



# **Gastos tributarios para la promoción de inversiones en el impuesto a la renta de empresas**

**Juan C. Gómez Sabaini  
Pedro Velasco**

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Sector de Capacidad  
Institucional y  
Finanzas

**DOCUMENTO DE DEBATE**  
# IDB-DP-137

**Julio 2010**

# **Gastos tributarios para la promoción de inversiones en el impuesto a la renta de empresas**

Juan C. Gómez Sabaini  
Pedro Velasco



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2010**

<http://www.iadb.org>

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Luiz Villela (LUIZVI@iadb.org)

## CONTENIDO

Prólogo.....	2
Resumen Ejecutivo .....	4
1. Introducción y marco de análisis .....	8
2. ¿Gastos o Incentivos tributarios? La necesidad de aclarar los términos.....	9
3. La esencia del impuesto societario y sus efectos en la definición de los gastos tributarios .....	13
4. Consideraciones básicas para definir el “sistema de referencia” .....	16
5. Métodos de medición y demás consideraciones metodológicas para la cuantificación de los incentivos tributarios .....	19
6. Los instrumentos tributarios para promoción de inversiones que pueden ser utilizados en el impuesto a la renta societaria .....	23
a) .....	<i>Incentivos que inciden sobre la tasa del impuesto</i> ..... 24
b) .....	<i>Incentivos que inciden sobre el costo del recupero de la inversión</i> ..... 25
7. Análisis de algunas experiencias de países en el cómputo de los gastos tributarios para la promoción de inversiones .....	27
a) .....	<i>La experiencia de los países desarrollados</i> ..... 27
b) .....	<i>La experiencia de los países de América Latina</i> ..... 32
8. Una presentación de las metodologías que podrían utilizarse para el cómputo de los incentivos tributarios en el impuesto a la renta societaria .....	36
9. Síntesis del análisis .....	41
Material de Referencia.....	43
Anexo 1: Incentivos tributarios otorgados en los Estados Unidos .....	46
Anexo 2: Incentivos tributarios otorgados en Canadá .....	49
Anexo 3: La experiencia de los países latinoamericanos.....	53

## Prólogo<sup>1</sup>

En el cierre del Primer Seminario Internacional BID/FMI de Gastos Tributarios (GT), llevado a cabo en Washington D.C. en noviembre de 2008, se señaló que eran tres los mensajes que se podían extraer de las presentaciones y discusiones que tuvieron lugar en esa oportunidad.

El primero es que ha habido grandes avances en el tratamiento de este tema en la región, especialmente en cuanto a las estimaciones de la magnitud del GT, así como en el intercambio de experiencias mutuas de los países de la región. Si bien se observó que hay variaciones en las metodologías utilizadas, en general las estimaciones se basan en la metodología ex-post, de pérdida de recaudación, con algunos esfuerzos por calcular también el gasto ex-ante o gasto equivalente.

El segundo mensaje es que la utilidad del tratamiento del GT está anclada fundamentalmente en las ventajas de mejorar la transparencia del gasto y también en la utilización del mismo como una herramienta para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, la equidad, el desarrollo regional y las recaudaciones fiscales de los países. Al respecto se observó que si bien hay variaciones entre los diferentes enfoques, hay una coincidencia en torno al enfoque de transparencia en toda la región.

El tercer mensaje es que si bien se ha avanzado mucho, aún hay un largo camino por recorrer en el futuro, con muchos retos y desafíos. Algunos de estos retos son internos a los países como, por ejemplo, poder pasar del cálculo de los gastos tributarios de nivel federal a niveles subnacionales, mientras que otros desafíos requieren de un consenso regional a fin de generar una mayor y mejor información en esta materia que permita el intercambio y la comparación de resultados entre los países sobre bases más homogéneas que las que se están utilizando en la actualidad.

Para dar continuidad a estos análisis se requiere avanzar en la elaboración sistemática de las estimaciones de los GT sustentados en: a) la adecuada identificación de los gastos tributarios y b) el desarrollo de metodologías específicas de estimación.

---

<sup>1</sup> Informe elaborado a solicitud de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del proyecto Gastos Tributarios: Reduciendo Abusos y Mejorando la Efectividad (RG-K1137).

Con ese objetivo, este documento incursiona en los criterios de estimación de los GT en el ámbito del Impuesto a la Renta de Empresas en la medida en que estos hayan sido otorgados con el objetivo de promoción de inversiones, con la intención de que el mismo sirva como un punto de apoyo para un diálogo que pueda desarrollarse para el establecimiento futuro de directrices para la estimación de los GT en los países de América Latina y el Caribe, contribuyendo a la comparación de los procesos de medición de los mismos.

Este documento se organiza de la siguiente forma: en la primera parte se avanza en la discusión conceptual y en la identificación de los diversos incentivos tributarios en el impuesto a la renta de las sociedades que pueden ser considerados GT, para estudiar en la segunda parte la experiencia de los países en esta materia y, por último, se propone una metodología para poder estimar el impacto recaudatorio de los incentivos otorgados. Los autores agradecen la colaboración brindada por Luiz Villela, economista de la División de Gestión Fiscal y Municipal, quien contribuyó sustancialmente con el aporte de numerosos materiales e informes relacionados con el tema, y al Lic. Dalmiro Moran quien no sólo tuvo la tarea de edición de este informe sino que también contribuyó con la redacción de algunos de los aspectos que el mismo contiene.

## **Resumen Ejecutivo**

En el presente trabajo se abordaron controvertidas cuestiones en relación con la interpretación, criterios, y metodologías de estimación de los gastos tributarios para la promoción de la inversión en el impuesto a la renta de empresas.

En tal sentido, se identificaron polémicas inherentes al cálculo de las concesiones tributarias existentes en los sistemas impositivos, independientemente de su estadio de desarrollo, y que se vinculan no sólo con posibles diferencias en las metodologías para su estimación, sino con la concepción misma del impuesto de referencia contra el cual dichos cálculos habrán de realizarse.

De esta manera, en todos los estudios en los que se intenta obtener conclusiones desde la comparación de los gastos tributarios presentes en los múltiples sistemas tributarios relevados, se concluye no sólo en la necesidad de compatibilizar las metodologías de cálculo, sino también de la concepción del marco de referencia utilizado por cada país, para poder arribar a conclusiones inequívocas respecto de los posibles efectos económicos de los mismos, más allá de su exposición descriptiva.

Sin embargo, la elección del criterio normativo contra el cual medir los incentivos, requiere de numerosas enunciaciones en todos los aspectos componentes de la estructura del impuesto que reflejan definiciones políticas inherentes y soberanas de cada país, y sobre las mismas alcanzar un consenso,- aunque más no sea para determinar indicadores de la magnitud de los gastos tributarios comparados-, resulta sumamente difícil.

Una vez inmersos en la discusión de la identificación de los gastos tributarios con determinados objetivos económicos, en este caso la promoción de inversiones, se planteó la controversia respecto de la interpretación del concepto de “gasto tributario” respecto del de “incentivo tributario”, como así también de la necesidad de discernir entre ambos para la elección de método adecuado de medición.

En cuanto a la definición de los conceptos, si bien ambos representan concesiones respecto de un marco de referencia del impuesto contemplado, la definición de este último puede diferir en cada enfoque, dada la distinta naturaleza que los sustenta. Así, mientras el “incentivo tributario” se define a través del objetivo para el cuál es aplicado,

el “gasto tributario” lo hace a través de su cuantificación en términos de cesión de recursos, y de esta manera, a pesar de la coincidencia en cuanto a su identificación como contraposición a un impuesto referencial, ciertos incentivos tributarios podrán no clasificarse como gastos tributarios y viceversa. Como ejemplo podría citarse el tratamiento otorgado a los dividendos pagados al exterior, bajo una definición de impuesto comprensivo sobre la renta, los cuales se computarían como gastos tributarios negativos.

A su vez, el alejamiento entre ambos conceptos resulta ser también dependiente de la amplitud normativa del criterio con el que generalmente se define el marco para la determinación de los gastos tributarios. De tal forma, en la medida que estas concesiones se contrasten contra una definición estrecha del impuesto de referencia, el cual se encuentre cercano a la ley general vigente, podrán existir incentivos tributarios que no puedan ser identificados como gastos tributarios por encontrarse incluidos dentro de la reglamentación del impuesto, a pesar que desde sus efectos económicos dicha concesión no represente efectivamente un estímulo hacia un determinado comportamiento.

Este es el caso del tratamiento referido a las amortizaciones aceleradas, y las tasas graduales en el impuesto societario (entre otros) en el enfoque de “impuesto de referencia” del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, lo que obligó a la exposición de dichos conceptos de forma adicional haciendo mención a la existencia de dos marcos de referencia alternativos, uno más cercano a lo dictaminado en la ley del impuesto (Reference Tax Baseline), y otro de carácter más normativo (Normal Tax Baseline).

Asimismo, también se señaló que la elección de la metodología de medición tampoco resultará independiente de la conceptualización de la concesión tributaria a cuantificar determinando que, en la medida de pretender estimar la recaudación que podría recaudarse en el tratamiento general desde la perspectiva del estudio de los gastos tributarios bajo su enfoque presupuestario de la transparencia fiscal, se requerirá la utilización de la metodología “ex-ante” de “ganancia de recaudación”, mientras que para evaluar el costo de los incentivos tributarios para la “atracción de inversiones”, el hecho de explicitar el objetivo propuesto obligaría a comprometer los montos presupuestarios



correspondientes, los que deberán ser estimados a través del método “ex-post” o de “pérdida de recaudación”.

De esta manera, una vez planteadas estas restricciones conceptuales, se procedió a la identificación de patrones comunes en las formas de medición y exposición de los gastos tributarios en países desarrollados y varias experiencias latinoamericanas, señalando los diversos instrumentos de promoción de las inversiones identificados por cada país.

Así, dentro de grupo OCDE, a excepción de EEUU, que publica estimaciones adicionales respecto del marco legal vigente con simultáneas mediciones respecto de un impuesto amplio sobre el gasto, el resto de los países calculan sus gastos tributarios en referencia a un impuesto comprensivo sobre el ingreso, y todos con particularidades propias del país. A su vez, en todos los casos se apreciaron metodologías de cálculo ex-post basadas en el enfoque de corto plazo, habiéndose además discontinuado las mediciones respecto del gasto equivalente en Estados Unidos. En el examen exhaustivo de las concesiones tributarias para la promoción de inversiones en este último y Canadá, se identificó la existencia de variados instrumentos, que van desde las reducciones de tasas, diferimientos del impuesto y traslación de quebrantos, según el tamaño, el sector, o la región en la que se radiquen las inversiones, hasta los créditos de impuesto por determinadas inversiones, expensing, y amortizaciones aceleradas entre otros.

Entre las experiencias de América Latina se destaca que la gran mayoría de los países analizados consideran la propia legislación tributaria vigente al momento de las estimaciones como el marco de referencia, a excepción de Chile que adopta un marco de referencia estrictamente teórico, y México que escoge un criterio “normativo” general sobre la base de renta mundial.

En cuanto a la metodología utilizada, la mayoría de los países ha adoptado hasta el momento el método de pérdida de ingresos, al cual solamente Chile agrega un supuesto de comportamiento de los agentes (gasto total constante). Además, el país andino junto con México y Perú constituyen casos excepcionales dentro de la región al utilizar un enfoque de corto plazo para realizar las estimaciones en contraste con el resto de los países relevados. Respecto de los instrumentos identificados, éstos varían de manera significativa entre países aunque todos incluyen las exenciones, las deducciones y las

alícuotas diferenciales dentro de los mismos, y parece existir un amplio consenso (motivado por cuestiones de disponibilidad de datos) en la utilización de las declaraciones juradas de las personas jurídicas como fuente de información primaria en las estimaciones de gastos tributarios relacionados con el impuesto a la renta.

Por otra parte, existe la posibilidad de divergencia en los mecanismos de implementación de las concesiones tributarias, desde beneficios que pueden ser aprovechados de manera casi automática por las empresas (según lugar de radicación, actividad o inversiones realizadas), hasta otros que requieren de la intervención de algún órgano administrativo para su aprobación. Si bien en el primero de los casos se favorece la transparencia, en el segundo puede obtenerse una mayor información de los costos del proyecto ex-ante la implementación efectiva de los incentivos. Así, pueden sugerirse entonces metodologías de estimación en base a presunciones sobre parámetros objetivos de inversión, que como en el caso de Argentina obligan a los inversores a realizar un cálculo de los “costos teóricos” de cada proyecto a ser aprobado por la autoridad de aplicación, sobre la base de tasas de rentabilidad normal (costo de oportunidad) sobre el capital propio invertido, y que lograrían aportar información a priori que, aunque preliminar, lograría saldar las falencias que acarrea la estimación ex-post en base a la presentación de declaraciones juradas.

Por último, debe mencionarse que, dada la variada experiencia de impuestos societarios sobre la renta en América Latina, y la elección de marcos de referencia estrechos cercanos a las leyes vigentes del impuesto en cada país, la comparación de los gastos tributarios en la región resulta poco útil para la obtención de conclusiones de carácter económico sobre la existencia de los mismos. Sin embargo, desde la visión de la transparencia presupuestaria en cada país, con objetivos de un mejor conocimiento ciudadano de las cuentas y las políticas públicas, la estimación de los gastos tributarios contra las propias leyes vigentes resultará un instrumento de gran aporte para la democracia y el desarrollo institucional de la región.

## 1. Introducción y marco de análisis

La identificación y estimación de gastos tributarios entre países resulta controvertida por diversas razones, que no sólo se refieren a diferencias en las metodologías de cálculo, sino a otras más profundas relacionadas con definiciones políticas respecto de lo que debiera conformarse como el sistema tributario deseado o de referencia.

Aún frente a la existencia de un amplio consenso en la definición de gastos tributarios como aquella recaudación que el Fisco deja de percibir producto de la aplicación de concesiones o regímenes impositivos especiales, su identificación requiere del establecimiento de un “marco de referencia general”, que excede la objetividad técnica, en la medida que exige prerrogativas normativas en la definición del sistema tributario de base.

