

DEVOLUCIONES DE IGV LLEGARON A NIVELES HISTÓRICOS Y AFECTAN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

- Pasaron de S/ 2593 millones en 2002 a S/ 16 268 millones en el 2017.
- En los últimos 6 años el sector minero es el más favorecido con el 38% del total para el 2017, seguido de la manufactura con el 20% para el mismo año.

Por: Epifanio Baca y Pedro Llanos

Las devoluciones de impuestos alcanzaron en el 2017 niveles sin precedentes en nuestra historia al registrar un total de S/ 16 268 millones, equivalente al presupuesto de la función salud para el año 2018 y a 2.5 puntos porcentuales del Producto Bruto Interno (PBI). En los últimos dos años esta suma representa el 20% del total de tributos internos recaudados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), reduciendo ostensiblemente los ingresos del Estado. Los datos por sectores muestran al sector minero como el más importante, en donde las devoluciones alcanzaron los S/ 6144 millones el año 2017; lo más sorprendente es que comparado con los ingresos recaudados, arrojaron un resultado negativo el año 2016 y un monto reducido para el 2017.

LAS PROYECCIONES DEL MEF SOBRE DEVOLUCIONES FALLAN

Este incremento de las devoluciones se ha convertido en los últimos dos años en un tema de preocupación para las autoridades, dado que al reducir los ingresos fiscales, se limita la capacidad del Estado de invertir en servicios prioritarios como salud, educación, seguridad ciudadana, entre otros. Al respecto en el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 se señala lo siguiente:

“En el 2016, se espera que los ingresos del Gobierno General (IGG) se incrementen aproximadamente en S/ 5040 millones respecto de 2015 (crecimiento real de 0,3%), como reflejo de mayores devoluciones tributarias, la caída de los precios de las materias primas que exportamos y una lenta recuperación de la demanda interna. Como reflejo de la recuperación anticipada de IGV en importantes proyectos mineros y de infraestructura en etapa pre operativa y de la devolución de IGV a exportadores, las devoluciones tributarias ascenderán a S/ 13 536 millones y registrarán un crecimiento de 11,7% en el 2016, el mayor crecimiento desde 2011. De la misma manera, en términos del PBI, las devoluciones tributarias ascenderán a 2,1% del PBI, el mayor nivel desde 2013. Cabe señalar que, de acuerdo al BCR, en los primeros tres meses del año las devoluciones se incrementaron en 28,6%, con lo cual los ingresos corrientes del Gobierno General registraron una caída de 5,9% real

*(sin considerar las devoluciones, los ingresos corrientes del Gobierno General habrían caído 2,8%)”.*¹

Durante el 2017 y contrastando con las proyecciones del MEF, las devoluciones de Impuesto General a las Ventas (IGV) no cedieron y continuaron su ascenso. Por ello, en el MMM 2018-2021 las devoluciones siguen siendo vigentes para explicar la caída de los ingresos fiscales.

*“La caída de los IGG observada en el 1S2017 se debió a un conjunto de factores adversos, algunos de naturaleza temporal, que alcanzaron su mayor impacto en la primera mitad del año. Entre los principales factores se destacan: i) el menor dinamismo económico asociado al FEN costero y la paralización de obras de infraestructura vinculadas a empresas brasileñas; ii) el aplazamiento temporal de obligaciones tributarias en zonas de emergencia afectadas por el FEN costero así como por la creación del IGV Justo, medidas que significaron un costo cercano a los S/ 1 050 millones para este periodo; y iii) el **incremento significativo de las devoluciones (8,4% real), que alcanzaron máximos históricos semestrales debido, principalmente, a la atención de solicitudes de saldos a favor del exportador”**.*

