

# Gasto Tributario y la Política Fiscal para un Desarrollo Social en la Región Selva

**Cielo Castillo Dextre**

Docente de la Facultad de Ciencias Contables, del Centro de Educación Continua, y de la Maestría de Contabilidad de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde 1938, con la firma del Convenio Peruano Colombiano, la región selva del Perú ha sido tratada con una política tributaria preferencial, la cual, hoy en día, es una de las zonas que cuenta con el mayor número de beneficios tributarios en el Perú.

Con la promulgación de la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía del Perú- Ley N°27037), emitida el 30 de diciembre de 1998, se identificaron alrededor de 350 distritos (Perueconomico.com 2013) en la zona oriente del Perú que se constituyeron en los beneficiarios de la ley. Dicha norma surgió con el propósito de “promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, estableciendo condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada” (Congreso de la República: 1998). Para esto, los beneficios otorgados por esta norma se orientaron a establecer un conjunto de medidas destinadas a agilizar las inversiones públicas como las siguientes: se priorizaron proyectos de integración vial, se asignaron partidas presupuestarias a proyectos especiales, entre otros, y, principalmente, se generaron incentivos tributarios en torno a un conjunto de actividades que tenían el interés de hacer más atractiva las inversiones privadas en las zonas elegidas. Estos últimos se asociaron principalmente a la reducción del Impuesto a la Renta de tercera categoría con tasas 5% o 10%, la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles (ISC), a bienes y servicios para ser consumidos en la región principalmente, entre otros.

Desde entonces, se han aplicado políticas tributarias preferenciales, las cuales lejos de incrementar el bienestar y desarrollo de las áreas beneficiarias y el de alcanzar un objetivo de crecimiento económico, crearon *exoneraciones populistas*, lo cual fue un obstáculo para el desarrollo en la región, por lo que

*El contrabando hormiga, el cual consiste en la práctica de contrabando interno de combustible que es adquirido en la selva a **precios reducidos** para ser vendido en los mercados de la **costa y la sierra**.*

se incrementó la evasión fiscal y el contrabando así como el crecimiento del comercio en sectores no productivos.

“Exoneraciones “populistas: Aquellas que son resultado de una decisión explícita de este tipo de políticas y que no tienen mayor justificación técnica. Estas pueden estar relacionadas con la existencia de presiones de lobbies privados y otros grupos de poder. Por ejemplo, las exoneraciones tributarias para la Amazonía” (Elmer Cuba 2006: 81).

## II. ANÁLISIS

### BENEFICIOS Y COSTOS

De acuerdo a la definición según la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, los gastos tributarios “son concesiones tributarias, o desviaciones respecto de un sistema tributario base, que los gobiernos utilizan para alcanzar determinados objetivos económicos y sociales. Pueden ser considerados como tales una variedad de instrumentos tributarios entre los que se puede mencionar a los créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasas, deducciones, diferimientos y devoluciones, entre otros. Sin embargo, es oportuno precisar que en la literatura y práctica internacional no existe consenso

sobre lo que debe considerarse como GASTO TRIBUTARIO” (SUNAT:4)

Con referencia a los diferentes objetivos que se espera en aplicación del gasto tributario son, principalmente, el de atraer inversión, desarrollo tecnológico, generación de empleo, desarrollo de industrias estratégicas para el Estado, desarrollo de regiones con bajos índices de bienestar, entre otros, a fin de colaborar con el crecimiento económico, en nuestro caso, de la Amazonía.

Mientras tanto, las consecuencias de la aplicación de los gastos tributarios en la Amazonía generan lo siguiente:

- El Estado debe dejar de percibir ingresos fiscales por la exención otorgada.
- Un mayor grado de complejidad a nivel de las normas tributarias, al tener estas que contemplar casos especiales relacionados a los gastos tributarios.
- Mayores costos de cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes con beneficios tributarios, debido a la necesidad de proporcionar mayor información a la Administración Tributaria para acreditar y cumplir con los requisitos necesarios para calificar como beneficiado.
- Mayores costos de control y fiscalización para la Administración Tributaria, pues esta tendrá que asignar recursos al desarrollo de nuevas herramientas que permitan la aplicación efectiva del control para evitar el uso indebido de beneficios no contemplados en las normas tributarias. También, hay que considerar el costo de oportunidad de asignar los recursos públicos, el tiempo asignado por el funcionario público en controlar agentes económicos sin ningún o escaso ingreso como recaudación tributaria; sin embargo, esto puede generar implicancias desde un punto de vista social y económico para la región.