Estas dificultades en la comparación internacional de las estimaciones existen aún dentro del conjunto de países institucionalmente más avanzados. Así, por ejemplo puede mencionarse que, a pesar del exhaustivo estudio realizado por Polackova Brixí, Valenduc, y Swift (2004)<sup>2</sup> para los países de la OCDE, las diferencias en el marco de referencia tributario encontradas resultaron tan severas que los autores decidieron no mostrar en forma comparativa los datos relevados para cada uno de los países, poniendo en evidencia la magnitud del *trade-off* existente entre la rigurosidad metodológica y la exposición de los datos del análisis de tipo *cross-country*, que la materia “gastos tributarios” conlleva, debido a la posibilidad de extracción de conclusiones apresuradas en caso de no tener en cuenta las advertencias metodológicas pertinentes<sup>3</sup>.

Si bien, otro trabajo reciente referido también al mismo conjunto de países<sup>4</sup>, avanzó en el acercamiento de la exposición comparada de las estimaciones de gastos tributarios, lo hizo en la visión pragmática de que para la obtención de “una mejor política” no es necesario establecer cuál es el marco de referencia y de qué país es el adecuado (con la implícita referencia a que los gastos tributarios son malos), sino que

---

<sup>2</sup> Polackova Brixí, Swift y Valenduc (2004), pp. 1–2.

<sup>3</sup> Es de destacar que, si bien la metodología de cálculo de los gastos tributarios a través de las estimaciones de los “Recursos Cedidos” (*Revenue forgone method*) no permite la agregación de las diversas concesiones de tributos, una concepción homogénea del marco de referencia permitiría al menos las comparaciones internacionales por ítem.

<sup>4</sup> Minarik, J. (2008).

basta con que los mismos estén identificados, para que en cada uno de ellos se los someta al escrutinio parlamentario para su aplicación o discontinuidad. En tal sentido, y con fines expositivos dicho estudio intenta sanear diferencias en la clasificación presupuestaria de los gastos tributarios estimados en cada país para presentarlos en forma comparable, aunque poniendo especial énfasis en diversidad de metodologías de cálculo y en el concepto del sistema tributario de referencia.

En él se resalta que, si bien la diversidad de criterios no resulta tan marcada como para impedir una comparación en su clasificación presupuestaria, se evidencian algunas diferencias tanto respecto de la definición de gasto tributario y el alcance de los tributos y jurisdicciones comprendidas (impuestos subnacionales), como así también en la formulación del marco de referencia y la metodología de cuantificación de los conceptos identificados, por lo que se reiteran los recaudos respecto de la interpretación económica de los datos expuestos en la comparación internacional de la clasificación presupuestaria homogénea obtenida.

En este sentido, ambos estudios, aunque desde perspectivas distintas, plantean implícitamente la necesidad de compatibilizar las metodologías de cálculo, y aún más, la concepción de los impuestos involucrados para que las estimaciones propias de cada país puedan ser cotejadas internacionalmente para la obtención de conclusiones económicas respecto de los efectos posibles de la existencia de gastos tributarios.

## **2. ¿Gastos o Incentivos tributarios? La necesidad de aclarar los términos**

En la mayoría de las naciones del mundo se aplican distintas clases de incentivos, que basados en diversos argumentos, intentan atraer flujos de inversión desde el exterior. Así lo demostró un exhaustivo trabajo presentado en la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo en el año 2000 donde, habiéndose realizado un relevamiento para más de 50 países de todas las regiones del planeta, se encontró que todos los países relevados utilizan incentivos para favorecer inversiones independientemente de su grado de desarrollo. No obstante, dicho estudio también señala que en los países desarrollados se encontró una frecuencia mayor de otros instrumentos de política básicamente de tipo financieros, tales como garantías para los préstamos o créditos subsidiados, mientras que

en los países en desarrollo los estímulos son generalmente otorgados a través de incentivos fiscales que no requieren utilización directa de los fondos gubernamentales. Así, los incentivos tributarios son de amplia aplicación en aquellos países que requieren de corrientes mayores de inversión directa, tanto doméstica como externa, a las que el mercado genera, y dado que los incentivos tributarios, por definición, están ideados para crear alguna distorsión respecto del funcionamiento puro del mercado de manera de regular proyectos de inversión, su justificación desde la eficiencia económica sólo será aceptada para la corrección de las fallas que pudieran existir en tal mecanismo de asignación<sup>5</sup>.

De esta manera, bajo el paraguas de las externalidades positivas provocadas por las inversiones promovidas, se establecieron incentivos tributarios tanto regionales como dirigidos a proyectos de uso intensivo de investigación y desarrollo de tecnologías, o con fuertes derrames en términos de capital humano.

Así, los incentivos tributarios pueden definirse como “cualquier estímulo que reduzca la carga impositiva de las empresas para inducir las a invertir en proyectos o sectores particulares”<sup>6</sup>.

Debido a que los incentivos constituyen excepciones al régimen tributario general, suelen relacionarse con las concesiones o gastos tributarios generalmente abordados desde la óptica de la transparencia presupuestaria. Sin embargo, desde la visión del fomento de la inversión, tanto su concepción como sus estimaciones presentan divergencias respecto de aquellos.

Tanto los incentivos tributarios como los gastos tributarios representan concesiones respecto de un marco de referencia del impuesto contemplado. Sin embargo, la definición de este último puede no coincidir en ambos enfoques dado que la conceptualización de ellos se origina en objetivos claramente diferenciados.

En efecto, mientras que el concepto de “incentivo” se define a través del objetivo para el cuál es aplicado como “...cualquier ventaja mensurable acordada hacia empresas específicas o categorías de empresas desde (o por la directriz de) un Gobierno,

---

<sup>5</sup> No obstante, también suelen aplicarse mecanismos de atracción de inversiones de corto plazo con fines de estabilización económica.

<sup>6</sup> United Nations (2000) pág. 12.

*en orden de estimularlas a comportarse en una cierta manera”<sup>7</sup>, la noción de “gastos tributarios” lo hace a través de su cuantificación en términos de cesión de recursos y generalmente se entiende como “aquellas pérdidas de recursos atribuibles a disposiciones de las leyes federales que permiten un especial tratamiento de exclusión, exención o deducción del ingreso bruto o proveen un crédito especial, una tasa preferencial o diferimientos de las obligaciones tributarias”.<sup>8</sup>*

Aún cuando ambos conceptos representen tratamientos tributarios que se apartan de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria, el concepto de gasto tributario tiene raíces presupuestarias en pos de lograr mayor transparencia fiscal y responsabilidad política en la determinación de las concesiones tributarias, mientras que los incentivos tributarios tendrán su justificación en la medida que el instrumento guarde relación con los objetivos a ser alcanzados mediante su aplicación (estímulo a las empresas o a determinadas zonas).

Esto conduce a plantearse una serie de interrogantes. Primero, ¿existen incentivos tributarios a la inversión que representen gastos tributarios? La respuesta es sí, y se podría afirmar que es el caso donde mayor cantidad de ejemplos se pueden encontrar. En este sentido, toda pérdida de ingresos fiscales dirigida al estímulo de inversiones por parte de las empresas, a promoción de alguna actividad económica en particular o de alguna zona geográfica específica, entre otras, satisface las dos definiciones mencionadas y constituye el elemento de análisis fundamental del presente trabajo. Ejemplos tales como exenciones impositivas, deducciones y tratamientos preferenciales pueden encontrarse en la mayoría de los países y con diversas variedades de los mismos.

Segundo, ¿todos los gastos tributarios son incentivos fiscales en la medida que todos los instrumentos de política que impliquen una pérdida de los ingresos fiscales contemplados en la normativa legal generarán un estímulo específico para que determinadas empresas aumenten su inversión o modifiquen su desempeño actual? La respuesta, en este caso, es negativa y su fundamentación radica en la diversidad de objetivos por la cual un gobierno estaría dispuesto a ceder recursos genuinos según lo contemplado en las leyes vigentes.

---

<sup>7</sup> United Nations (2000) pág 11.

<sup>8</sup> GAO (2005), pág 92.

Así como un gobierno puede beneficiar a determinadas actividades o zonas geográficas, también puede renunciar a la disponibilidad de cierto monto de ingresos optando por favorecer económicamente a grupos específicos de contribuyentes o alentar algún tipo de consumo de bienes y servicios dentro su territorio. Por ejemplo, una exención o reducción de tasas aplicadas a un bien básico como la leche o las carnes, a algún servicio como el transporte de pasajeros, o la reducción de contribuciones a la seguridad social para algunos trabajadores con alguna característica en particular representan casos donde la pérdida de recaudación se justificaría por la existencia de importantes externalidades positivas para la ciudadanía, no teniendo relación directa con el incentivo fiscal a una determinada actividad productiva. Otro caso que se puede mencionar es la aplicación de tasas diferenciadas entre los distintos tipos de combustibles para estimular un tipo de consumo específico con objetivos ambientales o de estrategia geopolítica por ejemplo, o el tratamiento de los dividendos pagados al exterior bajo una definición de impuesto comprensivo sobre la renta (en la que las rentas debieran ser gravadas tan sólo una vez), los cuales habrían de contemplarse como gastos tributarios negativos.

Por último, ¿existen casos en los cuales un gobierno brinde un determinado incentivo tributario a las empresas y esto no implique finalmente una pérdida de recaudación tributaria respecto de la que obtendría según lo contemplado en la legislación tributaria? Aquí la respuesta es positiva aunque con un menor número de casos aplicables debido a una mayor complejidad en lo que refiere a su diseño e implementación. Entre los ejemplos usualmente encontrados pueden mencionarse aquellos incentivos tributarios que no puedan ser identificados como gastos tributarios por encontrarse incluidos dentro de la reglamentación del impuesto a pesar que, desde sus efectos económicos, dicha concesión represente efectivamente un estímulo hacia un determinado comportamiento. Tal como se discutirá más adelante, este sería el caso del tratamiento referido a las amortizaciones aceleradas, y las tasas graduales en el impuesto societario (entre otros) en el enfoque de “impuesto de referencia” del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, lo que ha obligado a la exposición de dichos conceptos de forma adicional haciendo referencia al enfoque alternativo del “impuesto normal”, en dicho país.

De esta manera, a pesar de la coincidencia en cuanto a su medición respecto de un marco referencial del impuesto, ciertos incentivos tributarios no deben clasificarse como gastos tributarios y viceversa. El presente trabajo, como se mencionó, concentrará su análisis en la “zona común o de intersección” entre ambos conceptos: los gastos tributarios concebidos para la promoción de inversiones a través de tratamientos tributarios específicos sobre el impuesto a la renta societaria. Aprovechando la aclaración realizada, a lo largo del trabajo se utilizarán indistintamente ambos términos teniendo en cuenta la conceptualización desarrollada anteriormente.

### **3. La esencia del impuesto societario y sus efectos en la definición de los gastos tributarios**

Más allá de la discusión acerca de si las sociedades constituyen sujetos pasivos de la imposición a la renta o sólo un instrumento a través del cuál las personas físicas obtienen sus ganancias (transparencia), este impuesto aporta al funcionamiento general del sistema tributario como una retención del impuesto sobre las rentas obtenidas mediante actividad empresarial y generando un trato igualitario entre ganancias distribuidas y no distribuidas por las sociedades en ambientes tributarios que gravan sólo las rentas realizadas (como es el común de los casos).

Esta función de retención en la fuente en el período corriente de generación de las rentas no sólo aporta una mayor equidad sistémica respecto de la que existiría en el caso que se gravaran únicamente las ganancias distribuidas, sino que también lo hace respecto del tratamiento de las rentas en el país fuente en relación a sujetos residentes y no residentes.

En esta visión de “*withholding function*” del gravamen, la base del impuesto se constituiría sólo con las ganancias retenidas, en la medida que los dividendos no sólo estarían siendo gravados en cabeza de la persona física, sino que además constituirían la remuneración del factor capital propio en la operación de la empresa.

A su vez, desde la eficiencia económica, para el caso en que los dividendos y todos los demás componentes para obtener las ganancias deducibles de los Ingresos Brutos (IB), estuvieran valuados a su costo económico de oportunidad, el impuesto se constituiría en



uno sobre las rentas extraordinarias, resultando neutral respecto de la asignación de recursos tanto en el corto como en el largo plazo.

Sin embargo, dado que la tributación internacional permite al país fuente imprimir su derecho primario sobre la renta doméstica, pudiéndose además gravar los dividendos distribuidos en el exterior a través del principio de residencia, la deducción de los dividendos en la jurisdicción de la actividad económica podría tan sólo representar una transferencia de recaudación hacia el país de residencia en los casos que existan tratamientos para evitar la doble tributación internacional en dicha jurisdicción. En consecuencia, existen justificaciones tanto legales como económicas y financieras de parte de los países fuente para la no deducción de los dividendos distribuidos de la base del impuesto societario.

$$\boxed{Renta = IB - co - int - dep}$$

donde:

*Renta*: Renta Imponible

*IB*: Ingreso Bruto en el período

*co*: Costos de Operación (mano de obra, materias primas, etc.)

*int*: Intereses pagados por préstamos

*dep*: Depreciaciones (económicas o tributarias)

De esta manera la recaudación del impuesto general será producto de la aplicación de una alícuota sobre la base imponible establecida en la normativa vigente, que generalmente suele incorporar elementos adicionales, que pueden representar o no tratamientos diferenciales tanto respecto del impuesto teórico o nocional, como de la normativa general<sup>9</sup>.

Así, ante la ausencia de mecanismos de compensación de parte del Estado de la proporción de la alícuota tributaria sobre las pérdidas en efectivo en el período fiscal corriente, suelen permitirse mecanismos de imputación de las mismas contra ganancias obtenidas en períodos futuros o pasados (*carry forward o carry back*, respectivamente); como también tratamientos especiales sobre las inversiones a través de la depreciación tributaria (permitiendo la deducción de las mismas de forma completa en el período fiscal

---

<sup>9</sup> Para un análisis más detallado desde los incentivos tributarios, consultar: OECD (2001).

o acelerada respecto de la depreciación económica); o créditos tributarios (CT) en relación a las inversiones para aplicar sobre el impuesto a pagar. Como consecuencia la recaudación del impuesto puede resumirse de la siguiente manera<sup>10</sup>:

$$T = t(IB - co - int - dep - carry.Fw/back) - CT$$

donde:

$T$ : Impuesto a pagar corporativo

$t$ : Alícuota nominal del impuesto

$carry.Fw/back$ : Transferencia del impuesto negativo de años anteriores o posteriores al período fiscal en cuestión.

