

Incentivos tributarios sumaron S/160.000 mls. en última década

Radiografía • El costo de los incentivos en el 2024 para la ciudadanía será 50% más alto que en el 2021. Exoneraciones de IGV para la industria en el Perú son de las más altas en América Latina.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (IPE)

El debate sobre la recesión en el Perú ha girado hacia la identificación de propuestas que permitan reactivar la economía. Entre ellas se encuentra un proyecto para una nueva Ley de Industrias, que incluye principalmente la creación de incentivos tributarios para sectores específicos. Pese a sus buenas intenciones, esta iniciativa omite que en el pasado ya se han implementado medidas de esta naturaleza sin éxito, generando efectos contraproducentes. La evidencia reciente muestra claros indicios de que la debilidad de la economía no se resolverá implementando una lista de incentivos tributarios. Si acaso necesarios, estos requieren formar parte de una estrategia comprehensiva, ampliamente debatida y consensuada, donde además se establezcan claramente los costos, plazos, responsables y las acciones a tomar en caso de que no se cumplan los objetivos. Y de todo ello carece este proyecto de ley.

-Incentivos costosos-
Los incentivos tributarios han sido utilizados como parte de políticas del Gobierno que buscan, por ejemplo, atraer inversiones, impulsar el empleo y promover sectores estratégicos. Sin embargo, este tipo de medidas no solo representa un costo fiscal importante, sino que también genera distorsiones en la economía, por lo que su uso debe justificarse rigurosamente para que su aplicación resulte en más beneficios que pérdidas. A la recaudación que deja de percibir el Estado como consecuencia de estos incentivos se le denomina gasto tributario.

En la última década, los gastos tributarios han significado un costo total de S/160.000 millones, representando en promedio 2,1% del PBI de cada año y un valor muy cercano a toda la recaudación tributaria del 2022. En particular, el monto incurrido en gasto tributario viene en aumento desde el 2021, cuando ascendió a poco menos de S/16.000 millones. Para el 2024, dicha cifra se habrá incrementado en 50%, alcanzando casi S/24.000 millones, según estima la Sunat. Casi la mitad de este monto corresponde a la exoneración del IGV en insumos y productos agrícolas, y a los incentivos aplicados en la Amazonía, entre ellos la exoneración del pago de IGV e ISC a la venta de combustibles y las tasas diferenciadas del Impuesto a la Renta.

El continuo aumento de los costos de aplicar estos incentivos tributarios pone en

cuestión si los recursos perdidos podrían aprovecharse mejor. Si el gasto tributario estimado para el 2024 fuera solo 10% menor, se tendrían S/2.385 millones adicionales para el presupuesto público. Con esta suma, se podría financiar, por ejemplo, la totalidad del presupuesto anual del programa Qali Warma.

-Evidencia-

Existen múltiples ejemplos que muestran la limitada efectividad de los beneficios tributarios como herramienta para promover el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Por el contrario, casos como el de la exoneración de impuestos a la venta de combustibles en regiones de la selva (Loreto, Madre de Dios y Ucayali) ilustran las distorsiones negativas que pueden ocasionar este tipo de incentivos. En Madre de Dios, el consumo por habitante de combustibles fue 7,4 veces mayor al promedio nacional durante el 2022. Este resultado atípico estaría asociado a los riesgos de que las exoneraciones de IGV e ISC sean aprovechadas indebidamente para dotar de insumos baratos a actividades que se desarrollan principalmente en esta zona del país como la minería y la tala ilegal.

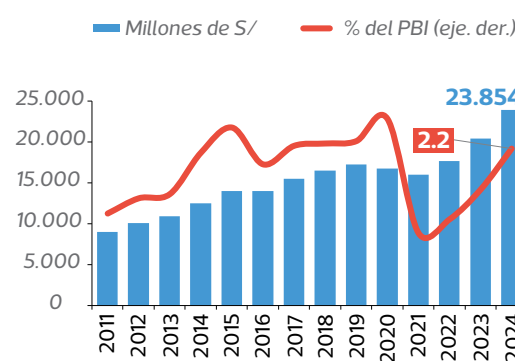
Otras medidas tributarias vinculadas a exoneraciones y tasas diferenciadas aplicadas en determinadas zonas geográficas tampoco ofrecen evidencia de resultados favorables. El último régimen vigente de incentivos en el territorio amazónico, por ejemplo, se encuentra operativo desde 1998 y pese a ello todavía se registran brechas como las de Loreto, donde el 40% de su población es pobre, siendo la sexta región de mayor pobreza a escala nacional. Asimismo, Javier Escobal y Carmen Armas, investigadores de Grade, encontraron que las exoneraciones en las zonas altoandinas –vigentes desde el 2010 al 2019– no tuvieron un impacto en la actividad económica o la reducción de la pobreza. Ello debido a la falta de inversiones complementarias críticas que incentiven la relocalización de empresas formales en estas localidades.

Por su parte, el caso de San Martín es un ejemplo de los potenciales beneficios de eliminar ineficientes incentivos tributarios a cambio de la transferencia de mayores recursos para ejecutar proyectos de inversión pública. Esta modificación se hizo vigente en el 2006, y a la fecha se han transferido

EN CIFRAS

Evolución del gasto tributario, 2011-2024*

(millones de S/; % del PBI)

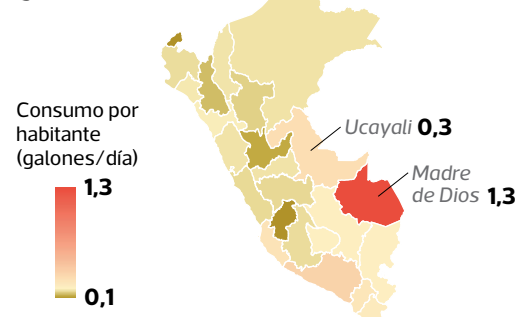


*Corresponde a la cuantificación de beneficios tributarios que gozan las actividades descontando el crédito fiscal y efecto cascada en las estimaciones relacionadas con la exoneración o inafectación de IGV.

