

# **IX ENCUENTRO DE ECONOMIA PUBLICA**

**VIGO, Febrero de 2002**

**TITULO: “PRINCIPALES TENDENCIAS SOBRE GASTOS  
TRIBUTARIOS DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL”**

**SILVIA SIMONIT**

Argentina, Octubre de 2001.

## ABSTRACT

El estudio sobre Gastos Tributarios (*tax expenditures*) tiene por objetivo identificar el nivel, composición y tendencias internacionales de las renuncias fiscales derivadas de tratamientos preferenciales como espacio potencial para evitar las actuales “perforaciones” de la malla impositiva. Este trabajo tiene como antecedentes dos estudios elaborados sobre el tema<sup>1</sup>.

La metodología aplicada consiste en focalizar el análisis en un contexto internacional, partiendo de los informes de la OCDE y de un recorrido de la literatura económica y aportando, como material inédito, las experiencias en los países del MERCOSUR. Se aborda el análisis de los gastos tributarios desde una doble perspectiva. Por un lado, desde un enfoque normativo, se hace referencia a un recorrido teórico sobre su concepto y sus modalidades, advirtiendo sobre un concepto comprensivo de diferentes denominaciones tales como subsidios, incentivos, tratamientos preferenciales, ventajas fiscales, entre otras. Por el otro lado, desde un enfoque positivo, se identifican los principales incentivos establecidos en los sistemas tributarios en el ámbito internacional, ilustrando la experiencia de los países seleccionados. Asimismo se hace referencia a los efectos de los gastos tributarios en relación a la recaudación, la asignación de recursos, la equidad, la eficacia, y a las tendencias internacionales en materia de política de incentivos.

Los resultados del estudio se presentan en un esquema comparativo de las principales características observadas (Nivel de Gastos Tributarios, Composición de las renuncias fiscales, Metodología de estimación del costo fiscal, etc) y de las estimaciones de renuncia fiscal derivada de los tratamientos preferenciales, y se concluye con algunas orientaciones acerca de las opciones futuras de una política de incentivos.

---

<sup>1</sup> 1) González Cano, Hugo y Simonit, Silvia: “Estimación de los Gastos Tributarios en los Sectores Sociales”. Ministerio de Economía de la República Argentina. Buenos Aires, 1999.

2) Simonit, Silvia: “Incentivos y Renuncia Tributaria”. Naciones Unidas, 2001.

## INDICE

<b>1- INTRODUCCION</b>	<b>4</b>
<b>2- TENDENCIAS INTERNACIONALES SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS.</b>	<b>4</b>
<b>3- GASTOS TRIBUTARIOS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA FISCAL. EXPERIENCIAS EN LA REGION DEL MERCOSUR.</b>	<b>8</b>
<b>4- EFECTOS DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS.</b>	<b>14</b>
<b>5- ORIENTACIONES PARA FUTURAS REFORMAS TRIBUTARIAS.</b>	<b>15</b>
<b>6- CONCLUSIONES.</b>	<b>17</b>
<b>7- BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>18</b>

## 1. INTRODUCCION.

Uno de los aspectos tributarios que concentraron la atención de instituciones internacionales al comienzo de los 80 fue la política de incentivos y todavía sigue vigente ese interés, más allá del cambio de escenario económico mundial y de las sucesivas reformas fiscales.

Se reconocen al menos tres razones<sup>2</sup> que justifican estudiar a los incentivos o gastos tributarios (*tax expenditures*). En primer lugar, porque son el principal instrumento de política de gasto gubernamental; en segunda instancia, porque, a nivel doméstico, los incentivos afectan la asignación local de recursos, la distribución del ingreso, la productividad del gasto; y en tercer lugar, porque a nivel internacional, pueden causar distorsiones en la competitividad afectando la asignación internacional de recursos.

En ese marco conceptual, este documento intenta presentar un análisis sobre las tendencias internacionales de las renuncias fiscales derivadas de tratamientos preferenciales como espacio potencial para evitar las actuales “perforaciones” de la malla impositiva, así como las opciones de futuras reformas de los sistemas tributarios vinculadas a los gastos tributarios.

## 2. TENDENCIAS INTERNACIONALES SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS.

Los incentivos a la inversión caracterizaron el desarrollo inicial de muchos países en la década del 50 y comienzos de los 60. Son parte del conjunto de instrumentos de política económica implementados por países tanto desarrollados como en desarrollo.

Los resultados de un estudio<sup>3</sup> sobre la tendencia internacional en gastos en subsidio, que analizó el período 1975 a 1990 para 60 países, indican que los subsidios, en términos del PIB, aumentaron en la mayoría de las regiones al final de los 70 y una tendencia declinante comienza a mediados de los 80.

Los países de América Latina han hecho un uso intensivo de estas medidas pero su tendencia es hacia una mayor prudencia respecto a una utilización generalizada de los mismos, en consideración a la pérdida de recaudación que generan. Consecuencia acentuada por la corriente actual de las reformas tributarias que se orientan hacia una base tributaria amplia y una reducción de los tipos impositivos. Sumado a que también parecería propender a la reducción del ingreso fiscal todo el proceso de globalización y evolución tecnológica como consecuencia de la labor de las “termitas fiscales”<sup>4</sup> que roen los cimientos del edificio fiscal.

Actualmente la aplicación de incentivos fiscales es abandonada en algunos países o existen intenciones de reducirlos o atenuarlos o al menos someterlos a revisión, como ocurrió en Argentina a partir de 1999. Los incentivos fiscales pueden constituirse en una hipoteca sobre futuros ingresos fiscales cuando la estabilidad de los beneficios se extiende por plazos largos en reconocimiento de derechos adquiridos por los beneficiarios que adoptaron decisiones económicas en función de ellos.

---

<sup>2</sup> Clements et al (1995).

