nuevos en el mundo. Pecho (2014) luego de presentar definiciones de gastos tributarios y de mencionar la importancia de su medición, presenta información respecto de la magnitud en diferentes países de Latinoamérica, que se pueden ver en el cuadro 1.

Cuadro 1  
Gasto tributario en América Latina  
(% del PBI)

	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	2.11	1.98	2.33	2.46	2.59
Brasil	2.51	3.15	3.02	2.8	3.32
Chile	5.00	4.83	4.69	5.04	4.46
Colombia	3.12	3.20	3.25	n.d.	n.d.
Costa Rica	-	-	5.54	5.52	5.62
Ecuador	n.d.	4.22	4.17	4.67	4.86
El Salvador	-	n.d.	3.4	n.d.	n.d.
Guatemala	8.01	7.87	7.81	7.54	8.39
Honduras	-	-	-	6.18	6.45
México	4.71	3.80	3.60	3.87	3.82
Panamá	-	-	-	-	2.27
Paraguay	1.94	1.82	1.9	n.d.	n.d.
<b>Perú</b>	<b>1.96</b>	<b>1.95</b>	<b>2.08</b>	<b>1.84</b>	<b>1.91</b>
Rep. Dominicana	6.41	6.24	5.5	5.11	5.13
Uruguay	5.67	5.74	6.31	6.31	6.4
Promedio simple	4.14	4.07	4.12	4.67	4.60

Fuente: Pecho (2014).

Si bien, las magnitudes de los gastos tributarios no son directamente comparables entre países debido a importantes diferencias metodológicas, en particular a diferencias en los sistemas tributarios de referencia, nos dan información referencial. Tomando esa consideración, llama la atención que nuestro país, junto a Paraguay, aparece con una de las menores magnitudes de gastos tributarios con, en promedio, menos de 2% del PBI. La región tiene un gasto tributario promedio superior al 4% para el periodo 2008-2012, con una tendencia al alza<sup>5</sup>.

Adicionalmente, los autores muestran la magnitud del gasto fiscal por tipo de impuesto. Como se puede ver en el cuadro 2, el IVA es el que agrupa la mayor parte del gasto tributario debido a las exclusiones y exenciones (incluidas las que provienen de regímenes especiales o promocionales) y las alícuotas reducidas.

Agostini y Jorrat (2017) realizan un análisis del uso de incentivos a la inversión en diez países de América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana. A partir del análisis de la legislación de los 10 países

<sup>5</sup> El CIAT, en su base de datos *Tax expenditures 2016 update Consolidated Database*, muestra estimaciones más recientes para los gastos tributarios como porcentaje del PBI: Argentina, 2.81% (2016); Brasil, 4.41% (2016); Chile, 4.27% (2016); Colombia, 0.65% (2014); Costa Rica, 5.14% (2016); Ecuador, 4.14% (2014); El Salvador, 2.98% (2013); Guatemala, 2.49% (2015); México, 2.91% (2016); Paraguay 1.67% (2016); Perú 2.22% (2016); República Dominicana, 6.58% (2016); y Uruguay, 6.32% (2016).

identificaron un total de 337 incentivos a la inversión. El estudio encontró que el país con mayores incentivos a la inversión es República Dominicana con 101, mientras que Perú contaría solo con 16.

Cuadro 2  
Gasto tributario por tipo de impuesto en América Latina  
(% del PBI)

	IVA	Impuesto a la Renta			Otros
		IRPJ	Resto	Total	
Argentina	1.19	0.08	0.52	0.61	0.8
Brasil	1.12	0.86	0.73	1.59	0.6
Chile	0.88	0.86	2.73	3.58	-
Colombia (2010)	1.68	1.24	0.32	1.56	-
Costa Rica	3.54	0.8	1.02	1.82	0.26
Ecuador	2.09	2.31	0.46	2.77	-
El Salvador (2010)	1.97	n.d.	n.d.	1.42	-
Guatemala	1.96	n.d.	n.d.	5.9	0.54
Honduras	3.63	1.08	0.27	1.35	1.48
México	1.51	0.92	0.83	1.75	0.56
Panamá	2.27	-	-	-	-
Paraguay (2010)	1.48	0.23	0.2	0.43	-
<b>Perú</b>	<b>1.3</b>	<b>0.21</b>	<b>0.15</b>	<b>0.37</b>	<b>0.24</b>
Rep. Dominicana	3.23	0.42	0.1	0.52	1.37
Uruguay	2.95	1.66	0.63	2.29	1.16
Promedio simple	2.05	0.89	0.66	1.85	0.78

Fuente: Pecho (2014).

Para este análisis se clasifica de tres maneras diferentes a los incentivos de inversión. La primera variable de clasificación es el objetivo perseguido. Estos pueden ser i) generales, cuando benefician a cualquier empresa que ejecute un proyecto de inversión; ii) de localización, cuando benefician a empresas que deciden invertir en áreas geográficas determinadas, o iii) sectoriales, cuando benefician a las inversiones vinculadas a ciertas actividades económicas.

La segunda variable de clasificación es la técnica tributaria utilizada para incentivar la inversión (crédito, deducción, diferimiento, estabilidad, exención y tasa reducida). La tercera variable es el impuesto utilizado para otorgar el incentivo tributario. Para estos efectos se han definido cinco categorías: i) Impuesto a la renta, ii) IVA, iii) aranceles sobre el comercio exterior, iv) impuestos selectivos al consumo y v) otros. Se encontró que todos los países, excepto Chile, optan por incentivos a la inversión sectoriales. Por el método de técnica tributaria, la más usada es la de exención.

El artículo muestra el costo fiscal de los incentivos a la inversión en cinco países: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Guatemala. Para los demás países no se cuenta con información suficiente. Si bien para todos ellos existen estimaciones oficiales de gastos tributarios, el detalle con que se presentan los datos no permite una estimación particular de los incentivos a la inversión.

Agostini y Jorrat indican que, según los informes oficiales de gastos tributarios, los incentivos a la inversión de aplicación general son los que tienen mayor participación en el costo fiscal, sobre todo en Chile y Colombia. Si se toma el conjunto de incentivos tributarios a la inversión, se observa que en la Argentina y Chile representan la mitad de todos los gastos tributarios, en Colombia y el Ecuador se acerca al 30% y en Guatemala rondan el 12% (ver cuadro 3). En

términos del PIB, la mayor pérdida fiscal la muestra Chile (2,2%), seguido por el Ecuador (1,6%), Argentina (1,1%), Guatemala (0,9%) y Colombia (0,8%).

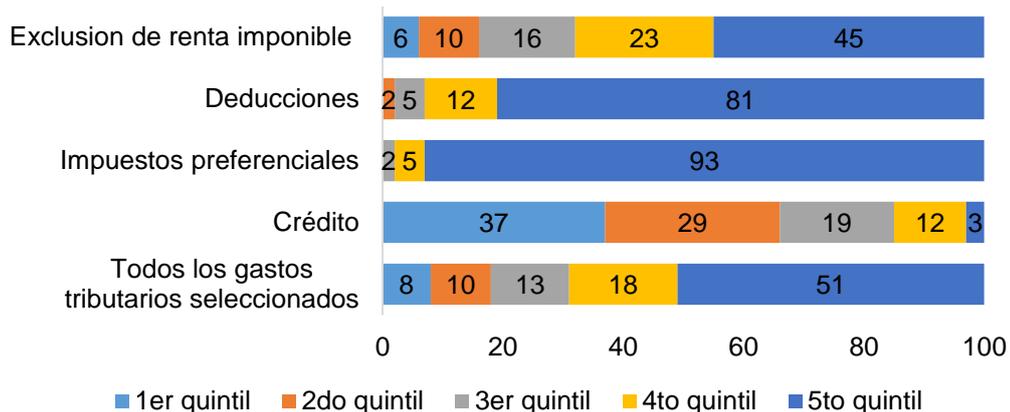
Cuadro 3  
 América Latina (5 países): distribución del gasto tributario, por objetivo, 2010  
 (En porcentaje del total)

	Argentina	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala
Generales	13.5	47.4	28.4	19.3	10.7
Localización	23.2	1.8	0.0	0.2	0.2
Sectoriales	14.0	0.6	1.3	7.1	1.6
<b>Subtotal incentivos a la inversión</b>	<b>50.7</b>	<b>49.9</b>	<b>29.7</b>	<b>26.6</b>	<b>12.6</b>
<b>Otros gastos tributarios</b>	<b>49.3</b>	<b>50.1</b>	<b>70.3</b>	<b>73.4</b>	<b>87.4</b>
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Agostini y Jorrat (2017).

Marples (2015) describe los gastos tributarios de Estados Unidos (deducciones y exoneraciones, créditos, tasas preferentes y aplazamientos). Tiene como objetivo analizar a que quintil beneficia más los gastos tributarios según tipo y encuentra que en todos los casos, excepto en créditos, los más beneficiados son los del quintil superior (ver gráfico 1). Además, indica que: “[i] algunos beneficios se administran más fácilmente como gastos tributarios que como programas de gasto. [ii] Los gastos tributarios a veces se consideran malos porque pueden cambiar comportamientos, lo que genera ineficiencia económica. Sin embargo, si el gasto tributario aborda una falla del mercado o logra un objetivo de política, entonces existe una base para mantener el gasto tributario.”

Gráfico 1  
 Distribución de los principales gastos tributarios por grupo de ingreso, 2013  
 (Distribución porcentual)



Fuente: Marples (2015).

#### 4. Gastos tributarios: algunas evaluaciones internacionales

Hasta el momento se ha definido los gastos tributarios y se han presentado descripciones de estos en varios países de la región, incluido, en algunos casos, Perú. Sin embargo, el aspecto más importante en cuanto a literatura se refiere, tiene que ver con la evaluación de los beneficios tributarios, es decir, la evaluación de su impacto. Como sabemos, los políticos tienen grandes incentivos a dar indiscriminadamente estos beneficios a sus votantes en búsqueda de réditos políticos. Sin embargo, se requiere una evaluación seria de los mismos para ver su pertinencia y su costo de oportunidad (llevar a cabo un programa de gasto con similares objetivos). En ese sentido, esta sección es especialmente relevante ya que los trabajos que aquí se presentan pueden ser potencialmente replicados para el caso peruano.

Tanzi y Zee (2001) estudian la política y el sistema tributario en los países en desarrollo. Ellos evalúan los incentivos tributarios y se señala que la eficacia de estos es cuestionable en relación con lo que cuestan<sup>6</sup> y que solo pueden justificarse cuando se dan en respuesta a algún mal funcionamiento del mercado o cuando buscan estimular el desarrollo regional. Se evalúa la eficacia de alguno de ellos<sup>7</sup>, destacando como los más ventajosos la depreciación acelerada seguida por la desgravación o los créditos tributarios por inversión. Las moratorias fiscales y los subsidios a la inversión son los que presentan menores ventajas.

A pesar de que los autores mencionan que en ciertas circunstancias se puede justificar el uso de incentivos tributarios, toman una posición contraria a los incentivos tributarios y señalan que “la mejor estrategia para favorecer una inversión sostenida es promover un marco jurídico y normativo estable y transparente y establecer un sistema fiscal ajustado a las normas internacionales”.

El documento de James (2009) presenta un balance de estudios que muestran si los incentivos a la inversión pueden o no ser utilizados para fomentar la inversión privada, particularmente en los países en desarrollo. Concluye que a) por sí solos, los incentivos tienen efectos limitados en las inversiones; los países también deben dedicarse a mejorar sus climas de inversión; b) los incentivos a la inversión se deben usar solo en casos excepcionales, principalmente para abordar las fallas del mercado y generar efectos multiplicadores; c) los incentivos deben otorgarse con la mayor transparencia posible, utilizando criterios legales automáticos; d) en la medida de lo posible, los incentivos deberían estar vinculados al crecimiento de la inversión (es decir, en función del rendimiento) y deberían evitarse los beneficios tributarios temporales; e) solo la administración tributaria debe administrar incentivos fiscales; f) se debe alentar la cooperación regional para prevenir la competencia fiscal perjudicial entre países; g) los gobiernos deberían preparar regularmente declaraciones de gastos fiscales para medir y monitorear los costos de los incentivos fiscales. Además, las políticas de incentivos deben ser revisadas periódicamente para evaluar su efectividad para ayudar a alcanzar los objetivos deseados.

Masood Ahmed Q. (2001) emplea la teoría neoclásica de la inversión y los datos de series de tiempo para el sector manufacturero de Pakistán con la finalidad de evaluar la eficacia relativa del gasto tributario y el gasto directo para impulsar la inversión privada no residencial. El autor

---

<sup>6</sup> Según los autores “las evidencias sugieren que su eficacia (de los incentivos tributarios) para atraer inversiones adicionales – por encima del nivel que se habría obtenido si no se ofrecieran incentivos – es a menudo cuestionable”.