Fuentes: MEF, BCRP.

Consumo por habitante de combustibles en estaciones de servicio y grifos por departamentos, 2022*

(galones/día)

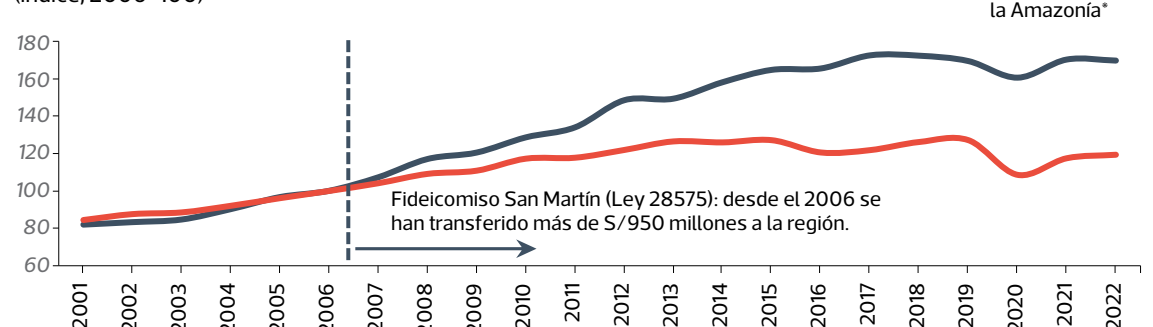


*Incluye ventas de gasolina, gasohol y diésel en distribuidores minoristas.

Fuentes: Osinergmin, INEI.

PBI por habitante en regiones seleccionadas, 2001-2022

(índice, 2006=100)



*Las regiones incluidas son Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Ucayali.

Fuentes: INEI, Estimaciones IPE, MEF.

El actual escenario fiscal indica que no es un buen momento para implementar mayores incentivos tributarios.

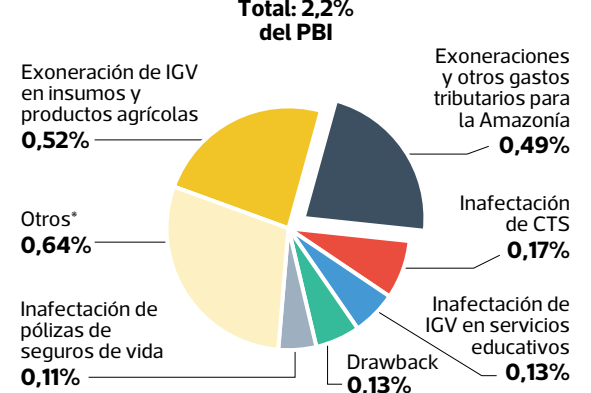
más de S/950 millones a la región a través de un fideicomiso, lo que fue acompañado por un incremento de sus ingresos por habitante a un ritmo anual de 3,4%, el triple del registrado en promedio por el resto de las regiones de la Amazonía (1,1%) durante este período.

-Contexto inoportuno-
El actual escenario fiscal indica que no es un buen momento para implementar mayores incentivos tributarios. Por un lado, los ingresos fiscales vienen reduciéndose en los últimos meses, acumulando una caída

EN CIFRAS

Estimación de gastos tributarios según tipo, 2024

(% del PBI)

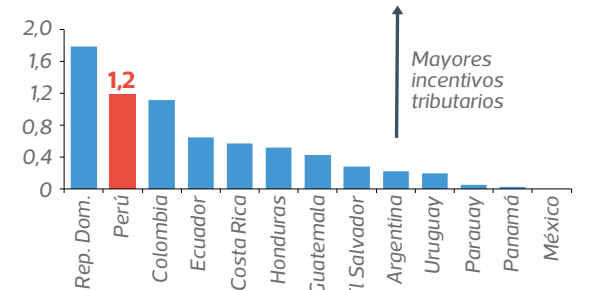


*Incluye inafectaciones de IGV a servicios de intermediación financiera, exoneraciones al transporte, inafectaciones a los juegos de azar, entre otros.

Fuente: BCRP.

Gasto tributario en IGV para industrias manufactureras en países seleccionados de América Latina, 2019*

(% del PBI)



*IGV: Impuesto General a las Ventas. A este impuesto indirecto se le conoce también en otros países como Impuesto al Valor Agregado (IVA). Fuente: BID (2023).

anual de 12%, en términos reales, entre enero y setiembre. Además, el Perú ya incurre en gastos tributarios de mayor magnitud que en otros países de la región. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el costo de la exoneración del IGV en las industrias manufactureras equivale a 1,2% del PBI peruano, una de las cifras más altas de América Latina. Todo ello, sumado a los altos niveles de evasión, han generado que la recaudación fiscal en el Perú sea significativamente menor que en otros países de la región. Así, mientras que los ingresos fiscales en el Perú

representan el 20% del PBI, dicha cifra asciende a 30% para el promedio de América Latina, según estima el Fondo Monetario Internacional.

Es indudable que aprovechar las diferentes potencialidades del país es tarea prioritaria para reactivar la economía y regresar a la senda de reducción de la pobreza. Sin embargo, es improbable que la implementación de una lista de incentivos tributarios permita un desarrollo de largo plazo de la industria, y no solo beneficios temporales para unos cuantos a expensas de un gasto tributario asumido por toda la ciudadanía.