



Proyecto de Ley N° 4839/2019-CR

GRUPO PARLAMENTARIO NUEVO PERU

"Año de lucha contra la corrupción e impunidad"  
Congresista **Marisa Glave**

Los Congresistas de la República que suscriben, **MARISA GLAVE REMY**, Richard Arce Cáceres, Manuel Dammert Ego Aguirre, Katia Gilvonio Condezo, Indira Huilca Flores, Edgar Ochoa Pezo, Oracio Pacori Mamani, Tania Pariona Tarqui, Alberto Quintanilla Chacón y Horacio Zeballos Patrón, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 37, 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú; presenta la siguiente propuesta legislativa

### PROYECTO DE LEY

#### **PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL INCISO 5 EN EL ARTÍCULO 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA Y ESTABLECE REQUERIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO Y RENOVACIÓN DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS**

##### **ARTÍCULO 1.- OBJETIVO DE LA LEY**

El objeto de la presente ley es establecer un marco de requerimientos para la aprobación de proyectos de ley que otorgan o renuevan exoneraciones, beneficios y/o incentivos tributarios, que permita cumplir la Norma VII del Código Tributario, y las características de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, como lo establece el Tribunal Constitucional en el Fundamento 12 de la sentencia expedida a razón del expediente N°10138-2005-PC/TC para evitar la aprobación de privilegios tributarios discrecionales o arbitrarios.

##### **ARTÍCULO 2.- INCORPORACIÓN DE INCISO 5 AL ARTÍCULO 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Incorpórese el inciso 5 al artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, en los términos siguientes:

5. Las proposiciones de ley que presenten el Presidente de la República y los Congresistas que proponen la creación o renovación de exoneraciones, beneficios y/o incentivos tributarios; deben contener, además de lo dispuesto en los incisos 1 y 2 del presente artículo, los siguientes requisitos:
  - a) Además de lo previsto en el artículo 75 de este reglamento, la Exposición de Motivos deberá contener: (1) el objetivo y alcances de la propuesta, (2) el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, (3) el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y (4) el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea y eficiente para el logro de los objetivos propuestos, en comparación a otros instrumentos de política fiscal. Estos

requisitos son de carácter concurrente. El cumplimiento de lo señalado constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.

- b) El beneficio económico sustentado, debe contener, de manera explícita, los indicadores de medición de dicho beneficio esperado y los sujetos beneficiarios de la misma.
- c) Las proposiciones de ley que planteen la renovación o prórroga de exoneraciones, beneficios y/o incentivos tributarios, requieren detallar en su exposición de motivos una evaluación exhaustiva, del cumplimiento de los indicadores del beneficio económico esperado y el alcance a los sujetos beneficiarios, que fueron identificados en la Ley.

En caso de incumplimiento de uno de estos requisitos la proposición de ley se archiva"

### ARTÍCULO 3.- MODIFICACION DEL PRIMER PARRAFO DEL ARTÍCULO 78 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Modifíquese el primer párrafo del artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República en los términos siguientes:

"Artículo 78.- No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso. **Esta salvedad no es aplicable para el caso de las proposiciones de ley que otorgan o renuevan exoneraciones, beneficios y/o incentivos tributarios.**"

Lima, 19 de agosto del 2019



MARISA GLAVE REMY  
Congresista de la República


INDIRA HUILCA FLORES  
DIRECTIVO PORTAVOZ  
GRUPO PARLAMENTARIO NUEVO PERÚ

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN  
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, ...04...de OCTUBRE...del 2019...

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 4839 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de  
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

  
-----  
GIOVANNI FORNO FLÓREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Justificación de la propuesta

Los beneficios tributarios son el conjunto de herramientas fiscales (exoneraciones, excepciones, deducciones entre otros) que reducen la carga tributaria de un grupo particular de personas o empresas, con el fin de generar un impacto positivo. Para el Estado peruano, el conjunto de beneficios tributarios representan un *gasto tributario*, el cual se entiende como los ingresos que potencialmente el Estado deja de percibir al otorgar este grupo de beneficios (SUNAT, 2018). Actualmente, se estima un gasto tributario potencial para el 2019 será de S/ 17 240 millones, equivalentes a 2.13% del PBI (Marco Macroeconómico Multianual, 2019).

Dado que un gasto tributario es una desviación del sistema tributario base, debe ser empleado para alcanzar determinados objetivos económicos y/o sociales, tangibles y posibles de evaluar (SUNAT, 2018). Estos objetivos van desde incentivar el ahorro, estimular el empleo, proteger la industria nacional, hasta promover el desarrollo regional o sectorial. Sin embargo, actualmente existen beneficios tributarios cuya legitimidad resulta cuestionable, ya que no muestran clara evidencia de un efecto positivo para la economía peruana y la sociedad (Ciudadanos al Día, 2019; Cuba & Jiménez, 2018; Apoyo Consultoría, 2003).

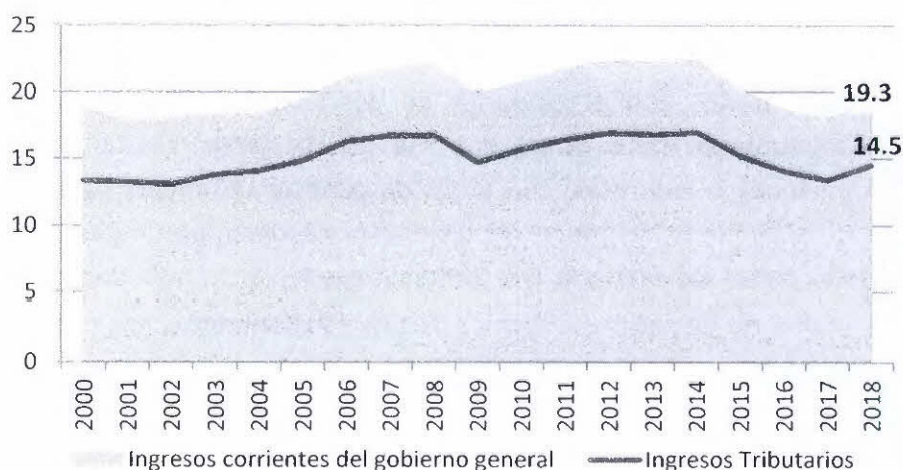
En contexto de disminución del crecimiento económico, el Perú requiere asegurar un sólido presupuesto público para hacer frente a la crisis económica internacional y avanzar en las metas de desarrollo trazadas al 2021 y al 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible). Los ingresos fiscales se encuentran en una posición de suma importancia tanto para el abastecimiento de los servicios públicos esenciales como para el desarrollo económico. Por ello, el Estado peruano debe avanzar en la ampliación y optimización del sistema tributario.