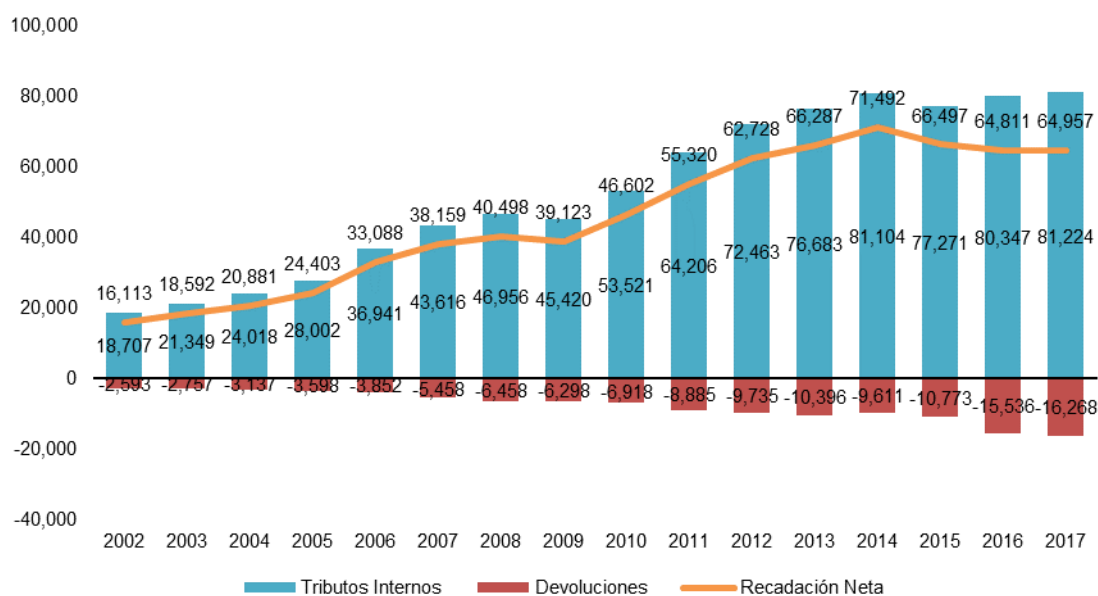
Pg. 71.

El gráfico 1 muestra la tendencia historia de la recaudación tributaria (total y neta) y de las devoluciones de impuestos. La recaudación de tributos internos por parte de la SUNAT tiene una tendencia creciente entre 2003 y 2013 concordante con los años del crecimiento económico impulsado por el superciclo de los *commodities*, y registran una tasa de crecimiento anual promedio de 13% (ver Gráfico 1 y Cuadro 1). En este mismo periodo, las devoluciones también aumentaron triplicando su monto, pero ello no constituyó un problema porque la recaudación tributaria creció a mayor velocidad (se cuadruplicó), haciendo que la recaudación neta (tributos internos menos devoluciones) se incremente de manera sostenida, a una tasa media de 14%, tal como se ve en el gráfico 1.

Sin embargo, a partir de 2014 cuando la economía empieza a desacelerar producto de la caída de los precios de las materias primas, la salida de capitales y el declive de las inversiones privadas, los ingresos tributarios se estancan. En simultáneo se observa que a partir del año 2016 las devoluciones de impuestos dan un salto extraordinario, pasando de S/ 10 773 millones a S/ 15 536 millones, lo que significa un incremento de 44% el año 2016 y no de 11,7% como estimaba el MEF y, en el 2017, en lugar de ceder siguieron creciendo.

¹ Ministerio de Economía y Finanzas (2016); “Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019”, abril de 2016, pg. 57.

Gráfico 1:
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NETA, 2002–2017
(Millones de soles)



Fuente: SUNAT; elaboración: propia

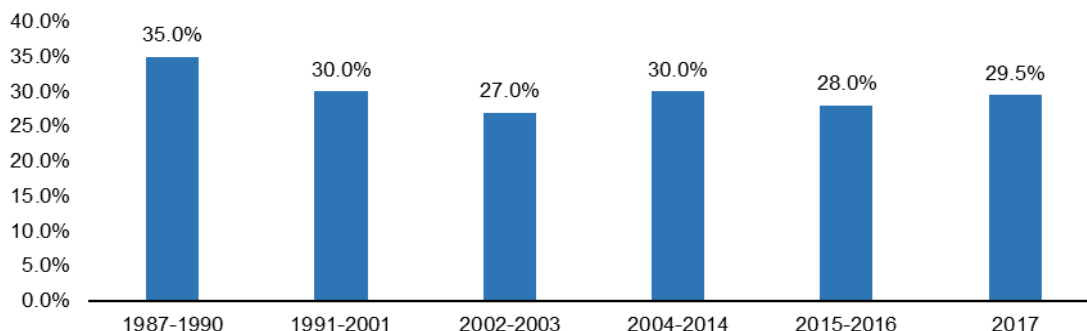
Cuadro 1:
RECAUDACIÓN NETA, 2002–2017
(Variación promedio anual en porcentajes)