<sup>3</sup> Clements et al (1995)

<sup>4</sup> Tanzi (2000)

Posiblemente las escasas evidencias sobre la eficiencia y eficacia de los incentivos sustenten esa tendencia, haciendo preferible el ideal de lograr la denominada “nivelación del campo de juego” en el cual las decisiones de inversión provienen de las fuerzas del mercado, alejándose de la intervención del estado con su política de incentivos.

Así planteada esta posición en la literatura<sup>5</sup>, se presenta una segunda perspectiva, en relación a los recientes cambios y actitudes sobre incentivos, que permitiría vislumbrar, en base a la “nueva teoría económica” que enfatiza en mercados imperfectos y economías externas, un matiz favorable sobre incentivos, reabriendo la posibilidad de una selectiva intervención estatal. No obstante, se resalta que la relevancia de estas ideas permanece dudosa particularmente por el riesgo de incentivar la elusión y la evasión, puesto que estimulará la “captura de renta” (*rent-seeking*) por agentes económicos distintos pero que intentarán asimilarse a los sectores que esos beneficios tenían como destinatarios.

Diversos estudios se han concentrado sobre los incentivos tributarios y sus efectos, arribando a diferentes resultados, algunos favorables a la aplicación de los mismos y otros no. En consecuencia, el debate acerca de su eficiencia y eficacia continúa.

La globalización y la acentuada movilidad del capital han llevado a los países a tomar decisiones con el fin de estimular el ingreso de inversión en sus territorios. Un tema central en la Unión Europea es la armonización o competencia tributaria. El debate actual es entorno a si los sistemas tributarios deben competir por atraer inversiones o si deberían ser armonizados.

Los resultados de un estudio de simulación sobre el impacto de la armonización tributaria<sup>6</sup>, específicamente de los tipos del impuesto a las corporaciones, indican que los países con alto tipo impositivo ganarían en recaudación con la armonización, mientras que los de bajo tipo perderían en recaudación, y que la magnitud de estas ganancias y pérdidas dependen de la magnitud del cambio de tipo y de la elasticidad del impuesto respecto a su base.

Un régimen de promoción puede generar alteraciones en la competencia doméstica, entre sectores o regiones beneficiadas y no beneficiadas, y en la competencia internacional, con medidas que estimulan al mercado interno y reducen las exportaciones, medidas ventajosas para ciertas inversiones, etc.

En otros términos se ha expresado que “los regímenes tributarios preferenciales pueden cumplir una finalidad estratégica, al permitir a los países limitar su competencia tributaria más enconada a determinados aspectos del sistema tributario”<sup>7</sup>

La cuestión radica en cómo un país puede mejorar su competitividad y ser consistente con una conducta internacional no perniciosa. A este aspecto se ha respondido, en un estudio sobre incentivos a la inversión<sup>8</sup>, planteando dos alternativas. Una posibilidad sería gravar en forma estandarizada a todas las inversiones con tasas relativamente bajas, y la otra, consistiría en gravar diferencialmente según las diversas metas de política económica. Asimismo, para América Latina, se sugiere que la

---

<sup>5</sup> Bird-Chen (1999)

<sup>6</sup> Gropp-Kostial (2001)

<sup>7</sup> Keen (1999) citado en Tanzi (2000)

<sup>8</sup> Bird-Chen (1999)

primera alternativa, con incentivos simples y disponibles, puede resultar aplicable para un crecimiento económico sostenible en el largo plazo, mientras que la segunda puede resultar atractiva solamente en el corto plazo.

Esfuerzos realizados para identificar medidas tributarias perniciosas o prácticas de competencia desleal en el ámbito de la fiscalidad internacional se han manifestado mediante el Código de Conducta de los Estados Unidos y el Informe del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE<sup>9</sup>. Ambos documentos tienden a identificar regímenes tributarios preferenciales que puedan considerarse potencialmente nocivos. Mientras el primero indica los aspectos a tener en cuenta, el segundo presenta una lista detallada de los factores que pueden dar lugar a regímenes tributarios nocivos.

La OCDE en un informe sobre gastos fiscales, entre los cuales incluye a los incentivos fiscales de naturaleza económica y financiera, subraya que estos últimos pueden modificar artificialmente el comportamiento de los agentes económicos<sup>10</sup> y reconoce que los incentivos fiscales pueden orientarse a compensar las desventajas naturales de ciertos países.

Otra consideración es que la concesión de privilegios fiscales a no residentes es una práctica aceptada históricamente. Llevada al extremo, esta técnica puede destruir las finanzas públicas del país que la utilice.

En el ámbito internacional, no existe una referencia general, ya sea a nivel multilateral o regional, que trate de controlar los flujos de inversión extranjera directa (IED)<sup>11</sup>. Algunos acuerdos en la OCDE, la OMC y la UE se pueden encontrar pero tanto en el NAFTA como en la APEC, contienen sólo referencias indirectas a los incentivos a la IED.

El Tratado de Roma es el más amplio acuerdo internacional que contempla aspectos vinculados a los incentivos a la IED. Este acuerdo, si bien no trata específicamente sobre los incentivos en la Unión Europea, otorga a la Comisión Europea amplios poderes para controlar la ayuda estatal<sup>12</sup>. Este control se aplica a las empresas nacionales y a las controladas por corporaciones extranjeras que se benefician de ese tratamiento preferencial. La regulación está fijada dentro del capítulo referido a las normas sobre la competencia. La Comisión también puede decidir sobre la concesión de ayudas, entre otros casos, para “favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo” y para “facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”.