Asimismo, por las ventajas que genera, para los beneficiarios, la aplicación de la Ley de la Amazonía, existe un potencial riesgo de evasión y elusión tributaria como son el uso indebido del beneficio de la exoneración del ISC a combustibles, creación de filiales aplicando indebidamente la exoneración del IGV de bienes y servicio, lo que provoca evasión en el IGV. También, estas favorecen la creación de figuras evasivas

*Si se **eliminaran** los **beneficios** tributarios en la Amazonía, el Estado obtendría **mayores ingresos**, los cuales podrán ser destinados a **inversión** en **infraestructura** en la **región**.*

como es el comercio de combustibles exonerados del IGV e ISC comercializados en zonas sin beneficios así como el “contrabando hormiga”, el cual consiste en la práctica de contrabando interno de combustible que es adquirido en la selva a precios reducidos para ser vendido en los mercados de la costa y la sierra.

## EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Es pertinente comentar el impacto que han tenido las exoneraciones tributarias en el ámbito internacional, donde hay muchos países que han fallado en atraer inversión extranjera a través de exoneraciones tributarias, como fueron los casos de Indonesia, Corea del Sur y Gran Bretaña, “lo que explica la reciente tendencia a eliminar y racionalizar las exoneraciones tributarias” (Apoyo Consultoría: 11).

Es necesario señalar que, en el país, dentro de los lineamiento de la política fiscal, se contempla la racionalización de “las exoneraciones tributarias y los tratamientos preferenciales existentes, buscando no solo la reducción de estos sino también evitar que proliferen o sean aprobados otros nuevos” (MEF: 20).

## PRINCIPALES BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Los incentivos tributarios en la Amazonía se encuentran conformados mayormente por exoneraciones al IGV, lo cual significa que si se eliminaran los beneficios tributarios en la Amazonía, el Estado obtendría mayores ingresos, los cuales podrán ser destinados a inversión en infraestructura en la región. En esa misma línea, se encuentra la propuesta por el economista Luis Alberto Arias:

“La sustitución de exoneraciones por inversiones en infraestructura consiste en sustituir las exoneraciones tributarias y beneficios tributarios, del IGV y del ISC existentes en la Amazonía, por inversiones en proyectos en los departamentos involucrados. Se trata de eliminar las exoneraciones tributarias que no han rendido los beneficios esperados, y que los recursos recaudados se utilicen en proyectos de inversión de competencia regional, para mejoras de infraestructura en dichos departamentos” (Arias: 25).

Es así que, de acuerdo con el Anexo N°1: Relación de los principales gastos tributarios - Proyección 2017, se puede apreciar que S/. 3,376 millones es el total de gastos tributarios destinados a la Amazonía, conformado por beneficios tributarios en estas categorías:

- IGV: Compuesto por exoneraciones y reintegro tributario
- Impuesto a la Renta 3era Categoría (IRPJ): Compuesto por tasas diferenciadas del 10%, 5% hasta 0% dependiendo de la ubicación dentro de la Amazonía y de la actividad llevada a cabo (Congreso de la República: 1999).

Asimismo, en el Informe N° 17-2016-SUNAT/5A0000 elaborado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, se puede apreciar que el total de gastos tributarios potenciales estimados para el año 2017 es de S/. 15,493 millones equivalente a 2.24% del PBI. En comparación del gasto tributario del año anterior, hay un incremento de S/. 1,488 millones publicado en el Marco Macroeconómico Multianual 2016- 2018(2016: 11) .