#### 1.1. La recaudación tributaria del gobierno general

El sistema tributario es la base de los ingresos y planificación del gasto público del gobierno general<sup>1</sup>. El 2018, los ingresos corrientes del gobierno general ascendieron a 19.3% del PBI, siendo 14.5% lo proveniente de los tributos recaudados por el gobierno (ver Cuadro N°1). Esta proporción se ha mantenido en los últimos dos décadas: desde el 2000 al 2018, en promedio, los ingresos tributarios representaron el 75% de los ingresos corrientes del gobierno general.

<sup>1</sup> Gobierno central, gobiernos regionales y municipalidades

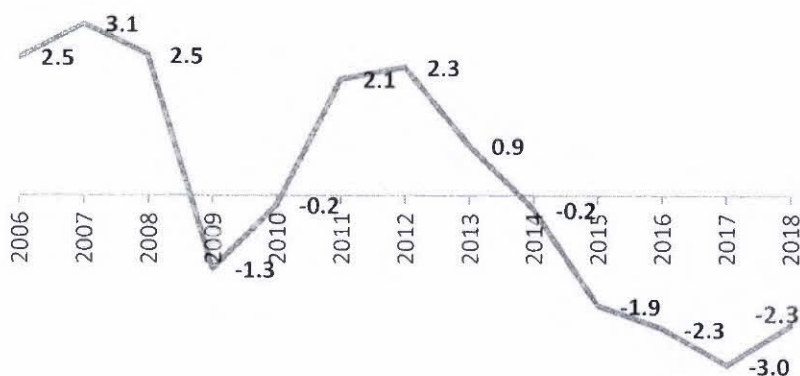
**Cuadro N°1: Ingresos Corrientes del Gobierno General 200-2018 (% del PBI)**



Fuente: Estadísticas BCRP

Los gastos no financieros representaron 20.2% del PBI que, considerando el 19.3% de los ingresos, generan un resultado económico negativo de -2.3% para el 2018 (ver Cuadro N°2). Desde el 2016, el resultado económico Después de la crisis del 2009, no se había observado un resultado negativo en los últimos doce años, lo cual evidencia la necesidad de incrementar los ingresos corrientes del gobierno general.

**Cuadro N° 2: Resultado Económico (% del PBI)<sup>2</sup>**



Fuente: Estadísticas BCRP

<sup>2</sup> Ingresos corrientes menos gastos no financieros del gobierno general

La recaudación tributaria muestra una tendencia regresiva. Los ingresos tributarios del gobierno general representan un 14.5% del PBI y están compuestos por el Impuesto a la Renta (IR), Impuesto a las Importaciones, Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y otros. Al 2018, la recaudación tributaria proviene principalmente del IGV (8.2% del PBI), seguido del Impuesto a la Renta (5.6%). A la vez, se observa una Devolución de Impuestos de -2.2% del PBI.

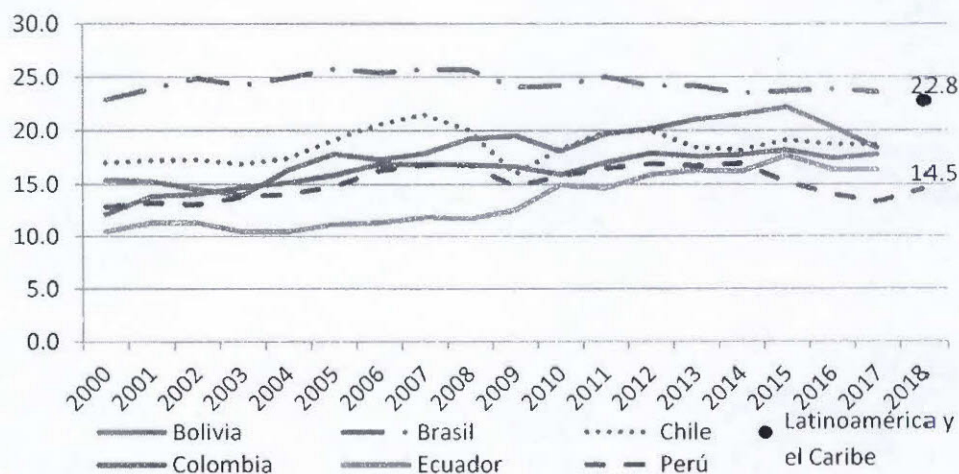
**Cuadro N°3: Ingresos del Gobierno General (% del PBI)**

	2016	2017	2018	2019-I trim	2019-II trim
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>14</b>	<b>13.4</b>	<b>14.5</b>	<b>16.2</b>	<b>16</b>
1. Impuesto a la renta	5.7	5.3	5.6	6.9	6.8
2. Impuestos a las importaciones	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
3. Impuesto general a las ventas	8	7.8	8.2	9	8
4. Impuesto selectivo al consumo	0.9	0.9	0.9	1.1	1.1
5. Otros	1.3	1.2	1.4	0.8	2
6. Devolución de impuestos	-2.5	-2.5	-2.2	-2.4	-2.3
<b>Ingresos no tributarios</b>	<b>4.6</b>	<b>4.8</b>	<b>4.8</b>	<b>5.5</b>	<b>5.8</b>
<b>Total</b>	<b>18.7</b>	<b>18.1</b>	<b>19.3</b>	<b>21.7</b>	<b>21.8</b>

Fuente: BCRP. Indicadores Económicos II Trimestre 2019.