$CT$ : Créditos de impuesto por inversión

Sin embargo, aún dentro de esta resumida estructura del impuesto podrán encontrarse dificultades de medición y consecuencias sobre la efectiva tributación media y marginal sobre el capital, que tendrán que ver con las arbitrariedades propias de la legislación en cuanto a la determinación de, por ejemplo, el cálculo de las rentas sobre la base de su devengamiento o su efectiva realización y de que lo haga en términos reales o nominales; el período fiscal en el cual contemplará su obtención (traslado de quebrantos, cálculo de depreciaciones (*mandatory vs. discretionary claims*), y los criterios a través de los cuales contemplar la depreciación y otras deducciones (lineal, acelerada, económica, etc.).

Las diversas determinaciones sobre aspectos como los citados no sólo establecerán la efectiva imposición sobre la renta, y en consecuencia las diferencias de tratamiento existentes en distintos sistemas tributarios, sino que también resultarán relevantes desde el punto de vista de la cuantificación de las concesiones o gastos tributarios a ser contemplados en el análisis de transparencia presupuestaria.

---

<sup>10</sup> En la medida que la depreciación impositiva y la traslación de los quebrantos constituyen deducciones de la base imponible, la medida de su aplicación tendrá relación con la estructura de alícuotas del impuesto, mientras que los créditos tributarios por inversión sólo guardarán relación con el monto del impuesto a pagar (en el caso que no se permita la aplicación de créditos mayores a la obligación impositiva). Se profundizará sobre estos aspectos cuando se traten los mecanismos de incentivos a la inversión.

#### 4. Consideraciones básicas para definir el “sistema de referencia”

- La amplitud de la base

Una primera determinación consistirá en señalar los gastos tributarios como los tratamientos impositivos que se apartan del marco legal general vigente, o alternativamente, aquellos que lo hagan respecto de una definición comprehensiva del impuesto establecida como guía de referencia normativa.

En el primero de los casos, no se ponen en discusión las leyes tributarias generales existentes en el país, respetando completamente las decisiones y criterios adoptados en materia tributaria pero impidiendo la homogeneización de criterios para la comparación internacional de los gastos tributarios por las discrepancias en las normas legales que pueden existir entre los distintos países. Por otra parte, bajo este criterio la asimilación del concepto de gasto tributario al de incentivo tributario se vería fuertemente contrariada, en la medida que la inclusión en el cuerpo de la ley de cualquier concesión tributaria llevaría a la negación de la misma como mecanismo de incentivo.

En el otro extremo, al escoger un sistema tributario de referencia comprehensivo nocional, si bien las diferencias conceptuales entre incentivos y gastos tributarios se verían reducidas, podrían afectarse a la vez las sensibilidades políticas respecto del régimen impositivo vigente. En efecto, las elecciones normativas sobre el impuesto de referencia resultarán mucho más evidentes, en la medida que al contrastarse cada sistema tributario con aquél definido como ideal, las diferencias resultantes, que bajo esta metodología serían denominadas gastos tributarios, podrían interpretarse como críticas al marco legal vigente, o bien como propuestas implícitas de reforma tributaria.

- La definición del impuesto

En el caso de optar por sumergirse en la discusión normativa del marco de referencia, aún circunscribiéndose al análisis de la imposición directa, en la definición de la forma del impuesto de referencia se encontrará la discusión acerca de la base imponible final a gravar: imposición sobre una base comprehensiva de renta (*comprehensive income tax*) o sobre una definición amplia de consumo (*broad-based consumption tax*).

En el primer caso, la definición comprehensiva, o concepto económico de renta generalmente adoptado como referencia es el definido por Haig-Simons, que puede resumirse como el incremento de las acreencias reales entre dos puntos en el tiempo.

De esta manera, resultan gravados los incrementos de riqueza, independientemente de su efectiva realización, estén o no relacionados con transacciones de mercado, y provengan indistintamente del retorno del capital o producto del trabajo. Consecuentemente, las ganancias y pérdidas (ajustadas por inflación) de capital serán incluidas durante el período fiscal de referencia, de igual forma que deberán deducirse las inversiones de negocios, las pérdidas casuales y las depreciaciones.

Así, resultan gravadas todas las fuentes de ingreso del período en una única vez, lo que resulta claramente contrario a la aplicación separada de impuestos sobre las sociedades que conduzcan a una doble tributación de los beneficios provenientes de dicha fuente. Sin embargo, este amplio concepto soporta ciertas ambigüedades conceptuales, como así también problemas para su medición y administración tributaria, que dificultan su aplicación pura en cualquier sistema tributario actual<sup>11</sup>.

Por su parte, bajo la concepción de una imposición directa de base consumo, el impuesto de referencia puede sintetizarse como un impuesto comprehensivo de base renta con deducciones sobre los ahorros netos. Consecuentemente, las desviaciones del tratamiento que dan origen al cálculo de los gastos tributarios surgirá de la suma de: a) aquellos obtenidos a través de deducciones de ciertos tipos de renta, más b) los pagos en exceso, o gastos tributarios negativos, derivados de la imposibilidad de deducción de ciertos ahorros en aquella base tributaria. Como resultado, las ambigüedades y complicaciones en materia de administración tributaria presentes bajo la concepción comprehensiva de renta, también lo estarán en el marco de análisis del impuesto de base consumo, aunque en algunos casos podrán apreciarse en forma más severa.

- Los componentes del tributo

Si bien la discusión respecto de la definición del marco de referencia resulta menos debatida en el caso del impuesto societario (debido al amplio consenso generado entorno

---

<sup>11</sup> Como ejemplo puede citarse U.S. Office of Management and Budget (2008), *cap.19, "Tax Expenditures,"* Appendix Table 1, pág. 324, donde la gran enumeración de ítems que diferencian el cálculo de los Gastos Tributarios en el Presupuesto del período Fiscal 2009 de los Estados Unidos respecto de lo que ocurriría bajo la visión comprensiva de renta resulta elocuente respecto de la naturaleza híbrida de la concepción de impuesto sobre la renta existente.

a la teoría del balance) la identificación de los gastos tributarios en dicho gravamen debiera enfrentar la elección de una concepción del impuesto de base-renta o base-consumo, a la vez que habrá de involucrarse en la definición del sujeto imponible (distintos tratamientos para diversas formas jurídicas de empresas); del alcance de la base imponible (teoría del balance en conjunción con la correspondencia de los gastos y los ingresos, más un desempeño económico considerado estándar (qué pasivos se considerarán deducibles); y la estructura de alícuotas (tratamientos preferenciales a pequeñas empresas).

Sin duda que cualquier definición que se tome respecto de los componentes del impuesto señalados, resultará en una decisión arbitraria, y en el caso que la misma fuera tomada en pos de una comparación homogénea de gastos tributarios para distintos países, esta perderá toda validez en la medida que las decisiones detrás de la metodología no coincida con los direccionamientos políticos del sistema tributario de cada país.

Por otra parte, la aplicación pura de tales sistemas tributarios de referencia no se manifiesta en la práctica en ninguno de los estudios comparados relevados, pero aunque las desviaciones sean consideradas gastos tributarios bajo dicha metodología, no necesariamente habrán de resultar en situaciones menos eficientes que el pleno funcionamiento del marco normativo. Por ejemplo, respecto de la aplicación del impuesto comprensivo sobre la renta, ciertas desviaciones podrían estar justificadas desde la eficiencia, para lograr una mayor tasa de crecimiento, o en algunos casos podrían estarlo desde la corrección de fallas del mercado (externalidades, bienes meritorios, etc.).

El presente trabajo se abarca aspectos metodológicos de la cuantificación de los *gastos tributarios para la promoción de inversiones*, y en consecuencia, la atención se centrará en la identificación de ítems en el impuesto sobre las empresas que representen atractivos para la radicación de inversiones, independientemente de que puedan éstos clasificarse también como gastos tributarios. No obstante, la distinción de ambos conceptos desarrollada hasta el momento será de suma importancia a la hora de la elección de los métodos de medición, como se muestra en la siguiente sección.

## **5. Métodos de medición y demás consideraciones metodológicas para la cuantificación de los incentivos tributarios**

Respecto de la cuantificación de los gastos tributarios para la promoción de inversiones, también deben plantearse algunas consideraciones provenientes de la dispar naturaleza de los gastos tributarios y los incentivos.

Las metodologías de cálculo generalmente utilizadas para la medición de los gastos tributarios, sea que los mismos se estimen sobre un criterio de devengamiento o de base caja, pueden resumirse en tres:

- i. el método denominado de “pérdida de recaudación” (ex post), que estima la recaudación “ex post” que deja de percibir el Estado en razón del tratamiento tributario identificado, y en consecuencia el beneficio financiero que recibe el contribuyente;
- ii. el método denominado de “ganancia de recaudación” (ex ante), que cuantifica la recaudación que podría obtenerse en caso de eliminarse el beneficio y que contempla o estima el cambio del comportamiento del contribuyente al verse privado del beneficio tributario;
- iii. y el método del “gasto tributario equivalente” a través del cuál se intenta medir el costo fiscal de reemplazar el tratamiento tributario diferencial con un gasto explícito de forma tal que el contribuyente se encontrase recibiendo el mismo beneficio final.

Este último criterio incorpora la relación existente entre los gastos y los impuestos, pues contempla el mayor pago de algunos impuestos que debiera afrontarse como resultado del otorgamiento del subsidio dentro del marco de referencia tributario general. En consecuencia, el “subsidio equivalente” en términos de beneficio impositivo se reflejará mayor al que surgiría del tratamiento diferencial, en el monto de los impuestos que sobre dicho subsidio recaerían dentro del sistema tributario de referencia. En síntesis, a pesar que la estimación del subsidio equivalente resultaría superior a la que se obtendría mediante el método de ganancia de recaudación, la recaudación finalmente cedida sería exactamente igual en ambos casos, pues el excedente de subsidio respecto de

la medida ex-post está constituido por la recaudación excedente que debiera pagar el contribuyente.

En el Gráfico 1 se muestran las diferencias en las estimaciones a través del método ex-post, ex-ante y de gasto equivalente, de forma de señalar los contrastes en la cuantificación de las concesiones tributarias, lo cual es producto de contemplar el ajuste de comportamiento del contribuyente. Como consecuencia, la definición del método de estimación deberá también explicitar el objetivo de la cuantificación de la concesión tributaria pues en el caso en que cada país decidiera realizarla en razón de determinar los recursos que pudieran recaudarse con el tratamiento general resultaría más apropiado utilizar la metodología ex-ante (superficie A), mientras que en la estimación de los incentivos tributarios para la promoción de inversiones vigentes<sup>12</sup>, la medida de los mismos estaría claramente identificada a través del método ex-post (superficie A+B), dado que los recursos cedidos se relacionan con el acervo de capital existente una vez otorgado el beneficio tributario correspondiente<sup>13</sup>.

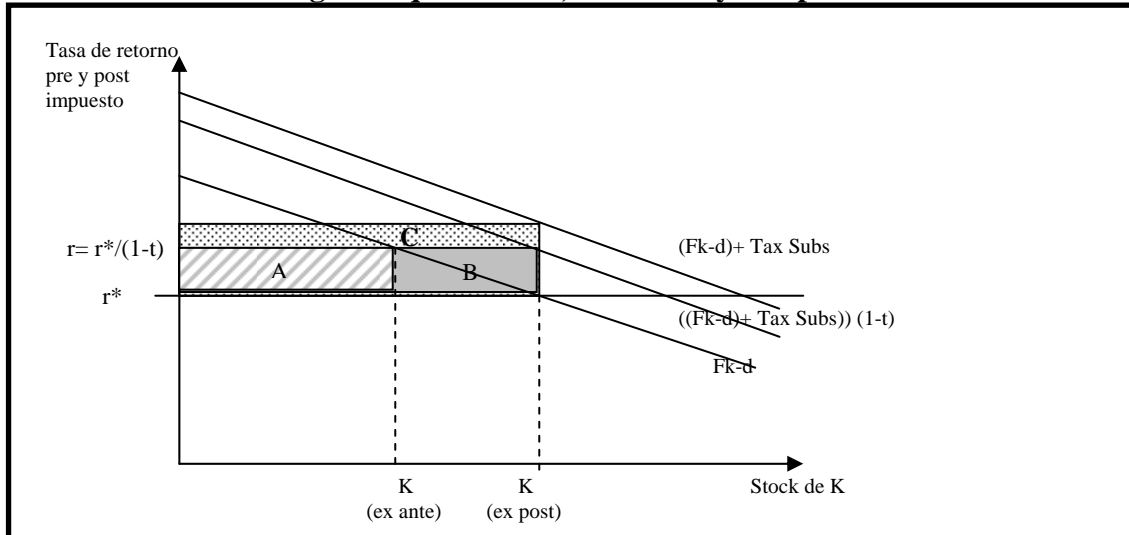
Si bien la mayoría de los países aplican la metodología ex-post, esta generalización se debe más a dificultades en cuánto a la obtención de las elasticidades requeridas para estimar el comportamiento de los contribuyentes, que a las convicciones acerca de su utilización, señalando que ante la imposibilidad de estimaciones fidedignas a través del método ex-ante, aquel representa una buena aproximación de la recaudación cedida bajo el supuesto de bajas o nulas elasticidades de los contribuyentes.

---

<sup>12</sup> En este sentido se hace referencia a la medición de los incentivos que se encuentran operativos al momento del cálculo.

<sup>13</sup> Para el caso de evaluar la posibilidad de otorgamiento de futuros incentivos, la también deberá contemplarse en cambio de comportamiento (metodología ex – ante), pero en el sentido contrario al señalado en el gráfico (desde K (ex – ante) hacia K (ex – post)).

**Gráfico 1. Divergencias en la estimación de los recursos en juego en la medición del “gasto equivalente”, “ex-ante” y “ex-post”**



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, a los fines de la cuantificación de los beneficios otorgados para incentivar cualquier tipo de inversiones privadas, el método de “pérdida de recaudación” resultará el más idóneo para estimar los recursos implicados, puesto que efectivamente cuantifica el incentivo requerido en relación al objetivo buscado (superficie A+B).