Estas cifras comentadas anteriormente nos muestran un alto costo para el sistema tributario. De otro modo, el Estado podría sacrificar recursos que hubiera percibido si las operaciones realizadas hubieran estado gravadas y sin reintegro tributario alguno. Es importante también mencionar los indicadores de desarrollo en la Amazonía donde, a través de los años, estos no han sido acordes con el Producto Bruto Interno (PBI) nacional, aparte de las otras variables que puedan haber influido en el resultado del PBI del departamento. Esta comparación visibiliza que, a pesar de los beneficios tributarios de la región de Amazonía, estos no se reflejan en su desarrollo económico (ver Anexo N° 2: PBI). Es importante señalar que el poco aumento de los índices económicos en la Amazonía obedece más al incremento de infraestructura tanto del Estado como del sector privado por el interés en el aprovechamiento de los recursos naturales, más que por algún beneficio tributario.

También, es esencial mencionar que la eliminación de los incentivos tributarios se encuentra en relación directa con la evasión y elusión tributaria originada por la existencia de los beneficios tributarios. El primero de ellos sería la desaparición del contrabando interno de combustible que genera distorsiones en la economía donde se registraba compras de combustibles a precios bajos en zonas beneficiadas con las exoneraciones y posterior venta a precios más elevados fuera de la zona beneficiada de manera ilegal. Otra consecuencia a considerar sería la desaparición de una de las causas de evasión y, por ende, delito tributario en lo que se refiere la proliferación de facturas falsas con el fin de gozar del derecho al reintegro tributario. Por último, la eliminación de las exoneraciones permitiría reducir los costos de control y de fiscalización de la Administración Tributaria, pues los recursos destinados a controlar la evasión producto de las exoneraciones devendrían en costos ineficientes en términos de recaudación tributaria. Por ello, se reducirían dichos costos así como de control, los cuales podrán ser reorientados a tareas más productivas.

Desde otra perspectiva, a través de la Ley N° 29230 - Ley que impulsa la inversión pública Regional y local con participación del sector privado, promulgada el 12 de mayo de 2008, se promueve la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los gobiernos regionales y/o locales. El beneficio directo de la empresa privada es que a través de la emisión de los Certificados de Inversión Pública Regional

***Eliminación de los incentivos tributarios se encuentra en relación directa con la evasión y elusión tributaria originada por la existencia de los beneficios tributarios.***

y Local - Tesoro Público, equivalente a la inversión realizada por esta en la ejecución de los proyectos de inversión, pueden pagar el Impuesto a la Renta y sus pagos a cuenta con los límites establecidos por dicha Ley. Dichos proyectos de inversión deberán ser de infraestructura y estar en armonía con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y/o local, entre otros requisitos (ver Anexo N° 3: Ranking de departamentos por monto de inversión en Obras por Impuestos - Amazonia - 2012 - 2017)

Como se puede apreciar la mencionada Ley N° 29230 - Obras por Impuestos (Congreso de la República: 2008) - tiene varias ventajas con incidencia directa como son la aceleración de obras públicas en beneficio de la región, la recuperación del 100% de la inversión por la empresa privada a través del pago de impuestos y el compromiso de responsabilidad social que tiene en las zonas de influencia, entre otros beneficios para el Estado como para la región. Es indispensable mencionar que este beneficio es para la aplicación tanto del sector público y del sector privado con el objetivo de que trabajen juntos para reducir la brecha de infraestructura existente en todo el país.

### III. CONCLUSIONES

Los incentivos tributarios creados para la Amazonía no han sido convenientes para mejorar el desarrollo en la región como se ha reflejado a través de los años; es decir, no han cumplido con los objetivos para los que fueron creados, lo cual genera altos costos por el conjunto de exoneraciones y otros beneficios tributarios donde no tienen relación directa con el desarrollo; por el contrario, han incrementado la evasión fiscal, el contrabando y el crecimiento del comercio de los sectores productivos no esperados.

Asimismo, los gastos tributarios por su definición, se manifiestan de manera negativa en la recaudación tributaria, cuyo costo asumido por el Estado no ha sido suficiente para lograr el desarrollo en la región amazónica.

Por último, en reemplazo de los gastos tributarios creados para la Amazonía, sería recomendable implementar más fluidez y dinamismo en proyectos de inversión para la región y gobiernos locales. Con la ejecución de estos proyectos y con la participación del sector privado, esto supondría una forma directa de beneficiar social y económicamente a la región de la Amazonía. Estos resultados serían tangibles, directos y bien enfocados.