La recaudación tributaria en el Perú es una de las más bajas de América Latina. En el 2018, representó el 14.5% del PBI, muy por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe (22.8%). Esta baja recaudación se explica en gran medida por las prácticas de evasión de impuestos y por los beneficios tributarios, un trato especial que exonera el pago de impuestos a determinadas personas y empresas.

**Cuadro N°4: Ingresos Tributarios del gobierno general 2000 – 2018 (% del PBI)**



Fuente: CEPAL. Elaboración propia

Actualmente, perdemos 66 mil millones de soles por prácticas de evasión de impuestos y S/ 17 240 millones de soles al 2019 por los beneficios tributarios, equivalente al 2.13% del PBI, según el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023.

Según el MEF, en el 2018 se han observado algunos resultados positivos en cuanto al déficit fiscal, lo cual demuestra que la eliminación de beneficios tributarios trae consigo beneficios positivos para el fisco y economía del país. El 2018 tuvimos una mejora en la posición fiscal, al pasar de un déficit de 3,0% del PBI en 2017 (el más alto de los últimos 17 años) a 2,3% del PBI en 2018, menor al de la regla establecida de 3,5%. Dicho resultado fue posible debido a una sólida recuperación de los ingresos, en un contexto de implementación de medidas tributarias dirigidas a combatir la evasión y elusión de impuestos, sustitución de beneficios tributarios en la Amazonía y adecuación de escalas del ISC a externalidades negativas.

### 1.2. Los gastos tributarios en el Perú

Una exoneración o inafectación al pago de un determinado tributo implica un gasto tributario: un monto determinado que el Estado sacrifica y deja de recibir para alcanzar un objetivo en particular. Con la aplicación de una exoneración, inafectación o incentivo tributario el Estado está haciendo un gasto para alcanzar un resultado específico. En Estados Unidos se incorporó por primera vez un presupuesto de "gasto tributario" en el presupuesto general del país. Específicamente, por primera vez, Stanley Surrey lo incorporó en el presupuesto de Estados Unidos en 1967, con el fin de enfatizar que este gasto es semejante a cualquier programa de gasto del Estado (Cuba & Jiménez, 2018).

Para calcular la proyección del gasto tributario anual, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) define al gasto tributario como "los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar incentivos y beneficios tributarios que reducen la carga tributaria de un grupo particular de contribuyentes"<sup>3</sup>. Los informes anuales contabilizan los gastos tributarios con el fin de conocer cuantitativamente el presupuesto que el Estado podría utilizar para financiar actividades alternativas.

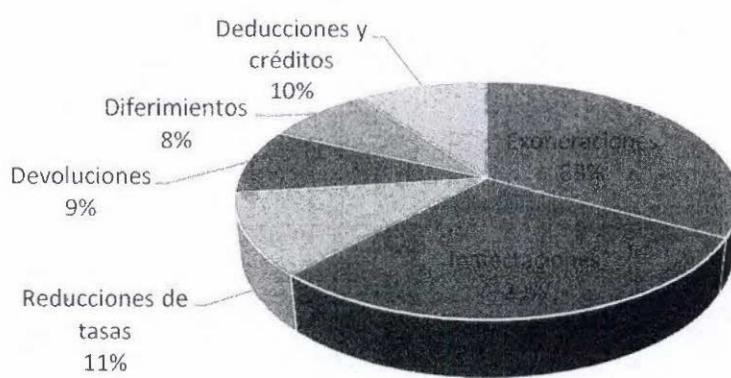
De otro lado, la exoneración o inafectación tributaria también es entendida como un tratamiento privilegiado que el Estado le da a un grupo determinado de personas y/o actividades productivas y comerciales para que alcanzar una finalidad o resultado específico. Es un tratamiento privilegiado porque a este grupo de personas o empresas no se le aplica el tratamiento tributario regular o normal que se aplican a todas las personas y empresas del Perú. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2002) los gastos

<sup>3</sup> INFORME N° 33-2018-SUNAT/1V3000 elaborado por la SUNAT. Disponible en:  
<http://beneficiotributarios.pe/wp-content/uploads/2019/02/Gastos-Tributarios-2019.pdf>

tributarios son "todo tipo de tratamiento preferencial y diferenciado que representa una desviación del sistema tributario base".

Actualmente, el costo total de los beneficios tributarios en el Perú, calculado por la SUNAT, ha alcanzado niveles considerables, representando una enorme pérdida de recursos para el fisco. Se estima que para el 2019, el costo total de los beneficios tributarios ascenderá potencialmente a S/ 17 240 millones, equivalente a 2.13% del PBI.

**Cuadro N° 5: Estructura del gasto tributario potencial 2019 (%)**



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023

Del total del gasto tributario, la mayor parte está clasificado como exoneraciones (33%), inafectaciones (29%) y reducciones de tasas (11%). Seguido de ellos, están las devoluciones (9%), diferimientos (8%), deducciones y créditos (10%). La mayor parte del gasto tributario está concentrado en los beneficios dirigidos a bienes y servicios de aplicación general<sup>4</sup> (32.1%), sector agropecuario (32%), intermediación financiera (13.8%) y educación (10.2%). En cuanto a las exoneraciones, el MEF estima que para el 2020 estas se concentraran en el sector agrícola; mientras que las inafectaciones en el sector educación. De manera similar, el MEF prevé que el gasto de devoluciones por el beneficio de restitución arancelaria (drawback) crezca y la tasa del impuesto a la renta de personas jurídicas se reduzca a 15%.

<sup>4</sup> Incluye beneficios a la Amazonía, drawback, recuperación anticipada de IGV, exoneración al Impuesto a la Renta a organizaciones sin fines de lucro, CTS, otros.