Por su parte, la aplicación del método del subsidio equivalente resulta el mejor indicador a los fines de comparar los “*gastos tributarios*” con los “*gastos exhaustivos*” equivalentes, pero respecto de los incentivos tributarios presentarán, por definición, una sobreestimación (señalado en la siguiente figura en la superficie C del Gráfico 1), a pesar que los recursos financieros en juego serían los mismos que bajo la metodología ex-post. En consecuencia, a pesar que tanto desde el punto de vista presupuestario como desde el de los incentivos económicos a la atracción de inversiones resulta relevante el conocimiento de la recaudación en juego, la correcta utilización de la metodología de cuantificación requiere de la especificación de los objetivos.

Así, en el caso de requerirse una estimación de los recursos que pudieran recaudarse ante la aplicación del régimen general (por ejemplo, por un gasto tributario para favorecer un consumo específico) deberá utilizarse el método de “ganancia de recaudación” (ex-ante), mientras que para conocer los recursos cedidos al sector privado para el logro de los objetivos económicos planteados para dichos instrumentos (por



ejemplo, atracción de inversiones), resultará más idóneo la metodología de “pérdida de recaudación” (ex-post).

De tal manera que, aunque generalmente desde la perspectiva del estudio de los gastos tributarios se hace referencia a que bajo el régimen general podrían haberse recaudado X recursos, al evaluar el costo de los incentivos tributarios para la “atracción de inversiones”, el hecho de explicitar el objetivo propuesto obligaría a comprometer montos presupuestarios mayores, los que deberán ser estimados a través del método “ex-post”.

Asimismo, en caso de evaluarse un posible reemplazo de los “gastos tributarios” con “gastos exhaustivos”, deberán contemplarse la aplicación de las estimaciones de “gasto equivalente” para la determinación del monto del subsidio, y del método ex-post para la estimación de la recaudación realmente cedida.

Otras cuestiones referentes a la medición de los recursos en juego, se relacionan con la determinación del “momento de imputación” (devengamiento o recaudación efectiva), y la elección del “período de medición” de los gastos tributarios.

En el segundo de los casos, se refiere a que los recursos involucrados en las concesiones tributarias, pueden evaluarse para el corto o para el largo plazo, sea que los gastos tributarios se identifiquen en cada período corriente, o para la totalidad de la duración de los proyectos, respectivamente.

En el caso en que se escoja la medición en el largo plazo, deberán dejarse de lado los beneficios de diferimientos de pagos, ya sea que se le hubiera permitido la efectiva postergación del ingreso del impuesto por parte de las empresas (diferimientos impositivos), como el adelantamiento de las deducciones previstas respecto del régimen general (amortizaciones aceleradas o descuentos por inversión). En cualquiera de estos casos, al no involucrarse pérdidas de recaudación nominales durante la vida útil de la empresa, los mecanismos de diferimiento no serían considerados gastos tributarios. Sin embargo, el reconocimiento de estos instrumentos como incentivos a la inversión, requerirá contemplar el costo de oportunidad de la recaudación postergada en valores actuales, y la elección de la consecuente tasa de descuento para dichos recursos involucrados.

Por el contrario, la elección de un “período de medición” de corto plazo, contemplará cualquiera de los diferimientos impositivos en el período corriente contra los valores teóricos impositivos a ingresar, lo que determinará la consideración de los mismos como gastos tributarios en los primeros períodos de aplicación de estos incentivos, pero deberá contemplarlos como gastos tributarios negativos en los períodos en los que deban ingresarse recursos al fisco mayores a los devengados en el período fiscal.

Por último, debe señalarse la necesidad de realizar consideraciones respecto de la cuantificación total de diversos gastos tributarios calculados individualmente, puesto que (bajo cualquiera de los tres métodos señalados de cálculo, como así también bajo las alternativas de consideración de los momentos de imputación o la medición a valores presentes o corrientes) la correcta valoración de los gastos tributarios de forma individual y aislada resulta incompatible con la cuantificación de los efectos conjuntos de paquetes impositivos que contemplen eliminación de varias de las concesiones existentes.

Esto último debido a la posibilidad de interacción entre los tributos como consecuencia de la aplicación de deducciones de ciertos impuestos de las bases imponibles alcanzadas por otros. Como resultado, los efectos conjuntos de la eliminación de diversos gastos tributarios medidos a través de la sumatoria de los cálculos efectuados para la valoración de los instrumentos individuales podrían resultar, en la mayoría de los casos, en una sobreestimación del costo fiscal de los mismos<sup>14</sup>, aún en el caso que los efectos de comportamiento del contribuyente fueran contemplados a través de la metodología de cuantificación “ex-ante”.

## **6. Los instrumentos tributarios para promoción de inversiones que pueden ser utilizados en el impuesto a la renta societaria**

Teniendo en cuenta la existencia de ciertas restricciones y determinantes para la efectividad de los incentivos tributarios que la creciente integración internacional del comercio y de los capitales impone sobre las naciones que pretenden captar estos

---

<sup>14</sup> Puede encontrarse un ejercicio para algunos gastos tributarios aplicados en Estados Unidos, en Altshuler, R. y Dietz, R (2008).

últimos<sup>15</sup>, los incentivos aplicables en este impuesto con el objetivo de atracción de inversiones, puede clasificarse en dos categorías: por un lado, los que reducen la tasa nominal del impuesto societario respecto de la general; y por el otro, aquellos que apuntan a mejorar el costo de recupero de la inversión (tasa interna de retorno).

a) *Incentivos que inciden sobre la tasa del impuesto*

Se trata de la reducción de la tasa del impuesto societario respecto de la alícuota general del tributo para determinadas actividades o regiones geográficas desfavorecidas que se pretendan estimular, pudiéndose además restringir su aplicación a los inversores del exterior o destinarse a todas las inversiones en dicha actividad o región.

- Exenciones Temporarias (“*tax holidays*”): las firmas nuevas que califiquen para su otorgamiento estarán exentas del pago del impuesto durante el tiempo que determine la legislación. No obstante, la desaparición del impuesto efectivo durante dicho lapso impedirá la aplicación de deducciones, por lo que el resultado definitivo del incentivo dependerá del tipo de actividades o estructuras de las empresas promovidas.
- Tasas Preferenciales: En este caso, se otorgan reducciones de la alícuota del impuesto sobre las firmas que cumplan con las características dispuestas para el otorgamiento del beneficio, el que podrá tener un carácter temporario o permanente.
- Traslación de Quebrantos: Este mecanismo reduce la tasa efectiva del impuesto, mediante la posibilidad de aplicación de pérdidas de otros períodos fiscales en forma de deducciones en aquellos años en los que se obtienen beneficios tributarios. Generalmente sólo se permite que una porción de dichas pérdidas sea trasladadas hacia ganancias futuras (*carry forward*), o imputada a ganancias pasadas (*carry back*). Este mecanismo resulta de vital importancia en el estímulo de proyectos de larga maduración en los que se espera un período inicial de pérdidas hasta insertarse plenamente en el mercado.

---

<sup>15</sup> Se refiere, por un lado, a las restricciones impuestas por el cumplimiento de acuerdos multilaterales de comercio firmados en la órbita de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus implicancias sobre los incentivos a la inversión; y por el otro lado, a la necesidad de acordar determinados tratamientos tributarios, respecto de los beneficios de las sociedades no residentes entre el país fuente y el de residencia, que la aplicación de los principios jurisdiccionales imponen para la eliminación de la doble tributación sobre los resultados de los capitales invertidos internacionalmente.

- Tratamiento preferencial de los dividendos girados al exterior: con el objetivo de incrementar los beneficios para las inversiones de no residentes, suelen aplicarse alícuotas reducidas sobre los dividendos girados al exterior que, una vez salvadas las posibles transferencias de recaudación entre fiscos mediante acuerdos con el país de residencia (para evitar la doble tributación), representan incentivos a la obtención de dividendos en el país fuente. Sin embargo, debe señalarse que si bien el estímulo hacia estas inversiones crece con la reducción de la alícuota del impuesto sobre los dividendos, también se hace más fuerte el incentivo a remitir los dividendos respecto de la reinversión de los beneficios en la firma.
- Tratamiento preferencial a las ganancias de capital de largo plazo: En algunos países suele aplicarse una tasa reducida sobre las ganancias de capital producto del incremento en el valor de los activos mantenidos por las empresas, que se haya producido en un período de tiempo mayor al límite mínimo establecido. Siempre que las ganancias de capital obtenidas durante un período menor al establecido resultaren gravadas a la alícuota general del impuesto societario, la medida representa un incentivo a la retención de fondos por períodos más largos.
- Diferimientos impositivos: Implica una liberalidad que le permite a un contribuyente postergar por un tiempo determinado el ingreso de una obligación fiscal. La demora de su ingreso está generalmente condicionada a la realización de inversiones por montos mayores a los impuestos que se difieren en los regímenes de incentivos. Estos beneficios suelen estar sujetos a la aprobación previa de los proyectos promovidos y a la presentación de una serie de garantías a favor del fisco por los montos dejados de ingresar, y tal como se explicó anteriormente, sólo se consideran gastos tributarios cuando se utiliza un enfoque de estimación de corto plazo (único ejercicio).

*b) Incentivos que inciden sobre el costo del recupero de la inversión*

Mediante este tipo de instrumentos, se intenta brindar un beneficio diferencial en el costo del capital después de impuestos respecto del que las empresas calificadas para su otorgamiento obtendrían a través del régimen general. Por su naturaleza, intentan modificar la intensidad de uso del capital, puesto que estimulan la inversión en plantas y equipamiento, por lo que suelen ser recomendados en el caso de corrección de fallas del

mercado que generen falta de capital, o para aprovechar posibles externalidades de este factor sobre toda la economía. Este tipo de incentivos se encuentra presente tanto en países desarrollados como en desarrollo y puede manifestarse en los siguientes instrumentos particulares:

- Deducción de Inversiones: consiste en la deducción de una proporción de los costos de las nuevas inversiones de la base del impuesto societario en el mismo período fiscal en el que el gasto en el capital beneficiado fue realizado<sup>16</sup>. Dado que el valor actual de la deducción para la firma dependerá del momento en el que se permita su aplicación, la posibilidad de aplicación de las mismas en el período fiscal corriente representa un incentivo financiero. Sin embargo, en algunos países se permite trasladar hacia delante la depreciación no utilizada para aplicarla a futuras obligaciones tributarias. En el caso que esto no fuera permitido, el tratamiento de los quebrantos cobra una importancia crítica respecto de la efectividad del incentivo, con mayor incidencia en proyectos de larga maduración.
- Crédito Tributario de Inversiones: en este caso, una proporción del costo de la inversión puede aplicarse como un crédito de impuesto contra el pago del gravamen societario que se hubiera realizado en ausencia del beneficio. En este caso, también valen las advertencias respecto de la posibilidad de traslación del beneficio en caso de no poder ser aprovechado por ausencia de beneficios tributarios sobre los cuáles aplicar el crédito.

Si bien en ambos casos, el objetivo del incentivo constituye la disminución del precio efectivo de adquisición del capital enfrentado por el inversor, dado que en el primer caso las deducciones se realizan sobre la base imponible, mientras que en el segundo contra el pago efectivo del impuesto, el valor de las deducciones de inversiones aplicables dependerán de la tasa legal del impuesto, mientras que los créditos impositivos serán aplicados directamente contra el monto a pagar con independencia de la alícuota impositiva.

- Amortización Acelerada: este beneficio consiste en permitirles a las firmas descontar costos del capital en un período de tiempo menor que el dictaminado

---

<sup>16</sup> Esta forma de deducir los gastos de inversión como si se tratara de gastos de consumo suele denominarse “*expensing*”.

por el régimen general del impuesto. Aunque este método de depreciación no altera el monto total de deducción durante la vida útil del bien, al acortarse el período de caducidad se produce el adelantamiento de las deducciones en el tiempo incrementándose en valor presente del proyecto. En el extremo, en el que la totalidad de bien se deduce en el período de compra del mismo, equivale al método de deducción de inversiones.

- Deducciones Incrementadas: en este caso, se le permite a las empresas deducir un valor mayor al del efectivo costo de la inversión, de forma que el estado paga a través de la deducción de impuestos permitida parte del costo de la inversión<sup>17</sup>.

## **7. Análisis de algunas experiencias de países en el cómputo de los gastos tributarios para la promoción de inversiones**

### *a) La experiencia de los países desarrollados*

Un trabajo realizado por Minarik (2008), enfocado en la homogeneización de las clasificaciones presupuestarias de los gastos tributarios en los países de la OCDE, describe gran parte de las cuestiones metodológicas relevantes en el tratamiento de los gastos tributarios para Alemania, Canadá, Corea, Estados Unidos, Francia, Holanda, Japón, Reino Unido y Suecia. En él se destaca que, si bien cada país realiza una definición propia del impuesto de referencia y el método de estimación, pueden extraerse los siguientes hechos estilizados:

- En todas las experiencias examinadas el tributo nocional, contra el cuál comparar el tratamiento de las concesiones en el impuesto sobre la renta, lo constituye un “impuesto sobre el ingreso” (cuya amplitud difiere por país), saldando la discusión respecto del tratamiento del ahorro, en relación a la imposición al “consumo de base amplia”.

---

<sup>17</sup> Suele también aplicarse sobre otros gastos sensibles a los objetivos del Estado la posibilidad de contabilizar impositivamente deducciones mayores al 100% de los mismos. Estos casos suelen estar relacionados con gastos en investigación y desarrollo, entrenamiento de la mano de obra, o marketing de exportaciones.

- Dependiendo de la particularidad de cada país en la interpretación de ese marco, se contemplarán o no como gastos tributarios cualquier alivio para evitar la doble tributación de los dividendos corporativos.
- De igual manera, cualquier mecanismo de depreciación más generoso que la verdadera depreciación será contemplado como gasto tributario, aunque no existe acuerdo respecto de la correcta cuantificación del concepto de “verdadera depreciación”.
- En ninguno de los casos se contemplan “ajustes por inflación” para la medición de los resultados, las deducciones, o los créditos de impuestos en términos reales.
- Respecto de los métodos de medición, a excepción de Estados Unidos quien realizaba hasta hace pocos años estimaciones con la metodología del “gasto equivalente” y en “valores presentes”, todos los países relevados utilizan el método “ex-post” o de “pérdida de recaudación” sobre la base de “valores corrientes” para la cuantificación de sus gastos tributarios.