La ayuda neta permitida ha variado de región en región, con mínimos y máximos entre 7% y 65% de los costos de inversión de un proyecto. Desde fines de los ochenta, la Comisión ha avanzado

---

<sup>9</sup> Malherbe (2000)

<sup>10</sup> O.C.D.E., Informe introductivo, Problèmes et pratiques suivies par les pays, Paris, 1984, p. 15, n° 30; J. Autenne, Informe introductivo, Obstacles et stimulants fiscaux à l'investissement et à l'emploi, vol. 1, Louvain-la-Neuve, UCL, 1985, p. 102

<sup>11</sup> Mecon-CEP

<sup>12</sup> Tratado de Roma (versión 1999): Art. 87: declara incompatibles con el mercado común a las ayudas estatales que distorsionen la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o a la producción de determinados productos. Art. 88: la Comisión debe ser informada por anticipado de los proyectos de un país miembro que quiera otorgar o modificar la ayuda estatal.

hacia el fortalecimiento del control sobre la ayuda estatal y ha hecho mucho para mejorar la transparencia de su política de ayuda estatal.

Las ayudas estatales concedidas mediante beneficios tributarios, son consideradas incompatibles con el mercado común, solo si distorsionan la competencia o favorecen ciertos sectores o la producción de ciertos bienes. Una excepción a esta prohibición puede encontrar justificativo por el “esquema general o natural” de un sistema tributario. Pero ciertas excepciones o tratamientos preferenciales pueden resultar difíciles de justificar por la lógica del sistema tributario.

El Informe del Comité Ruding<sup>13</sup> ha resaltado, entre otras consideraciones, la importancia de evitar las distorsiones en la competencia dentro de la Comunidad por el uso de incentivos tributarios ocultos.

Asimismo en el mismo informe, entre las acciones comunitarias recomendadas como prioritarias se encuentra alentar el máximo de transparencia de todo incentivo fiscal garantizado por los estados miembros para promocionar inversiones. Si bien se reconoce que los incentivos tributarios pueden ser necesarios en casos especiales, como una medida de cohesión dentro de la Comunidad, deberían estar sujetos a autorización, para proveer incentivos tributarios especiales para inversiones en actividades en ciertas regiones con el propósito de acelerar su desarrollo económico. También se reconoce que los incentivos generales temporarios pueden ser una buena medida anticíclica y que todo incentivo debería estar sujeto a un adecuado límite temporal.

Un estudio<sup>14</sup> que evalúa la incidencia en el bienestar por el uso de incentivos para atraer a la inversión extranjera directa y que se interroga si la competencia es mala, presenta entre otras conclusiones que la competencia de subsidios entre países receptores que se benefician de las externalidades de inversión, logra la asignación eficiente de la inversión.

Además se expresa que, desde la perspectiva del bienestar del mundo, combatir los subsidios no tendría sentido, mientras que, desde la perspectiva del bienestar de los países receptores, sus efectos son ambiguos. La eliminación de los subsidios beneficia a los países receptores sólo si son similares.

La solución a la que arriba el estudio, como mejor alternativa para los países receptores, es lograr un acuerdo sobre un máximo común de subsidios, delegando el poder para su fijación en una autoridad supranacional. En países receptores con las más altas tasas de retorno social que, a su vez, sean los de más alta tasa de retorno privado, la autoridad fijaría un techo de subsidios y esa solución lograría un resultado eficiente y maximizaría el bienestar de los países receptores de IED.

En el contexto de la UE una comunicación reciente expresa que mientras la competencia fiscal perniciosa debe abordarse tanto a escala de la UE como a escala internacional, especialmente en la OCDE, y que deben respetarse las disposiciones del Tratado en materia de ayudas estatales, un cierto grado de competencia fiscal dentro de la UE podría ser ineludible y podría contribuir a reducir la presión fiscal.

Asimismo, se reconoce la necesidad de luchar contra la competencia fiscal perjudicial y considera que la cooperación en la política fiscal no tiene como objetivo tipos impositivos uniformes ni es incoherente con una competencia fiscal leal, sino que se orienta a reducir las permanentes

---

<sup>13</sup> Informe del Comité de expertos independientes presidida por Onno Ruding (1992)

<sup>14</sup> Fernández Arias et al (2001)

distorsiones intramercado, con el fin de estimular el crecimiento económico y potenciar la competitividad internacional de la Comunidad, evitar pérdidas excesivas de ingresos fiscales o implantar estructuras impositivas más favorables para el empleo.

Por último, le reconoce a la política fiscal el importante papel en el fomento de la investigación y el desarrollo (I+D) y la innovación dentro de la UE. Los países están llamados a mejorar el entorno de la investigación privada, las asociaciones de I+D y las empresas de nueva creación de alta tecnología utilizando políticas fiscales.

### **3. GASTOS TRIBUTARIOS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA FISCAL. EXPERIENCIAS EN LA REGION DEL MERCOSUR.**

Una forma de plantear este tema es a partir de dos interrogantes:

- 1) Cuáles son los objetivos de una política de incentivos tributarios?
- 2) Cuáles son los instrumentos utilizados los incentivos tributarios?

En respuesta al primer interrogante, los argumentos económicos que respaldan el uso de incentivos se pueden clasificar en tres categorías:

- corregir las imperfecciones del mercado: con instrumentos tendientes a aumentar la eficiencia cuando el mercado no puede asignar los recursos en su uso más eficiente.
- explotar economías de escala: un subsidio podría compensar la desventaja competitiva de pequeñas empresas locales frente a corporaciones extranjeras de mayor tamaño.
- instrumentar objetivos de política social: mejorando el empleo, distribución del ingreso, etc.

La segunda pregunta se orienta a las diferentes formas o modalidades que pueden adoptar los incentivos tributarios como instrumentos de promoción:

Así, los gastos tributarios pueden tomar diferentes formas<sup>15</sup>:

- Exenciones: ingresos excluidos de la base imponible.
- Deducciones: montos deducidos del ingreso bruto para arribar al ingreso gravable.
- Créditos: montos deducidos de la obligación tributaria.
- Tasas reducidas: una tasa reducida aplicada a una clase de contribuyentes o actividades.
- Diferimientos de impuesto: una dilación en el pago de los impuestos.