**Cuadro N° 6: Gasto Tributario potencial según sectores 2018 - 2019**

	Millones de S/.		% del PBI	
	2018	2019	2018	2019
Aplicación General	6070	5897	0.81	0.73
Agropecuario	4380	5062	0.58	0.63
Intermediación Financiera	2054	2102	0.27	0.26
Educación	1925	2244	0.26	0.28
Transporte	436	411	0.06	0.05
Otros servicios	446	498	0.06	0.06
Resto de sectores (1)	1186	1027	0.16	0.13

(1) Hidrocarburos, manufactura, salud, MYPE, construcción, cultura y deporte, minería, agropecuario y manufactura, y comercio. Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023

### 1.3. Racionalización y debida justificación de los gastos tributarios

Los gastos tributarios no necesariamente son las herramientas más eficientes para el logro de objetivos económicos y sociales que persigue el Estado. De acuerdo a las evaluaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, los gastos tributarios a diferencia de un programa de gasto: i) implican costos difíciles de medir o menos visibles que aumentan la carga tributaria del resto de la sociedad; ii) no pueden ser fácilmente presupuestados o delimitados; y iii) no aseguran que los tributos dejados de percibir hayan sido destinados efectivamente a los fines previstos (MEF, Marco Macroeconómico Multianual, 2019, págs. 81-82).

A la par de este problema, los gastos tributarios suelen perpetuarse en el presupuesto del gobierno sin tener un análisis costo-beneficio que evalúe el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados. Por ejemplo, en 2019 continuaron vigentes 16 de los 19 gastos tributarios que vencían en 2018. Si estos beneficios no se mantuvieran vigentes en 2020, la recaudación tributaria de dicho año se incrementaría en S/ 5 648 millones (0,68% del PBI).

Por ello, todo beneficio tributario otorgado o por renovar merece ser evaluado exhaustivamente y a la vez estar justificado por un efecto positivo neto para la sociedad, cuyos resultados sean medibles y persigan los objetivos del Estado. En esta línea, el Código Tributario estipula reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios en su Norma VII.

"Año de lucha contra la corrupción e impunidad"

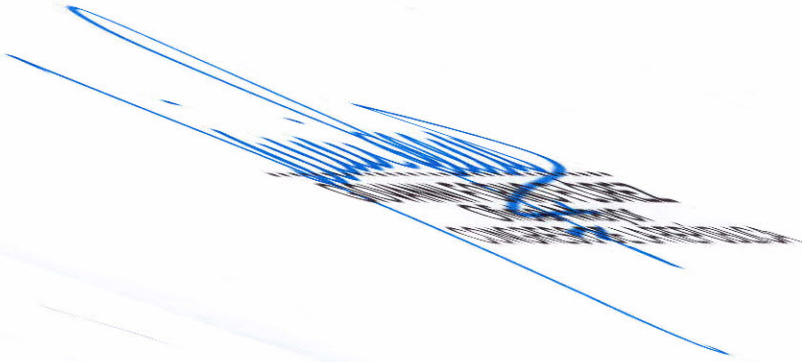
Congresista Marisa Glave

**"NORMA VII: REGLAS GENERALES PARA LA DACIÓN DE EXONERACIONES, INCENTIVOS O BENEFICIOS TRIBUTARIOS"**

*La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán a las siguientes reglas:*

- a) *Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente.*  
*El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.*
- b) *Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.*
- c) *El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.*  
*Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.*
- d) *Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.*
- e) *Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma.*
- f) *Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, de conformidad con el artículo 79º de la Constitución Política del Perú.*
- g) *Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.*  
*Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.*  
*La Ley o norma con rango de Ley que aprueba la prórroga deberá expedirse antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. No hay prórroga tácita.*
- h) *La ley podrá establecer plazos distintos de vigencia respecto a los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el artículo 19º de la Ley del Impuesto a la Renta, pudiendo ser prorrogado por más de una vez"*

En el Perú, se discutía sobre una reforma para la administración de los gastos tributarios desde el 2001. Uno de los trabajos más relevantes en ese proceso fue el de Apoyo Consultoría (2003), quien a encargo del Ministerio de Economía y Finanzas, realizó un



	D. Tasa 0%	1
	E. Crédito contra el impuesto	1
Impuesto a las Transacciones Financieras	A. Exoneraciones	25
	B. Inafectaciones	2
TOTAL :		378

Fuente: SUNAT

En el 2005, el Tribunal Constitucional emitió su opinión respecto a las exoneraciones o beneficios tributarios en el Expediente 10138-2005-PC/TC. Señaló que: "Los beneficios tributarios responden a objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, las cuales, normalmente están obligadas a tributar; también lo es que el acto por el cual se otorga un beneficio tributario no es ni puede ser enteramente discrecional, ya que podría devenir en arbitrario. Es imperativo entonces que un acto de este tipo se realice no sólo con observancia de los demás principios constitucionales tributarios, sino también que debe revestir las características de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Lo contrario podría llevar a supuestos de desigualdad injustificada, cuando no de discriminación, lo cual, de acuerdo con nuestra Constitución (artículo 2, inciso 2) está proscrito (cfrs. STC 0042-2004-AI/TC, fundamento 14)".

Frente a este escenario, el MEF ha planteado en sus perspectivas al 2020-2023 que "continuará con las estrategias para limitar la creación de nuevos beneficios tributarios y racionalizar aquellos existentes, para lo cual se evaluará su eliminación o sustitución por asignaciones directas de recursos" (MMM 2020-2023, pág. 12). De manera similar, en línea al Marco Macrofiscal vigente el MEF espera plantear una trayectoria con menor déficit fiscal apoyándose en la racionalización de los beneficios tributarios.