<sup>7</sup> Los autores mencionan que “No todos los incentivos tributarios muestran la misma eficacia”.

tiene un doble objetivo: (i) estimar, vía modelos económicos, el gasto tributario, y (ii) compararlo con el gasto directo. La pregunta que se hace el investigador es “¿el beneficio económico de la inversión adicional suficiente para compensar la pérdida de ingresos de quienes habrían invertido sin esta concesión?”

El autor resalta el uso de modelos económicos sobre cálculos contables porque permite captar el impacto de dichos cambios tributarios (como la eliminación de un incentivo tributario) en el comportamiento de los contribuyentes. De esta manera, se argumenta que el gasto tributario (subsidios por depreciación) es más efectivo que el gasto directo. También se señala que las estimaciones vía modelos económicos para el gasto tributario son muy altas, lo que implica que la mayoría de los beneficios a las inversiones son innecesarios puesto que habrían ocurrido aún en ausencia de estos.

Jorrat (2009) analiza los gastos tributarios en Ecuador, con énfasis en los que son destinados a incentivar la inversión y el empleo. El autor identifica y mide los gastos tributarios relacionados con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta (IR) y, en base a ello, realiza propuestas de políticas de incentivos tributarios enfocadas a la generación de inversión y fomento del empleo.

El autor propone la necesidad de un marco institucional para la introducción, permanencia, transparencia y control de los gastos tributarios. Evalúa, específicamente, la deducción por incremento neto de empleos, reducción de tasas por reinversión de utilidades y el diferimiento por depreciación acelerada. Para ello se basa en las declaraciones de impuestos de las firmas en tal país. Encuentra que la efectividad de los tres incentivos evaluados es muy limitada: la deducción por el aumento neto de empleos tiene un impacto similar a su costo; la reducción de tasas por reinversión de utilidades logra un impacto en la medida que las empresas generen utilidades; el diferimiento por depreciación acelerada tiene impactos menores por el tratamiento que la legislación ecuatoriana da a las pérdidas tributarias.

Giuliodori y Giuliodori (2012) presenta un análisis del crédito fiscal empleado para incentivar la inversión en Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en Argentina. Los autores parten describiendo los principales aspectos regulatorios de tal incentivo tributario y, a través de un modelo estructural con datos de panel obtenidos de la Encuesta Nacional de Innovación Tecnológica (ENIT), calculan las elasticidades de corto y largo plazo de la inversión en I+D+i con respecto al costo del uso del capital, con la finalidad de evaluar la eficacia de dicho instrumento tributario.

Los resultados mostraron, en la mayoría de los casos, una elasticidad mayor a uno en valor absoluto, tanto en el corto como en el largo plazo, lo cual sugiere que el incentivo ha sido efectivo al momento de estimular una mayor inversión en I+D+i por parte de las empresas. Por otro lado, se observaron diferencias significativas en los valores de las elasticidades de corto plazo debido al tipo de inversión (bienes de capital o I+D+i), rama industrial, tamaño, edad y porcentaje de capital extranjero de la firma.

Klemm A. and Van Parys S. (2009) consideran dos preguntas empíricas sobre los incentivos fiscales: (i) ¿Se usan los incentivos como herramientas de “competencia fiscal” entre países? y (ii) ¿qué tan efectivos son los incentivos para atraer inversiones?

Mediante técnicas de econometría espacial para datos de panel se responde a la pregunta (i) y se encontró evidencia de interacción estratégica en incentivos fiscales, además de la

conocida competencia respecto de la tasa del impuesto sobre la renta corporativa. Sin embargo, no se halló evidencia para la competencia relativa a los permisos de inversión y los créditos fiscales.

Utilizando datos de panel dinámico se responde a la pregunta (ii) y se encontró evidencia de que tasas más bajas de impuestos a las ganancias corporativas y moratorias fiscales más largas son efectivas para atraer Inversión Extranjera Directa (IED), pero no para impulsar la formación de capital fijo privado o el crecimiento.

Los autores hacen una revisión de los trabajos empíricos existentes y los dividen en tres categorías: primero, hay una variedad de estudios de casos en países particulares cuyos hallazgos son difíciles de generalizar. En segundo lugar, existe una serie de estudios que calculan las tasas impositivas marginales efectivas; si bien este enfoque puede revelar incentivos creados por el sistema impositivo, no proporciona evidencia sobre los resultados reales en la inversión. En tercer lugar, las técnicas econométricas se han utilizado en diversos estudios para analizar los efectos de ciertos incentivos fiscales que son populares en las economías avanzadas, como los créditos fiscales de I + D y las zonas empresariales especiales.

Uno de los estudios sobre el impacto de los gastos tributarios es el de Coursei (2010). En este documento se examinan los efectos de incentivos tributarios para pequeñas empresas en su nivel de empleo en Brasil. El incentivo tributario es el programa llamado SIMPLES el cual fue implementado en los noventa.

SIMPLES combina reducciones en los costos monetarios y administrativos del pago de impuestos. Aunque la primera dimensión tiende a ser enfatizada, existe evidencia de que los costos administrativos son particularmente altos en ese país. Por ejemplo, el pago de impuestos es responsable del 7% del tiempo dedicado a tareas administrativas en Brasil, frente al 4,1% en otros países de América Latina.

Se usa el marco teórico desarrollado por Jovanovic (1982) ya que algunas de las implicancias de este han sido probadas con éxito en una variedad de estudios empíricos. Entre los supuestos del modelo, el autor toma al trabajo como único factor de producción, la función de producción es cóncava y que las empresas pagan salarios.

En un sentido amplio, la idea es contrastar el nivel de empleo de las firmas que optan por el programa en relación con aquellas que no lo hacen, tanto en el primer año de implementación (1997, empresas con un ingreso máximo de R\$ 72,000 en 1996), como en 1999 (año en el que el límite superior de ingresos para la elegibilidad al programa se incrementó, empresas con un ingreso máximo de R\$ 1,200,200 en 1998). La principal fuente de datos es la Pesquisa Industrial Anual (PIA), una encuesta anual de establecimientos comerciales realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Se usa información para el período 1996-1999. Esta información permite la combinación de información sobre el empleo, la inscripción en el programa SIMPLES y los ingresos brutos, y todas las demás variables mencionadas en la especificación del modelo empírico.

Los resultados señalan que el programa tiene un efecto positivo sobre los niveles de empleo en las empresas que optan por el programa. Además, en 1996 el impacto representa entre 5% y 7% del aumento de empleo en las firmas analizadas, mientras que en 1999 fue entre 6% y 7.5%. Asimismo, los autores presentan evidencia asociada a la composición de los

efectos del programa. Las empresas que se encontraban cerca al límite superior de ingresos, que no necesitaban del programa para sobrevivir, se beneficiaron del mismo para poder contratar más trabajadores, mientras que las menos eficientes pudieron prolongar su existencia gracias al programa.

Meyende (2013) analiza los efectos de los beneficios tributarios en las ganancias de las empresas manufactureras de Uganda para el periodo 2000-2002. El estudio encuentra que las empresas con beneficios tributarios tuvieron un mayor aumento en sus ganancias que las que no tuvieron acceso a este incentivo.

El estudio usa datos recolectados por el Banco Mundial del *Regional Program On Enterprises Development* para el periodo 2000-2002 en colaboración con la Asociación Manufacturera de Uganda (UMACIS, por sus siglas en inglés). Esta encuesta cubre 392 empresas para cuatro sectores (agricultura comercial, construcción, manufactura y turismo) siendo la mayoría de estas del sector manufacturero. La lista de empresas que obtuvieron el beneficio tributario fue obtenida del *Uganda Revenue Authority*. Los datos idiosincráticos utilizados son a que sector pertenece la empresa, a quien le pertenece la empresa, el tiempo de vida de la empresa y la educación de sus gerentes. Todos estos datos se ordenan en un panel data para la estimación.

Agostini y Jorrat (2013) analizan la relación entre la política tributaria y la inversión en los países de América Latina. Los autores identifican los distintos tipos de incentivos tributarios a la inversión que se emplean en los países de Latinoamérica, definen un marco metodológico común para la evaluación de incentivos a la inversión aplicable para los países estudiados y aplican esta metodología sobre: (i) la exención de arancel a las importaciones de bienes de capital y (ii) el crédito al impuesto a la renta por compras de activos fijos.

Dentro del marco metodológico propuesto, los autores consideran que para evaluar los incentivos tributarios se deben responder una serie de cuatro preguntas que se relacionan con la justificación de la intervención estatal, la efectividad del incentivo en cuestión, sus costos y su eficiencia relativa. También se advierte la necesidad de una evaluación empírica de la efectividad de los incentivos (no necesariamente a través de técnicas econométricas)<sup>8</sup>.

Para el caso de la exención de aranceles a las importaciones de bienes de capital se realiza un análisis de la eficiencia del incentivo a través de un estimador de diferencias en diferencias<sup>9</sup> para datos de panel, el cual se interpreta como el efecto promedio de la exención arancelaria en la cantidad de bienes de capital importados beneficiados por este incentivo. De esta manera los autores encuentran que existe un impacto promedio de alrededor de 21% de la exención arancelaria para bienes de capital respecto al resto de los bienes.

Por otro lado, los autores advierten interpretar esta estimación con cuidado debido a que “la evidencia empírica es que diferenciales arancelarios generan incentivos para clasificar bienes en glosas arancelarias distintas a las que corresponden para poder acceder al beneficio de la exención. Dicho efecto corresponde a evasión tributaria y no a un aumento real de bienes de capital en este caso. No es posible estimar la magnitud de este efecto para el caso de Chile,

---

<sup>8</sup> Los autores mencionan esto debido a uno de los problemas comunes en la región, la falta de datos suficientes.

<sup>9</sup> Esto se pudo realizar gracias a que la base de datos con la que se trabajó contiene información detallada para cada bien de capital importado, de todas las importaciones realizadas en el período de estudio (enero 2005 a mayo 2012).

pero su potencial existencia implica que la estimación de un aumento de 21% en la cantidad de bienes de capital importados corresponde a un límite superior.”

Para el caso del crédito al impuesto a la renta por compras de activos fijos, los autores utilizan información de las declaraciones juradas de impuesto a la renta e intentan extraer algunas conclusiones al respecto, sin aplicar una técnica econométrica rigurosa. Se encuentra que, la inversión promedio resulta ser mayor en quienes no tuvieron un uso efectivo del beneficio. Según los autores, “podría argumentarse que las empresas que tienen pérdidas no son un buen grupo de control, pues podría tratarse de empresas en etapa preoperativa que, por esa razón, ejecutan un alto volumen de inversiones.”

El estudio de Llambí, Rius, Carrasco, Carbajal y Cazulo (2013) estima el efecto de los beneficios tributarios del Régimen de Promoción de Inversiones (RPI) sobre los flujos de inversión, empleo y exportaciones en los últimos quince años. Para ello, los autores utilizan la metodología de diferencias en diferencias emparejadas sobre datos de panel con información extraída de las declaraciones juradas de todas las empresas contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) y datos del Banco de Previsión Social (BPS) sobre puestos de trabajo y remuneraciones a nivel de firmas durante el período 2005-2011.

Los resultados muestran un impacto positivo y significativo del RPI sobre la inversión, el empleo y las exportaciones. El efecto sobre la inversión es creciente hasta los primeros tres años de implementación y luego decreciente. El efecto sobre el empleo es creciente y persistente en los primeros cinco años de implementación. No se hallaron efectos claros sobre la productividad, con excepción del sector industrial.

En 2008 George Bush promueve la creación de exenciones tributarias temporales (*Tax Holidays*) para incentivar el consumo en la economía en Estados Unidos. Agarwal, et.al (2017) estima la respuesta en el consumo ante estos incentivos tributarios temporales. Para ello se utilizan dos bases de datos. La primera es la encuesta de gasto diario del consumidor (CEX, por sus siglas en inglés), la cual cuenta con datos para los últimos 15 años, con detalles demográficos e información de consumo. La segunda base de datos es la de transacciones con tarjetas de crédito, que tiene una periodicidad mensual.

La estrategia empírica es comparar el gasto en bienes en estados donde se puso en marcha las exenciones tributarias temporales con el gasto de los estados que no lo hicieron. Un ejemplo es que se encontró que en los estados que aplicaron las vacaciones tributarias aumentaron en US\$ 2.22 su gasto diario promedio.

Los principales resultados muestran que los individuos aumentan sus gastos en prendas de vestir gracias a las exenciones temporales y que este aumento no se compensa en los períodos anteriores o posteriores. Incluso se encuentra un aumento del gasto en el periodo previo a las exenciones temporales cuando se utiliza la base de datos de tarjetas de créditos. Por último, no se encontraron resultados significativos para el gasto en materiales escolares o computadoras.

El monto de los gastos tributarios en el sector financiero es relativamente importante en muchos países. No obstante, se ha probado que gravar las operaciones bancarias, tales como las transacciones o los depósitos tienen un efecto contraproducente en el desarrollo de los mercados financieros.

