

BENEFICIOS TRIBUTARIOS: PROBLEMA FISCAL PENDIENTE

La justicia fiscal es un componente central en la agenda de la lucha contra la desigualdad en el Perú, dentro del cual los beneficios tributarios destacan por tratarse de una herramienta que el Estado puede emplear para impulsar y fortalecer el avance económico y social de los menos afortunados, reduciendo las brechas y barreras de la desigualdad.

Es vital asegurar que los beneficios se canalicen hacia los sectores que legítimamente necesitan y merecen dicho apoyo

Es vital asegurar que los beneficios se canalicen hacia los sectores que legítimamente necesitan y merecen dicho apoyo, optimizando así el bienestar general. De lo contrario, lo que se genera es una distorsión del sistema fiscal que termina acumulando recursos y beneficios en sectores que

no los necesitan, extendiendo y profundizando las desigualdades. Por ello, la transparencia y equidad en el manejo de los beneficios tributarios es un elemento sobre el cual ni el Estado ni la sociedad pueden retroceder o transigir.

Entendiendo los beneficios tributarios

Se llama beneficios tributarios al conjunto de *exoneraciones, inafectaciones, deducciones, tasas diferenciadas, devoluciones u otros mecanismos, dispositivos o medidas de índole fiscal* que opera en favor de un sector, grupo o actividad, permitiéndole reducir su tributación con respecto a un contribuyente normal. La contrapartida a estos beneficios es el llamado “gasto tributario”, que es lo que el Estado deja de recaudar por el beneficio que otorga.

Un universo de beneficios tributarios

Existe una multitud de dispositivos fiscales que se definen como beneficios tributarios, figurando entre los más conocidos los siguientes:

Exoneración: una actividad o sector que inicialmente debería estar gravado es excluido de pagar un tributo por un periodo determinado (usualmente en años).

Inafectación: similar a la exoneración, pero la exclusión de pago es indefinida, lo que significa en la práctica que la actividad/sector queda permanentemente fuera del ámbito del tributo (inafecto).

Deducción (o créditos): no hay exclusión del tributo, pero el contribuyente puede reducir la base imponible (por ejemplo, valor de ventas o utilidades) sobre la cual tributa.

Tasa diferenciada: la actividad/sector está aun gravada, pero se le aplica una tasa diferente (menor) a la del resto de contribuyentes.

Diferimiento: no hay exclusión del tributo, pero el contribuyente puede aplazar el pago.

Devolución: el tributo pagado es recuperado, parcial o totalmente, por el contribuyente (por ejemplo, la devolución del IGV pagado por exportadores).

Es importante señalar que el empleo de los beneficios tributarios puede estar combinado con otras herramientas fiscales en favor de una actividad/sector, como en el caso de los convenios de estabilidad tributaria.

Un beneficio tributario puede justificarse por múltiples razones: interés nacional, consideraciones sociales, apoyo a sectores productivos claves, promoción del desarrollo, entre otras. En el Perú existen numerosos casos de beneficios justificados, como las exoneraciones del IGV para los alimentos básicos, que protege la capacidad adquisitiva de las familias.

Sin embargo, también existen beneficios cuya legitimidad y utilidad son cuestionables: casos donde el beneficio podría ser excesivamente oneroso o donde tiene un efecto indeseado, e incluso casos donde el beneficio no alcanza a quienes legítimamente corresponde, sino que es absorbido por otros grupos.

Principios que sustentan el buen manejo de los beneficios tributarios: Legitimidad, Eficiencia y Transparencia

La justificación para que un beneficio tributario exista es que genere un efecto positivo neto para la sociedad en su conjunto. Por ello, el manejo de los beneficios tributarios requiere de una gobernanza fuerte, sustentada en 3 principios básicos: Legitimidad, Eficiencia y Transparencia.

Beneficios que crecen sin parar

En el Perú los beneficios tributarios se han incrementado hasta alcanzar niveles considerables, traduciéndose en una enorme pérdida de recursos fiscales. Se estima que del 2009 al 2020 el total acumulado de ingresos que el fisco perdió por beneficios tributarios alcanzó casi S/. 153 mil millones (Gráfico 1).