#### 1.4. Proceso normativo del otorgamiento de un beneficio tributario en el Perú

La Constitución Política del Perú establece lineamientos generales para la dación y exoneración de impuestos. En el artículo 74 se brinda facultad de potestad tributaria al Estado a través de leyes o decretos legislativos exclusivamente:

**"Artículo 74°.-** Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter

*confiscatorio. Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo"*

Por otro lado, el artículo 79 condiciona la dación de leyes de índole tributaria en el caso de beneficios o exoneraciones a la entrega de un informe previo del Ministerio de economía y finanzas. En el caso de tratamientos tributarios especiales por regiones del país, estas requieren de ley expresa aprobada por dos tercios de los congresistas:

*"Artículo 79°.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país."*

En 2012, a través del decreto legislativo 1121 se modificó el Código Tributario del Perú para incorporar la Norma VII que establece reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios. Esta norma eleva los estándares para la presentación de beneficios tributarios y establece un plazo máximo de 3 años de vigencia, que puede prorrogarse con aprobación del poder legislativo. A pesar de ello, desde su entrada en vigencia los beneficios tributarios propuestos y prorrogados han entrado al debate sin contar con los requisitos establecidos en la norma en mención. Una de las principales causas de esta situación es la extrema reserva que tiene la SUNAT para otorgar información respecto a quienes son los beneficiados por estas medidas y los montos que recibieron del Estado como gasto tributario, lo cual no permite realizar análisis con datos desagregados sobre la eficiencia de los beneficios otorgados.

El International Budget Partnership y Ciudadanos al Día proponen cinco criterios para un buen sistema impositivo que permita evaluar los gastos fiscales: **transparencia, rendición de cuentas, equidad, eficiencia y adecuación.**

- **Transparencia:** Este criterio es propuesto como el primer paso para la evaluación de gastos fiscales. Para ello debería ser público cuánto gasta el Estado por cada beneficio y quienes se benefician con ellos (la cantidad de contribuyentes que califican para un gasto fiscal, el nivel de ingresos de los beneficiarios, la magnitud

de la reducción fiscal, la distribución geográfica de los beneficiarios, las disposiciones ofrecidas a los beneficiarios y las identidades de los mismos).

- **Rendición de cuentas:** Se establece que los gastos fiscales deben asignarse de manera que se promueva la rendición de cuentas, con objetivos claros y evaluación periódica. Para ello, la ley debe facilitar la recopilación de datos que permita evaluar su efectividad.
- **Equidad:** Se debe incluir una evaluación de quienes se benefician, si es que se otorga beneficios desproporcionados a los pobres o a los ricos y si se está haciendo al sistema tributario más o menos equitativo. Para ello se requiere información de los beneficiados por cada gasto tributario desglosado por ingresos, sector, región, entre otros. Además datos de incidencia que estimen el impacto de un gasto fiscal en los contribuyentes en varios niveles de ingresos.
- **Eficiencia:** Con este criterio se propone evaluar si es que los gastos tributarios están cumpliendo con sus objetivos previstos, si un gasto tributario duplica otros programas gubernamentales y si existen medios más eficientes o más transparentes para lograrlo. Para ello se requiere de los costos de los gastos tributarios en años anteriores y proyecciones a futuro e información de programas "dentro del presupuesto" que ya tienen objetivos similares al gasto tributario.
- **Adecuación:** Finalmente, este criterio evalúa la pertinencia del gasto tributario en función a la situación de recaudación y las exigencias de presupuesto que tenga el Estado. Para ello se requiere de información sobre la condición fiscal general del gobierno, si existe algún déficit presupuestario y las demandas en competencia sobre el presupuesto.

El Fondo Monetario Internacional, en una investigación sobre gastos tributarios en países de bajos ingresos (2015), afirma que "un dólar de ingresos fiscales tiene un valor social más alto que un dólar de ingresos privados, porque es el mayor valor del gasto público el que financia lo que justifica la transferencia de recursos del sector público al privado a través de impuestos distorsionadores. Para comparar cambios en los ingresos privados y en los públicos, estos últimos tienen que ser ponderados por el costo marginal de los fondos públicos que es mayor a la unidad" (FMI, 2015). Dado que los recursos del Estado son escasos, invertir una unidad monetaria más en determinado sector es más costoso que hacerlo con dinero privado.

Por lo anterior, es necesario evaluar constantemente en qué se está invirtiendo el dinero del Estado incluyendo la inversión que hace con los gastos tributarios. En el caso del gasto público, la Constitución vigente, en su artículo 78, establece que anualmente el Congreso de la República debe evaluar y aprobar la propuesta de presupuesto público que venga del Ejecutivo en un determinado mes y con plazos claros. Además la Ley 27806, "Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública", establece que todos los organismos del gobierno deben publicar en sus respectivos portales el detalle de sus presupuestos, gastos y la ejecución de los mismos. El título IV: "Transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas" incluye artículos en los que se detalla los mecanismos de publicación y la metodología correspondiente en cada caso.

Respecto a los gastos tributarios, investigadores de la Universidad de Melbourne sostienen que informar sobre los gastos tributarios puede cumplir dos funciones importantes: "1. Expone todas las formas de gasto gubernamental, tanto el gasto directo como el gasto tributario, al mismo nivel de control en el proceso presupuestario. Lo que permite que la legislatura tome decisiones informadas y facilita la comprensión y la defensa del público, 2. Mejora la gestión fiscal del gobierno. Si los gastos tributarios importantes no se identifican e informan adecuadamente, el Tesoro puede sobreestimar los ingresos en el presupuesto. Esto lleva a un presupuesto impreciso y puede significar que el gobierno tiene que hacer recortes de gastos cuando se ejecuta el presupuesto" (Burton & Stewart, 2011).

Siguiendo con lo expuesto en el párrafo anterior, el artículo 27 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública exige que conjuntamente a la presentación de la Ley de Presupuesto "el Poder Ejecutivo remitirá al Congreso un estimado del efecto que tendrá el destino del Gasto Tributario, por regiones, sectores económicos y sociales, según su naturaleza.". Sin embargo, esto no se cumple. El Ejecutivo presenta junto al Marco Macroeconómico Multianual un listado de los gastos fiscales clasificados solo por sector, sin desglosar qué regiones se ven más beneficiadas ni mucho menos qué sectores económicos y sociales.