Sin embargo, la exposición de los gastos tributarios en dicho trabajo no permite identificar aquellos relacionados directamente con la promoción de inversiones de tal forma que, a los fines de ejemplificar el tratamiento dispuesto en esta materia en los países más evolucionados en la cuantificación de los gastos tributarios, se expondrán a continuación los casos de Estados Unidos y Canadá.

### Canadá

Las estimaciones de los gastos tributarios en este país se realizan para el impuesto a las rentas personales y corporativas y para el impuesto general sobre bienes y servicios.

Con respecto al impuesto a las ganancias de las corporaciones, la unidad contribuyente es la Corporación de Empresas (de forma que la pérdidas de una empresa pueden ser compensadas en las ganancias de la corporación, pero no se permiten compensaciones entre corporaciones dentro de un mismo grupo económico), el período de medición es el año fiscal, y las variables son tenidas en cuenta a sus valores corrientes o históricos (sin

ajustar por inflación)<sup>18</sup>. Al igual que para el impuesto sobre las rentas personales, el tributo marco es un impuesto sobre los ingresos, y debido a que el tratamiento de la doble tributación de los dividendos está incluida en el impuesto referencial, el acrecentamiento y crédito del impuesto para los dividendos, y la no tributación de los mismos en las distribuciones interempresarias no son considerados gastos tributarios.

Sin embargo, Canadá no sólo presenta el listado y los cálculos para los gastos tributarios, sino que también para todas las demás concesiones del sistema tributario que probablemente pudieran haberse considerado de esa forma. Estos componentes impositivos, considerados “estructurales” más que gastos tributarios, se presentan anualmente en forma separada como *memorandum items* (entre los cuales se menciona el tratamiento de los dividendos, y la cuantificación del traslado de los quebrantos) de manera de permitir a los legisladores hacer sus propias consideraciones acerca del universo de gastos tributarios a contemplar.

Con respecto a la metodología de estimación, a pesar que se expone que “...las proyecciones pretenden indicar las ganancias de recaudación que se obtendrían a través de la remoción de estas medidas tributarias individuales.”<sup>19</sup>, se utiliza el método de la “pérdida de recaudación” (ex-post) asumiendo que no se producirán cambios en el comportamiento del contribuyente o en los niveles de actividad económica producto del gasto tributario. A su vez, las mediciones se realizan sobre la base de la recaudación efectiva anual, escogiendo un enfoque de corto plazo en el que los diferimientos son contemplados en forma neta respecto de la recaudación teórica del período fiscal, de forma que aquellos que corresponden al período corriente representan un gasto tributario positivo, mientras que los recuperos de diferimientos pasados representarán gastos tributarios negativos en el presente período fiscal.

### Estados Unidos

En la definición del marco de referencia del impuesto a la renta, se establece un “impuesto comprensivo sobre el ingreso”, entendiéndose este último como el consumo más las variaciones de riqueza ocurridas durante el período de referencia en la forma de

---

<sup>18</sup> Sin embargo, son tenidas en cuenta las indexaciones de los créditos tributarios y la estructura de alícuotas en el impuesto personal.

<sup>19</sup> Department of Finance of Canada (2008), pág. 10.



Haig-Simons, aunque se exponen en los últimos años de forma descriptiva aquellos gastos tributarios que hubieran existido bajo la concepción de un impuesto “amplio sobre el gasto” (*broad based consumption tax*). A su vez, la evolución de las instituciones presupuestarias y de las discusiones respecto del impuesto nocional utilizado llevó a que existan estimaciones simultáneas respecto de dos marcos de referencia por parte del Departamento del Tesoro: El Impuesto Normal, y el Impuesto de Referencia (*Normal vs Reference Baseline*). Aunque ambos se centran sobre el impuesto comprensivo sobre el ingreso, el segundo se acerca más al marco legal vigente, limitando los gastos tributarios a aquellas concesiones especiales que atienden programas de política pública.

Tanto la Joint Tax Commission (JCT) como la Office of Tax Analysis (OTA) definen la estructura normal del impuesto a la renta asumiendo el tratamiento separado de las personas y las empresas estableciendo al “individuo” como el sujeto del impuesto personal, y a la “corporación” como la unidad contribuyente del impuesto corporativo. En el caso norteamericano, aunque más cercano a un impuesto teórico del estilo definido por Haig-Simons, el impuesto normal definido tanto por la JCT como para la OTA difiere de aquél concepto.

El primer aspecto controvertido lo constituye la integración de la renta personal y la societaria. Si bien se prevé en la estructura del impuesto normal créditos por los impuestos pagados en el exterior y deducciones por los dividendos recibidos a nivel corporativo, no se atiende la doble tributación producto de la realización de actividades personales y empresarias.

Otro alejamiento lo representa el momento de la imputación en la medida que las ganancias de capital sólo son computadas al momento de su realización, de forma que este diferimiento no aparecerá en las estimaciones. Tampoco se refieren los conceptos en valores reales, sino que ante ausencia de mecanismos de indexación los resultados expuestos serán el producto de variaciones nominales. Por otra parte, aunque la traslación de quebrantos forma parte del marco referencial, la existencia de “Impuestos Mínimos” tanto sobre las empresas como sobre las personas, agregan una ruptura adicional a la neutralidad de largo plazo pretendida con el impuesto comprensivo, en la medida que, no sólo las pérdidas no se ajustan en el tiempo, sino que además resultan alteradas por estas limitaciones de pagos mínimos.

Adicionalmente, respecto del tratamiento de las amortizaciones, la OTA intenta acercar el concepto del impuesto teórico a través de estimaciones de depreciaciones económicas como parte del marco normal, mientras que la JCT calcula las desviaciones respecto de mecanismos de amortización lineal.

El concepto de “impuesto de referencia” fue introducido por el Tesoro en 1983 para acotar la discusión respecto de los gastos tributarios y la concepción teórica del impuesto de referencia. Bajo esta concepción, se requiere de dos condiciones para que una determinada concesión sea considerada gasto tributario:

- Debe referirse a un tratamiento “especial”, en el sentido de afectar a un determinado tipo de operaciones o contribuyentes;
- Debe existir una normativa general para la cual esta concesión especial resulta una clara excepción.

De esta manera, a pesar de que bajo el marco de referencia del impuesto normal, la amortización acelerada respecto de la estimación económica será contemplada como gasto tributario, en los cálculos contra el impuesto de referencia no ocurrirá lo mismo debido a que la depreciación acelerada es considerada la regla general de amortización de los bienes utilizados en actividades productivas. Sin embargo, este tipo de concesiones se expone en el listado general con una referencia al apéndice en que se calculan los gastos tributarios contra el “normal tax” (Amortizaciones aceleradas de todo tipo, diferimientos de rentas de empresas controladas, tasas graduales del impuesto a la renta empresaria, y ciertos *expensing* contemplados en la norma).

El otro concepto controvertido entre ambos enfoques lo representa el esquema de alícuotas graduales existente en el impuesto sobre las corporaciones. En este sentido, los gastos tributarios causados por las alícuotas reducidas sobre las ganancias inferiores respecto de la alcanzada por la alícuota máxima general se exponen en las estimaciones realizadas por el Tesoro con la advertencia que las mismas sólo debieran ser contempladas bajo el enfoque del “*normal tax*”.

Como consecuencia, existen distintas estimaciones de los gastos tributarios para el gobierno federal de los Estados Unidos, los cuales se presentan de forma comparada en el presupuesto y con las respectivas aclaraciones en relación al marco de referencia escogido para su elaboración.

Por último, debe mencionarse que la JCT, a raíz de un trabajo preparado por su staff en el año 2008,<sup>20</sup> en el que se reconsideran las discusiones en relación al establecimiento del un impuesto teórico, anunció el cambio de la clasificación de los gastos tributarios.

En tal sentido, con el objetivo de acercar su análisis al presentado por el Departamento del Tesoro a través de su “*reference tax base*”, la JCT interpretó que el enfoque que más se corresponde con el señalado en la “Budget Act” de 1974 es el que presenta las “reglas tributarias generales de la ley actual” como el marco general para medir los “Subsidios Tributarios”. Esta nueva categoría nocional, se refiere a aquellas concesiones tributarias identificables como desviaciones claras de la regla general de la ley actual, y que representan una pérdida de recaudación<sup>21</sup>.

Así, en lo que respecta al método de estimación, ambas oficinas encargadas de la elaboración de las diversas estimaciones de los gastos tributarios, cuantifican dichos valores a través del método de la “pérdida de recaudación” (ex-post), calculando los recursos cedidos como resultado de las concesiones otorgadas de forma individual y bajo el supuesto de comportamiento inalterado de los contribuyentes afectados. Sin embargo, cada una de las oficinas mencionadas utiliza diversas fuentes de información, estando aquellas realizadas por la OTA basadas sobre las mismas muestras y metodologías utilizadas para las estimaciones de recursos anuales del presupuesto. Esta oficina también realizaba cálculos alternativos sobre la base del método del “gasto equivalente”, pero dichas prácticas fueron discontinuadas recientemente. No obstante, para algunos gastos tributarios selectivos en los cuáles las estimaciones sobre la base del “corto plazo” podrían generar impresiones confusas, se presentan cálculos en valores presentes para evaluar el impacto neto de las concesiones en el largo plazo.

#### *b) La experiencia de los países de América Latina*

Los gastos tributarios se han convertido durante los últimos años en una de las herramientas de política tributaria más utilizadas por los gobiernos alrededor del mundo como mecanismo para fomentar la inversión, motivar el crecimiento de algunas

---

<sup>20</sup> Joint Committee on Taxation (2008).

<sup>21</sup> En el caso que se obtuvieran incrementos de la recaudación, esta nueva categoría permite la denominación de Subsidios Tributarios Negativos.

actividades consideradas de interés para el país o para propiciar mejores condiciones de vida a determinados sectores económicos o grupos específicos. Sin embargo, los estudios que intentan cuantificar la magnitud relativa de este instrumento han tenido un desarrollo mucho más reciente y, en algunas regiones como América Latina, el resultado no ha sido hasta el momento lo suficientemente satisfactorio como se esperaría.

Precisamente, y en contraste con lo que ocurre en los países de la OECD, las administraciones de la mayoría de los países latinoamericanos no han logrado aún homogeneizar criterios metodológicos que permitan efectuar un análisis comparativo a nivel regional con resultados consistentes.<sup>22</sup>

Sin embargo, los gobiernos de estos países han destinado conjuntamente mayores esfuerzos durante la última década en lo que respecta a la elaboración de informes y estimaciones orientados a cuantificar y analizar la eficacia de los gastos tributarios vigentes, lo cual ha permitido identificar algunas características comunes y distintivas del funcionamiento de estos instrumentos de política dentro de las finanzas públicas de los países relevados que se enumeran a continuación: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay (ver Cuadro 1).

---

<sup>22</sup> En general en estos informes se incluyen los impuestos directos, tanto corporativo como individual; los impuestos indirectos y al capital, y algunos de ellos los agrupan por el sector económico que se beneficia de los tratamientos preferenciales. En el Anexo 2 de este trabajo, y en base a las informaciones contenidas en los informes mencionados, se analizan con mayor detenimiento los criterios básicos que la mayoría de los países de América Latina han utilizado para la identificación y posterior cuantificación de los gastos tributarios que pueden ser considerados como incentivos respecto al impuesto a la renta societario.

**Cuadro 1. Comparación de de los Gastos Tributarios en países de América Latina**

País	Metodología	Enfoque	Marco de Referencia	Tipos de GT
Argentina	Pérdida de ingresos (ex post)	Largo Plazo	Legislación Tributaria	Exenciones, deducciones, alícuotas reducidas y diferenciadas, regímenes especiales y créditos tributarios
Chile	Pérdida de ingresos (ex post) con supuesto de comportamiento (gasto total equivalente)	Largo Plazo	Benchmark Teórico o Normativo	Exenciones, deducciones, alícuotas diferenciadas, amortización acelerada, regímenes especiales y créditos tributarios
Colombia	Pérdida de ingresos (ex post)	Largo Plazo	Legislación Tributaria	Exenciones, deducciones, descuentos y exclusiones.
Ecuador	Pérdida de ingresos (ex post)	Largo Plazo	Legislación Tributaria	Reinversión de utilidades, amortización de pérdidas de ejercicios anteriores, deducciones por leyes especiales y convenios de doble tributación
Guatemala	Pérdida de ingresos (ex post)	Largo Plazo	Legislación Tributaria	Exenciones, deducciones, crédito fiscal, desgravación arancelaria y franquicias.
Honduras	Pérdida de ingresos (ex post)	Largo Plazo	Legislación Tributaria	Exenciones, deducciones, reducción de tasas, exclusiones de la base imponible y regímenes especiales.
México	Pérdida de ingresos (ex post)	Corto Plazo	Benchmark Teórico o Normativo	Exenciones, deducciones, alícuotas diferenciales, diferimientos, subsidios y créditos fiscales, regímenes especiales.
Perú	Pérdida de ingresos (ex post)	Corto Plazo	Legislación Tributaria	Exoneraciones e inafectaciones, deducciones, diferimientos, reducción de tasas, créditos y zonas francas.
República Dominicana	Pérdida de ingresos (ex post)	Largo Plazo	Legislación Tributaria	Exenciones parcial o total de base imponible, amortización acelerada, reducción parcial o total de tasas y créditos por inversiones.
Uruguay	Pérdida de ingresos (ex post)	Largo Plazo	Legislación Tributaria	Exenciones, exoneraciones, deducciones, alícuotas diferenciadas, créditos fiscales, regímenes de promoción y zonas francas.