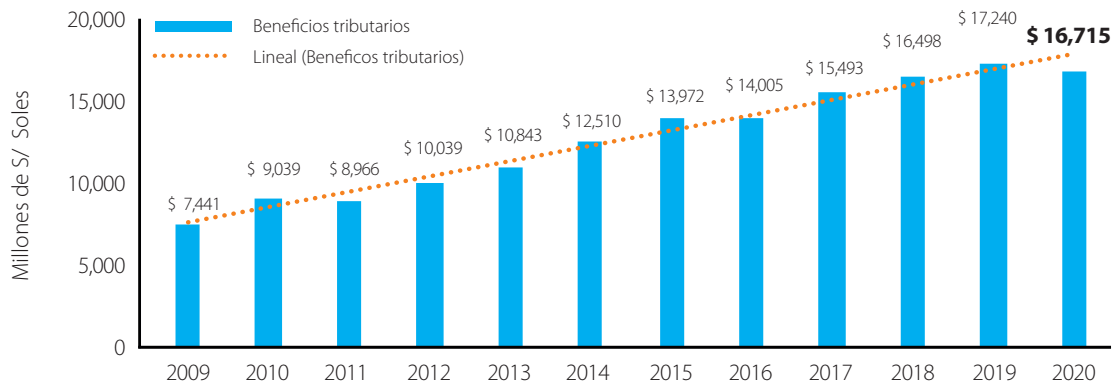


GRÁFICO 1

Para el año 2020 el costo de los beneficios tributarios ascendería a S/ 16.715 millones, monto que más que duplica lo que se proyecta asignar a la Protección Social (S/ 6.796 millones), es decir a todo el gasto en programas sociales. De igual forma, los recursos que el Estado perderá por dichos beneficios son muy superiores a la asignación de gasto para sectores claves como Orden público, Defensa nacional, Saneamiento, Agricultura o Ambiente (Gráfico 2).¹

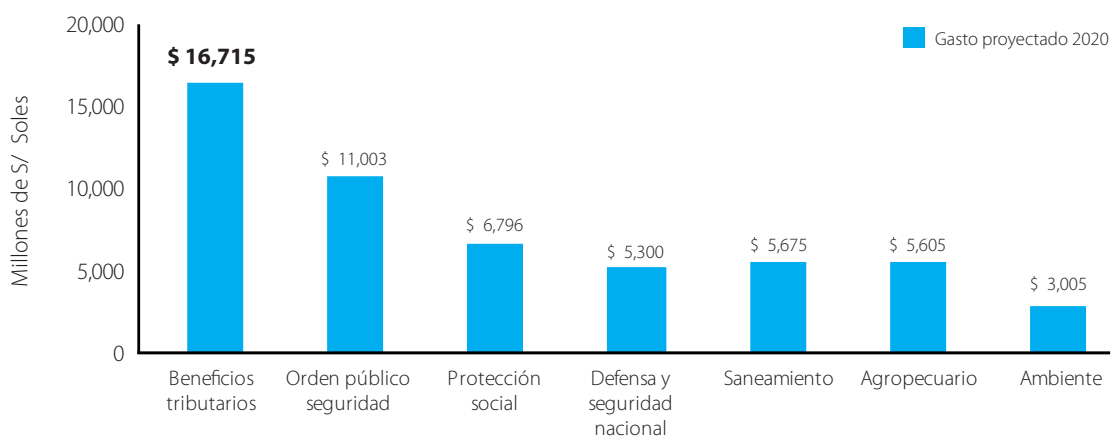


GRÁFICO 2

1 Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020*

Lo cierto es que, una vez establecido un beneficio tributario, este tiende a perpetuarse pese a su alto costo fiscal y social. Más allá de reformas y correcciones menores, el costo de los beneficios en los últimos 15 años se ha mantenido en alrededor del 2% del PBI (Gráfico 3).