Una vez definidos los objetivos y las modalidades, el principal problema es la cuantificación de los costos y beneficios de los gastos tributarios, dado que los gastos tributarios no son totalmente explícitos sino que en buena proporción son extrapresupuestarios (*off-budget*), es decir, no están sujetos al proceso presupuestario de evaluación y aprobación. Por ello, la cuantificación se realiza mediante estimaciones de su costo fiscal aplicando metodologías variadas.

---

<sup>15</sup> OCDE (1996) y CEPAL (1998)

Desde un enfoque positivo, se ha tratado de identificar las experiencias sobre incentivos tributarios en los países de América Latina y en particular, en los países de la región del Mercosur: Argentina, Brasil, Chile.

Ante todo hay que reconocer la existencia de fuertes restricciones para desarrollar un estudio comparativo, en particular referidas a la heterogeneidad conceptual de gastos tributarios, la diversidad de cobertura en cuanto a la cantidad de tributos, niveles gubernamentales con potestad tributaria y períodos comprendidos, limitaciones en la cuantificación de tales rubros, entre otras. Ante esta ausencia de condiciones indispensables para un pretendido estudio comparativo<sup>16</sup>, se intenta identificar algunas características en el tratamiento de los gastos tributarios en la región del Mercosur.

Por su parte, la OCDE<sup>17</sup> menciona las dificultades para una comparación internacional de gastos tributarios, citando, en primer lugar, a la existencia de diferentes definiciones del sistema básico (*benchmark*), la interacción entre los gastos tributarios que conduce a estimaciones individuales, que no pueden ser agregadas, impidiendo la obtención de un indicador total de las renuncias tributarias. Otra fuente de interacción de los gastos tributarios deriva de cambios en el comportamiento como respuesta a cambios en el sistema tributario. Además, es factible que existan márgenes de error como consecuencia de las dificultades inherentes a la metodología.

A los efectos de identificar el tratamiento actual de los gastos tributarios y la magnitud de las renuncias fiscales en los países seleccionados, se han definido algunas características que se presentan en el siguiente esquema:

---

<sup>16</sup> Argentina, Brasil, Chile: documentos elaborados en el ámbito oficial.

Otra dificultad es que no existe una legislación única sino una diversidad de disposiciones legales que requieren de una compilación lo más completa posible para obtener una idea integral sobre gastos tributarios.

<sup>17</sup> OCDE (1996)

Cuadro 1

**MERCOSUR GASTOS TRIBUTARIOS PRINCIPALES CARACTERISTICAS**

MERCOSUR	ARGENTINA	BRASIL	CHILE
<b>INSTRUMENTACION</b>	Mensaje al Proyecto de Ley de Presupuesto	Informe de Beneficios Tributarios: integrado al Proyecto de ley presupuestaria	Informe Presupuestario de Franquicias: incluido en la Ley de Presupuestos
<b>FRECUENCIA</b>	anual	anual	anual
<b>COBERTURA</b>	nacional y amplia	nacional y amplia	nacional y limitada
<b>CLASIFICACION</b>	-Por tributo (por modalidad y por sector) -Por régimen de promoción sectorial o regional (por tributo)	-Por tributo -Por modalidad -Por región	-Por tributo (por modalidad) -Por tributo (por modalidad agrupados por sector/objetivo)
<b>METODOLOGIA DE MEDICION</b>	-Estimaciones -Fuentes y metodología variada -Resultados totalizados	-Estimaciones -Fuentes y metodología variada -Resultados totalizados	-Estimaciones -Método <i>ex post</i> <sup>18</sup> con supuesto de gasto total constante. -Resultados independientes.
<b>NIVEL<sup>19</sup> (% PIB)</b>	3.02  (2001)	1.51  (2001)	3.8 <sup>20</sup>  (1998)
<b>NIVEL (% RECAUDACION)</b>	16.8  (2001)	11.18  (2001)	s/d
<b>COMPOSICION (% PIB)</b>	0.88: RENTAS 1.56: IVA 0.58: Otros	1.00: RENTAS 0.25: IPI 0.26: Otros <sup>21</sup>	2.70: RENTAS 1.10: IVA

Fuente: Elaboración propia en base a marco conceptual, relevamiento de información y encuesta directa.

De la contrastación del tratamiento de los gastos tributarios en los países seleccionados, surgen las siguientes observaciones:

1. Diferentes terminologías: gastos tributarios (Argentina, Chile), beneficios tributarios (Brasil).
2. Coincidencia en cuanto a la naturaleza extrapresupuestaria (*off budget*) y ajena al proceso de evaluación al que están sujetos los gastos directos.
3. Periodicidad anual de la exteriorización de los gastos tributarios.

<sup>18</sup> Barra y Jorratt (1999).

<sup>19</sup> Según datos del último período disponible.

<sup>20</sup> Barra y Jorratt (1999). En este estudio la cobertura es más amplia, comprende Rentas (2.7% PIB) e IVA (1.1% PIB), mientras el Informe Presupuestario de Franquicias se limita al impuesto a las rentas. La suma de ambos porcentajes se realiza, en consideración a lo ya expresado, al solo efecto de la presentación de información homogénea respecto a otros países, sin constituirse en base para comparación alguna.

<sup>21</sup> No incluye el impuesto tipo IVA (ICMS) estadual.

4. Cobertura de gastos tributarios nacional y amplia en Argentina y Brasil. Cabe resaltar la importancia que las jurisdicciones subnacionales se sumen a la tendencia de exteriorizar sus propios gastos tributarios a fin de nutrir de transparencia fiscal a su gestión.

5. Clasificación por tipo de tributo, explicitando la modalidad, y en algunos casos se identifican los sectores beneficiados o los objetivos, y en otros, la región.

6. Estimaciones del costo fiscal de los gastos tributarios, en base a fuentes variadas de información: declaraciones tributarias, estadísticas gubernamentales, sistema de cuentas nacionales, datos de las cámaras sectoriales, entre otras.