*Fuente: Elaboración propia en base a los informes de los respectivos países.*

En primer lugar y en cuanto a la metodología utilizada, se ha encontrado que la mayoría de los países ha utilizado hasta el momento el método de pérdida de ingresos, el cual es un cálculo ex-post del otorgamiento del beneficio a partir de datos de períodos anteriores. Vale remarcar que este método no contempla el efecto que tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario sobre la economía de las actividades involucradas y sobre su continuidad o nivel futuro y, en este sentido, Chile ha aportado innovaciones a la regla general al incluir en la misma metodología un supuesto de cambio en el comportamiento de los agentes (gasto total constante). Además, parece haber cierto consenso en la utilización de un enfoque de largo plazo que considere los gastos tributarios relativos a toda la vida del proyecto (siendo Chile, México y Perú las excepciones) donde se considera como gasto tributario únicamente a aquel que produce una pérdida definitiva en la recaudación y se excluyen aquellos regímenes que, aún apartándose de la norma general del impuesto, determinan un costo financiero para el gobierno en un ejercicio determinado pero donde el impuesto se percibe y compensa en años posteriores con una mayor recaudación, como es el caso de las amortizaciones aceleradas y la postergación en pago del impuesto.

Por otra parte, todos los casos de países analizados destacan la importancia de definir con precisión el conjunto de gastos tributarios de cada economía en particular como requisito básico para cualquier análisis de cuantificación o estimación posterior. Por consiguiente, resulta fundamental la especificación del marco de referencia o benchmark, es decir, de la estructura normal del impuesto compuesta por los tratamientos generales en materia de objeto, sujeto, base, tasa o tarifa, las obligaciones formales, así como por el régimen aplicable a los residentes en el extranjero. En este sentido, la gran mayoría de los países analizados consideran la propia legislación tributaria vigente al momento de las estimaciones como el marco de referencia a partir del cual puedan computarse los gastos tributarios y que, en consecuencia, varía entre los distintos países. Chile y México son las excepciones en este caso: el primero adopta un marco de referencia estrictamente teórico para definir los gastos tributarios basándose en principios normativos del impuesto a la renta; y el segundo es otra excepción en el grupo ya que, adoptando un criterio “normativo” general, aplica principio de renta mundial, entre otros, para definir la estructura normal de dicho impuesto.

Por último, también deben destacarse que los tipos de gastos tributarios varían de manera significativa entre países aunque todos incluyen las exenciones, las deducciones y las alícuotas diferenciales dentro de los mismos. Países como República Dominicana, Perú y Chile (entre otros) agregan a los créditos fiscales, la amortización acelerada y los diferimientos como alternativas en consideración. Esto guarda estrecha relación con el tipo de enfoque utilizado ya que sólo en el corto plazo los gastos tributarios mencionados pueden ser considerados como tales por implicar una pérdida de recaudación potencial sin tener en cuenta la compensación futura en el impuesto a la renta. Asimismo, parece existir un amplio consenso (motivado por cuestiones de disponibilidad de datos) en la utilización de las declaraciones juradas de las personas jurídicas como fuente de información primaria en las estimaciones de gastos tributarios relacionados con el impuesto a la renta.

## **8. Una presentación de las metodologías que podrían utilizarse para el cómputo de los incentivos tributarios en el impuesto a la renta societaria**

Como se ha señalado en este documento, los avances en pro del conocimiento de los gastos tributarios logrados en AL en los últimos años han sido significativos dado que actualmente casi todos los países de la región tienen, con mayor o menor grado de detalle, alguna estimación de los mismos. Sin embargo, y como también se ha mencionado queda aún mucho por hacer en materia de identificación y cuantificación de sus efectos económicos.

En ese sentido, uno de los principales retos es poder llegar a obtener estimaciones de gastos tributarios que puedan ser comparables entre los países, al considerar iguales criterios de identificación y procesos homogéneos para la cuantificación de sus efectos en la recaudación, apoyados en metodologías aceptadas a nivel intra-regional.

Formular una metodología de cuantificación de los incentivos tributarios que sea única y de aplicación exclusiva en todos los países no parece resultar en este momento un camino conveniente por las disparidades iniciales existentes entre los mismos y de ahí que se ha preferido someter a discusión un conjunto de alternativas en cada uno de los

puntos considerados críticos, a fin de provocar el debate en torno a ellos para poder llegar a consensuar algunos criterios básicos que podrían llegar a ser utilizados.

Un primer aspecto que no puede soslayarse es la complejidad que reviste la obtención de resultados homogéneos o comparables entre países, lo que requerirá de aproximaciones sucesivas desde las actuales diferencias existentes de partida. Como se ha observado en las secciones anteriores los instrumentos utilizados no son iguales en todos los casos, los sectores promovidos no sólo son distintos sino que cada uno de ellos tienen sus propias particularidades, y las fuentes de información disponibles para su cuantificación son igualmente disímiles. Es por ello que el proceso debe ser abordado “paso a paso”.

Al respecto, una consideración inicial consiste en determinar si se tomará en cuenta el criterio de “recursos perdidos”, es decir, sólo los efectos directos de los beneficios promocionales o si, por el contrario, se seguirá el criterio de “ganancia de recaudación” donde se consideran los “efectos indirectos” en términos de modificaciones en el comportamiento o agentes económicos que tendría lugar en caso de eliminarse los mismos. Es evidente que el segundo es sustancialmente superior en términos de su riqueza analítica e informativa pero también es el que demanda para su realización mayor volumen de análisis, estadísticas y estimaciones de las que no disponen la mayor parte de los países en la actualidad.

En segundo lugar, debe tenerse presente que el otorgamiento de incentivos para la promoción de inversión puede seguir procedimientos distintos en cada país: en unos casos los beneficiarios pueden acceder a los incentivos por el solo acto de radicación de inversiones en el sector promovido o en la región beneficiada, sin que medie necesidad de autorización previa del proyecto por parte de las autoridades económicas. Es decir que los regímenes son de aplicación automática. En otros casos, por el contrario, se requiere de un proceso de consulta previa o de una disposición de carácter administrativo que autorice el otorgamiento de los beneficios contenidos en el régimen promocional o de incentivos.

Mientras que en el primer caso es evidente que se facilita la “transparencia” de los actos y se evitan posibles situaciones de corrupción, en el segundo se genera una mayor cantidad de informaciones que pueden ser de utilidad para la cuantificación de los gastos



tributarios. A este último procedimiento lo denominaremos “de cuantificación explícita”, ya que a través de la solicitud de informaciones requeridas al potencial inversor para la aprobación del proyecto es factible poder conocer el costo de los incentivos correspondientes a cada uno de los beneficios otorgados en cada caso antes de que estos se lleven a cabo.

Argentina, y algunos otros países como Panamá, ha seguido este procedimiento de aprobación explícita, el cual ha sido aplicado en la mayoría de sus regímenes promocionales, pudiéndose así efectuar una estimación del “costo fiscal teórico” correspondiente a cada uno de los proyectos. La aplicación continua de este enfoque de cuantificación marginal (proyecto por proyecto) permitiría obtener los gastos tributarios totales correspondiente a cada uno de los sistemas de promoción.

Para su cuantificación se parte del cómputo del “capital propio comprometido” en cada período anual y se estima la tasa de rentabilidad normal que se obtendría de una inversión alternativa sin el goce de franquicias promocionales, debiendo informarse los criterios utilizados para efectuar dicha estimación. Seguidamente, una vez determinada la utilidad probable del proyecto, se consideran los beneficios que se otorgan a través de los distintos instrumentos, sean éstos exenciones totales o parciales de un impuesto dado, porcentajes de los impuestos que pueden ser diferidos u otros beneficios otorgados al proyecto, estimándose de esta forma el costo teórico total del proyecto promovido. Dependiendo del tipo de instrumento de promoción utilizado derivará también la información previa solicitada al inversor para poder efectuar el cálculo del beneficio potencial.

El procesamiento de estas informaciones permite generar una base de datos que identifica con antelación los costos fiscales o gastos tributarios en los que el Fisco incurrirá en cada uno de los años de vigencia de los distintos regímenes promocionales. En tercer lugar, se observa que el procedimiento usualmente seguido por los países para cuantificar los gastos tributarios no ha sido el mencionado precedentemente, sino el de recabar las informaciones que surgen de las declaraciones juradas presentadas por los propios sujetos beneficiados con los gastos tributarios, y a partir de las mismas elaborar los cálculos correspondientes.

Sin embargo, y en relación con los datos que surgen de las declaraciones juradas del impuesto a la renta de sociedades, se observa que las mismas pueden inducir a algún tipo de error debido a las siguientes circunstancias:

- Las declaraciones juradas pueden no ser presentadas en su totalidad dada la inexistencia del impuesto a ingresar, y a que su omisión sólo genera una infracción de carácter formal de escasa cuantía.
- Los datos contenidos en las declaraciones juradas pueden ser insuficientes para identificar con precisión el monto de los beneficios recibidos en cada caso.
- La tendencia reciente a la simplificación tributaria puede haber reducido la posibilidad de estimar correctamente los incentivos otorgados especialmente cuando un beneficiario realiza actividades que en parte están gravadas y en parte están beneficiadas con alguno de los incentivos tributarios a la inversión.
- Las empresas promovidas pueden no conocer con precisión los beneficios recibidos al determinar su utilidad utilizando precios de transferencia internos, especialmente en el caso de las maquiladoras y zonas francas.
- Las modificaciones constantes que sufren las declaraciones juradas pueden entorpecer la obtención de informaciones homogéneas para varios años.
- La administración tributaria puede no estar motivada en el control de las mismas ya que su esfuerzo no contribuye a mejorar la recaudación y, por lo tanto, no se orientan los procesos de fiscalización al control de las empresas promovidas.

Los inconvenientes indicados, que son verificados en la realidad práctica de los países, constituyen un llamado de atención a la necesidad de fortalecer los procesos administrativos con el fin de obtener informaciones confiables referidas a la totalidad de los gastos tributarios otorgados y no solamente a una expresión parcial de los mismos.

En cuarto lugar, y cualquiera sea el criterio adoptado, resulta fundamental la preparación de un catastro de los sujetos beneficiados con algún régimen de promoción o de incentivo a efectos de que la administración tributaria pueda dar un tratamiento diferenciado a cada uno de ellos, aún cuando éstos estén exentos del pago del gravamen en parte o en su totalidad.

En quinto lugar, tal como se ha observado, resulta ser de carácter ineludible la identificación del “sistema de referencia o *benchmark*” a fin de poder llegar a obtener

informaciones comparables entre los países. Tomar como criterio de comparación las normas legales contenidas en la legislación de cada país resulta ser de utilidad sólo a los efectos internos o intra-país pero no resulta de aplicación factible en el caso de querer efectuar comparaciones internacionales, dada la diversidad de la normativa tributaria actualmente existente entre los mismos.

Conjuntamente, resulta necesario acordar respecto de si el enfoque a seguir será el de analizar de manera global los costos del proyecto o de los beneficios otorgados con una mirada de largo plazo, es decir aquella que considera la totalidad de los costos netos de los proyectos (menores recaudaciones iniciales que se compensan en parte con mayores recaudaciones posteriores) y que parece ser la más adecuada dado el ciclo normal de vida de los mismos, o bien si, por el contrario, sólo se considerarán los costos de cada uno de los años de manera independiente, es decir, siguiendo el enfoque de corto plazo.

Mientras que en el primer enfoque los beneficios de la amortización acelerada y del diferimiento del impuesto no deberían ser incluidos dentro de los gastos tributarios, más allá de sus efectos financieros, en una mirada de corto plazo ambos instrumentos deberían ser computados dentro de los gastos tributarios en el momento en que tienen lugar.

En sexto lugar, es necesario retornar a la discusión respecto al “esquema de referencia”. Para ello es necesario identificar una serie de características centrales que conforman la estructura básica de la imposición a la renta de las sociedades, tales como los sujetos, los conceptos de renta, los principios de vinculación con otros países, los criterios para la determinación de la base imponible y otros aspectos de aplicación del gravamen con el fin de que, cualquiera sea la forma en que se otorgan los beneficios, la “vara” con la cual se midan los desvíos sea la misma para todos los países.

Definir el “esquema de referencia” con carácter general resulta ser una tarea ardua y extremadamente compleja, que requerirá tiempo y discusiones y es por ello que se ha mencionado que este proceso debe entenderse como de aproximaciones sucesivas aunque sin perder de vista el objetivo final.

En séptimo lugar, es necesario acordar en torno al carácter otorgado al impuesto a la renta societaria, aspecto éste que se ha desarrollado en el punto 4 de este informe. Tal

como se señala, dos enfoques son factibles. Cuando se considera que las utilidades obtenidas por las sociedades forman parte indisoluble de la imposición a la renta global, cualquier diferencia en el tratamiento de las tasas aplicadas a las utilidades de las sociedades respecto a las tasas aplicadas al resto de las otras rentas constituye un gasto tributario que debe ser computado.