Kirilenko y Summers (2003) prueban que por cada dólar de recaudación del impuesto a las transacciones ocasiona una pérdida de más de 30 centavos en intermediación financiera en Venezuela, más de 35 centavos en Colombia y más de 45 en Ecuador. En el caso de Brasil no hallaron pérdidas. Se tenían datos de Perú solo para 1989 y 1990, en consecuencia, no se pudo realizar estimaciones.

Baca-Campodónico et. al. (2006) van un poco más allá y obtiene tres resultados importantes con relación al impuesto a las transacciones bancarias para nueve países latinoamericanos: en primer lugar, que la recaudación por este impuesto disminuye en términos reales a lo largo del tiempo, por lo que, para mantener la recaudación, se tendría que elevar esta tasa del impuesto constantemente. No obstante, ello provocaría la erosión de la recaudación por este impuesto por 0.18-0.30 pp. En segundo lugar, cuanto mayor es la tasa, más rápido disminuye su recaudación, por ejemplo, si se tiene una tasa de 0.2%, en el segundo año se recauda un 9% menos que en el primero, mientras que si la tasa es 0.3%, la reducción en la recaudación es de 30% en el segundo año. Por último, se logra recaudar más mediante este impuesto si los mercados financieros son más desarrollados, debido a que el costo de oportunidad de realizar transacciones que no sean a través de un banco es mayor; y si se tiene una mayor inflación, puesto que el costo de oportunidad de tener efectivo es mayor.

Restrepo (2013), encuentra evidencia que los impuestos a los depósitos generan un impacto negativo en el crecimiento económico en siete países latinoamericanos, específicamente, halla que el ratio de crédito a PBI disminuye en alrededor de 10 pp. con la introducción de este impuesto<sup>10</sup>. Ello se explica porque a causa del impuesto las personas prefieren no llevar su dinero al banco, lo cual reduce la disponibilidad de fondos en el sistema financiero, en otras palabras, menos préstamos para las empresas. Esta menor cantidad de fondos provoca una disminución en la tasa de crecimiento de los sectores que tienen una mayor dependencia del financiamiento en el mercado nacional. El autor encuentra, dada la introducción de este impuesto, que las empresas de industrias más dependientes de financiamiento externo crecen en promedio 3.6% más lento que las empresas que no lo son<sup>11</sup>. Como fuentes de datos para su investigación utiliza estadísticas de los bancos centrales de cada país, del IFS<sup>12</sup> del FMI, los Indicadores de Desarrollo y Desarrollo Global Financiero del Banco Mundial de 2012, la Comisión Económica para Latinoamérica y El Caribe (CEPAL), Galindo y Majnoni (2006), Baca-Campodónico et. al. (2006), Leaven y Valencia (2012), y por último, la Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO, por sus siglas en inglés).

Como se dijo antes, las exoneraciones tributarias a la selva son los gastos tributarios más conocidos en el Perú. Aunque no se han encontrado situaciones equivalentes evaluadas en otros países, se han considerado algunas investigaciones que se aproximan a ese concepto. Hansen (2009) evalúa el programa de Zonas de Empoderamiento (ZE) en Estados Unidos, que es un conjunto de incentivos tributarios dirigidos a áreas de ciudades seleccionadas. Este programa beneficia a 38 áreas que experimentan dificultades económicas.

Entre los beneficios que reciben la ZE tenemos i) posponer el reporte de ganancias de la venta de ciertos activos, ii) excluir el 60% de las ganancias de la venta de acciones de pequeñas empresas en las ZE hasta por 5 años, iii) crédito fiscal para los salarios, es decir, un empleador

---

<sup>10</sup> Utiliza el método de diferencias en diferencias para hallar dicho resultado. Por otro lado, incluye una serie de controles para descartar que este cambio no se debe a ciclos económicos, ni incrementos de la tasa de impuesto general en la economía, ni efecto *crowding-out*, ni crisis financieras.

<sup>11</sup> También demuestra que ambos hallazgos no se deben a un cambio en la demanda de crédito.

<sup>12</sup> Estadísticas financieras internacionales

que opera en la ZE puede reclamar un crédito fiscal por los salarios pagados a un empleado que reside dentro de los límites de la ZE. El monto del crédito es el 20% de los primeros US\$ 15,000 en salarios pagados, para un crédito máximo de US\$ 3,000 por empleado.

El autor estima el efecto de las ZE sobre el empleo, la pobreza, y valor de las propiedades comparando áreas que recibieron el programa con aquellas que aplicaron al programa, pero no lo recibieron. Para controlar por la posible endogeneidad de la selección de estas zonas, toma como instrumento de estimación la representación política federal de las jurisdicciones locales, aunque para ello toma como supuesto que la presentación política anterior a la designación de la ZE no está correlacionada con resultados económicos de interés. Los resultados bajo el método de variables instrumentales muestran que no hay efecto sobre el empleo y la pobreza, y que, por el contrario, tiene un efecto significativo en el valor de las propiedades.

Sinenko y Mayburov (2017) realizan un análisis comparativo de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) de tipo industrial que ganaron los premios “Global Free Zones of the Year 2015 awards”, otorgado por la revista británica Financial Times. Los autores realizan una evaluación del impacto de los proyectos individuales implementados en las siguientes zonas económicas regionales: Alabuga (Tatarstan, Rusia), Katowice (Polonia) y la zona franca de Santiago (República Dominicana) empleando indicadores financieros tales como inversión directa, déficit de ingresos debido a incentivos fiscales, subsidios financieros directos, así como indicadores que reflejan el impacto de las ZEE en el desarrollo de sus territorios de origen: ingresos de las personas, empleo y producto bruto regional (PBR).

Los resultados obtenidos indican que la creación de las ZEE trajo consigo resultados positivos para el desarrollo regional donde se implementaron. Por ejemplo, desde la creación de Alabuga el PBR de Tatarstan ha estado creciendo en un promedio de 15.6% (en comparación con 3.7% a nivel nacional en Rusia); la región donde se ubica zona franca de Santiago mostró un crecimiento del PBR de 2.7%; mientras que en Katowice el PBR creció 4.1%. Además, existe una tendencia positiva en el crecimiento de los ingresos tributarios y la inversión extranjera directa en las regiones de estudio. Por otro lado, las ZEE no tienen ningún efecto sobre el crecimiento de la población y la tasa de desempleo en las áreas bajo estudio.

El artículo de Wang (2009) busca responder la siguiente pregunta: ¿qué tan grandes son los beneficios de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) y cuáles son los canales por los cuales operan dichos beneficios? Para lograr su objetivo, el autor recopiló un conjunto de datos de las estadísticas económicas municipales chinas desde 1978 a 2007 para evaluar el impacto de una ZEE experimental destinada a promover el desarrollo de la región a través de una mayor atracción de la inversión extranjera directa, generación de empleo y crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) regional.

Se estima un modelo basado en la metodología de diferencias en diferencias trabajando con datos de 326 municipios chinos que contienen información sobre PBI, inversión, empleo, inversión extranjera directa, exportaciones, así como un mapa de los municipios chinos que está codificado con el año en que se crea la ZEE. Esto permite rastrear la evolución de las economías de nivel municipal de China antes, durante y después de la expansión de las ZEE.

El autor encuentra que la política de una ZEE: 1) aumenta la inversión extranjera directa per cápita en un 58%, principalmente en la forma de empresas industriales con inversión extranjera y orientadas a la exportación; 2) no desplaza la inversión doméstica y el stock de

capital de propiedad nacional y 3) aumenta la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores en 0.6 puntos porcentuales. De esta manera, los resultados sugieren que la creación de una ZEE no solo aporta capital, sino también tecnología más avanzada, y proporciona importantes implicaciones políticas para muchos países en desarrollo.

El documento de Artana y Templado (2015) analiza los incentivos fiscales a la inversión otorgados en zonas francas de exportación en los países de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Los autores utilizan microdatos a nivel de empresas para analizar la eficacia de los incentivos sobre las firmas situadas en zonas francas de los países en cuestión.

La evidencia brinda resultados mixtos. Para el caso de El Salvador y República Dominicana se observa que las empresas con beneficios tendrían utilidades iguales o superiores a las de empresas sin beneficios dentro del mismo país. En el caso de El Salvador, las empresas incluidas en el régimen de zonas francas no tuvieron mejor desempeño (medida mediante la evolución de las ventas) que las empresas que no tuvieron beneficios. Sin embargo, en República Dominicana las empresas beneficiadas crecieron más en ventas y en intensidad laboral. Además, los autores sugieren utilizar un mecanismo de fomento más neutral que premie a las empresas que invierten continuamente, en reemplazo del existente. Por esa razón, proponen la amortización instantánea de la nueva inversión.

## 5. La literatura peruana sobre gastos tributarios

Uno de los trabajos más importante fue realizado por Apoyo Consultoría (2003) para el MEF. El objetivo general de dicho estudio es realizar un análisis integral de las exoneraciones e incentivos tributarios vigentes en el Perú vinculado a impuestos del gobierno nacional, para determinar los beneficios, costos y demás efectos para la sociedad y, a partir de ello, proponer una o varias estrategias para eliminar las exoneraciones e incentivos tributarios, de ser el caso, con la medición de las implicancias económicas, políticas y sociales.

Apoyo presenta un inventario de gastos tributarios para el año 2000 aunque con una serie de consideraciones, entre las cuales destaca que se ha usado el sistema tributario base definido por Sunat que no incluye importantes beneficios de convenios de estabilidad tributaria ni exoneraciones aplicadas a flujos entre entidades del Estado. Además, solo se consideran beneficios tributarios de impuestos nacionales, dejando de lado los beneficios que se otorgan vía impuestos locales.

En ese sentido, se registra un total de 193 gastos tributarios. Una forma de resumir todas las formas posibles de clasificar los gastos tributarios se presenta en el cuadro 4. De allí se puede ver que el impuesto que tiene más exoneraciones es el IGV (71) seguido del impuesto a la renta (IR) de personas jurídicas (63). En cuanto a sectores, el financiero es el que agrupa la mayor cantidad de beneficios (35), en línea con las recomendaciones del FMI. Le sigue la Amazonía (23) y educación, cultura y deporte (20).

Seguidamente, en el documento de Apoyo se hace una estimación de los gastos tributarios, que se resumen en el cuadro 5, encontrando que estos ascienden a un potencial de S/ 2,573 millones para 2002. Si bien usan en muchos casos las estimaciones que la Sunat realiza anualmente, también desarrollan algunas metodologías propias que pueden ser replicadas con cierta facilidad y que se resumen en el cuadro 6. Cuando se realizan ajustes por eficiencia recaudatoria y cambios en la demanda de bienes y servicios de los bienes sujetos a exoneraciones tributarias, entonces llegamos al concepto de gastos tributarios esperados. Según Apoyo, este gasto asciende a S/ 1,275 millones y es lo que realmente podría recaudar Sunat si eliminara todos los beneficios tributarios.

Hacia las partes finales del documento, se hacen algunos estudios de caso de las principales exoneraciones tributarias en el país. Así, por ejemplo, se revisan los beneficios a la agricultura y las exoneraciones tributarias para la Amazonía. En ambos casos muestran que dichos beneficios tributarios no han contribuido al desarrollo de la actividad agrícola y a la región selva, respectivamente, aunque basados en un análisis bastante rudimentario (probablemente por la escasez de datos). En el primer caso, según los autores, el buen desempeño de la actividad agrícola, sobre todo en la orientada a la exportación, fue resultado de estrategias exitosas de comercialización de empresarios agrarios para aprovechar ventanas en mercados internacionales y de mejoras en competitividad de la producción a partir de la introducción de alta tecnología en los procesos productivos. En el caso de las exoneraciones a la selva, estas no han contribuido al desarrollo de la región, en términos de crecimiento y pobreza.