7. Composición: entre las diversas alternativas técnicas para la instrumentación de incentivos, en los países observados, tienen mayor aplicación las siguientes modalidades:

**Cuadro 2**

**MERCOSUR GASTOS TRIBUTARIOS PRINCIPALES MODALIDADES**

PAÍS	PRINCIPALES MODALIDADES DE GASTOS TRIBUTARIOS
ARGENTINA	Exenciones en el IR y en el IVA
BRASIL	Rendimientos exentos y no gravados del IRPF y deducciones de ganancia gravada en el IRPF
CHILE	Rentas empresariales beneficiadas en el IR y Crédito especial para la construcción de vivienda.

Fuente: Elaboración propia en base a fuente documental.

8. Nivel de gastos tributarios: haciendo reserva de las restricciones para presentar una suma agregada de las mediciones, se totalizan los montos estimados para los períodos más recientes como indicador global de un orden de magnitud.

**Cuadro 3**

**MERCOSUR GASTOS TRIBUTARIOS**

*(Porcentaje del PIB)*

PAIS	1997/8	2001
ARGENTINA	2.54 <sup>22</sup>	3.02
BRASIL	1.85	1.51
CHILE	3.8	s/d

Fuente: elaboración propia en base a fuente documental. s/d: sin datos.

<sup>22</sup> González Cano-Simonit (1999). Estimación para 1997.

9. Las estimaciones, en términos del PIB, fluctúan entre un máximo de 3.8 (Chile) y un mínimo de 1.51 (Brasil), teniendo presente que los datos de Brasil no incluyen al IVA estadual.

10. La brecha de fluctuación de la imposición directa comprende un máximo de 2.70, en porcentaje del PIB, y un mínimo inferior a la unidad, formando dos grupos de países, uno entorno al 1%, compuesto por Argentina y Brasil, y el otro entorno al 3%, formado por Chile.

La estimación de los gastos tributarios en la imposición indirecta fluctúa desde un mínimo de 0.25%, en términos del PIB, correspondiente a Brasil y cuya peculiaridad es que no se incluye el impuesto al consumo estadual (ICMS), hasta un máximo de 1.56% en Argentina, ubicándose Chile en la franja media.

**Cuadro 4**

**MERCOSUR GASTOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPOSICION**  
(Porcentaje del PIB)

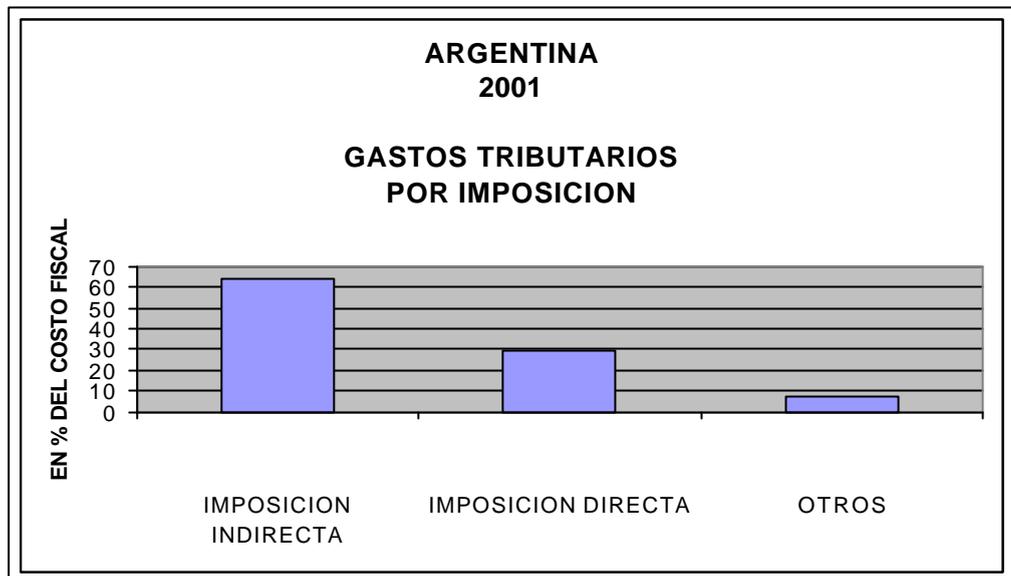
	<b>RANKING</b>	<b>IMPOSICION DIRECTA</b>	<b>RANKING</b>	<b>IMPOSICION INDIRECTA</b>
<b>ARGENTINA</b>	1	0.88	3	1.56
<b>BRASIL</b>	2	1.00	1	0.25
<b>CHILE</b>	3	2.70	2	1.10

Fuente: elaboración propia en base a fuente documental.

11. La selección del tipo de imposición mediante la cual se canalizan los gastos tributarios remite clasificar a los países en dos grupos: en Argentina, la imposición indirecta tiene mayor representatividad en cuanto a la instrumentación de la política de incentivos, mientras que en Brasil y Chile, ésta se asienta más sobre la imposición directa, sujeto a la modificación que podría arrojar en Brasil si se incluyera el ICMS estadual.

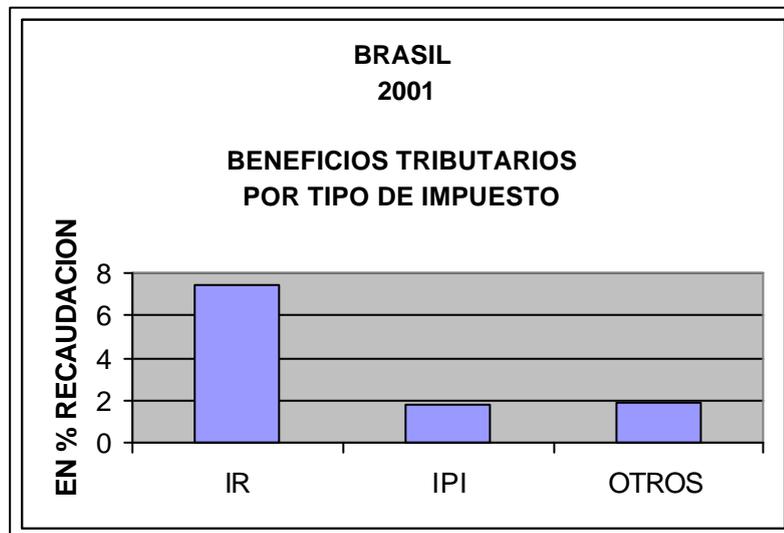
A título ilustrativo, en Argentina, donde la elección de la imposición para la concesión de beneficios recae sobre la imposición indirecta, su representatividad está entorno al 64 % del costo fiscal estimado total, equivalente al 1.93% del PIB. Comparativamente, España, que presenta anualmente el Presupuesto de Gastos Fiscales en cumplimiento del mandato constitucional, para el 2001, los gastos tributarios en la imposición directa representan el 53% del total de gastos tributarios y el restante 47% corresponde a la imposición indirecta.

