

BENEFICIOS TRIBUTARIOS

ESTADO ACTUAL Y URGENCIA DE NUEVA HOJA DE RUTA

En estos días de frío e incertidumbre nacional alegra saber que cierto consenso se ha formado en la opinión pública sobre la racionalización de los beneficios tributarios, en camino a su aún utópica futura total eliminación y, de darse el caso, cuando se trate de los de carácter territorial, su sustitución por otras políticas de gasto mejor enfocadas (fundamentalmente la asignación de los recursos recaudados de manera directa, a lo que se llama ahora “gastos público directo”).

Para el Poder Ejecutivo, como se sugiere en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2019 – 2022, el incremento estructural de los ingresos fiscales en el largo plazo supone, junto con otros dos aspectos, la sustitución consensuada de los beneficios tributarios poco efectivos por gasto público directo.

En términos constitucionales, los beneficios tributarios son aquellos tratamientos normativos por los que el Estado otorga una disminución, ya sea total o parcial, del monto de la obligación tributaria, o la postergación de su exigibilidad, manifestándose vía la inafectación o no sujeción, la inmunidad y las exoneraciones.

Este fenómeno, en el lenguaje de la SUNAT se articula en torno a los llamados “gastos tributarios”, entendidos como aquellos ingresos que potencialmente el Estado deja de percibir al otorgar incentivos y beneficios tributarios que reducen la carga tributaria de un grupo particular de contribuyentes.

En el Informe Nº 33-2018-SUNAT/1V3000, elaborado a mediados del año pasado, la SUNAT calcula que el total de gastos tributarios potenciales estimados para el 2019 ascendería a 5/17 240 millones anuales aproximadamente, algo sorprendente y retador si vemos lo que equivale en términos de Producto Bruto Interno proyectado para este año: un 2,13 por ciento.

En la portada de esta edición se muestra un cuadro sobre las ventajas y desventajas del gasto tributario como herramienta de política pública que debe evaluarse frente a las ventajas y desventajas del gasto público directo. Respecto de este último debe relevarse la

flexibilidad (hay presupuestos, evaluaciones y reasignaciones periódicas), la transparencia y el control (al incluirse en el presupuesto nacional se exige programa, control y rendición de cuentas), la equidad (su naturaleza discrecional facilita un acceso más equitativo, posibilitando su focalización), el nivel de costos administrativos (hay necesidad de implementar un sistema de selección y asignación), la accesibilidad (que es compleja pues requiere criterios de selección), y la instrumentalización (pueden presentarse espacios para arbitrariedades y control sobre la entidad que asigne el gasto).

La agenda del cambio debe partir de recordar que en el 2012, en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, se incorporó un conjunto de reglas generales que deben cumplirse en la aprobación de normas que contengan beneficios tributarios, a fin de que estén debidamente sustentados.

Las reglas que se incluyen están referidas, entre otros aspectos, a la exigencia de una exposición de motivos que sustente la propuesta normativa, acorde con los objetivos o propósitos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional considerados en el MMM, que señale de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo del beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres años.

También se establece que por única vez, se podrá aprobar una prórroga por un periodo de tres años, para lo cual se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de tal beneficio.

La experiencia muestra que hay real y reiterado incumplimiento de esas reglas generales en la práctica legislativa peruana, lo que obliga a pensar en una pronta reforma de la Constitución Política para introducir verdaderos candados. Además, a pesar de la falta de sintonía e incoordinación actual, urge que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República coordinen y acuerden estrategias para limitar la creación de nuevos beneficios tributarios y la racionalización de aquellos ya existentes, de cara al próximo año.