Cuadro 4  
 Mapa de beneficios tributarios, 2000  
 (Número de beneficios por impuesto, tipo y sector)

Impuesto	Tipo/Sector	Aplicación general	Agropecuario	Amazonía	Céticos	Construcción	Educación	Energía	Financiero	Hidrocarburos	Industrial	Minero	Otros Sectores	Transporte	Turismo	Total
Impuesto de Solidaridad a la Niñez Desamparada	Exoneraciones	3														3
Derechos Arancelarios Ad Valorem	Exoneraciones				1					1						2
	Importación temporal									1					1	2
	Inafectaciones	4	1		1	2							1			9
	Otros gastos tributarios		1													1
	Tasas reducidas o esp.	1														1
Impuesto a la Renta a Personas Jurídicas	Créditos			1			1									2
	Deducciones	2	1	1			1			1		1				7
	Diferimientos		1			2			2	4		2	1		3	15
	Exoneraciones	4		1	2		4		13							24
	Inafectaciones	5					1									6
	Régimen Simplificado	1														1
	Tasas Reducidas		1	7												8
Impuesto a la Renta a Personas Naturales	Deducciones	1		1			1									3
	Exoneraciones						2		9							11
	Inafectaciones	6														6
Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES)	Exoneraciones		1	1	1											3
	Inafectaciones	1					1									2
	Tasas Diferenciadas					1										1
Impuesto General a las Ventas (IGV)	Créditos			1												1
	Deducciones					1										1
	Devoluciones	3	1	2						2		2	3		3	16
	Exoneraciones	2	2	4	2	1	3		9	1	2	2	1	3		32
	Importación temporal									1					1	2
	Inafectaciones	4			2		4		2	1			1		2	16
	Otros gastos tributarios	2	1													3
Impuesto Selectivo Al Consumo (ISC)	Devoluciones			1									1			2
	Exoneraciones			3	3			1								7
	Importación temporal														1	1
	Inafectaciones	1								1						2
Otros Impuestos	Tasas Reducidas				1								1			2
	Otros gastos tributarios	1														1
<b>Total</b>		41	10	23	13	5	20	1	35	13	2	7	9	3	11	193

Fuente: Apoyo (2003).

Finalmente, en la última sección del documento, Apoyo realiza recomendaciones para la eliminación de los gastos tributarios con un horizonte de tres años. Propone primero el establecimiento de un marco institucional de las exoneraciones tributarias de tal manera que se limite su creación y las existentes sean evaluadas periódicamente. En una segunda etapa se esperarían ordenar 90 exoneraciones tributarias (plan de corto plazo) para en una tercera etapa hacer lo propio con las 103 restantes que identifica el documento. Como ejemplo, la

sección recomienda eliminar la tasa de impuesto de 15% a la agricultura, eliminar las exoneraciones a la selva, eliminar la exoneración a las ganancias de capital, ordenar el sistema de depreciación acelerada, entre otras.

Cuadro 5  
Estimación de gasto tributario potencial 2002  
(S/ millones)

Sector	Tributo	Beneficio tributario	GT potencial
Agrícola	IGV	DCTP - fertilizantes	42.3
	Ad-valorem	DCTP - fertilizantes	50
	IGV	Exoneración del IGV a los bienes agrícolas comprendidos en el Apéndice I y para agricultores cuyas ventas no excedan las 50 UIT	294.6
	Renta	Exoneración para productores cuyas ventas no excedan 50 UIT	17.6
	Renta	Tasa reducida a 15%	7.8
	Renta	Depreciación de hasta 20% en obras de infraestructura hidráulica y de riego	33.8
	IES	Exoneración del IES	35
Hidrocarburos	IGV	Exoneración para bienes e insumos requeridos en la etapa de exploración	10.8
	Ad-valorem	Exoneración para bienes e insumos requeridos en la etapa de exploración	5.1
Minería	Renta	Depreciación acelerada (hasta 20% en maquinaria y 5% en infraestructura)	44.4
Educación	IGV	Exoneración a las instituciones educativas, culturales y deportivas	242
	Ad-valorem	Exoneración a las instituciones educativas, culturales y deportivas	4.8
	Renta	Crédito por donaciones	2.8
	IES	Exoneración del IES	86.5
Energía	ISC	Exoneración al consumo de Diésel 2 por las empresas de generación eléctrica	31.9
Turismo	Renta	Depreciación acelerada	6.6
Transporte	IGV	Exoneración a transporte terrestre de pasajeros	75.6
Financiero	IGV	Inafectación a los servicios prestados por las AFP	84.2
	IGV	Exoneración a las primas de seguros y reaseguros de vida	137.4
	Renta	Beneficios de seguros de vida (personas naturales y jurídicas)	4.6
	IGV	Exoneración a las empresas que otorguen servicios de crédito	-10.1
	Renta	Exoneración a las ganancias de capital y a los intereses de valores mobiliarios	71.5
	Renta	Exoneración a intereses sobre depósitos (personas naturales y jurídicas)	99.2

Sector	Tributo	Beneficio tributario	GT potencial
Amazonía	IGV	Devolución del impuesto pagado por los bienes liberados de arancel de acuerdo al convenio peruano-colombiano	25.4
	IGV	Reintegro tributario - devolución por el IGV consignado en el comprobante de pago que sustente la adquisición de bienes contenidos en el apéndice del Decreto Ley 21503	68.6
	IGV	Exoneración del IGV en la zona de Amazonía	638.3
	IGV	Exoneración a la venta de combustibles	29
	ISC	Exoneración a la venta de combustibles	140.6
	IGV	Crédito Fiscal Especial	15.1
	Renta	Tasa reducida del IRPJ a tasas de 5% y 10%	19.9
	Renta	Deducción por inversión en terceros	0
	IES	Exoneración del pago del IES	66
Ceticos (Ilo, Matarani y Paita)	Renta	Exoneración a empresas constituidas en un Ceticos y que al menos 92% de sus operaciones sean de exportación (80% en el caso de Loreto)	0.1
	Renta	Exoneración a la reexportación al exterior de bienes desde un Ceticos	-
	IES	Exoneración a empresas que exporten al menos 92% de su producción (80% en el caso de Loreto)	0.03
	ISC	Tasa de 0% en el ISC aplicable a los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los Ceticos	12.4
Ceticos Tacna	ISC	Tasa de 0% en el ISC aplicable a los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los Ceticos	29.1
Otros	IGV	Devolución del impuesto pagado por misiones diplomáticas, consulares y organizaciones internacionales en ciertos fines	10
	IGV	Devolución del impuesto pagado por bienes y servicios financiados con donaciones del exterior y cooperación técnica internacional	30.1
	IGV	Recuperación anticipada: régimen general especial. Sector agrario e inv. en obras públicas (sólo costo financiero)	109.4
	IGV	DCTP para minusválidos. Cuerpo General de Bomberos y vehículos de la PNP	0.2
TOTAL			2,572.50

Fuente: Apoyo (2003).

Cuadro 6  
Metodologías específicas de estimación de gastos tributarios, Apoyo (2003)

Beneficio	Datos utilizados	Fórmula	Resultados	Otras consideraciones
Exoneración de IGV para productores agropecuarios	Tabla insumo producto a precios del productor de 1994	$GT = \text{Base gravable} * 18\% * \text{productividad} * \text{PBI}$	Cifras en S/ millones 1. Base: S/ 16,015 2. Con exoneración: S/ 15,650 3. Factor F: 0.0234 4. Gasto tributario: S/ 294	Con el fin de incorporar el efecto del crédito fiscal en las estimaciones se calculó la tasa efectiva a la cual está sujeto cada sector económico con y sin exoneraciones. Con estas tasas se estimó la recaudación total de IGV con y sin exoneración
Tasa de IRPJ reducida a 15% para productores agrarios con ventas mayores a 50 UIT	No se dispone de información a nivel de contribuyente. Se estimó el monto pagado por el sector agropecuario por IRPJ de tercera categoría.	$GT = 0.8 * 15\% * \text{Base}$ $\text{Base} = 0.8 * \text{IRPJ agro}$	Al multiplicar por 0.8, se obtiene que el gasto tributario asciende a 0.3% de la recaudación de IRPJ tercera categoría. Aplicado este factor a la recaudación de este impuesto en el 2002 se estimó un nivel de gasto tributario de S/. 7.8 millones.	El monto representa el 80% de lo que pagarían sin exoneración, por tanto el gasto tributario es igual al monto efectivamente recaudado por 0.8.

Beneficio	Datos utilizados	Fórmula	Resultados	Otras consideraciones																														
Exoneración del IES para el sector agropecuario, educación y Amazonía	ENAH0 2001-IV.	Se estimó el ingreso mensual bruto de cada individuo de sueldos y salarios en su actividad principal y secundaria. Sobre la base de este ingreso se aplicó la tasa de 2% del IES, con lo cual se obtuvo un estimado de recaudación de IES.	<p style="text-align: center;"><b>Estructura de la base del IES por dominio geográfico</b> (en soles)</p> <table border="1" data-bbox="1010 477 1728 792"> <thead> <tr> <th>Dominio</th> <th>IES estimado</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Costa Norte</td><td>19,489</td><td>15.0</td></tr> <tr><td>Costa Centro</td><td>8,728</td><td>6.7</td></tr> <tr><td>Costa Sur</td><td>7,632</td><td>5.9</td></tr> <tr><td>Sierra Norte</td><td>4,867</td><td>3.7</td></tr> <tr><td>Sierra Centro</td><td>14,092</td><td>10.8</td></tr> <tr><td>Sierra Sur</td><td>13,185</td><td>10.1</td></tr> <tr><td>Selva</td><td>18,836</td><td>14.5</td></tr> <tr><td>Lima Metropolitana</td><td>43,154</td><td>33.2</td></tr> <tr><td><b>Total</b></td><td><b>129,983</b></td><td><b>100.0</b></td></tr> </tbody> </table>	Dominio	IES estimado	%	Costa Norte	19,489	15.0	Costa Centro	8,728	6.7	Costa Sur	7,632	5.9	Sierra Norte	4,867	3.7	Sierra Centro	14,092	10.8	Sierra Sur	13,185	10.1	Selva	18,836	14.5	Lima Metropolitana	43,154	33.2	<b>Total</b>	<b>129,983</b>	<b>100.0</b>	
Dominio	IES estimado	%																																
Costa Norte	19,489	15.0																																
Costa Centro	8,728	6.7																																
Costa Sur	7,632	5.9																																
Sierra Norte	4,867	3.7																																
Sierra Centro	14,092	10.8																																
Sierra Sur	13,185	10.1																																
Selva	18,836	14.5																																
Lima Metropolitana	43,154	33.2																																
<b>Total</b>	<b>129,983</b>	<b>100.0</b>																																
Exoneración del IGV y Ad-valorem a la importación de insumos requeridos en la etapa de exploración - sector hidrocarburos	El valor de la inversión en actividades de exploración del sector hidrocarburos proviene del Ministerio de Energía y Minas (MEM) Para el caso del ISC se utilizó información	<p><b>IGV y Ad-Valorem:</b> aplicando las tasas de 18% y 12%, respectivamente</p> <p><b>ISC:</b> GT= Cantidad de galones * Precio*2.19 por galón (tasa ISC fija)* 18% (porque se reduce la base del IGV)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Gasto Tributario estimado</b> (S/ millones)</p> <table border="1" data-bbox="936 959 1444 1101"> <thead> <tr> <th>Impuesto</th> <th>1992</th> <th>2000</th> <th>2001</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>IGV</td><td>27.4</td><td>10.8</td><td>27.3</td></tr> <tr><td>Ad-Valorem</td><td>12.9</td><td>5.1</td><td>12.8</td></tr> <tr><td><b>TOTAL</b></td><td><b>40.3</b></td><td><b>15.9</b></td><td><b>40.1</b></td></tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;"><b>Estimación de gasto tributario</b> (S/ millones)</p> <table border="1" data-bbox="905 1203 1465 1344"> <tbody> <tr><td>Diesel 2 consumido (galones)</td><td>12,326,056</td></tr> <tr><td>ISC perdido (S/ millones)</td><td>27.0</td></tr> <tr><td>IGV perdido (S/ millones)</td><td>4.9</td></tr> <tr><td><b>TOTAL</b></td><td><b>31.9</b></td></tr> </tbody> </table>	Impuesto	1992	2000	2001	IGV	27.4	10.8	27.3	Ad-Valorem	12.9	5.1	12.8	<b>TOTAL</b>	<b>40.3</b>	<b>15.9</b>	<b>40.1</b>	Diesel 2 consumido (galones)	12,326,056	ISC perdido (S/ millones)	27.0	IGV perdido (S/ millones)	4.9	<b>TOTAL</b>	<b>31.9</b>	<p><b>IGV y Ad-valorem:</b> Con el fin de mantener un escenario conservador, se tomó el menor valor como gasto tributario. Se trabajó sobre el supuesto que el total de la inversión es extranjero, por lo que se estaría sobreestimando el valor del gasto tributario.</p> <p><b>ISC:</b> Solo se consideró el consumo de Diésel, debido a que la tasa de ISC para los residuales es cero.</p>						
Impuesto	1992	2000	2001																															
IGV	27.4	10.8	27.3																															
Ad-Valorem	12.9	5.1	12.8																															
<b>TOTAL</b>	<b>40.3</b>	<b>15.9</b>	<b>40.1</b>																															
Diesel 2 consumido (galones)	12,326,056																																	
ISC perdido (S/ millones)	27.0																																	
IGV perdido (S/ millones)	4.9																																	
<b>TOTAL</b>	<b>31.9</b>																																	