GRAFICO 1



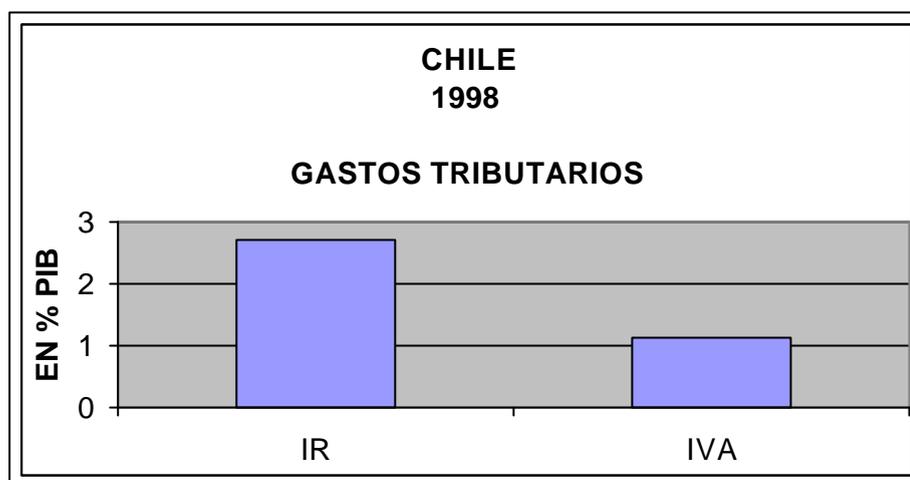
Fuente: elaboración propia en base a fuente documental.

GRAFICO 2



Fuente: elaboración propia en base a fuente documental.

GRAFICO 3



Fuente: elaboración propia en base a fuente documental.

De modo que, en la región del Mercosur considerando los países incluidos en el estudio, no es unánime la respuesta sobre el tipo de imposición elegida para instrumentar la política de incentivos. A diferencia de lo que ocurre en la experiencia internacional y en particular en los países miembros de la OCDE en donde se ha optado por la imposición directa.

Los sistemas tributarios en América Latina están vertebrados sobre la imposición indirecta y, en ese sentido, se ha argumentado que sistemáticamente la recaudación directa es más baja que en otros países de otras regiones con tasas e ingresos similares<sup>23</sup>. Y se sugiere que “parte de la explicación de su bajo poder recaudatorio podría estar precisamente en la extensión de sus franquicias y tratamientos especiales, sin perjuicio de otras variables que pueden erosionar la recaudación”.

A los efectos del desarrollo de un estudio comparativo internacional es importante tener en cuenta que dos países podrían tener diferente combinación de tributación explícita e implícita. Con la imagen de un témpano<sup>24</sup> se ha ejemplificado esta circunstancia de dos países, uno desarrollado y otro en vías de desarrollo. El primero muestra una mayor carga tributaria que el segundo. Sin embargo, la comparación del nivel de carga tributaria debe incluir la evaluación de la carga tributaria no sólo explícita o visible sino también la carga tributaria implícita u oculta. En el caso presentado, el país industrializado presenta una carga tributaria visible –presupuestaria- mayor pero su carga tributaria implícita –cuasifiscal- es menor que la combinación existente en un país en vías de desarrollo.

De modo que la tendencia debería ser atenuar la opacidad de los países en vías de desarrollo incorporando lo cuasifiscal dentro de la política presupuestaria. Esto propende a respetar los principios presupuestarios de unicidad y universalidad.

<sup>23</sup> Barra-Jorratt (1999): “En Barra y Jorratt[1998] se compara la carga impositiva y las tasas legales de países latinoamericanos y de países emergentes del Asia Pacífico”.

<sup>24</sup> CEPAL, 1998.

Podría comenzarse con la preparación, al menos, de presupuestos complementarios sobre renuncias fiscales con el objetivo de una incorporación gradual al presupuesto anual sujeto a aprobación legislativa para conocer el alcance real de las acciones de Política Fiscal y en instancias de reformas tributarias, disponer de bases cuantitativas que sirvan de fundamento racional para las decisiones gubernamentales.

#### **4. EFECTOS DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS.**

Los efectos de los gastos tributarios, sin pretender abordarlos en extensión, se han manifiestan en relación a la recaudación, la asignación de recursos, la equidad, la eficacia, etc.

Respecto a la recaudación, los gastos tributarios impactan en una doble perspectiva, una reducción de la carga tributaria para los beneficiarios y una pérdida de recaudación para el fisco. Asimismo el peso de la carga tributaria se traslada desde los sectores promocionados hacia los no beneficiados, derivando en una transferencia entre contribuyentes.

En cuanto a la asignación de recursos, los incentivos tributarios que favorezcan una actividad económica respecto a otra, distorsionan los precios relativos, y por lo tanto deslocalizan los recursos. El objetivo de modificar la estructura económica mediante promociones regionales o sectoriales se ha visto limitado a un mero efecto de desplazamiento de recursos de sectores gravados a los subsidiados, y no de nuevos factores como se pretendía. Es decir, que se reconoce que afectan la composición de inversión, sea en algún sector, región o actividad.