	2003-2014	2015-2017
Tributos Internos	13%	0%
Devoluciones	12%	20%
Recaudación Neta	14%	-3%

Fuente: SUNAT; elaboración: propia

La situación tributaria del Perú al finalizar el 2017 con una presión tributaria de 12,7% es realmente crítica. A ello han contribuido no solo factores exógenos como son los precios internacionales de las materias primas, sino las decisiones de las autoridades económicas y el pobre desempeño de la SUNAT. Entre ellas cabe mencionar la decisión del gobierno de Ollanta Humala de disminuir el impuesto a la renta de las empresas de 30% a 28% el año 2014 y que entró en vigencia el 2015 (ver Gráfico 2). Esta modificación no solo afectó la progresividad del sistema tributario peruano, sino que generó una reducción de ingresos fiscales que luego el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski corrigió parcialmente para el 2017.

Gráfico 2:
TASAS DE IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS JURÍDICAS, 1987–2017
(En porcentajes)

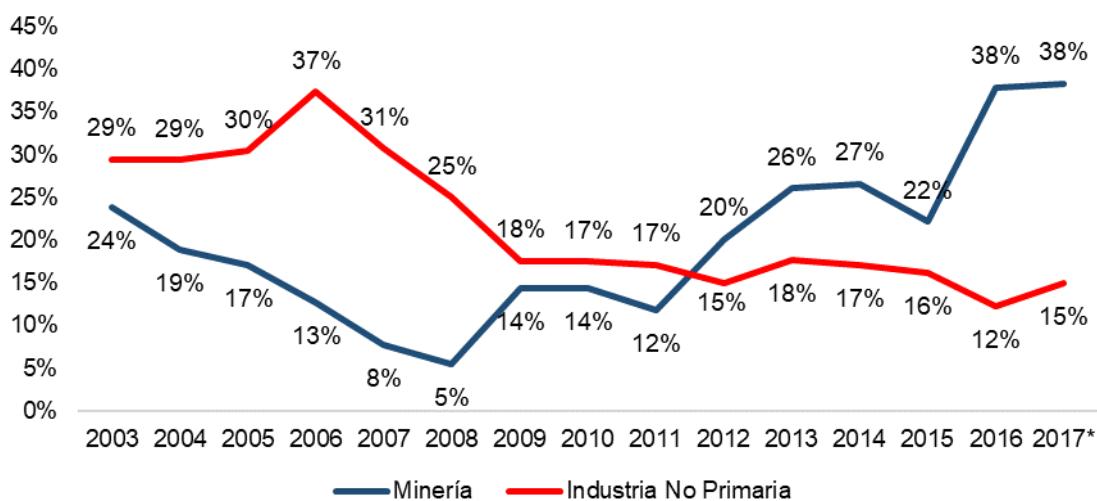


Fuente: SUNAT; elaboración: propia

DEVOLUCIONES MINERAS AL TOPE

¿Cuáles son los sectores más beneficiados con las devoluciones de IGV? En el Gráfico 3 observamos que hasta el 2011 uno de los principales beneficiados solía ser el sector manufacturero de mayor valor agregado (industria no primaria). Sin embargo, a partir del 2012 se produce un cambio y el sector minero pasa a tener la primacía en las devoluciones, ello principalmente como resultado de la puesta en marcha de grandes inversiones mineras (Ampliación Cerro Verde USD 5000 millones, Las Bambas USD 7000 millones, y otras importantes como Toromocho, Antapaccay y Constanca) que llevaron a duplicar la producción de cobre en el país. En el gráfico se identifica claramente dos etapas en la participación del sector minero en las devoluciones: la primera, de 2011 al 2014 en que inicia el crecimiento (pasa de 12% a 27% del total de devoluciones) y la segunda de 2015 al 2017 donde se produce el gran salto (de 22% a 38% del total).