Beneficio	Datos utilizados	Fórmula	Resultados	Otras consideraciones														
	del volumen de combustible consumido por las centrales térmicas en el período 2001 (Anuario Estadístico del MEM).																	
Exoneración de IGV a transporte terrestre de pasajeros y servicios de enseñanza privada	Cifras del PBI 2002. En el caso del transporte terrestre de pasajeros, se utilizó las proyecciones de INEI respecto al PBI transporte terrestre. Utilizando el registro de concesiones de transporte, se obtiene	<p><b>Ambas exoneraciones:</b></p> $\text{productividad (i)} = \frac{\text{recaudación}}{\text{PBI(i)}} / 18\%$ $\text{IGV(i)} / \text{PBI} = \text{beta} * \text{productividad} * 18\%$	<p style="text-align: center;"><b>Estimación de recaudación de IGV 2002</b> <b>Transporte terrestre de pasajeros</b> (S/ millones)</p> <table border="1" data-bbox="877 846 1503 1092"> <tr> <td>A. PBI Transporte terrestre 2000 (% PBI)</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>B. % transporte de pasajeros</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>C. Tasa del IGV</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>D. Productividad del IGV</td> <td>21%</td> </tr> <tr> <td>E. Pérdida de recaudación de IGV (AxBxCxD)</td> <td>0.04%</td> </tr> <tr> <td>F. PBI Global 2002 (S/ millones)</td> <td>20,094</td> </tr> <tr> <td>G. IGV perdido (Fx E)</td> <td>75.6</td> </tr> </table>	A. PBI Transporte terrestre 2000 (% PBI)	5%	B. % transporte de pasajeros	20%	C. Tasa del IGV	18%	D. Productividad del IGV	21%	E. Pérdida de recaudación de IGV (AxBxCxD)	0.04%	F. PBI Global 2002 (S/ millones)	20,094	G. IGV perdido (Fx E)	75.6	En ambas estimaciones no se ha considerado el efecto de creación de crédito fiscal en los sectores que utilizan productos de “transporte terrestre de pasajeros” y “educación privada” como insumos. Sin embargo, debido a que ambos son principalmente bienes de consumo final, ese efecto no sería significativo. En todo caso, las cifras presentadas sobrestiman ligeramente el valor del gasto tributario.
A. PBI Transporte terrestre 2000 (% PBI)	5%																	
B. % transporte de pasajeros	20%																	
C. Tasa del IGV	18%																	
D. Productividad del IGV	21%																	
E. Pérdida de recaudación de IGV (AxBxCxD)	0.04%																	
F. PBI Global 2002 (S/ millones)	20,094																	
G. IGV perdido (Fx E)	75.6																	

Beneficio	Datos utilizados	Fórmula	Resultados	Otras consideraciones																																				
	que alrededor del 20% de las empresas corresponde a transporte de pasajeros.		<p align="center"><b>Estimación de recaudación de IGV 2002- Educación privada</b> (S/ millones)</p> <table border="1"> <tr> <td>A. PBI Servicios 2000 (% PBI)</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>B. Tasa del IGV</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>C. Productividad del IGV</td> <td>21%</td> </tr> <tr> <td>D. Pérdida de recaudación de IGV (AxBxC)</td> <td>0.12%</td> </tr> <tr> <td>E. PBI Global 2002 (S/ millones)</td> <td>20,094</td> </tr> <tr> <td>F. IGV perdido (Fx E)</td> <td>242</td> </tr> </table>	A. PBI Servicios 2000 (% PBI)	3%	B. Tasa del IGV	18%	C. Productividad del IGV	21%	D. Pérdida de recaudación de IGV (AxBxC)	0.12%	E. PBI Global 2002 (S/ millones)	20,094	F. IGV perdido (Fx E)	242																									
A. PBI Servicios 2000 (% PBI)	3%																																							
B. Tasa del IGV	18%																																							
C. Productividad del IGV	21%																																							
D. Pérdida de recaudación de IGV (AxBxC)	0.12%																																							
E. PBI Global 2002 (S/ millones)	20,094																																							
F. IGV perdido (Fx E)	242																																							
Inafectación del IGV a los servicios prestados por las AFP	Información de la SBS acerca de los estados de pérdidas y ganancias de las cuatro AFP que operan en el mercado.	(Valor de los servicios brindados por las AFP - gastos de suministros y servicios prestados por terceros) * 18% Ojo: se aplicó la estructura de la líder, Integra a las demás AFP.	<p align="center"><b>Estimación de gasto tributario 2002- Servicios de AFP</b> (S/ millones)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Rubro</th> <th>Horizonte</th> <th>Integra</th> <th>Profuturo</th> <th>Unión Vida</th> <th>Total AFP</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A. Comisiones recibidas</td> <td>133.3</td> <td>156.8</td> <td>95.3</td> <td>46.7</td> <td>532.1</td> </tr> <tr> <td>B. Suministros</td> <td>1.0</td> <td>1.1</td> <td>1.0</td> <td>0.9</td> <td>3.9</td> </tr> <tr> <td>C. Servicios prestados por terceros</td> <td>15.3</td> <td>16.5</td> <td>15.6</td> <td>13.2</td> <td>60.6</td> </tr> <tr> <td>D. Base gravable (A-B-C)</td> <td>117.0</td> <td>139.2</td> <td>78.7</td> <td>132.6</td> <td>467.6</td> </tr> <tr> <td><b>E. IGV (18% x D)</b></td> <td><b>21.1</b></td> <td><b>25.1</b></td> <td><b>14.2</b></td> <td><b>23.9</b></td> <td><b>84.2</b></td> </tr> </tbody> </table>	Rubro	Horizonte	Integra	Profuturo	Unión Vida	Total AFP	A. Comisiones recibidas	133.3	156.8	95.3	46.7	532.1	B. Suministros	1.0	1.1	1.0	0.9	3.9	C. Servicios prestados por terceros	15.3	16.5	15.6	13.2	60.6	D. Base gravable (A-B-C)	117.0	139.2	78.7	132.6	467.6	<b>E. IGV (18% x D)</b>	<b>21.1</b>	<b>25.1</b>	<b>14.2</b>	<b>23.9</b>	<b>84.2</b>	
Rubro	Horizonte	Integra	Profuturo	Unión Vida	Total AFP																																			
A. Comisiones recibidas	133.3	156.8	95.3	46.7	532.1																																			
B. Suministros	1.0	1.1	1.0	0.9	3.9																																			
C. Servicios prestados por terceros	15.3	16.5	15.6	13.2	60.6																																			
D. Base gravable (A-B-C)	117.0	139.2	78.7	132.6	467.6																																			
<b>E. IGV (18% x D)</b>	<b>21.1</b>	<b>25.1</b>	<b>14.2</b>	<b>23.9</b>	<b>84.2</b>																																			
Exoneración de IGV para los primas de seguros y reaseguros de vida y fondo de pensiones	SBS: primas netas, reaseguros aceptados y primas cedidas de seguros y reaseguros de vida	Ventas gravadas (sin incluir las primas cedidas) - (servicios recibidos de terceros + cargas diversas de gestión) * 18%	<p align="center"><b>Exoneración del IGV de seguros y reaseguros de vida</b> (S/ millones)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Rubro</th> <th>2002</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A. Primas netas y reaseguros aceptados</td> <td>819.0</td> </tr> <tr> <td>B. Compras que generan crédito fiscal (solo 7 empresas de seguros de vida)</td> <td>37.6</td> </tr> <tr> <td>C. Compras que generan crédito fiscal (total del mercado) (B/0.678)</td> <td>55.5</td> </tr> <tr> <td>D. Base gravable (A-C)</td> <td>763.5</td> </tr> <tr> <td><b>E. Gasto tributario (18% x D)</b></td> <td><b>137.4</b></td> </tr> </tbody> </table>	Rubro	2002	A. Primas netas y reaseguros aceptados	819.0	B. Compras que generan crédito fiscal (solo 7 empresas de seguros de vida)	37.6	C. Compras que generan crédito fiscal (total del mercado) (B/0.678)	55.5	D. Base gravable (A-C)	763.5	<b>E. Gasto tributario (18% x D)</b>	<b>137.4</b>																									
Rubro	2002																																							
A. Primas netas y reaseguros aceptados	819.0																																							
B. Compras que generan crédito fiscal (solo 7 empresas de seguros de vida)	37.6																																							
C. Compras que generan crédito fiscal (total del mercado) (B/0.678)	55.5																																							
D. Base gravable (A-C)	763.5																																							
<b>E. Gasto tributario (18% x D)</b>	<b>137.4</b>																																							

Beneficio	Datos utilizados	Fórmula	Resultados	Otras consideraciones											
	durante el ejercicio 2002.	Se utilizó la participación de mercado de estas siete empresas (67,8%).													
Exoneración del impuesto a la renta para los beneficios de seguros de vida (personas naturales y jurídicas)	SBS: empresas de seguros y reaseguros que operan en el mercado peruano.	Beneficio neto de los aportes de los asegurados * 55% (supuesto de tasa de beneficio promedio) * 10% (IR)	<b>Estimación de gasto tributario 2002 - Seguros de vida</b> (S/ millones)												
			<table border="1"> <thead> <tr> <th>Empresa de seguros</th> <th>A. % de siniestros - vida</th> <th>B. Siniestros 2002</th> <th>C. Siniestros vida (A x B)</th> <th>D. Gasto tributario (10%xCx0.55)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Total</td> <td>10.2</td> <td>811</td> <td>82.9</td> <td>4.6</td> </tr> </tbody> </table>	Empresa de seguros	A. % de siniestros - vida	B. Siniestros 2002	C. Siniestros vida (A x B)	D. Gasto tributario (10%xCx0.55)	Total	10.2	811	82.9	4.6		
Empresa de seguros	A. % de siniestros - vida	B. Siniestros 2002	C. Siniestros vida (A x B)	D. Gasto tributario (10%xCx0.55)											
Total	10.2	811	82.9	4.6											
Exoneración a las empresas que otorguen servicios de crédito	SBS: información de bancos, financieras, empresas de leasing, BN, COFIDE, Agrobanco, Cajas Municipales, Cajas Rurales, Edpymes, empresas de garantía.	GT = (Intereses y comisiones – compras que generan crédito fiscal- Gasto en intereses que pueden ser acreditados como crédito fiscal (solo personas jurídicas no agropecuario)) * 18%	<b>Exoneración del IGV a empresas que otorguen servicios de crédito</b> (US\$ millones)												
			<table border="1"> <tbody> <tr> <td>A. Intereses y comisiones pagadas</td> <td>5,439.7</td> </tr> <tr> <td>B. Compras que generan crédito fiscal</td> <td>1,514.5</td> </tr> <tr> <td>C. Base gravable (A-B)</td> <td>3,925.1</td> </tr> <tr> <td>D. IGV pagado (18%xC)</td> <td>706.5</td> </tr> <tr> <td>E. Gasto en intereses que pueden ser acreditados como gasto fiscal (solo personas jurídicas no agropecuario)</td> <td>3,981.4</td> </tr> <tr> <td>F. Escudo Fiscal (18%xE)</td> <td>716.6</td> </tr> <tr> <td><b>Gasto tributario (D-F)</b></td> <td><b>-10.1</b></td> </tr> </tbody> </table>	A. Intereses y comisiones pagadas	5,439.7	B. Compras que generan crédito fiscal	1,514.5	C. Base gravable (A-B)	3,925.1	D. IGV pagado (18%xC)	706.5	E. Gasto en intereses que pueden ser acreditados como gasto fiscal (solo personas jurídicas no agropecuario)	3,981.4	F. Escudo Fiscal (18%xE)	716.6
A. Intereses y comisiones pagadas	5,439.7														
B. Compras que generan crédito fiscal	1,514.5														
C. Base gravable (A-B)	3,925.1														
D. IGV pagado (18%xC)	706.5														
E. Gasto en intereses que pueden ser acreditados como gasto fiscal (solo personas jurídicas no agropecuario)	3,981.4														
F. Escudo Fiscal (18%xE)	716.6														
<b>Gasto tributario (D-F)</b>	<b>-10.1</b>														