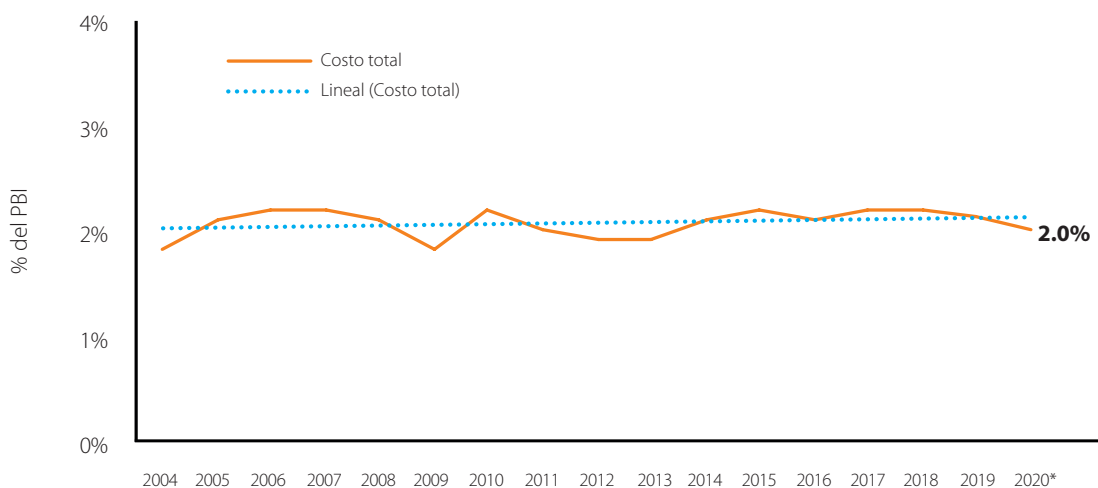


GRÁFICO 3

Fuente SUNAT, MEF. *Proyectado

La multiplicación desordenada de los beneficios tributarios ha generado confusión respecto a sus alcances e impactos. La información publicada por las autoridades no ayuda a la transparencia. Por ejemplo, la asignación de beneficios por sectores se centra en una serie de categorías generales, que incluye a los beneficios de “aplicación general” por más de S/ 5.800 millones, lo que no permite conocer con mayor detalle quiénes, por qué, y para qué se benefician.

¿Quién se beneficia de los beneficios tributarios?

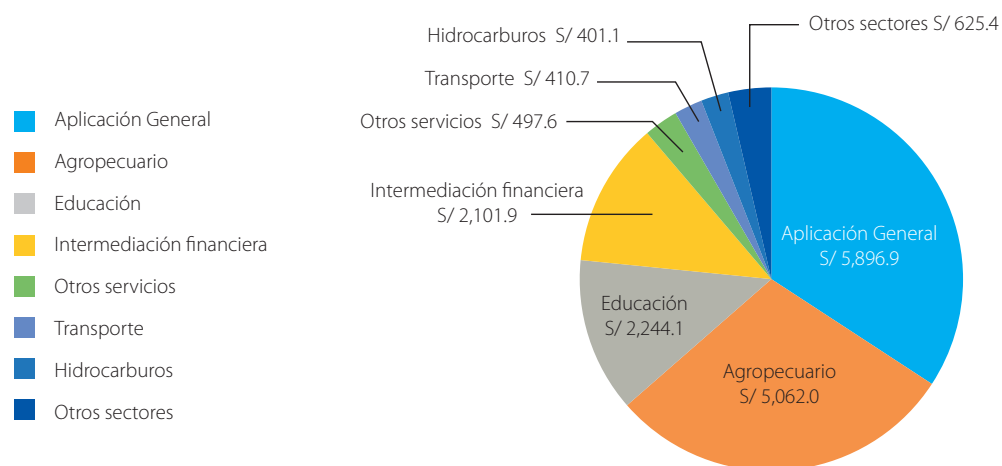


GRÁFICO 4

Lo que realmente nos cuestan los beneficios

A menudo se asume que un beneficio tributario es algo abstracto y distante, cuyo impacto se limita a las cuentas fiscales a un nivel macro. Se asume erróneamente que el costo del beneficio es solo para el Estado. En realidad, un beneficio tiene un impacto real sobre el bienestar de los ciudadanos, pues existe un costo de oportunidad por lo que se podría haber hecho con lo que se dejó de recaudar.