En cuanto a los efectos de los incentivos sobre la distribución se ha expresado que probablemente los incentivos hagan que la distribución del ingreso sea más desigual.

El debate sobre la eficacia de los incentivos tributarios continúa y se reconoce que está lejos de ser resuelto. Existe una concepción generalmente aceptada en el sentido que los incentivos fiscales, por sí solos, no siempre resuelven los problemas para los cuales fueron diseñados.

Respecto al efecto sobre el empleo, partiendo del supuesto que los incentivos reducen el costo del capital permitiendo un aumento de nueva tecnología, no debería sorprender que la consecuencia directa sea una reducción del empleo. Sin embargo, efectos indirectos, como es el incremento de producción o de la demanda agregada pueden producir más empleos.

La mayor complejidad de la normativa tributaria, puede derivar en un incremento de los costos de cumplimiento. Además la realidad ha demostrado que los incentivos tributarios han conducido a la evasión o fraude fiscal.

## 5. ORIENTACIONES PARA FUTURAS REFORMAS TRIBUTARIAS.

Como opciones para decisiones de reformas y dada la actual tendencia de la tributación a la reducción de las recaudaciones, deberían evaluarse las vías alternativas de financiamiento fiscal tales como combatir la evasión, controlar la elusión o cerrar las actuales perforaciones de la malla impositiva causales de renuncia tributaria.

En ese contexto, donde el campo de acción para la instauración de nuevos impuestos o de mayores tasas impositivas aparece cada vez más limitado, disponer de una cuantificación del gasto tributario es un elemento muy valioso, ya que la eliminación de exenciones, o limitación de deducciones tributarias, emergen como nueva fuente de recursos fiscales.

Los justificativos para la concesión de beneficios fiscales se orientan a la promoción de políticas sociales, regionales, o sectoriales. Los subsidios con fines sociales o regionales tienen por objetivo reducir desigualdades, por medio de incentivos que influyan en el comportamiento de los agentes económicos. Los incentivos sectoriales se justifican en la generación de beneficios para el conjunto de la sociedad tales como empleos, innovación tecnológica, aumento de la productividad. Si en cambio, beneficiaran a un agente individual, no habría justificativo para su concesión.

La justificación para la eliminación de los incentivos tributarios comprende a la complejidad, la deficiente implementación y la ausencia de rendición de cuentas (*accountability*), sumado a que desgastan la base, reducen la eficiencia de la inversión, son inefectivos y con frecuencia inequitativos, y propician la captura de rentas y la evasión, haciendo procedente revisar la estructura del sistema impositivo para eliminar al máximo el número de exenciones vigentes.

Sin embargo, a pesar de los efectos adversos que pueden derivar de la aplicación de incentivos tributarios, y de la tendencia a su reducción, tanto los países desarrollados como aquéllos en desarrollo siguen aplicándolos y considerando que pueden seguir siendo instrumentos válidos de política tributaria para atraer inversiones, el aspecto crucial es definir cuáles son los mejores incentivos tributarios que pueden lograr ese objetivo y al menor costo.

Ha sido mencionado<sup>25</sup> que uno de los mejores enfoques para lograr los objetivos de política fiscal es la reducción del tipo impositivo del impuesto a la renta de las sociedades. Esta tendencia ha hecho que en casi todo el mundo se haya disminuido el porcentaje para las corporaciones y actualmente es visto como el mejor incentivo. El argumento más sólido a su favor es que un tipo impositivo bajo incrementa la tasa de retorno (después de impuestos) para los inversores. Como incentivo resguarda la equidad al ser aplicado a todas las sociedades (a diferencia de un paraíso fiscal en el que algunas corporaciones son tratadas más favorablemente que otras), no es selectivo, y es administrativamente más simple. Un tipo bajo y estable tiene la ventaja de promocionar una sensación de estabilidad y confianza en el sistema tributario del país. La desventaja es que para alcanzar una recaudación dada, un tipo bajo se debe compensar con una base amplia.

Como conclusión a un estudio<sup>26</sup> se ha enunciado que los incentivos deberían ser pocos en número, simples en estructura y disponibles universalmente. Además se ha expresado que primero debe establecerse el objetivo y luego diseñar la política de incentivos<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Chua, Dale en Shome (1995)

<sup>26</sup> Bird-Chen (1999)

La literatura ha puesto de manifiesto la importancia del diseño de una política de incentivos y la consiguiente elección de los tributos a través de los cuales instrumentar los beneficios, las modalidades técnicas más adecuadas, la magnitud del beneficio y, en consecuencia, de la renuncia fiscal, su temporalidad, etc. La selección de los tributos sobre los que el fisco resignará recaudación deberían ser aquéllos que admitan una mejor administración, control y evaluación de los resultados de la aplicación de incentivos.

Existen diferentes aspectos a evaluar según sea el tipo de instrumento elegido para conceder beneficios. Un crédito fiscal de impuesto tiene un costo efectivo mayor que incentivos otorgados en la base tributaria. A su vez, el crédito fiscal resulta más transparente que un beneficio que afecta la base imponible.

En el aspecto que existe consenso técnico es el referido a la temporalidad (*sunset rule*) de los incentivos. Debería evitarse que los tratamientos preferenciales se tornen permanentes dado que no deberían reemplazar a un sistema tributario equitativo.

Los incentivos deberían ser suficientemente flexibles y dinámicos para adecuarse al ritmo de los cambios económicos, sin dejar de ser tan simples como sea posible para minimizar los costes derivados de su cumplimiento.

Así queda enunciada la diversidad de criterios disponibles para el diseño de una política de incentivos, y ante la ausencia de unanimidad sobre la mejor combinación, la decisión dependerá fundamentalmente de los objetivos que se pretendan lograr.