Beneficio	Datos utilizados	Fórmula	Resultados	Otras consideraciones												
Exoneración del IRPJ e IRPN a las ganancias de capital y a los intereses de valores mobiliarios	BCRP, SBS y CONASEV: stock de bonos, tasa de interés y porcentaje de los bonos en manos de AFP y Fondos Mutuos	<b>GT intereses =</b> Monto de intereses pagados * (1 - % de bonos en manos de las AFPs y FM ) *10% <b>GT Ganancias de capital =</b> (monto negociado) (1- % de las ganancias de capital de valores en manos de las AFP o FM) * 10% / (1+ rentabilidad mensual)	<p style="text-align: center;"><b>Estimado de gastos tributarios</b> (S/ miles)</p> <table border="1" data-bbox="1052 581 1686 792"> <thead> <tr> <th>Fuente</th> <th>Gasto tributario</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Intereses de capital</td> <td style="text-align: right;">41.5</td> </tr> <tr> <td>Ganancias de capital</td> <td style="text-align: right;">30.0</td> </tr> <tr> <td>Acciones</td> <td style="text-align: right;">29.0</td> </tr> <tr> <td>Negociaciones de bonos</td> <td style="text-align: right;">1.0</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td style="text-align: right;"><b>71.5</b></td> </tr> </tbody> </table>	Fuente	Gasto tributario	Intereses de capital	41.5	Ganancias de capital	30.0	Acciones	29.0	Negociaciones de bonos	1.0	<b>Total</b>	<b>71.5</b>	
Fuente	Gasto tributario															
Intereses de capital	41.5															
Ganancias de capital	30.0															
Acciones	29.0															
Negociaciones de bonos	1.0															
<b>Total</b>	<b>71.5</b>															
Exoneración del impuesto a la renta a los intereses sobre depósitos	SBS: Estados de ganancias y pérdidas de las empresas de banca múltiple.	GT= monto pagado en intereses * 10%	<p style="text-align: center;"><b>Intereses y comisiones pagadas por obligaciones con el público</b> <b>2002 en la Banca Múltiple</b> (S/ millones)</p> <table border="1" data-bbox="976 1097 1761 1170"> <tbody> <tr> <td>Intereses y comisiones pagados MN y ME</td> <td style="text-align: right;">992.1</td> </tr> <tr> <td>Impuesto a la renta dejado de recaudar</td> <td style="text-align: right;">99.2</td> </tr> </tbody> </table>	Intereses y comisiones pagados MN y ME	992.1	Impuesto a la renta dejado de recaudar	99.2									
Intereses y comisiones pagados MN y ME	992.1															
Impuesto a la renta dejado de recaudar	99.2															

Beneficio	Datos utilizados	Fórmula	Resultados	Otras consideraciones																														
Exoneración del IRPJ e IES a empresas exportadoras ubicadas en Ceticos	Fuente: CONAFRAN	GT IRPJ = monto de exportaciones anuales * 5% (supuesto de utilidad neta) GT IPS = S/ 1000 (supuesto de sueldo mensual) * número de puestos de trabajo * 2% (tasa IES) * 12 meses	<p style="text-align: center;"><b>Estimado de IRPJ- 2002</b> (S/ millones)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Empresa</th> <th>Exportaciones</th> <th>Utilidad neta</th> <th>IRPJ</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FREEKO PERÚ</td> <td>3.9</td> <td>0.2</td> <td>0.06</td> </tr> <tr> <td>SUMESA PERÚ</td> <td>4.9</td> <td>0.2</td> <td>0.07</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td></td> <td></td> <td><b>0.15</b></td> </tr> </tbody> </table>	Empresa	Exportaciones	Utilidad neta	IRPJ	FREEKO PERÚ	3.9	0.2	0.06	SUMESA PERÚ	4.9	0.2	0.07	<b>Total</b>			<b>0.15</b>															
Empresa	Exportaciones	Utilidad neta	IRPJ																															
FREEKO PERÚ	3.9	0.2	0.06																															
SUMESA PERÚ	4.9	0.2	0.07																															
<b>Total</b>			<b>0.15</b>																															
Tasa de 0% en el ISC aplicable a los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los Ceticos	Con información de CONAFRAN y ZOFRATAC	GT = monto de importaciones * 10% (tasa ISC para vehículos nuevos) * 0.18 (pérdida del IGV)	<p style="text-align: center;"><b>Estimación de ISC a vehículos acondicionados reparados en Ceticos- 2001</b> (S/ millones)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ceticos</th> <th>Precio CIF de vehículos nacionalizados</th> <th>ISC 10%</th> <th>IGV perdido</th> <th>GT total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ilo</td> <td>19.1</td> <td>1.9</td> <td>0.34</td> <td>2.25</td> </tr> <tr> <td>Matarani</td> <td>82.9</td> <td>8.3</td> <td>1.49</td> <td>9.79</td> </tr> <tr> <td>Paíta</td> <td>3.1</td> <td>0.3</td> <td>0.06</td> <td>0.37</td> </tr> <tr> <td>Tacna</td> <td>246.8</td> <td>24.7</td> <td>4.44</td> <td>29.12</td> </tr> <tr> <td><b>Total</b></td> <td><b>352.0</b></td> <td><b>35.2</b></td> <td><b>6.34</b></td> <td><b>41.53</b></td> </tr> </tbody> </table>	Ceticos	Precio CIF de vehículos nacionalizados	ISC 10%	IGV perdido	GT total	Ilo	19.1	1.9	0.34	2.25	Matarani	82.9	8.3	1.49	9.79	Paíta	3.1	0.3	0.06	0.37	Tacna	246.8	24.7	4.44	29.12	<b>Total</b>	<b>352.0</b>	<b>35.2</b>	<b>6.34</b>	<b>41.53</b>	
Ceticos	Precio CIF de vehículos nacionalizados	ISC 10%	IGV perdido	GT total																														
Ilo	19.1	1.9	0.34	2.25																														
Matarani	82.9	8.3	1.49	9.79																														
Paíta	3.1	0.3	0.06	0.37																														
Tacna	246.8	24.7	4.44	29.12																														
<b>Total</b>	<b>352.0</b>	<b>35.2</b>	<b>6.34</b>	<b>41.53</b>																														

Beneficio	Datos utilizados	Fórmula	Resultados	Otras consideraciones								
Régimen de recuperación anticipada del IGV	Sunat: monto devuelto por concepto del régimen de recuperación anticipada para el año 2002.	<p>Para obtener el costo financiero se asumió un plazo de maduración (fase pre operativa) de 4 años en promedio. La tasa de descuento se fijó en 14%, similar al costo de oportunidad de los fondos públicos publicado por el MEF.</p> $CF = [(1 + t)^*(1 + t)^*(1 + t)^*(1 + t) - 1] * \text{devolución, donde } t=14\%.$	<p style="text-align: center;"><b>Costo financiero de la aplicación de la recuperación anticipada</b> (S/ millones)</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>A. Recuperación anticipada</td> <td style="text-align: right;">158.7</td> </tr> <tr> <td>B. Plazo de maduración</td> <td style="text-align: right;">4</td> </tr> <tr> <td>C. Tasa de descuento</td> <td style="text-align: right;">14%</td> </tr> <tr> <td>D. Costo financiero</td> <td style="text-align: right;">109.4</td> </tr> </table>	A. Recuperación anticipada	158.7	B. Plazo de maduración	4	C. Tasa de descuento	14%	D. Costo financiero	109.4	El monto total devuelto no constituye un gasto tributario, sino sólo el costo financiero de adelantar la aplicación del crédito fiscal.
A. Recuperación anticipada	158.7											
B. Plazo de maduración	4											
C. Tasa de descuento	14%											
D. Costo financiero	109.4											

Los documentos más útiles para la discusión acerca de beneficios tributarios son las evaluaciones de los mismos. En esa línea Campana (2011) realiza la primera estimación formal del más famoso beneficio tributario en el país: las exoneraciones tributarias a la selva. Este documento, a diferencia de lo desarrollado por Apoyo (2003) usa la técnica econométrica de regresiones discontinuas, para lo cual compara distritos que se encuentran a la izquierda (sierra, grupo de control) y la derecha (selva, grupo tratado) de la línea demarcatoria de la región amazónica usando información de las Encuestas Nacionales de Hogares de los años 2006 y 2007 (acumuladas en un *pool* de datos).

A manera de control, Campana evalúa diferencias en variables socioeconómicas entre su grupo tratado y de control en el año en que se ponen en marcha las exoneraciones tributarias para la selva, primero a una distancia de 50 km desde la frontera de la selva hacia la izquierda (sierra, controles) y la derecha (selva, tratados) y luego a una distancia de 25 km. Encuentra que en el primer entorno, el gasto y el ingreso es mayor en el grupo de control, aunque estas diferencias casi desaparecen en el segundo entorno. Un tema importante es que en el entorno de los 25 km la pendiente media de los distritos y su altura es estadísticamente similar.

Un segundo tema que le preocupa al autor es si la puesta en marcha de las exoneraciones a la selva podría haber motivado el desplazamiento de población de diversas zonas hacia la selva. Para controlar por este potencial efecto, Campana propone incluir una variable de migración. Además, adicionó otras variables de control: funciones polinómicas de distancia (como manda la metodología de regresión discontinua, cuyo grado puede ser modificado como ejercicio de robustez), años de educación de los jefes del hogar (se retiró a los jefes del hogar menores de 35 años para que en el momento de la entrada en vigencia de las exoneraciones ya hayan concluido su proceso de acumulación de educación), condición de indígena, la altitud del distrito y la pendiente promedio.

Cuando lleva a cabo sus estimaciones econométricas, encuentra que en un entorno de 50 km existen diferencias significativas entre los tratados y controles tanto en el gasto per cápita (14%) como en el ingreso per cápita (18%) y no cambian ante la modificación del grado del polinomio de distancia. Sin embargo, cuando se considera un entorno de 25 km las diferencias en ingresos desaparecen.

El autor lleva a cabo modificaciones en las variables de control y los resultados se mantienen. Adicionalmente, considera entornos mayores, de 75 km y 100 km, obteniendo en ambos casos diferencias significativas y más altas en gastos e ingresos per cápita. Sin embargo, Campana explica que podría deberse a que se compara con zonas de la sierra que se encuentran en zonas más elevadas y por tanto más pobres.

Finalmente se evalúan efectos heterogéneos. Primero se pregunta si las capitales de departamento son las más beneficiadas con las exoneraciones tributarias, a lo que da una respuesta afirmativa. Luego se pregunta si hay diferencias entre la parte norte, centro y sur. Encuentra que la parte norte no se ha visto beneficiada.

A modo de conclusión, el autor indica que solo existen diferencias significativas en lo que respecta al gasto per cápita (14%) ya que estas superan todas las pruebas de robustez. Sin embargo, nos deja claro que los resultados deben ser tomados con

cautela, primero, porque la metodología de regresiones discontinuas solo permite extraer conclusiones en los márgenes del límite de la selva y, por ello, los resultados no pueden ser generalizados. Segundo, porque podría haber potenciales diferencias entre controles y tratados (por ejemplo, el grado de emprendimiento) que no puede ser controlado en la regresión.

Finalmente, en esta revisión de la literatura nacional, tenemos los documentos que buscan medir la magnitud de los gastos tributarios en el Perú. Previo a ello, y como trabajo seminal en el tema de gastos tributarios en el país, Ruiz (2001) brinda una suerte de marco conceptual para la medición que posteriormente llevaría a cabo Sunat en línea con las definiciones descritas en el segundo acápite. El autor elabora y analiza la primera lista de gastos tributarios a la fecha, ordenándolos por tipo de impuesto, sector económico y zona geográfica. Para ello, debido a la falta de consenso internacional sobre la determinación de un sistema tributario base, el autor sigue la práctica francesa para identificar los gastos tributarios a partir de analizar cada tributo.

Cuadro 7  
Relación de principales gastos tributarios, proyección 2018\*  
(S/ millones)

Sectores	Impuestos					Total por sector		
	IGV	IRPN	IRPJ	Ad Valorem	Otros 1/	S/ millones	% del total	
Agropecuario	987	0	249	0	0	1,236	11%	
Minería	146	0	2	0	0	148	1%	
Hidrocarburos	210	0	0	1	214	426	4%	
Manufactura	65	0	11	0	0	75	1%	
Construcción	76	0	0	0	0	76	1%	
Comercio	115	0	0	0	0	115	1%	
Transporte	436	0	0	0	0	436	4%	
Intermediación financiera	1,882	172	0	0	0	2,054	18%	
Educación	1,921	0	3	1	0	1,925	17%	
Salud	67	0	0	18	0	85	1%	
Cultura y deporte	47	0	0	0	0	47	0%	
Otros servicios	446	0	0	0	0	446	4%	
MYPE	186	0	0	0	0	186	2%	
Aplicación general	1,236	1,290	1,017	860	1	4,405	38%	
Total por impuesto	S/ millones	7,820	1,463	1,282	881	216	11,661	100%
	% del total	67%	13%	11%	8%	2%		

\*/ El total de este cuadro no coincide con la estimación de Sunat del monto de gastos tributarios puesto que algunos de ellos no fueron considerados para la clasificación.

Fuente: Sunat (2017).