Alegando reserva tributaria, hasta 2018, la SUNAT se ha negado a entregar información desagregada que permita evaluar adecuadamente los gastos fiscales, incluso cuando quienes exigen la información son miembros del poder Legislativo quienes cuentan con facultad fiscalizadora según el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Respecto a la reserva tributaria a la que se hace referencia, el artículo 85 del Código Tributario establece que la cuantía y la fuente de las rentas, los gastos, la base imponible o cualesquiera otros datos relativos a ellos, cuando estén contenidos en las declaraciones e informaciones que obtenga por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros tienen carácter de información reservada y solo podrán ser usadas por la Administración Tributaria para sus fines propios. Sin embargo, se debe diferenciar la base imponible y las rentas que generan las personas naturales y jurídicas del dinero que el Estado invierte a través de los gastos fiscales. Estos gastos son dinero público que requiere de un ejercicio de transparencia, si la persona natural y jurídica accede al beneficio

tributario que genera gasto fiscal al Estado, esta inversión es de carácter pública y debe ser supervisado por los distintos poderes del Estado y la ciudadanía a fin de poder evaluar su pertinencia y el cumplimiento de objetivos propuestos, de la misma manera que se hace con el gasto público.

Siguiendo con la literatura internacional respecto a transparencia en la asignación de los recursos del Estado, este proyecto de ley propone que se asegure el ejercicio de transparencia en los gastos del Estado en el caso de los gastos tributarios, ya que estos también son recursos públicos que se dejan de percibir. Para ello, el organismo encargado de la administración tributaria, la SUNAT, debe publicar anualmente el listado de los beneficiados por los gastos fiscales y el monto que el Estado dejó de percibir en cada caso. Esto permitirá que se realice una fiscalización constante de los beneficios tributarios vigentes haciendo cada vez más eficiente la asignación del gasto público.

### **1.5. Panorama de los gastos tributarios en América Latina y nivel internacional**

Un aspecto importante a considerar sobre los beneficios tributarios, en el Perú y en otros países en vías de desarrollo, es la existencia de un creciente consenso sobre la necesidad de una mejor gobernanza, que lleve a una adecuada regulación y manejo de los mismos, construyendo un balance entre el costo y beneficios que representan para estado y sociedad. Según el International Budget Partnership, los gastos tributarios en América Latina reducen los ingresos públicos entre 10% y 20%, y no se realiza una evaluación adecuada de su impacto (De Renzio, 2019).

En años recientes, diversas agencias multilaterales han reiterado en sus recomendaciones de política fiscal al nivel global, regional; así como específicamente para el Perú; la revisión y racionalización de beneficios tributarios, con la finalidad de construir sistemas tributarios más eficientes, transparentes y equitativos. Para el caso del Perú, la gobernanza sobre los beneficios tributarios es el mecanismo a través del cual captar recursos que son urgentemente requeridos para atender demandas prioritarias tales como salud, educación, inversión social o infraestructura productiva y social.

Sobre los beneficios tributarios existe el reto de establecer mecanismos de evaluación adecuada de su impacto; que de forma efectiva y neutral permitan evaluar y contrastar los resultados de un beneficio tributario, constatando sus beneficios con los gastos que genera. Si bien se están dando avances en la medición del costo de los beneficios tributarios en el Perú; aún hay un largo camino por recorrer.

El Fondo Monetario Internacional viene promoviendo una serie de metodologías y medidas de política para un mejor análisis de los beneficios tributarios, como los

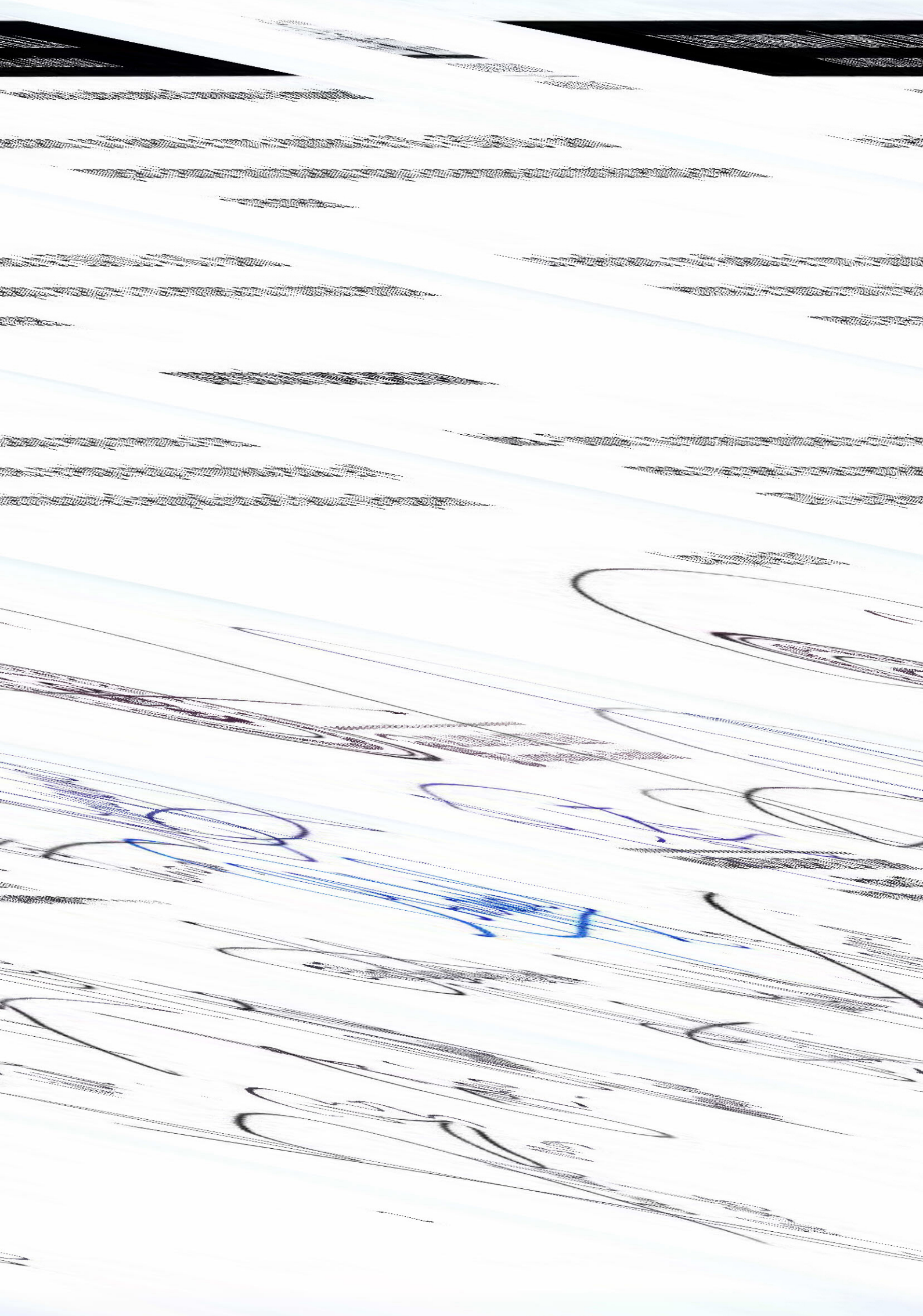
incentivos a la inversión. Entre dichas medidas se incluye la adecuada estimación del gasto tributario generado, la obligatoriedad de su ratificación por el poder legislativo; así como revisiones periódicas de su impacto. Asimismo, el FMI recomienda proporcionar información detallada sobre los sectores y sujetos que son los mayores beneficiarios. Asimismo, el FMI ha recomendado para el Perú la racionalización de los beneficios tributarios para elevar la recaudación y garantizar el financiamiento de los programas sociales.