ANEXOS

**ANEXO 1**  
**RELACIÓN DE LOS PRINCIPALES GATOS TRIBUTARIOS - PROYECCIÓN 2017**  
(en miles de soles)

TIPO DE GASTO	POTENCIAL 2017 (1)		CORTO PLAZO (2)	
	(Miles de soles)	% PBI	(Miles de soles)	% PBI
IGV - Reintegro Tributario (Devolución)	132,764	0.02	132,764	0.02
IGV - Crédito Fiscal Especial	35,678	0.01	35,678	0.01
IGV - exoneración (excluido sector agrícola)	2,001,527	0.29	536,884	0.08
IGV - importación destinadas a la amazonía	204,712	0.03	204,712	0.03
IGV en la venta de combustibles	98,001	0.01	98,001	0.01
ISC en la venta de combustibles	144,785	0.02	144,785	0.02
IRPJ - Tasas diferencias 10%	34,305	-	34,305	-
IRPJ - Tasas diferencias 5%	33,378	-	33,378	-
IRPJ - Tasas diferencias 0%	12,330	-	12,330	-
IGV - Superposición de Tasas diferenciadas (3)	658,260	0.10	164,565	0.02
IRPJ - Superposición de Tasas diferenciadas (4)	7,685	-	34,305	-
IRPJ - Superposición de Tasas diferenciadas (5)	5,639	-	33,378	-
IRPJ - Superposición de Tasas diferenciadas (6)	7,457	-	12,330	-
<b>TOTAL GASTOS TRIBUTARIOS - AMAZONIA</b>	<b>3,376,521</b>	<b>0.48</b>	<b>1,477,415</b>	<b>0.19</b>
<b>TOTAL GENERAL DE GASTOS TRIBUTARIOS 2017</b>	<b>15,493,430</b>	<b>2.24</b>	<b>11,281,333</b>	<b>1.63</b>

- (1) Corresponde a la cuantificación de los beneficios tributarios del que gozan los sectores beneficiados descontando el efecto del crédito fiscal y cascada en las estimaciones relacionadas con la exoneración o inefectación del IGV.  
 (2) El efecto de corto plazo considera la recaudación anual que se obtendría como eliminación del gasto tributario, pues la Administración Tributaria tendría que generar nuevos recursos para el control fiscal a efectos de recaudar el monto potencial.  
 (3) Superposición de exoneración de los productos agrícolas entre el Apéndice I de la Ley del IGV y la Ley de Amazonía.  
 (4) Superposición de Tasas diferenciadas entre 15% Sec. Agrop, 10% Ind. Prim Zona Frontera con la tasa 10% de la Amazonía.  
 (5) Superposición de Tasas diferenciadas entre 15% Sec. Agrop, 10% Ind. Prim Zona Frontera con la tasa 5% de la Amazonía.  
 (6) Superposición de Tasas diferenciadas entre 15% Sec. Agrop, 10% Ind. Prim Zona Frontera con la tasa 0% de la Amazonía.  
 Fuente: Informe N° 17-2016-SUNAT/5A0000 - Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico - SUNAT

Elaboración: Propia

**ANEXO 2**  
**PRODUCTO BRUTO INTERNO - AMAZONÍA**  
(en miles de nuevos soles)

AÑO	Loreto			Amazonas			San Martín			Ucayali			Madre de Dios			Total Nacional	
2011	7,608,889	1.87%		2,287,107	0.56%		4,245,537	1.05%		3,548,168	0.87%		2,454,999	0.60%		406,256,016	100.00%
2012	8,212,422	1.90%	↑	2,551,601	0.59%	↑	4,752,177	1.10%	↑	3,882,453	0.90%	↑	1,950,139	0.45%	↓	431,199,017	100.00%
2013	8,505,693	1.86%	↓	2,682,266	0.59%	=	4,828,116	1.06%	↓	3,947,464	0.86%	↓	2,240,082	0.49%	↑	456,434,784	100.00%
2014	8,776,654	1.88%	↑	2,824,396	0.60%	↑	5,174,598	1.11%	↑	3,956,186	0.85%	↓	1,922,589	0.41%	↓	467,180,690	100.00%
2015	8,482,599	1.76%	↓	2,797,856	0.58%	↓	5,499,754	1.14%	↑	4,180,194	0.87%	↑	2,379,908	0.49%	↑	482,369,679	100.00%
2016	7,932,339	1.58%	↓	2,800,893	0.56%	↓	5,609,641	1.12%	↓	4,186,885	0.84%	↓	2,726,380	0.54%	↑	501,097,616	100.00%