Al otorgarse un beneficio tributario a algún sector, todos los demás contribuyentes tenemos que compensar lo que el fisco dejó de recaudar. Esta compensación se da, ya sea a través de una carga tributaria adicional para cubrir el faltante, o bien porque al no recaudar lo suficiente, los bienes y servicios públicos se desfinancian, lo que se traduce en una atención deficiente e insuficiente a los ciudadanos.

Cada peruano subsidia los beneficios tributarios



GRÁFICO 5

Fuente SUNAT, MEF. *Proyectado

Luz y sombra de los beneficios tributarios

Un beneficio tributario bien diseñado y aplicado es una herramienta útil para las políticas públicas. Pero un beneficio tributario que no se ajuste a reglas claras puede generar serios perjuicios. De hecho, en muchos casos los beneficios tributarios no son la mejor opción de política pública, existiendo otros instrumentos más sencillos, más efectivos y menos costosos, como la inversión estatal directa.

Los beneficios tributarios, por su propia naturaleza, al beneficiar solo a determinados sectores, son discriminatorios y pueden incluso ser regresivos si excluyen a los sectores más pobres de la población.² De igual forma, los beneficios pueden terminar distorsionando el comportamiento de los agentes económicos y la marcha de los mercados. También existe el riesgo de que un beneficio se convierta en una vía para el fraude fiscal.

... los beneficios pueden terminar distorsionando el comportamiento de los agentes económicos y la marcha de los mercados

En el Perú hay evidencia de muchos de los problemas mencionados, con casos de beneficios tributarios mal decididos, mal diseñados y mal implementados, que no cumplen con sus supuestos objetivos y lejos de contribuir a un desarrollo inclusivo, se han convertido en elementos que perjudican y disminuyen el bienestar de la sociedad en general.

Una diversidad de problemas

Entre los principales problemas identificados con los beneficios tributarios, cabe mencionar:

-
- El crecimiento desordenado de beneficios genera incertidumbre sobre su real dimensión y alcance. La SUNAT estima que existen al menos 200 beneficios vigentes y no queda claro si todos están siendo contabilizados o son omitidos, como sería el caso de aquellos otorgados por los gobiernos locales.
-
- Asimismo, no se contabilizan otros beneficios que no son estrictamente tributarios, pero que implican una carga para los ciudadanos, como la tasa diferenciada en el aporte a ESSALUD que beneficia a las empresas agroindustriales.
-

2 Villela L., Lemgruber A. y M. Jorratt (2008). *Gastos tributarios: la reforma pendiente*.

-
- La existencia de beneficios que se superponen complica el funcionamiento del sistema tributario, afectando no solo al ente recaudador sino también a los mismos beneficiarios, que en muchos casos tienen que asumir una serie de trámites para acceder a los beneficios.
-
- La formulación deficiente de beneficios genera oportunidades para el fraude fiscal. Por ejemplo, la multiplicación desordenada de regímenes tributarios para micro y pequeñas empresas ha incentivado la fragmentación artificial y miniaturización de empresas.
-
- Beneficios mal diseñados y aplicados pueden terminar siendo incentivos perversos, estimulando actividades indebidas. Así, la exoneración del IGV a los combustibles en la Amazonía ha sido en la práctica un subsidio al narcotráfico y la minería ilegal.
-
- La ausencia de análisis costo-beneficio adecuado lleva a que no se consideren ni cuantifiquen los costos. Tal es el caso de la exoneración del IGV a casinos y tragamonedas, que no incluye una evaluación del costo social por incentivar actividades vinculadas a la ludopatía.
-
- La carencia de mecanismos claros de supervisión y evaluación permite que persistan beneficios que no son efectivos. Un estudio reciente de beneficios tributarios en zonas altoandinas determinó que no habría impactos positivos en lo económico (niveles de actividad) y en lo social (reducción de la pobreza).³
-
- En relación con lo anterior, la falta de control y verificación de resultados lleva a que los beneficios tributarios a un determinado sector no siempre cumplan con el objetivo social para el cual fueron otorgados. Estudios sobre los beneficios tributarios a medicamentos oncológicos indican que estos no se tradujeron en menores precios para los pacientes sino en mayores márgenes de rentabilidad para las farmacéuticas.
-
- Finalmente, se tiende a extender beneficios automática e indefinidamente, asumiéndose como derechos adquiridos. Así, 16 beneficios tributarios que vencían en el 2018 fueron renovados sin mayor debate para el 2019, estimándose que en el 2020 representarán alrededor de S/ 5.648 millones en ingresos fiscales perdidos.^{4 5}
-