En el marco del proceso de postulación del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD, el mensaje ha sido similar. En particular, la OCDE recomienda evaluar el impacto de los beneficios tributarios como parte de una reforma que eleve la recaudación.

Las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, plantean una aproximación realista, sin exagerar el poder de los beneficios para atraer inversiones, dado que la dimensión tributaria sería menos importante de lo que se asume en las decisiones de inversión. Se reconoce que para los países en vías de desarrollo, siempre hay la tentación de otorgar beneficios tributarios como una salida rápida y fácil para atraer inversiones, en lugar de asumir reformas de fondo. Al adoptarse un beneficio tributario debería considerarse no sólo el costo fiscal directo, sino también los costos de distorsión de la economía, los costos de puesta en práctica y cumplimiento del beneficio tributario; y, finalmente, los costos asociados a la corrupción y a la falta de transparencia.

Un reciente estudio desarrollado por la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe – CEPAL y Oxfam sobre los beneficios tributarios a las empresas en Latinoamérica, ha cuestionado su efectividad para aumentar inversión privada. La CEPAL y Oxfam refieren diversas investigaciones que indican que la preferencia por los beneficios tributarios se explica por el poco costo relativo de renunciar a ingresos fiscales aún inexistentes; la facilidad para su establecimiento en comparación a otras herramientas fiscales; o al poder convertirse en mecanismos para favorecer a determinados sectores sin mayor fiscalización.

Al nivel nacional, hay un reconocimiento entre los entes rectores en el campo fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas y la SUNAT) sobre los problemas existentes en el manejo de los beneficios tributarios; incluyendo la perpetuación de los sin una evaluación de su impacto. Asimismo, existen dificultades para determinar y delimitar su extensión, como para su monitoreo y fiscalización, y, a la vez, dificultades para verificar si los recursos dejados de percibir por el fisco son efectivamente destinados a los fines establecidos formalmente.



- Incluir una fecha de término de los regímenes preferenciales en la legislación y exigir que se realicen las evaluaciones pertinentes para decidir su continuación, reforma o eliminación.
- Centralizar la concesión y la administración de todos los incentivos tributarios nacionales en un ente rector (Ministerio de Finanzas).
- Publicar la legislación completa y actualizada sobre beneficios tributarios (leyes, decretos, reglamentos, instrucciones administrativas, etc.) y un listado con todos los incentivos tributarios vigentes.
- Evaluar de manera periódica los costos y la efectividad de los tratamientos tributarios preferenciales.
- Evaluar la eficiencia relativa a otros instrumentos, dado que los incentivos no son el único medio para alcanzar los objetivos de política.
- Incluir los informes de gastos tributarios en la discusión del presupuesto de cada año.
- Realizar las evaluaciones costo-beneficio desde las Administraciones Tributarias o los Ministerios de Hacienda.
- Supervisar a las empresas beneficiadas, incluyendo la información necesaria para realizar estas evaluaciones.
- Propiciar una mayor participación ciudadana y una mayor coordinación entre las distintas instituciones de gobierno involucradas.
- Avanzar hacia una mayor cooperación y coordinación internacional, para la adopción de pactos sobre buenas prácticas en el uso de los beneficios tributarios y evitar la competencia fiscal nociva entre países.
- Propulsar los esfuerzos de la comunidad internacional, principalmente a través de la Acción 5 del Plan BEPS ("Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia").

En el caso del Perú, si bien algunas de las recomendaciones establecidas en la Norma VII del Código Tributario, estamos aún lejos de haber alcanzado estándares aceptables en el manejo efectivo de los beneficios tributarios. Excesivas omisiones y vacíos en el otorgamiento de beneficios tributarios, debilitan al sistema tributario. La carencia de un adecuado marco de análisis de impacto de los beneficios tributarios es un problema central en su implementación, lo que se refleja en costos ocultos, impactos negativos colaterales, o la apropiación indebida de los beneficios.

El establecimiento de un sistema de análisis, monitoreo y evaluación de los beneficios debería incluir los siguientes elementos:

- Establecer como paso previo obligatorio para el establecimiento de un beneficio tributario una valoración integral de su impacto, con un extensivo análisis costo-beneficio.