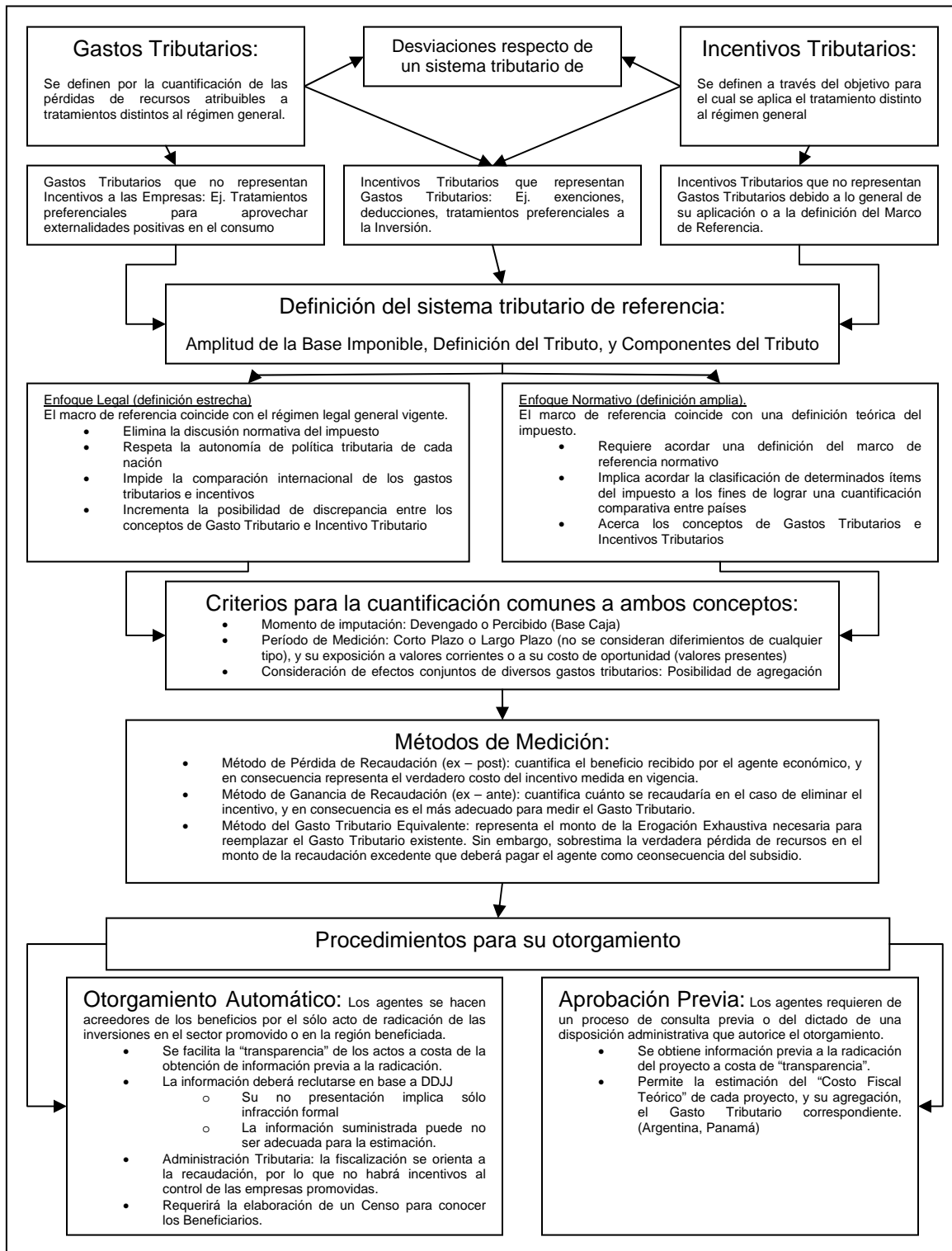
En el sentido opuesto, si se considera que las utilidades de las sociedades constituyen hechos imposables independientes del tratamiento otorgado a las demás rentas, la diferencia de alícuotas entre las mismas no daría lugar a su cómputo. En este último caso el concepto de renta de Haig-Simons no sería aplicable sino que, más bien, habría que referirse a la renta determinada bajo el criterio del balance, a la renta como flujo de ingresos o a la renta-producto.

Finalmente cabe mencionar que, a los efectos de formular un metodología de medición de los gastos tributarios, resulta necesario, dentro de cada una de las alternativas o criterios analizados, ir logrando un consenso general para que, a partir del mismo, puedan ser efectuadas las estimaciones de manera armónica y comparable.

## **9. Síntesis del análisis**

Tal como puede observarse en el Cuadro 2, los conceptos desarrollados a lo largo del presente trabajo pueden interrelacionarse entre sí, obteniendo así un esquema sobre el tratamiento de los gastos tributarios en general y la metodología de estimación de los mismos. De esta manera, aún cuando tengan que considerarse las características intrínsecas de cada país para un correcto diseño y posterior cálculo de los gastos tributarios dirigidos a incentivar la inversión privada, resulta fundamental concentrar los esfuerzos en la obtención y estilización, a través de aproximaciones progresivas, de una metodología homogénea y precisa que brinde la posibilidad de llevar a cabo comparaciones entre países en cuanto al tratamiento de sus gastos tributarios que permita, en última instancia, elaborar recomendaciones de política para cada país en particular.

**Cuadro 2. Aspectos metodológicos para la estimación de Gastos Tributarios e Incentivos Tributarios para la Promoción de Inversiones**



## Material de Referencia

- Altshuler, R. y Dietz, R (2008), “*Tax expenditures estimation and reporting: a critical review*”, NBER, Working Paper 14263, Agosto.
- Barra, P., Jorrat, M. (2002); “*Medición del gasto tributario en Chile*”, SII, Enero.
- BID/FMI (2008), “*Seminario Internacional BID/FMI de Gastos Tributarios. Resumen de las Discusiones y Presentaciones*”, Washington D. C., 3-4 de noviembre de 2008.
- Centro de Estudios Fiscales de Ecuador, (2008), “*Gasto Tributario en Ecuador*”, Departamento de Estudios Tributarios, SRI, octubre.
- Department of Finance of Canada (2004); “*Tax Expenditures: Notes to the Estimates/Projections*”. [www.fin.gc.ca](http://www.fin.gc.ca)
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2009); “*Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina. Años 2008-2010*”. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires, [http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/gastos\\_tributarios.pdf](http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios.pdf)
- Eason, A.; Zolt, E.M. (2003); “*Tax Incentives*”. Trabajo presentado en el World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries: April 28-May 1.
- GAO (2005), *Report to Agency Officials, Government Performance and Accountability*, GAO-05-690.
- Gómez-Sabañi, J.C. (2006); “*El gasto tributario en Honduras: Consideraciones metodológicas y estimaciones cuantitativas*”. Informe elaborado a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2009); “*Panamá: Consideraciones metodológicas y estimación de los gastos tributarios y del coeficiente de cumplimiento del ITBMS*”. Informe elaborado a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Abril.
- Jiménez, J. P., y Podestá, A. (2009), “*Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*”, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Nro. 77. Santiago de Chile, Marzo de 2009.
- Joint Committee on Taxation (2005), *Overview of revenue estimating procedures and methodologies used by the Staff of the Joint Committee on Taxation (JCX-1-05)*, February 2.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2007-2011 (JCS-3-07)*, September 24.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *A Reconsideration of Tax Expenditure Analysis (JCX-37-08)*, May 12. [www.house.gov/jct](http://www.house.gov/jct).

- \_\_\_\_\_ (2008b), *Economic Efficiency and Structural Analysis of Alternative U.S. Tax Policies for Foreign Direct Investment* (JCX-55-08), June 25.
- \_\_\_\_\_ (2008c), *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2008-2012* (JCS-2-08), October 31.
- Craig, J., Allan, W., “*Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective*”, mimeo, Octubre 2005.
- Minarik, Joseph J., “*Tax Expenditures in OECD Countries*”, 29<sup>th</sup> Annual Meeting of Senior Budget Officials, Vienna, Austria 2-3 June 2008.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2008), “*Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de presupuestos del Sector Público para el año 2009*”. Dirección de Presupuestos, Septiembre de 2008.
- Montero, M., Olmos, M. L., Peláez, F., (2008), “*Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2005-2007*”, Asesoría Económica-DGI. Dirección General Impositiva de Uruguay, Diciembre.
- OECD (2000), *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Government to Attract FDI*; Development Centre Studies.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment*; OECD Tax Policy Studies No. 4.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Tax Incentives for Investment – A global Perspective: experiences in MENA an non-Mena countries*, MENA-OECD Investment Program.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Taxation and Foreign Direct Investment*, Report of Working Party No 2.
- Parra, G. y Sierra Reves, P. (2009); “*El gasto tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta e IVA. Años gravables 2006 y 2007*”. División de Mediciones Fiscales. Dirección de Ingresos y Aduanas Nacionales.
- Polockova Brix, H., Swift, Z.L., Valenduc, C., (2004); *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System*, Washington DC. Banco Mundial.
- Receita Federal (2008), “*Gastos Tributários no Brasil. Seminário Internacional BID/FMI*”, *Coordenação-Geral de Previsão e Análise*”, Noviembre de 2008.
- Sandmo, A., (1974) “*Investment Incentives and the Corporate Income Tax*”, *The Journal of political Economy*, Vol. 82, No. 2, Part 1 (Mar.- Apr., 1974), pp. 287-302.

- Secretaría de Estado de Hacienda de la República Dominicana (2008); *“Estimación de los Gastos Tributarios contenidos en la Matriz de Incentivos Tributarios de República Dominicana”*, Elaborado por la Delegación Dominicana en el GTPT. Octubre.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2009); *“Presupuesto de Gastos Fiscales”*. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- Servicio de Impuestos Internos de Chile (2004), *“Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2003, Proyección 2004 y Proyección 2005”*, Subdirección de Estudios, Diciembre.
- Shome, P., (1995), *“Manual de Política Tributaria”*, IMF, División de Política Tributaria, Departamento de Finanzas Públicas, Washington D. C., 1995.
- Subdirección de Estudios – S.I.I. (2004); *“Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2003, Proyección 2004 y Proyección 2005”*, Diciembre.
- Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala – SAT (2009); *“Estimación del gasto tributario del Gobierno Central, período 2005 – 2008”*.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT (2003); *“Informe preliminar sobre la estimación de los principales gastos tributarios 2004”*. Julio.
- Thuronyi, V. ed (1998), *“Tax Law Design and Drafting, Volume 2”*, IMF, Washington D. C., 1998.
- U.S. Department of the Treasury (1992); *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Government Accountability Office (2005), *Tax Expenditures Represent a Substantial Federal Commitment and Need to be Reexamined*, GAO-05-690, September 2005.
- U.S. Office of Management and Budget (2008), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2009, Analytical Perspectives*.
- United Nations (2000); *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global survey*; ASIT Advisory Studies No.16.
- Zee, H., Stotsky, J., Ley, E., (2002), *“Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries”*, World Development Vol. 30, No. 99 pp. 1497-1516, 2002.
- Zodrow, G., (2003), *Tax Expenditure Analysis in Colombia*, mimeo, Mayo.



## Anexo 1: Incentivos tributarios otorgados en los Estados Unidos

Pueden mencionarse los siguientes incentivos identificados en sectores específicos de la economía:

- Deducción inmediata (“*expensing*”) en gastos de Investigación y desarrollo.
- Créditos de impuesto para Investigación y desarrollo por el 20% de los gastos que califiquen.
- Deducción inmediata de gastos de exploración y desarrollo petrolero: en caso de empresas integradas se permite el expensing del 70% y la amortización del resto de dichos costos (también disponible para minería no petrolera).
- Exceso de porcentaje de amortización respecto del costo de agotamiento (“*depletion*”): en lugar de permitir la deducción del costo de agotamiento en función del combustible mineral extraído, se permiten determinados porcentajes que, en caso de exceder ese costo representarán un gasto tributario (también disponible para minería no petrolera).
- Crédito de impuesto por propiedad de energía renovable: consiste en un crédito del 10% por la utilización de energías renovables durante el período fiscal.
- Créditos de impuesto por el uso de etanol, y biodiesel como combustible, y a las pequeñas empresas productoras de biodiesel.
- Créditos por inversión en la producción de energía eléctrica mediante utilización de tecnologías limpias de carbón y gas (“*clean coal facilities*”)
- Deducción inmediata del 50% para las petroleras que incrementen su capacidad de refinación hasta 2012
- Amortización acelerada a 15 años para las distribuidoras de gas, y a 2 años de los gastos geológicos y geofísicos de exploración de petróleo y gas (en el caso de empresas integradas se amortizarán en 7 años).
- Créditos de impuesto a la fabricación de electrodomésticos de utilización eficiente de energía
- Créditos de impuesto para la compra e instalación de energía solar en las casas, y en las infraestructuras productivas.

- Deducción inmediata por la utilización de equipamiento minero avanzado de seguridad.
- Ciertas ventas del sector maderero se permite que sean computadas como ganancias de capital en lugar de ingresos corrientes. También se permite el “*expensing*” de los gastos en las plantaciones de madera en lugar de exigir su activación hasta la venta.
- “*Expensing*” de ciertos gastos de capital en agricultura, como así también de los stocks en pie y las plantaciones de más de 2 años.
- Tratamiento de ciertas plantaciones como ingresos de capital.
- Reducción del impuesto pagado mediante la contemplación de los ingresos promedio de los últimos 3 años para los agricultores.
- Posibilidad de diferir ciertas ventas a través de cooperativas agrícolas si dichos ingresos son reinvertidos en determinadas propiedades que califiquen.

Específicamente en los sectores de Comercio y Construcción, se encuentran:

- Exención a las rentas no distribuidas por las Cooperativas de Crédito.
- Las entidades financieras que realicen reservas voluntarias en exceso de su promedio histórico de incobrabilidad, podrán deducción dichos excesos de la renta.
- Diferimientos, deducciones y exenciones sobre los ingresos de los seguros de vida.
- Exenciones y tratamientos diferenciales a las demás actividades de seguro de pequeña envergadura.
- Exención del impuesto para las compañías de seguro pertenecientes a entidades exentas.
- Exclusión de los intereses de bonos locales y estatales utilizados para la compra de inmuebles.
- Créditos de impuesto a la inversión en viviendas de bajos ingresos.
- Amortizaciones aceleradas (contempladas bajo el marco del “*normal tax*”), de viviendas de alquiler y otras, edificios, maquinarias, etc.
- “*Expensing*” para ciertas pequeñas empresas (sólo contempladas bajo el “*normal tax*”)

- Esquema de alícuotas graduales del impuesto a la renta empresaria (sólo contempladas bajo el “*normal tax*”).

En el sector Transporte, representan gastos tributarios los mencionados a continuación:

- Diferimientos del impuesto en las compañías marinas por la porción de su ingreso que pudiera haber sido utilizada en la construcción o mejoramiento de la flota.
- Crédito de impuesto para el mantenimiento ferroviario.

Y, por último, existen las siguientes medidas destinadas al desarrollo regional:

- Créditos de impuesto para la rehabilitación de infraestructuras productivas.
- Créditos de impuestos por inversión en determinados equipos, exenciones tributarias sobre determinados financiamientos, amortizaciones aceleradas, e incentivos sobre ganancias de capital.
- Cupos fiscales para el otorgamiento de créditos de impuestos para quienes inviertan en acciones de Entidades de Desarrollo Comunitario (*Community Development Entity, CDE*).