3 Escobal J., C. Armas (2018). *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas – Documento de Investigación 86*.

4 Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Marco Macroeconómico Multianual 2020 – 2023*.

5 SUNAT (2019). *Perú - Gastos Tributarios: Situación actual y análisis*.

Renovación sin debida gobernanza

El establecimiento y renovación de beneficios tributarios en el Perú debería ser, idealmente, ordenado y transparente. Sin embargo, en la práctica dicho proceso se caracteriza por presentar serios problemas de manejo. Demasiado a menudo el trámite de las iniciativas de beneficios está sujeto a la presión y distorsión de intereses económicos y políticos, lo que desemboca en su aprobación sin adecuado análisis y debate.

Así, entre el 2016 y el 2018 fueron presentadas y aprobadas no menos de 10 iniciativas sobre beneficios tributarios en procesos con vacíos y omisiones.⁶ Entre los principales problemas detectados figuran la ausencia de evaluación del impacto económico y social, la insuficiente estimación del costo fiscal, así como la carencia de un análisis de alternativas.

Dispositivo Legal	Rubro	Identificación de los beneficiarios	Mecanismo de evaluación de impacto	Estimación del impacto en beneficiarios	Evaluación costo/beneficio fiscal y presupuestal	Evaluación de alternativas de política fiscal
Ley N° 30899	LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS	Parcial	No	No	No	No
Ley N° 30898	LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LAS EXONERACIONES DEL ARTÍCULO 19 DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 179-2004-EF	Parcial	No	No	No	No
Ley N° 30853	LEY QUE ESTABLECE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA Y EL PLAN NACIONAL DE FOMENTO DE LA LECTURA, EL LIBRO Y LAS BIBLIOTECAS; Y PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS DE LA LEY 28086, LEY DE DEMOCRATIZACIÓN DEL LIBRO Y DE FOMENTO DE LA LECTURA	Parcial	No	No	No	No
Ley N° 30712	LEY QUE RESTABLECE LA VIGENCIA DE LA LEY 29285 Y ESTABLECE UNA COMPENSACIÓN QUE IMPULSE LA CONECTIVIDAD EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO	Parcial	No	No	No	No
Ley N° 30641	LEY QUE FOMENTA LA EXPORTACIÓN DE SERVICIOS Y TURISMO	Parcial	No	No	No	No
Ley N° 30631	LEY QUE AMPLÍA EL LÍMITE DE DEDUCIBILIDAD DE GASTOS POR CONCEPTO DE DONACIONES DE ALIMENTOS EN BUEN ESTADO PARA EFECTOS DEL IMPUESTO A LA RENTA	Parcial	No	No	No	No
Ley N° 30621	LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LA LEY 29721, LEY DE PROMOCIÓN TURÍSTICA QUE AMPLÍA LOS BENEFICIOS DE LA LEY 29285 PARA EL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS, PARA LOS VUELOS DESDE Y HACIA EL AEROPUERTO PADRE JOSÉ ALDÁMIZ, DISTRITO Y PROVINCIA DE TAMBOPATA, DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS	Parcial	No	No	No	No
Ley N° 30532	LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES	Parcial	No	No	Parcial	No
Ley N° 30525	LEY QUE MODIFICA LA LEY 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO, Y RESTABLECE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS	Parcial	No	No	No	No
Ley N° 30524	LEY DE PRÓRROGA DEL PAGO DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS (IGV) PARA LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA - IGV JUSTO	Parcial	No	No	No	No

6 Ciudadanos al Día (2019). *Perú requiere mejorar la transparencia y rendición de cuentas de su sistema de beneficios tributarios*.