Nota:

- \* La información departamental corresponde al Valor Agregado Bruto a precios constantes. - La información del periodo 2011-2012 es preliminar y la correspondiente a los años 2013 al 2016 es estimada.  
 \* Los porcentajes están calculados en base al PBI Nacional en el año comparado con en el Departamento analizado

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática  
 Elaboración: Propia

**ANEXO 3**  
**RANKING DE DEPARTAMENTOS POR MONTO DE INVERSION EN OBRAS**  
**POR IMPUESTOS - AMAZONIA - 2012 - 2017<sup>1/</sup>**  
 (En millones de Soles)

N°	DEPARTAMENTO	Entidad Pública							TOTAL 2009-2017 <sup>1/</sup>
			2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>1/</sup>	
12	LORETO	GR LORETO	1.5	-	-	43.4	-	19.4	64.2
		MP MAYNAS	-	-	-	10.9	8.0	-	18.9
		MD Belén	8.9	-	-	-	-	-	8.9
		MP Ucayali	-	-	-	5.1	-	-	5.1
		MD VARGAS GUERRA	-	-	-	-	-	3.3	3.3
16	UCAYALI	MD YARINACOCHA	-	-	-	-	20.0	-	20.0
		GR Ucayali	-	-	-	-	-	63.5	63.5
		MD Campo Verde	-	-	-	-	-	3.6	3.6
18	MADRE DE DIOS	GR MADRE DE DIOS	-	-	-	-	-	-	0.0
19	AMAZONAS	GR AMAZONAS	-	-	-	-	-	-	0.0
23	SAN MARTÍN	GR SAN MARTIN	-	-	-	-	-	-	0.0

Fuente y Elaboración: Dirección de Inversiones Descentralizas - ProlInversión  
 1/ Al 31 de julio de 2017.

### Bibliografía

#### APOYO CONSULTORÍA

2003 Análisis de las Exoneraciones e Incentivos Tributarios y Propuesta de Estrategia para su Eliminación. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Lima 19 de junio.  
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Anali\\_incent\\_exoner\\_tribut.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Anali_incent_exoner_tribut.pdf)

#### ARIAS MINAYA, Luis Alberto

2011 Política tributaria para el 2011-2016. INDE Consultores. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, marzo.  
<http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/politicatributariadocumento.pdf>

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1998 Ley N° 27037. Ley de promoción de la inversión en la Amazonía. Lima, 30 diciembre.

1999 Decreto Supremo N° 103-99-EF. Aprueban el Reglamento de las Disposiciones Tributarias contenidas en la Ley de Promoción de la inversión en la Amazonía. Lima, 25 de junio.

2008 Ley N° 29230. Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. Lima, 12 de mayo.

#### CUBA, Elmer

2006 Los desafíos de la política fiscal 2006-2011. Desafíos de la política fiscal en el Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social.

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Desafios\\_politica\\_fiscal.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Desafios_politica_fiscal.pdf)

#### MEF - Ministerio de Economía y Finanzas

2016 Marco Macroeconómico Multianual 2017 - 2019 Revisado. Aprobado en sesión de consejo de ministros del 26 de agosto del 2016.  
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM\\_2017\\_2019\\_Revisado.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2017_2019_Revisado.pdf)

#### PERUECONOMICO.COM

2013 "Tablero Nacional: Altas exoneraciones". Edición 2013.  
<http://perueconomico.com/ediciones/77-2013-apr/articulos/1369-altas-exoneraciones>

#### SUNAT - Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

2011 Informe de Gastos Tributarios 2012. Gerencia de Estudios Tributarios. Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento. SUNAT.  
[http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes\\_publicaciones/gastos\\_tributarios/gastos\\_tributarios\\_2012.pdf](http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes_publicaciones/gastos_tributarios/gastos_tributarios_2012.pdf)

2016 Informe N° 17-2016-SUNAT/5A0000 - Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico. SUNAT.  
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/gastos\\_tributarios2017.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/gastos_tributarios2017.pdf)