En línea con el documento anterior, el documento de Sunat (2017) estima los gastos tributarios para el año 2018 como respuesta a la solicitud que le hace el Viceministerio de Economía anualmente<sup>13</sup>. Como consideraciones generales, el documento indica que dado que se elige un sistema impositivo base podrían no ser considerados algunos gastos tributarios que la literatura considera como tal. Además, deja claro que no todos

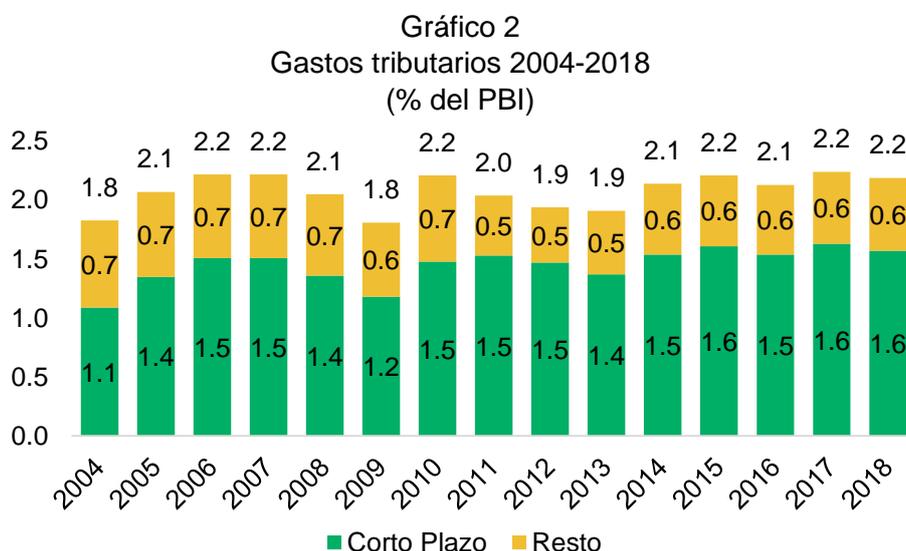
<sup>13</sup> Artículo 18 de la Ley Nro. 30099 “de fortalecimiento de la responsabilidad y transparencia fiscal”.

los gastos tributarios serán considerados en la estimación debido a que no se cuenta con información estadística. Se indica también que las estimaciones se realizan de manera independiente, suponiendo que el resto de la estructura tributaria y económica vigente permanece sin cambios respecto al sistema impositivo base. Finalmente se usa el criterio de base potencial de los gastos tributarios, es decir, se estima la pérdida de ingresos por los beneficios tributarios.

Con esos criterios, incluidos algunos específicos que corresponden a modificaciones tributarias, Sunat estima que los gastos tributarios potenciales para 2018 ascenderán a S/ 16,498 millones de soles o 2.2% del PBI. Sin embargo, el gasto tributario de corto plazo (siguiendo la misma lógica descrita en Apoyo (2003)) alcanza los S/ 11,854 millones o 1.6% del PBI.

A partir de la información detallada que brinda el trabajo de Sunat, se elaboró el cuadro 7, que clasifica el monto de los gastos tributarios por sectores y tipos de impuesto. Así, se puede observar que el IGV es el que agrupa la mayor parte de las exoneraciones tributarias con 67% del total, principalmente por la exoneración a las instituciones educativas. Por sectores, es el de intermediación financiera el alcanza el mayor monto de exoneraciones principalmente por las exoneraciones a los ingresos por Compensación por Tiempo de Servicios (CTS).

Finalmente, desde una perspectiva histórica, los gastos tributarios se han mantenido en alrededor de 2.1% del PBI y los de corto plazo en alrededor de 1.5%, tal como se ve en el gráfico 2.



Fuente: MMM, varios años.

## 6. Agenda de investigación

El balance de investigación deja claro que existe un gran déficit de estudios sobre gastos tributarios en nuestro país, a pesar de que existe una gran cantidad de este tipo de beneficios. Más allá de los estudios realizados por Apoyo (2003) y Sunat (2017), que tienen un sesgo hacia la identificación y cuantificación, solo Campana (2011) hace una evaluación de impacto para las exoneraciones tributarias de la selva. Sin embargo, este último documento, por su propia metodología, a pesar de que encuentra efectos positivos, no puede ser generalizado a toda el área beneficiada.

Como indica Pecho, Velayos y Arias (2016), la literatura es, en general, crítica con los gastos tributarios ya que se entiende que existen mejores medios para alcanzar los mismos objetivos. Si bien algún estudio podría determinar que un gasto tributario tiene impactos positivos o cumple con el objetivo para el que fue creado, total o parcialmente, siempre se puede evaluar si existe algún programa de gasto directo que puede reemplazarlo y así evitar los problemas que se generan cuando se da este tipo de beneficio.

Entonces, de manera general, los investigadores pueden enfocar sus esfuerzos en desarrollar evaluaciones de los diversos gastos tributarios de modo que el conjunto de estudios responda las siguientes preguntas:

- a) ¿El gasto tributario cumple con los objetivos propuestos en la ley que lo crea?
- b) De ser afirmativa la primera pregunta, ¿los beneficios generados son mayores que la recaudación perdida?
- c) ¿Se puede diseñar algún programa de gasto presupuestario que genere los mismos (o mayores) impactos?
- d) ¿El beneficio que genera los gastos tributarios se reparte de manera equitativa entre los diferentes segmentos socioeconómicos de la población?

Como resulta obvio, el evaluar negativamente algún gasto tributario no significa necesariamente que este pueda eliminarse automáticamente ya que existen interesados que se opondrían a dicha medida. Por tanto, un tema que se puede abordar en futuros estudios sería el de economía política detrás de cada beneficio tributario. Este elemento es crucial, puesto que, si no se examina, sería imposible viabilizar el retiro de alguno de ellos. De hecho, el documento de Apoyo (2003) trata de llevar a cabo una propuesta en ese sentido.

Respecto a la medición de los gastos tributarios, Sunat cuenta con la información necesaria para llevar a cabo ese trabajo. Por esa razón, sería poco productivo que los investigadores dediquen sus esfuerzos a mejorar la medición, aunque siempre se puede hacer un control de calidad del trabajo que se realiza actualmente. Respecto de esto es necesario discutir la pertinencia del sistema tributario base que usa la autoridad tributaria para la elaboración de su documento. En la última medición, por ejemplo, el nuevo régimen Mype Tributario se ha considerado como parte del sistema base. Algo similar ocurre con la elevación de la deducción de las tres UIT adicionales (un total de 10). Por tanto, la pregunta sería ¿es pertinente esta modificación al sistema base?

En las siguientes secciones detallamos las necesidades de información para llevar a cabo estudios referentes a gastos tributarios, así como examinar temas específicos relacionados a los principales en línea con la revisión de la literatura relevante. En esta parte debemos agradecer las conversaciones sostenidas con funcionarios del MEF, SUNAT y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

### 6.1. Necesidad de información

La información es un elemento esencial para llevar a cabo cualquier tipo de estudio. La carencia más importante en ese sentido, es un inventario completo y actualizado de gastos tributarios. Sunat debería proporcionar públicamente (en su web) la lista de gastos tributarios con sus datos básicos: la ley que los crea, los objetivos, la fecha en que comenzó a regir, los beneficiados, etc. Si bien, cuando se publica la medición de gastos tributarios Sunat incluye un listado, entendemos que este es incompleto.

Las evaluaciones de impacto, y cualquier estudio cuantitativo en general, requiere estadísticas. Por ello se necesita:

- a) Información financiera de las empresas. Si bien la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), a través del MEF, exigió a las empresas publicar sus estados financieros, esta fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. A pesar de que esta información continúa siendo recogida por la SMV, ya no está disponible para los investigadores. Para superar este impase, se podría evaluar disponer de la información innominadamente por medio de convenios interinstitucionales Estado-Centros de Investigación. Sunat podría evaluar algún mecanismo similar ya que ellos cuentan también con la información financiera de empresas. El CIES sería clave en este punto.
- b) Encuestas a empresas. Es necesario que el INEI lleve a cabo encuestas anuales a empresas de modo que se pueda reconstruir su información financiera y se permita conocer una serie de características de ellas, de sus dueños, sus trabajadores y de sus prácticas de gestión, etc., de modo que se pueda evaluar el potencial impacto de un beneficio tributario. En ese sentido, la Encuesta Nacional de Empresas (ENE) es un gran aporte. Sin embargo, esta debe presentar importantes mejoras pues en el recojo de información financiera básica solo se incluye a las Mypes<sup>14</sup>.
- c) Con relación al punto anterior, el Estado podría llevar a cabo estudios ad hoc para levantar datos que permitan hacer evaluaciones de gastos tributarios específicos. Esto sería ideal en el caso de las exoneraciones tributarias a la selva.
- d) El sesgo de las evaluaciones de los beneficios tributarios es hacia los impuestos con cobertura nacional. Sin embargo, las exoneraciones respecto a impuestos locales no cuentan con información. Entonces, se requieren bases de datos con información económica y fiscal a nivel de distritos, provincias y regiones.

### 6.2. Evaluación de los principales gastos tributarios

---

<sup>14</sup> Esto se podría explicar debido a que la ENE es una continuación de la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa (EMYPE). Ver la ficha técnica en: [http://inei.inei.gob.pe/inei/srienaho/Descarga/DocumentosMetodologicos/2015-105/02\\_Cuestionario\\_ENE.pdf](http://inei.inei.gob.pe/inei/srienaho/Descarga/DocumentosMetodologicos/2015-105/02_Cuestionario_ENE.pdf).

El cuadro 6 de Sunat (2017), que se resume en el cuadro 7 de este documento, nos permite identificar los principales gastos tributarios, entendido esto último como la magnitud de recaudación que se podría ganar si se elimina el beneficio (potencial de corto plazo). Para poner un límite práctico se eligió a aquellos cuyo gasto tributario suma más de S/ 200 millones. La lista, ordenada de mayor a menos gasto, sería la siguiente:

- a) Inafectación de IGV a la importación y prestación de servicios por las instituciones educativas públicas o particulares (S/ 1,921 millones).
- b) Inafectación del IR a las Compensaciones por tiempo de servicio (CTS, S/ 1,190 millones).
- c) Beneficio de restitución arancelaria: *drawback* (S/ 857 millones).
- d) Exoneración del IGV a los productos agrícolas nombrados en el anexo 1 de la Ley que crea dicho impuesto (S/ 826 millones).
- e) Inafectación de IGV a los servicios de crédito efectuado por bancos (S/ 793 millones).
- f) Inafectación de IGV a las pólizas de seguros de vida (S/ 613 millones).
- g) Exoneración de IGV a la Amazonía (S/ 607 millones).
- h) Inafectación de IGV a los juegos de azar y apuestas tales como las loterías, bingos, rifas, sorteos, y eventos hípicas (S/ 438 millones).
- i) Exoneración del IGV a los servicios de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo nombrados en el anexo 2 de la Ley que crea dicho impuesto (S/ 436 millones).
- j) Diferimiento del IGV: Régimen especial y sectorial de recuperación anticipada (S/ 349 millones).
- k) Diferimiento del IR: depreciación especial para edificios y construcciones (S/ 335 millones).
- l) Exoneración de IR a fundaciones afectas y asociaciones sin fines de lucro (S/ 267 millones).
- m) Tasa de impuesto a la renta (IR) de 15% para la agricultura (S/ 249 millones).
- n) Inafectación del IR: *drawback* (S/ 239 millones).
- o) Inafectación de IGV a los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados a las AFP (S/ 231 millones).
- p) Exoneración de Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a la venta de combustibles por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía (S/ 214 millones).

Los beneficios a la educación son los que generan el mayor gasto tributario. En principio podría indicarse que esto es positivo dado que la educación se considera un bien meritorio. Pero ¿realmente se está cumpliendo con la expansión de la cobertura de la educación? ¿Se hubiera podido llegar al mismo resultado sin los beneficios tributarios a ese sector? ¿Ha contribuido a la elevación de la calidad de la educación? ¿No sería mejor que los beneficios tributarios se den sobre las actividades de investigación que están más vinculadas a calidad? Estas son preguntas que debe hacerse el investigador que evalúe los beneficios a este sector.

El segundo gasto tributario en importancia por el tamaño de la recaudación que se podría ganar es la exoneración a los pagos de la CTS. Pero ¿es realmente esta compensación un ingreso para el trabajador? Algunas visiones alternativas del derecho

laboral indican que la CTS puede ser vista como una suerte de canon que el empleador paga al trabajador por el uso de su vida limitada. Obviamente esta visión es válida cuando se personifica al trabajo y no cuando únicamente se le contabiliza como horas trabajadas. Esta es una pregunta que debe resolver el investigador.

Otra pregunta es si la exoneración de impuestos a la CTS está cumpliendo con mejorar la protección al trabajador en caso de que quede sin trabajo sobre el escenario en que no cuente con dicho beneficio. En principio hay que tomar en cuenta que solo los trabajadores formales, que ganan mayores salarios promedio, tienen el beneficio de la CTS. En ese sentido, el beneficio tributario podría romper con la idea de progresividad del sistema, por lo cual podría evaluarse su retiro.

Según Sunat, el *drawback* es la devolución de aranceles pagados por insumos importados para la producción de bienes que tienen como destino final la exportación. La idea aquí es que no se eleve el costo de producción y, con ello, el precio de exportación, para no restar competitividad a los productores peruanos. Dicho de otra manera, se busca no exportar los aranceles.