La aprobación de beneficios tributarios sin adecuado análisis y discusión continúa. En setiembre del 2019 fue aprobada la extensión por 10 años de los beneficios tributarios concedidos en el marco de la Ley de Promoción Agraria.⁷

Aunque es indudable que existen muchos beneficios tributarios cuya vigencia se justifica por su impacto económico y social, es indispensable una adecuada evaluación. La evidencia existente sobre el financiamiento no declarado de grandes empresas a partidos políticos resalta la necesidad de fortalecer la gobernanza de los beneficios tributarios, a fin de evitar que se utilicen como mecanismos de favoritismo y clientelaje.

Transparencia y urgencia: el caso de los DU

La insuficiente gobernanza sobre los beneficios tributarios se ha visto reflejada en situaciones en donde la presión y la urgencia han dado pie a la renovación de dichos beneficios en condiciones que no son las ideales para la transparencia y la equidad fiscal. Tal es el caso de un paquete de beneficios tributarios que vencían en el 2018 y cuya vigencia fue inicialmente extendida hasta diciembre del 2019, bajo el supuesto de que durante dicho periodo serían debidamente analizados y debatidos. Este paquete de beneficios representa un costo fiscal de más de S/ 5.000 millones de soles anuales, e incluye entre otros rubros, las exoneraciones al IGV para productos agrícolas y servicios de transporte público, o las exoneraciones al impuesto a la renta para sociedades sin fines de lucro.

La disolución del Congreso en setiembre del 2019 generó una situación complicada, en donde el análisis y debate del paquete de beneficios tributarios quedó en el aire. Ante la urgencia de decidir sobre su continuidad, el Gobierno optó por extender nuevamente su vigencia mediante Decretos de Urgencia, empezando por las exoneraciones y reintegros al IGV aplicables a la importación, edición y venta de libros.⁸

Sin embargo, esta solución provisional no puede sustituir a un proceso apropiado de revisión y evaluación de los beneficios. El nuevo Congreso, que a partir de febrero del 2020 completará el periodo legislativo 2016-2021, deberá priorizar la revisión y ratificación de los decretos de urgencia, en especial de los referidos a materias tributarias. Asimismo, será labor del Legislativo complementario decidir sobre otras iniciativas para prolongar beneficios, como la extensión de la Ley de Promoción al Agro, la cual quedó pendiente de promulgación.

El nuevo Congreso tiene la oportunidad y la responsabilidad de impulsar el ordenamiento de los beneficios tributarios mediante una revisión transparente y neutral de los mismos. La realización y publicación de análisis de impacto y balances costo-beneficio son elementos que tienen que ser parte central de este proceso, sustentando un debate sobre la conveniencia de los beneficios tributarios que se base en la evidencia y en la legitimidad.

7 La Republica (2019). *Congreso extiende hasta el 2031 el régimen agrario*.

8 A través del Decreto de Urgencia N° 003-2019.

Mejorar la gobernanza

Hay un creciente consenso sobre la necesidad de una mayor y mejor gobernanza alrededor de los beneficios tributarios, construyendo un balance entre el costo y los beneficios para el Estado y la sociedad. Así, diversas instituciones multilaterales vienen reiterando en sus recomendaciones de política la revisión y racionalización de los beneficios a fin de construir sistemas fiscales más eficientes, transparentes y equitativos. Pero aunque se están dando avances en la medición del impacto y costo de los beneficios tributarios en el Perú y otros países, aún hay un largo camino por recorrer.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) viene promoviendo una serie de parámetros y criterios para un mejor manejo de los beneficios tributarios, en especial de los incentivos a la inversión.⁹ Entre las propuestas se incluye la estimación adecuada del gasto generado por los beneficios, la obligatoriedad de su ratificación por el Poder Legislativo, así como revisiones periódicas de su impacto. Asimismo, se recomienda que el Estado publique información detallada, en la medida de lo posible, sobre los sectores e individuos que son los mayores beneficiarios. Para el caso específico del Perú el FMI ha recomendado la racionalización de beneficios tributarios con el fin de elevar la recaudación hasta el 18% del PBI, garantizando así el financiamiento de los programas sociales.¹⁰