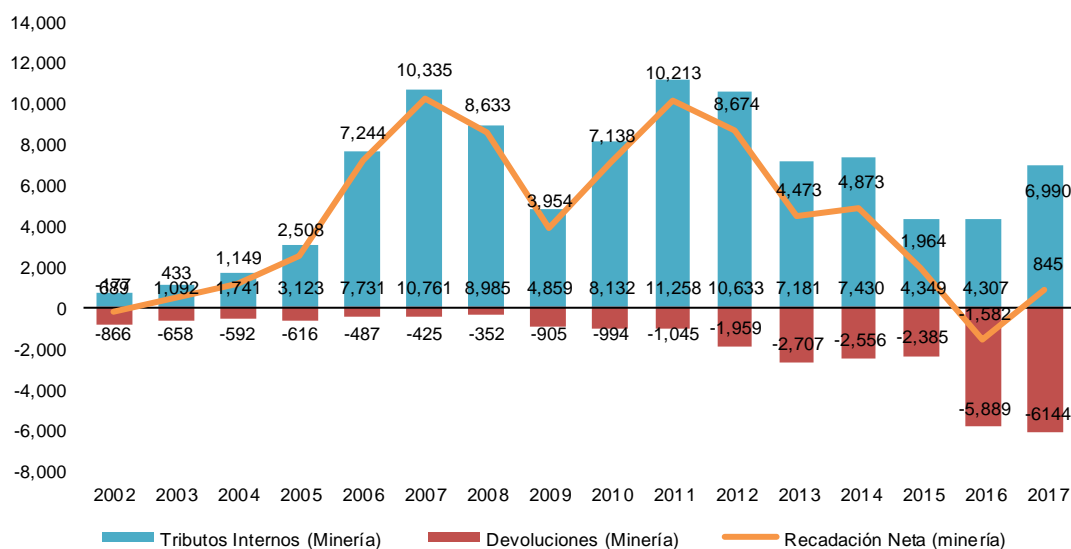
Gráfico 3:
DEVOLUCIONES DE IGV POR SECTORES SELECCIONADOS, 2003–2017
(En porcentajes)



Fuente: SUNAT; elaboración: propia

En términos de su aporte tributario, la situación del sector minero dio un cambio sustancial. De ser un aportante importante del fisco con alrededor de S/ 10 000 millones anuales en los años del boom minero, pasó a tener un aporte tributario poco significativo, tal como se puede ver en el Gráfico 4. Allí queda claro que a partir del 2012 la recaudación neta inicia una caída constante hasta registrar cifras de aporte tributario negativo el 2016. Sin embargo, lo que más llama la atención es que los años de menor tributación van asociados con los de mayor producción, con cifras históricas en la producción de cobre principalmente. Es decir, el auge productivo minero no se está acompañado por un mayor aporte tributario, sino todo lo contrario. La recaudación neta del 2016 fue negativa (las devoluciones de IGV fueron superiores a los pagos tributarios en S/ 1500 millones) y la del 2017 es similar a la del 2003: apenas S/ 845 millones. Atrás quedaron los años en los que la minería aportaba más de S/ 10 mil millones al erario (2007 y 2011).