Sin embargo, dado que en los noventa el Perú redujo de manera unilateral sus aranceles y hoy la tasa media está muy cerca de cero, el *drawback* termina siendo una especie de subsidio a los exportadores no mineros. Aunque también se podría argumentar que dicho "subsidio" es necesario para compensar las dificultades que enfrentan los exportadores por la falta de una adecuada infraestructura de puertos, carreteras, etc. Pero, ¿es posible eliminar el *drawback* y dedicarlo a mejorar la logística portuaria?

Como se vio en la parte de definiciones, uno de los objetivos que se busca cumplir con la aprobación de algunos gastos tributarios es la de mejorar la progresividad del sistema tributario. En nuestro país, el más claro ejemplo de beneficio que busca este objetivo es el de las inafectaciones a los alimentos que se encuentra consagrada en el anexo 1 de la Ley del IGV. Pero la pregunta obvia aquí es: ¿es posible recaudar el impuesto a los alimentos y diseñar programas para mejorar la progresividad (o eliminar la regresividad) del sistema tributario? Sin embargo, en este caso en particular queda claro que la viabilidad política para retirar la inafectación es casi nula, sobre todo si tomamos en cuenta la fuerza que tienen algunos gremios de productores para lograr sus objetivos tal como lo vimos en las recientes huelgas de la papa y el maíz. Un estudio completo debería abordar el tema de la economía política subyacente.

La inafectación al sistema financiero se ha generalizado en todo el mundo debido a las recomendaciones del FMI. La idea del Fondo es que los impuestos dificultan la intermediación financiera. Sin embargo, en nuestro país no se ha evaluado si realmente la inafectación a este sector ha cumplido con ese objetivo. De hecho, sería importante evaluar el impacto que ha tenido el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) sobre la intermediación, ya que nos podría dar algunas luces de la utilidad del beneficio. Sin embargo, esto no debería eximir a las empresas del sistema financiero a pagar por los servicios que no están directamente relacionados con la intermediación, como por ejemplo las membresías de tarjetas, la entrega de reportes, etc.

Un tema a considerar es que las estadísticas relativas al sistema financiero tienen una serie de problemas. El más importante de ellos es la medición del valor agregado del

sector. Sin una medición confiable de este tipo es difícil saber cuál es el IGV que potencialmente generarían. Por otro lado, hay tratos diferenciados entre empresas que se deben tomar en cuenta.

Como se ha repetido en este documento, las exoneraciones más conocidas en nuestro país son las otorgadas a la selva. Si bien Campana (2011) hizo un primer estudio de evaluación de impacto sobre dicho beneficio, sus resultados no se pueden generalizar a toda el área por la metodología que emplea (las regresiones discontinuas permiten ver diferencias solo alrededor de una frontera, es este caso, la selva). Por ello se requieren más estudios que nos permitan dar luces sobre su pertinencia.

Para evaluaciones como esta nos encontramos con una importante barrera que es la disponibilidad de estadísticas confiables. En principio, no existe información detallada a nivel de distritos o provincias que nos permitan identificar si la región selva se vio beneficiada en comparación con otras áreas geográficas comparables. Sin embargo se pueden ver indicadores indirectos. Por ejemplo Pecho, Velayos y Arias (2016) indican que “cuando se introdujo la exención [del ISC] a las ventas en la Amazonía en 1999, en forma casi inmediata el consumo de combustibles por vehículo se duplicó, lo cual sugiere que una parte del consumo se redireccionaba a otras áreas del país.” De hecho existe la sospecha de que las exoneraciones subvencionan a la minería ilegal en Madre de Dios. El consumo de combustibles per cápita en esa región es ocho veces superior a la de Lima.

Otra manera de aproximarse al tema de las exoneraciones a la selva es evaluar el caso de éxito de San Martín a partir de la aprobación del Decreto Legislativo Nro. 978 que introdujo una sustitución gradual de los beneficios del IGV a cambio de transferir el total de lo recaudado a la región. Si bien hay que documentar de manera detallada dicha experiencia, también se debe ahondar en las barreras institucionales que impidieron que el proceso de racionalización de las exoneraciones a la selva continúe.

A la luz de lo mencionado, el investigador que aborde el tema de las exoneraciones tributarias a la selva necesitará responder algunas preguntas tales como: ¿se han alcanzado los objetivos de desarrollo que buscaba la ley de exoneraciones? ¿Las regiones, provincias o distritos de la selva han crecido más respecto a zonas comparables? ¿Se pueden desarrollar programas de gasto para compensar a las zonas beneficiadas en caso se elimine las exoneraciones? ¿Cuál es la viabilidad política de eliminar las exoneraciones?

Respecto a la depreciación especial para los edificios y construcciones es necesario que se evalúe a la luz de la abundante literatura internacional al respecto. Junto con ello se pueden evaluar los esquemas de depreciación acelerada y si la reducción del impuesto a la renta a partir de 2015 produjo algún impacto en la inversión privada.

Finalmente, es necesario evaluar los incentivos tributarios que se le dio a la agricultura. Como sabemos nuestro país cuenta con ventajas naturales únicas para el desarrollo de la actividad agrícola, sobre todo aquella que se dedica a la exportación. Esta última se ubica, por lo general, en los valles de la costa peruana, donde la radiación solar es abundante y los proyectos de irrigación han permitido dotar de agua a esa zona.

La agricultura de exportación se multiplicó por nueve entre 1999, cuando se dio la ley, y 2017. La pregunta clave es ¿hubieran logrado los mismos resultados sin el beneficio tributario? Sería ideal modelar la producción agrícola y construir un escenario alternativo sin benéfico de tal manera que se puedan comparar. Se debe considerar en la evaluación la generación de empleo, de divisas (a través de las exportaciones) y los encadenamientos productivos. Además, hay que controlar la evaluación por el hecho que el sector agrícola también tiene una Remuneración Mínima (RM) diferente (más alta) que lleva incluidos algunos beneficios sociales.

En general, la agenda de investigación debe girar desde una línea de estimación de los gastos tributarios hacia una evaluación de impacto de los gastos tributarios sobre los objetivos que se buscaban con los mismos, análisis costo/beneficio y costo/efectividad, usos alternativos de los montos de gastos tributarios, la economía política de un posible desmantelamiento de los mismos.

## 7. Referencias

- Agarwal, S., Marwell, N., y McGranahan, L.  
2017 «Consumption Responses to Temporary Tax Incentives: Evidence from State Sales Tax Holidays». American Economic Journal, 1-27.
- Agostini, Claudio y Jorrat, Michel.  
2013 «Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina». Santiago de Chile: Naciones Unidas.  
2017 «Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. En Cepal, Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina» (págs. 201-225). Santiago: Corporación española.
- Apoyo.  
2003 «Análisis de las Exoneraciones e Incentivos Tributarios y Propuesta de Estrategia para su Eliminación». Lima.
- Arias, L. A.  
2011 «Política tributaria para el 2011-2016». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Artana, D., & Templado, I.  
2015 «La eficacia de los incentivos fiscales. El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana». División de Gestión Fiscal y Municipal - BID.
- Baca-Campodónico, Jorge; De Mello, Luis y Kirilenko, Andrei  
2006 «The Rates and Revenue of Bank Transaction Taxes, OECD Economics Department Working Papers Núm. 494.
- Banco Mundial.  
2012 «El gasto tributario en Colombia». Bogotá: Banco Mundial.
- Bondonio, Daniele y Greenbaum, Robert  
2007 «Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies». Regional Science and Urban Economics, 121-136.
- Bratić, V.  
2006 «Tax Expenditures: A Theoretical Review. Financial Theory and Practice», 113-127.
- Campana, Yohnny.  
2011 «¿Son efectivas las exoneraciones tributarias en la selva? Una primera aproximación a la medición de su impacto en el bienestar de los hogares». Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)  
2011 «Manual de Buenas Prácticas en la Medición de Gastos Tributarios. Una Experiencia Iberoamericana».

Courseui, C.

2010 «The effects of tax incentives for small firms on employment levels». FGV/EPGE Economics Working Papers.

Galindo, Arturo, y Giovanni Majnoni.

2006 «Represión Financiera y el Costo del Financiamiento en Colombia.» Banco Mundial Grupo de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura Región de América Latina y el Caribe.

Giuliodori, D., & Giuliodori, R.

2012 «Incentivos tributarios para la I+D+i en Argentina». División de Competitividad e Innovación - BID.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

2007 «Manual de Transparencia Fiscal.»

2014 «Principios de Transparencia Fiscal. Edición en español.»

Hanson, Andrew.

2009 Local employment, poverty, and property value effects of geographically-targeted tax incentives: An instrumental variables approach. Regional Science and Urban Economics 39 pp. 721-731

James, Sebastian.

2009 «Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications». Investment Climate Advisory of the World Bank Group.

Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea.

2009 «Inversión, Incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. » Comisión Económica para Latinoamérica y El Caribe (CEPAL).

Jorrat, Michel.

2009 «Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador». Centro de Estudios Fiscales - SRI.

2012 «Incentivos tributarios a la inversión en América Latina». Presentación de CEPAL.

Jovanovic, B.

1982 «Selection and the Evolution of Industry. En Econometrica, v.50 p.649-670.

Kirilenko, Andrei y Summers, Victoria

2003 «Bank Debit Taxes: Yield versus Disintermediation». En OECD (2010) Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Countries, Ed. Oxford University Press y el Banco Mundial. Editado por Patrick Honohan.

Klemm A. y Van Parys S.

(2009). «Empirical evidence on the effects of tax incentives». En Working Paper, N° 136. International Monetary Fund.

Laeven, Luc, y Valencia, Fabián.

2012 «Systemic Banking Crises Database: An Update.»

Leonord, B.

2012 «Tax Expenditure, the Size and Efficiency of Government, and Implications for Budget Reform». En B. Jeffrey, Tax Policy and the Economy, Volume 26 (págs. 23-124). Chicago: University of Chicago Press.

Llambí, C., Rius, A., Carrasco, P., Carbajal, F., & Cazulo, P.

2013 «Una evaluación de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay». Centro de Estudios Fiscales - Ministerio de Economía y Finanzas.

Marples, D.

2015 «Tax Expenditures: Overview and Analysis». Congressional Research Service.

Masood Ahmed Q.

2001 «A test of relative efficacy of tax expenditures and direct expenditures. A neo-classical approach». En Journal of Development Economics, Vol. 65, pp. 477 – 489.

Mayende, S.

2013 «The Effects of Tax Incentives on Firm Performance: Evidence from Uganda». Journal of Politics and Law, 95-107.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

2002 «Una aproximación a los gastos tributarios en el Perú.»

National Tax Journal

2011 «Poterba Introduction: Economic Analysis Of Tax Expenditures».

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)

1996 «Tax Expenditures: Recent Experiences».

2002 «Best Practices for Budget Transparency».

2004 «Dirk-Jan Kraan “Off-budget and Tax Expenditures. En: OECD Journal on Budgeting. »

2015 «Principios para mejorar la transparencia y la gobernanza de los incentivos tributarios para la inversión en los países en desarrollo.»

Pecho, Miguel.

2014 «Gastos tributarios en América Latina: 2008 – 2012». En Documento de trabajo, Nº 2. Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias. CIAT.

Pecho, Miguel, Velayos, Fernando y Arias, Luis.

2016 «Política tributaria». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), serie: Perú, elecciones 2016.

Restrepo, Felipe.

2013 «Bank Account Debit (BAD) Taxes, Bank Lending and Industrial Growth: Evidence from Latin America». Boston College Working paper.

Ruiz Pérez, J. M.

2001 «Perú: Gastos tributarios 2000». Lima: Cuadernos SUNAT.

Sinenko, O. y Mayburov, I.

2017 «Comparative analysis of the effectiveness of special economic zones and their influence on the development of territories». International Journal of Economics and Financial Issues, 115-122.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat).

2017 «Estimación del costo fiscal asociado a los principales gastos tributarios proyectados al año 2018». Informe Nro. 17-2017-Sunat/5A0000.

Surrey, Stanley.

1970 «Tax incentives as a device for implementing government policy: A comparison with direct government expenditures». En Harvard Law Review, Vol. 83, N° 4, pp. 705 – 738.

Tanzi, Vito y Zee, Howell.

2001 «La política tributaria en los países en desarrollo». En Temas de Economía, N° 27. Fondo Monetario Internacional: Washington, D.C.

Tokman, Marcelo; Rodríguez, Jorge y Marshall, Cristóbal.

2006 «Las excepciones tributarias como herramienta de política pública». En Estudios. CEP CHILE

Villela L., Lemgruber A. y Jorrat M.

2001a «Gastos Tributarios: La Reforma Pendiente». Disponible en:

[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luz\\_villela\\_gtlareformapendiente.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luz_villela_gtlareformapendiente.pdf).

2001b «Los presupuestos de gastos tributarios: Conceptos y desafíos de implementación». En Documento de Trabajo N° 131. Banco Interamericano de Desarrollo.

Wang, J.

2009 «The economic impact of special economic zones: evidence from Chinese municipalities». London: London School of Economics.