Similarmente, en el marco del proceso de postulación del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), también se recomienda fortalecer la gobernanza de los beneficios tributarios. En particular, se plantea la evaluación del impacto de los beneficios como parte de una reforma que eleve la recaudación directa.¹¹

Las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) han planteado la necesidad de una aproximación más franca y realista a los beneficios tributarios, que no sobredimensione

Se reconoce que para países como el Perú, existe la tentación de otorgar beneficios tributarios como una salida rápida y fácil para atraer inversiones

su poder para atraer inversiones extranjeras, señalando que existe evidencia de que la dimensión tributaria sería menos importante de lo que se asume para las decisiones de inversión.¹² Se reconoce que para países como el Perú, existe la tentación de otorgar beneficios tributarios como una salida rápida y fácil para atraer inversiones, en lugar de asumir reformas estructurales que permitan ganar competitividad. Por ello al adoptarse un beneficio debe considerarse no sólo el costo fiscal directo, sino también el costo por la distorsión

en la asignación de recursos de la economía, el costo de puesta en práctica y cumplimiento del beneficio y, finalmente, el costo asociado a la corrupción y a la falta de transparencia.

Asimismo, un estudio de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (Cepal) y Oxfam sobre los beneficios tributarios a las empresas en Latinoamérica, cuestiona su efectividad para alcanzar los resultados propuestos de aumento de la inversión privada, expansión de la actividad económica y creación de empleo.¹³ El informe de Cepal y Oxfam señala que la preferencia por los beneficios en lugar de otras herramientas de política se explica por diversas razones, incluyendo: el bajo costo político de renunciar a ingresos fiscales que

9 Fondo Monetario Internacional (2015). *Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo*.

10 Agencia Peruana de Noticias (2012). *FMI insta al Perú a elevar sus impuestos hasta 18% para el 2016*.

11 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016). *Estudio multidimensional del Perú: Análisis detallado y recomendaciones*.

12 Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Administraciones Tributarias – CIAT (2018). *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo - Temas seleccionados y un estudio país*.

13 Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe – Oxfam (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*.

aún no se perciben, la relativa facilidad para introducir beneficios en comparación a mecanismos como la inversión pública directa, o su conveniencia por ser un mecanismo que permite favorecer a determinados sectores sin generar demasiada visibilidad.¹⁴

La preocupación de las multilaterales sobre los beneficios tributarios es replicada también al nivel nacional. Los entes rectores en el campo fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas y la SUNAT, han reconocido que el sistema de beneficios tributarios adolece de problemas, incluyendo su tendencia a perpetuarse de manera inercial.¹⁵ Otros problemas identificados son las dificultades para determinar y delimitar la extensión de los beneficios, la existencia de costos relacionados a su monitoreo y fiscalización, así como el riesgo de que los recursos dejados de percibir por el fisco no sean destinados a los fines establecidos formalmente.¹⁶

Los múltiples problemas alrededor de los beneficios tributarios evidencian cómo estos mecanismos no son siempre la mejor opción de política. La experiencia de la región San Martín y los positivos resultados obtenidos al eliminar la exoneración al IGV, a cambio de recursos adicionales para la inversión regional, refuerza el argumento de que existen situaciones donde puede y debe recurrirse a alternativas que son más eficientes, transparentes y efectivas.^{17 18}

Entonces, ¿qué hacer?