Por lo tanto y como paso previo a una decisión en materia de reformas de la política de incentivos tributarios, se considera relevante la formulación de una serie de preguntas básicas, que a título enunciativo, puede comprender a las siguientes:

- 1) Cuáles son los objetivos que se persiguen mediante la política de incentivos?
- 2) Qué grado de consonancia existe entre estos objetivos y los objetivos de otras políticas económicas?
- 3) Qué tipos de incentivos son los más adecuados para lograr esos objetivos?
- 4) Cuáles son los beneficios esperados?
- 5) Cuál es el costo o renuncia fiscal de estos tratamientos preferenciales?
- 6) Por qué período de tiempo serán otorgados?
- 7) Quiénes son los beneficiarios?
- 8) Cuáles son los criterios de concesión aplicables?
- 9) Qué grado de flexibilidad reservan para ajustes a cambios en el corto plazo?
- 10) Qué metodología se acerca más a principios de efectividad y de economía procedimental para instrumentarlos?
- 11) Cuáles son los indicadores para la medición de sus resultados?
- 12) Cómo se contrastarán objetivos y resultados?
- 13) Cuáles son los mecanismos de administración, seguimiento y control de los compromisos asumidos por los beneficiarios?

---

<sup>27</sup> Bird (1980)

- 14) Qué técnicas de evaluación permanente de los resultados serían aplicables, es decir no sólo al finalizar la promoción sino también durante el proceso mismo a fin de corregir los posibles desvíos?
- 15) Cuál es el medio y periodicidad adecuados para la difusión de la información?

## 6. CONCLUSIONES

Las reformas tributarias no pueden considerarse aisladamente sino como parte de un conjunto de reformas económicas en un período en el que la liberalización del comercio y las privatizaciones, tuvieron una fuerte repercusión. La primera, facilitando los procesos de integración regional, abriendo nuevos mercados y, la segunda, estimulando los flujos de inversión y la modernización.

Un sistema tributario general y neutral es preferible a concesiones de incentivos tributarios. Sin embargo, cuando no fuera suficiente, la política de incentivos debería tender a ser restrictiva, evitando vulnerar los principios de equidad, eficiencia, de simplicidad administrativa y minimizando las renuncias tributarias, y simultáneamente, estimular el crecimiento económico y la competitividad de los países.

Finalmente, los estados de cuenta que reflejen la relevancia de los gastos tributarios brindan transparencia fiscal a la gestión del gobierno y constituye una información de utilidad tanto para legisladores como para los ciudadanos. En el caso de los países de estructura federal también es importante resaltar la necesidad de transparencia entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno.

## 7. BIBLIOGRAFÍA:

- Albi, Emilio - González-Páramo, José M.- Zubiri, Ignacio:  
(2000) "Economía Pública II". Ariel Economía. Barcelona.
- Barra, Patricio - Jorratt, Michael:  
(1999) "Medición del Gasto Tributario en Chile"- versión preliminar.
- Bird, Richard M.:  
(1980) "Tax Incentives for Investment: the State of the Art". Canadian Tax Foundation. Toronto.
- Bird, Richard M.- Chen, Duanjie:  
(1999) "Tax incentives for foreign investment in Latin America". Cepal, 2000. Santiago de Chile.
- Clements, Benedict – Hugounenq, Réjane – Schwartz, Gerd:  
(1995) "Government Subsidies: Concepts, International Trends, and Reform Options". IMF. Washington, D.C.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

(1998) “El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos”. Santiago de Chile.

Fernández Arias, Eduardo - Hausmann, Ricardo - Stein Ernesto:

(2001) “Courting FDI: is competition bad?”. Cepal. Santiago de Chile.

Gómez Sabaini, Juan Carlos:

(1999) “El papel de los incentivos en la Política Tributaria de América Latina”. Santa Cruz de la Sierra.

González Cano, Hugo - Simonit, Silvia:

(1999) “Estimación de los Gastos Tributarios en los Sectores Sociales”. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica y Regional. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Serie: Gasto Público. Documento de Trabajo: N° GP/06. Buenos Aires, octubre. [www.mecon.gov.ar/gasto\\_p/estim/default.htm](http://www.mecon.gov.ar/gasto_p/estim/default.htm)

(2000) “Estimación de los Gastos Tributarios en los Sectores Sociales”. Boletín AFIP No. 34. Buenos Aires.

Gropp, Reint – Kostial, Kristina:

(2001) “FDI and Corporate Tax Revenue. Tax Harmonization or Competition?”. Finance & Development, June. IMF. Washington, D.C.

Kopits, George:

(1998) “Calidad de Gobierno. Transparencia y Responsabilidad”. Fundación Macri. Buenos Aires.

Malherbe, Jacques:

(2000) “Harmful Tax Competition and the European Code of Conduct”. Tax Notes International.

Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal:

(2000) “Estimación de los gastos tributarios para el año 2001”. Buenos Aires.

Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal:

(1999) “Demonstrativo dos Benefícios Tributários”. Brasília.

(2000) “Demonstrativo dos Benefícios Tributários”. Brasília.

Ministerio de Hacienda. Servicio de Impuestos Internos. <http://www.sii.cl>

(2001) “La Reducción de la Evasión Tributaria como vía para el Financiamiento Fiscal”. 35° Asamblea del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Santiago de Chile.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD):

(1984) “Tax Expenditures. A Review of the Issues and Country Practices.” Committee on Fiscal Affairs. Paris.

(1996) “Tax Expenditures. Recent Experiences.” Paris.

Shome, Parthasarathi:

(1995) "Tax Policy Handbook" IMF, FAD. Washington, D.C.

Simonit, Silvia:

(2000) "La tributación sobre las inversiones en el Mercosur." VI Jornadas Provinciales y IV Encuentro de Comercio Exterior para Graduados en Ciencias Económicas. Rosario.

(2001) "Incentivos tributarios y renuncia fiscal". Naciones Unidas-CEPAL.

Tanzi, Vito:

(2000) "La adaptación de los sistemas tributarios" 34° Asamblea del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Washington.