- Asimismo, es necesaria la realización de evaluaciones periódicas de los resultados del beneficio tributario, una vez establecido.
- Para la renovación de un beneficio tributario, exigirse un estudio de revisión y evaluación integral, verificando en qué grado se han cumplido los objetivos fijados en su establecimiento.
- El análisis y evaluación de los beneficios tributarios debe ser conducido por entidades del estado, o en su defecto por organismos multilaterales de la cooperación internacional, a petición directa del Estado Peruano.
- El análisis de los beneficios tributarios debe tener carácter integral y multidimensional, incorporando las dimensiones económica, legal, social, ambiental, de género, entre otras.
- El análisis de costos asociados con los beneficios tributarios debe ser extensivo, incluyendo el costo fiscal, los costos de asignación de recursos; costos de puesta en práctica y cumplimiento; costos de administración y fiscalización; así como los costos asociados a la corrupción y falta de transparencia.
- La evaluación de beneficios tributarios debe incluir el análisis comparativo con mecanismos fiscales alternativos: subsidios y transferencias directas a beneficiarios, programas públicos focalizados, fideicomisos y fondos concursales, inversión pública directa.

## 2. Efectos de la norma en la legislación nacional

El presente proyecto de ley incluye modificaciones al Reglamento del Congreso de la República:

Norma Actual	Norma Modificado
<p><b>Requisitos especiales</b></p> <p><b>Artículo 76.</b> La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:</p> <p>1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en</p>	<p><b>Requisitos especiales</b></p> <p><b>Artículo 76.</b> La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:</p> <p>1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en</p>

materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: (...)

3. Las proposiciones de ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañadas por las firmas de por lo menos 0.3% de la población (...).

4. Las proposiciones de ley que presenten el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura (...).

materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: (...)

3. Las proposiciones de ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañadas por las firmas de por lo menos 0.3% de la población (...).

4. Las proposiciones de ley que presenten el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura (...).

**5. Las proposiciones de ley que presenten el Presidente de la República y los Congresistas que proponen la creación o renovación de exoneraciones, beneficios y/o incentivos tributarios; deben contener, además de lo dispuesto en los incisos 1 y 2 del presente artículo, los siguientes requisitos:**

**a) Además de lo previsto en el artículo 75 de este reglamento, la Exposición de Motivos deberá contener:**  
**(1) el objetivo y alcances de la propuesta,**  
**(2) el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional,**  
**(3) el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y (4) el**

	<p><b>beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente. El cumplimiento de lo señalado constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.</b></p> <p><b>b) El beneficio económico sustentado, debe contener, de manera explícita, los indicadores de medición de dicho beneficio esperado y los sujetos beneficiarios de la misma.</b></p> <p><b>c) Las proposiciones de ley que planteen la renovación o prórroga de exoneraciones, beneficios y/o incentivos tributarios, requieren detallar en su exposición de motivos una evaluación exhaustiva, del cumplimiento de los indicadores del beneficio económico esperado y el alcance a los sujetos beneficiarios, que fueron identificados en la Ley.</b></p> <p><b>En caso de incumplimiento de uno de estos requisitos la proposición de ley se archiva</b></p>
<p>Artículo 78.- No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.</p>	<p>Artículo 78.- No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso. <b>Esta salvedad no es aplicable para el caso de las proposiciones de ley que otorgan o renuevan exoneraciones, beneficios y/o incentivos tributarios.</b></p>

### 3. Análisis Costo Beneficio

La presente Ley no genera costos ni cambios en el presupuesto del Estado, por el contrario contribuye a aumentar el presupuesto disponible. A la vez, un beneficio para el Estado es que esta ley es concordante con los Lineamientos de Política Tributaria establecidas por el MEF, el cual busca racionalizar aquellos beneficios tributarios otorgados.

El Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 señala "las estrategias para limitar la creación de nuevos beneficios tributarios y racionalizar aquellos existentes, para lo cual se evaluará su eliminación o sustitución por asignaciones directas de recursos. Y, así como existe transparencia en la asignación de los recursos públicos, esta transparencia también debe extenderse al gasto tributario, teniendo en cuenta los límites que establece la reserva tributaria; en este sentido, se trabajará en la publicación en línea del listado de contribuyentes beneficiados con estos y otras variables relativas a su aplicación

### 4. Concordancia con las políticas del Acuerdo Nacional

El presente proyecto de ley tiene vinculación con el Objetivo IV del Acuerdo Nacional: "Estado eficiente, transparente y descentralizado" y la política 24 "Afirmación de un Estado eficiente y transparente" en tanto se propone incluir en el Reglamento del Congreso criterios para optimizar el debate previo a la aprobación de iniciativas legislativas que conlleven a beneficios tributarios.

## **Referencias**

- Apoyo Consultoría. (2003). *Análisis de las Exoneraciones e Incentivos Tributarios y Propuesta de Estrategia para su Eliminación*. Lima.
- Burton, M., & Stewart, M. (2011). Promoting Budget Transparency Through Tax Expenditure Management: A Report on Country Experience for Civil Society Advocates. *University of Melbourne Law School Legal Studies Research Paper Series*, 86.
- CEPAL. (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. CEPAL, OXFAM.
- Ciudadanos al Día. (2019). Perú requiere mejorar la transparencia y rendición de cuentas de su sistema de beneficios tributarios. *Recomendaciones para un buen Sistema de Beneficios Tributarios* (pág. 6). Lima: CAD Ciudadanos al Día.
- Cuba, E., & Jiménez, E. (2018). *Gastos tributarios: Balance y Agenda*. CIES; CAD. Lima: CIES; CAD.
- De Renzio, P. (2019). *Contabilizados pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América LATina*. International Budget Partnership.
- FMI. (2015). *Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingresos bajos*.
- Grupo Justicia Fiscal. (2019). *Beneficios Tributarios: cuestión fiscal pendiente*. Lima.
- MEF. (2002). *Boletín de Transparencia Fiscal*.
- MEF. (2019). *Marco Macroeconómico Multianual*. Lima.
- SUNAT. (2018). *Informe de Gasto Tributario 2019 - Informe N° 33-2018-SUNAT/1V3000*.