En la discusión sobre cómo fortalecer la gobernanza de los beneficios tributarios se ha ido construyendo el consenso sobre un conjunto de elementos y criterios básicos para un sistema de beneficios eficiente, transparente y equitativo, que incluye:¹⁹

- Establecer los beneficios tributarios **solo a través de leyes** y/o consolidar todos los regímenes de incentivos vigentes en una sección del código tributario.
- Incluir en la legislación **justificaciones para establecer o mantener** los beneficios y exponer claramente los objetivos que se persiguen.
- Incluir una **fecha de término** en la legislación y exigir las evaluaciones pertinentes para decidir su continuación, reforma o eliminación.
- Centralizar la **concesión y la administración** de todos los beneficios tributarios en un ente rector.
- Incluir los informes de **gastos tributarios detallados** en la discusión del presupuesto de cada año.
- Mayor **participación ciudadana** y una mayor coordinación entre las distintas instituciones de gobierno involucradas.
- Mayor **cooperación y coordinación internacional** para la adopción de pactos sobre buenas prácticas en los beneficios tributarios y evitar la competencia fiscal nociva entre países.

14 James, S. (2013). *Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications*.

15 Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Marco Macroeconómico Multianual 2020 – 2023*.

16 Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (2018). Informe N° 33-2018-SUNAT/15.01

17 La República (2003). *Región San Martín elimina exoneraciones tributarias*.

18 Escobal, J. (2017). *Impacto de la renuncia de exoneraciones tributarias en la región San Martín*.

19 Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe – Oxfam (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*.

- Apoyar los esfuerzos de la **comunidad internacional**, especialmente 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 varias de las recomendaciones planteadas ya han sido adoptadas (por ejemplo, incluir los beneficios tributarios en la discusión presupuestal), estamos aún lejos de alcanzar estándares aceptables.

En particular, la carencia de un adecuado marco de análisis de los beneficios tributarios constituye un problema crítico del que se derivan limitaciones y deficiencias en su implementación, incluyendo el surgimiento de costos ocultos, impactos negativos colaterales, o la apropiación indebida por sectores a los que no les corresponde. Por ello, la adecuada gobernanza de los beneficios tributarios en el Perú debería considerar los siguientes elementos:

- Previo al establecimiento de un beneficio debe realizarse una **estimación integral de su impacto esperado**, incluyendo análisis costo-beneficio, la cual debe ser pública.
- Igualmente, una vez establecido el beneficio deben establecerse **evaluaciones periódicas de resultados**.
- Para renovar o extender un beneficio debe ser obligatoria la **verificación del cumplimiento** de los objetivos originalmente fijados.
- El análisis y evaluación de los beneficios debe ser conducido **por entidades del estado (MEF, SUNAT, entre otras)**, o por organismos multilaterales, a petición del Gobierno.
- El análisis de los beneficios debe tener **carácter integral y multidimensional**, considerando no solo las dimensiones económica, laboral o legal, sino incorporando otras dimensiones de análisis, tales como la social, ambiental, de género.
- El **análisis de costos asociados** con los beneficios debe ser extensivo, incluyendo no solo el costo fiscal directo, sino también costos de asignación de recursos, de puesta en práctica y cumplimiento, de administración y fiscalización, así como costos asociados a la corrupción y falta de transparencia.
- La evaluación de beneficios debe incluir el **análisis comparativo con mecanismos alternativos** que podrían cubrir los mismos fines: subsidios y transferencias directas, programas públicos focalizados, fideicomisos y fondos concursables, inversión pública directa.
- **Eliminar el secreto tributario** para el componente de los beneficios, pues se trata de recursos públicos.

Autor: **Armando Mendoza Nava**

Editado por:

© **Oxfam**

© **Oxfam América Inc.**

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima-Perú

Teléfono: (51 1) 616-2555

<http://peru.oxfam.org>

1a. edición – noviembre 2019

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca

Nacional del Perú N° 2019-16892

Impresión:

Rafael Nova – Recavarren 1257, Surquillo.

Noviembre 2019



cooperacion.org.pe

Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil constituida con el objetivo de promover y apoyar políticas públicas en favor de la justicia fiscal.



propuestaciudadana.org.pe



OXFAM

peru.oxfam.org