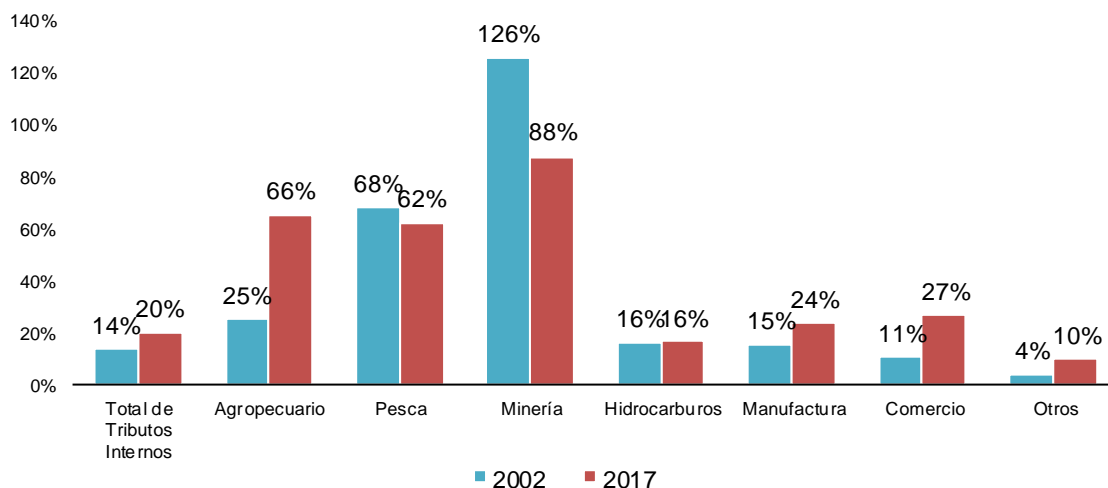
Gráfico 4:
RECAUDACIÓN NETA DEL SECTOR MINERO, 2002–2017
(En millones de soles)



Fuente: SUNAT; elaboración: propia

Un indicador sencillo para mostrar qué sectores son los más beneficiados con las devoluciones tributarias es calcular el peso de las devoluciones como porcentaje del aporte tributario de cada sector. Los datos muestran que el sector minero es, por mucho, el sector más beneficiado, con devoluciones que representan el 88% de su aporte tributario para el año 2017. En segundo y tercer lugar están los sectores agropecuario y pesquero, respectivamente. Esto puede explicarse por los dos componentes principales de las devoluciones: la devolución de IGV en la fabricación de bienes de exportación y la devolución de aranceles a los bienes importados para el mismo fin (*drawback*). En general, podemos ver que el orden de prelación de los sectores en este ranking de beneficiarios es muy similar al que había en el 2002.

Gráfico 5:
DEVOLUCIONES COMO PORCENTAJE DE LOS TRIBUTOS INTERNOS SEGÚN SECTOR ECONÓMICO
(En porcentajes)



Fuente: SUNAT; elaboración: propia

A modo de resumen podemos manifestar que:

- La presión tributaria que registró la economía peruana en el 2017 fue de solo 12,7% del PBI, la más baja de los últimos 15 años. Este pobre resultado se explica por varios factores, entre ellos: políticas tributarias inconsistentes; el gran peso de las devoluciones de IGVA en especial las del sector minero; y el pobre desempeño de la SUNAT (incremento de la evasión del IGVA y del impuesto a la renta).
- Las devoluciones de impuestos muestran una tendencia creciente a partir del 2012, pero fue en los años 2016 y 2017 que registran cifras históricas. Durante el 2017 y contradiciendo las proyecciones del MEF las devoluciones de IGVA alcanzaron los S/ 16 268 millones, equivalentes al presupuesto total de la función salud.
- El sector minero es el más beneficiado con las devoluciones de IGVA. En el 2017 representaron el 38% del total de las devoluciones, equivalentes a S/ 6144 millones.
- Los sectores con el mayor crecimiento de las devoluciones en el 2017 son la industria no primaria y el comercio al por mayor.
- Frente a la crisis que vive la recaudación tributaria de nuestro país el Ministerio de Economía debería diseñar mecanismos que permitan diferir en el tiempo las devoluciones cuando estas alcanzan montos excesivos como en los últimos dos años.
- Asimismo, frente a la situación descrita, habría que debatir más a profundidad si conviene o no aplicar la “Ley que fomenta la exportación de servicios y el turismo”, con la cual buena parte del sector servicios podría beneficiarse del *drawback* y la devolución de IGVA.