## Anexo 2: Incentivos tributarios otorgados en Canadá

En primer lugar, se pueden mencionar los incentivos tributarios para la inversión identificados para las empresas en general:

- Deducciones aceleradas de bienes de capital y gastos relacionados a recursos renovables: consiste en el cálculo del diferimiento de la aplicación de amortizaciones aceleradas sobre ciertos bienes de capital y deducción acelerada de gastos intangibles relacionados con actividades relacionadas al sector energético.
- Diferimiento sobre las ganancias de capital reutilizadas: consiste en el aplazamiento del gravamen sobre las ganancias de capital que se produzcan por determinadas circunstancias, y en la medida que las mismas se reutilicen en el desarrollo de la actividad de la empresa.
- Imposición a las ganancias de capital a su realización: Debido a las dificultades de valuación de las operaciones que no pasan por el mercado, las ganancias de capital se gravan al momento de su realización, considerándose como un diferimiento para incluir dentro de los gastos tributarios.
- Inclusión parcial de las ganancias de capital: sólo se incluye una porción de dichas ganancias dentro del ingreso imponible, tanto como incentivo al ahorro y a la inversión como para equiparar el tratamiento respecto del otorgado en otros países.
- Deducción inmediata (*expensing*) de los costos de publicidad: a pesar que los beneficios de dichos gastos suelen estar relacionados con períodos posteriores al de la realización de los mismos, tanto las dificultades de medición como el incentivo a la inversión en captación de mercados, justifican las deducciones en el período corriente a modo de beneficio tributario hacia la radicación de las inversiones.
- Créditos tributarios por inversión: se los considera gastos tributarios en la medida que son otorgados a contribuyentes que invierten en determinadas actividades, tales como investigación científica o desarrollos experimentales, o en ciertos bienes de capital en regiones promocionadas.

- Deducciones por bienes de capital disponibles antes de su efectiva utilización: se permite tanto la deducción acelerada como la aplicación de créditos por inversión a partir del segundo año de su compra, aunque el bien no hubiera sido puesto en funcionamiento en la empresa.

Además de los anteriores, existen en el sistema tributario canadiense diversos incentivos tributarios a la inversión destinados a las pequeñas empresas en particular, a saber:

- Deducciones de pérdidas por inversión: Si bien bajo el sistema general, las pérdidas de capital provenientes de disposición de participaciones o instrumentos de endeudamiento serían sólo deducibles contra ganancias de capital, una proporción (50% desde el año 2000) de las pérdidas de capital de este tipo provenientes de las pequeñas empresas pueden ser utilizadas contra la base imponible del impuesto a la renta, siendo la proporción no utilizada podrá trasladarse hacia atrás hasta 3 años, y hacia delante durante 7 años. Después del séptimo año, las pérdidas se transforman en pérdidas de capital ordinarias y podrán ser trasladadas hacia delante indefinidamente.
- Tasa reducida para pequeñas empresas: sobre determinadas empresas (*Canadian-controlled private corporations*) se aplica una tasa reducida del 12% más el 1,12% de sobretasa sobre determinadas rentas activas de la empresa, con el objetivo de favorecer a las pequeñas empresas con mayores ingresos después de impuestos para su reinversión y expansión.
- No imposición de la asistencia provincial a las inversiones de riesgo de pequeñas empresas: aunque bajo el régimen general las asistencias gubernamentales representan ingresos gravables o reducciones de las deducciones de los bienes de capital sobre los que se recibió la asistencia, para las pequeñas empresas se contemplan ciertas excepciones para las asistencias provinciales a los fines de lograr mayor efectividad de dichas políticas.

Por otra parte, determinados incentivos fiscales a la inversión atañen a los aspectos internacionales del sistema tributario como por ejemplo:

- Exención del impuesto a los Centros de Banca Internacional (*International banking centres*): aquellas instituciones financieras que califiquen (en la medida que su establecimiento permanente genere sus ingresos de la operación de

depósitos y préstamos a no residentes) y se radiquen en Vancouver o Montreal, estarán exentos del impuesto sobre la renta.

- Exenciones a las retenciones sobre los ingresos de no residentes (*withholding tax*): sobre la base de los principios internacionalmente aceptados acerca de la potestad tributaria sobre la fuente de renta, el marco de referencia del impuesto a la renta en Canadá incluye las retenciones sobre los ingresos de fuente canadiense obtenidos por no residentes, tanto a través de intereses, rentas, dividendos, regalías entre otros. Sin embargo, tanto a través de la firma de tratados bilaterales para evitar la doble imposición, como mediante medidas unilaterales, existen tasas reducidas y exenciones sobre estos ingresos girados al exterior.
- No imposición sobre la renta mundial de las Compañías de Seguros de Vida: este gasto tributario, se constituye por el tratamiento diferencial de las rentas de estas empresas respecto del vigente para el resto de las empresas canadienses multinacionales, las que son gravadas por la totalidad de su renta mundial.
- Exenciones o créditos de impuestos sobre las ganancias de las Filiales: los ingresos provenientes de los países con los que no existen convenios tributarios, los dividendos girados a Canadá resultan gravados, pero se permite la deducción a los accionistas de las corporaciones canadienses de los impuestos pagados en el exterior.

A nivel sectorial, los gastos tributarios concebidos como incentivos a la inversión se ejecutan a través de las siguientes medidas:

- Agricultura, ganadería y pesca: al permitirse la contabilización de los ingresos contables sobre la base de “caja”, los diferimientos respecto de los valores devengados debieran contabilizarse como gastos tributarios, aunque se carece de información suficiente para su cuantificación, al igual que para los diferimientos aplicados sobre los ingresos de la realización de las existencias (“*livestock destruction deferral*”), y la flexibilización de la contabilización de inventarios.
- Recursos naturales:
  - i) Créditos de impuestos (10%) y deducciones adicionales para ciertos proyectos de exploración y otras inversiones (“*earned depletion*”) en el sector minero.

- ii) También para el sector minero, se permite la deducción de las provisiones de gastos de reparación de los recursos naturales necesarios para su actividad.
- iii) Crédito de impuesto por reintegro de regalías petroleras de la provincia de Alberta.
- iv) Créditos de impuesto para las exploraciones financiadas a través de emisión de acciones.
- Otros sectores:
  - i) Exención del “*Branch tax*” para los sectores de transporte, comunicaciones y minería. Consiste en la exención del impuesto sobre las ganancias de capital producto de la disposición de las propiedades de los no residentes en el territorio canadiense al momento de cesar las actividades de la filial o sucursal.
  - ii) Alícuotas reducidas del impuesto en el caso de las Uniones de Crédito y las empresas de Manufactura y Procesamiento.

Por último, se incluye en los informes publicados lo que en el sistema tributario canadiense se conoce como “*memorandum items*”. En tal sentido se exponen de esta manera, tanto los mecanismos para la integración de las ganancias societarias y personales (deducciones de las inversiones de las corporaciones y reintegros de ganancias de capital e ingresos de las empresas), el reconocimiento de ciertos gastos incurridos en la generación de ingresos (deducción de activos intangibles y regalías provinciales), y los mecanismos de traslación de quebrantos hacia delante y hacia atrás ante la discusión de su inclusión en el marco de referencia o contemplarlos como diferimientos.

### **Anexo 3: La experiencia de los países latinoamericanos**

En base a las informaciones contenidas en los informes elaborados por los propios países, pero sin que ello constituya una reproducción fiel de los mismos, se analizan seguidamente los criterios básicos que han utilizado para la identificación y posterior cuantificación de los gastos tributarios que pueden ser considerados como incentivos respecto al impuesto a la renta societario.

#### Argentina<sup>23</sup>

Desde el año 2006 se introduce un enfoque de largo plazo para la definición de los gastos tributarios. En esta perspectiva, se consideran como tales exclusivamente los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. Ello implica que, aún cuando generan al Estado un costo de carácter financiero, no se consideran gastos tributarios aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el impuesto al Valor Agregado, debido a que la pérdida de recaudación a que dan lugar en los años en que estos beneficios se usufructúan será compensada con mayores pagos de impuestos en años posteriores.

Para la identificación de los casos de gastos tributarios se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación -su objeto, alícuotas, deducciones generales, método de determinación, etc.-, señalándose luego los casos que, estando incluidos en aquélla, son beneficiados por un tratamiento especial.

En particular, el impuesto a las ganancias grava, en el caso de las personas físicas, los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad y que impliquen la permanencia de la fuente que los produce. Para las sociedades, en cambio, no se aplican los requisitos de periodicidad y permanencia de la fuente. Los ingresos se consideran netos de los gastos que se efectúen con el objeto de obtenerlos, mantenerlos y conservarlos.

---

<sup>23</sup> Elaborado en base al informe de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2009).



Las deducciones más importantes vigentes en ese impuesto no son consideradas gastos tributarios ya que tienen carácter general. Es el caso del mínimo no imponible y de las deducciones especiales por trabajo personal, por cargas de familia, por aportes a obras sociales, a planes privados de salud y a sistemas de jubilación. Sin embargo, los gastos tributarios que afectan al impuesto a las ganancias constituyen casi el 30 % del total de beneficios otorgados, siendo los más importantes las exenciones de los intereses de activos financieros (títulos públicos, depósitos bancarios y obligaciones negociables) y de las entidades sin fines de lucro.

Además, es necesario destacar que las estimaciones realizadas anualmente no contemplan el efecto que sobre la economía de las actividades involucradas y, por ende, sobre su continuidad o nivel futuro, tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario. Ello implica que su supresión no necesariamente generará recursos adicionales por el monto estimado de gastos tributarios. De todas maneras, se puede presumir que existirá una ganancia fiscal por el uso alternativo gravado de los recursos dedicados a la actividad beneficiada.

Asimismo, se adopta como criterio general que las estimaciones estén dirigidas a obtener valores de mínimo gasto tributario, a los efectos de no sobreestimar la ganancia de recaudación que se obtendría de la eventual eliminación o reducción del tratamiento especial. Con el mismo objetivo, en el cálculo se tiene en cuenta la tasa de evasión que se presume existe en cada tributo.

#### Chile<sup>24</sup>

Se utiliza una medición ex-post, es decir, basada en información efectiva para un período pasado, pero aplicando un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Ciertamente la derogación de una franquicia puede afectar otras decisiones de los agentes económicos que aquí no se consideran, como tampoco se considera cambios de comportamiento en las autoridades tributarias o en el nivel de evasión. A pesar de ser un supuesto simple permite una mejor aproximación al GT neto que se derivaría en caso de derogarse una franquicia.

---

<sup>24</sup> Elaborado en base a los informes de Barra, P., Jorrat, M. (2002) y de la Subdirección de Estudios – S.I.I. (2004).

La medición del GT asociado a cada franquicia se realiza aisladamente, es decir, suponiendo que el resto de franquicias permanece inalterado. Es importante recalcar este supuesto, por cuanto muchas franquicias tienen efectos conjuntos, lo cual significa que el GT agregado no es igual a la suma de los GT individuales.

Finalmente, se ha optado por una evaluación de flujo de caja. Es decir, para el caso del Impuesto a la Renta se considera como período de estimación el año tributario corriente, en el cual se declararon las rentas percibidas o devengadas en el año precedente.

Existen una serie de sectores que quedan sujetos a un tratamiento especial y que resulta de interés mencionar, tales como:

- Renta presunta empresas agrícolas: Pueden acogerse a este régimen los agricultores cuyas ventas anuales no excedan 8.000 UTM y que no tengan otros ingresos gravados bajo régimen de renta efectiva (tratándose de sociedades, éstas deben estar formadas sólo por personas naturales). La renta presunta es igual al 10% del avalúo fiscal del bien raíz. Cuando se arrienda, el arrendador tiene una renta presunta definida igual al 4% del avalúo, mientras que el arrendatario paga sobre renta efectiva. Sobre esta renta presunta se aplica el Impuesto de Primera Categoría, al nivel de las empresas, y el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional, al nivel de propietarios, socios o accionistas.
- Renta presunta empresas mineras: Pueden acogerse a este régimen las empresas mineras cuyas ventas anuales no excedan de 36.000 toneladas o 6.000 UTA. En el caso de los productores de cobre, la renta presunta es igual a un 4% del valor neto de la venta, siempre y cuando el precio promedio de la libra de cobre en el año respectivo no exceda de 191,39 centavos de dólar. Si el precio excede de dicho valor, se aplican tasas que fluctúan entre 6% y 20% de las ventas netas, de acuerdo a una escala definida en el artículo 34 de la Ley de Impuesto a la Renta. Sobre esta renta presunta se aplica el Impuesto de Primera Categoría, al nivel de las empresas, y el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional, al nivel de propietarios, socios o accionistas.
- Renta presunta empresas de transporte: Pueden acogerse a este régimen las empresas de transporte de pasajeros de cualquier tamaño y las empresas de

transporte de carga cuyas ventas anuales sean inferiores a 3.000 UTM. La renta presunta se define igual a un 10% del valor corriente en plaza del vehículo. Sobre esta renta se aplica el Impuesto de Primera Categoría, al nivel de las empresas, y el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional, al nivel de propietarios, socios o accionistas.

- Renta presunta en explotación de bienes inmuebles: La ley también admite la tributación sobre renta presunta en la explotación de bienes inmuebles. En efecto, los contribuyentes que den en arrendamiento bienes raíces de su propiedad, siendo las rentas de arrendamiento inferiores al 11% del avalúo fiscal, pueden optar por declarar una renta presunta, estimada como el 7% del avalúo fiscal del inmueble. A diferencia del sistema de presunción aplicado en la agricultura, minería y transporte, en este caso la renta presunta está exenta de Impuesto de Primera Categoría y sólo se grava con el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional.
- Tributación en base a retiros establecida en el artículo 14 bis: El artículo 14 bis de la Ley de Impuesto a la Renta (LIR), incorporado en la reforma tributaria de 1990, establece que las empresas cuyas ventas no hayan excedido un promedio anual de 3.000 UTM, pueden optar por pagar tanto el Impuesto de Primera Categoría como el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional sobre todos los retiros que efectúen, sin distinguir o considerar su origen o fuente o si se trata o no de rentas exentas o no gravadas.

Desde el punto de vista de la política tributaria una pregunta interesante de responder es si estos tratamientos tributarios preferenciales han cumplido los objetivos para los cuales fueron diseñados y si esos objetivos siguen estando vigentes. Se requiere también una mirada sistémica, en cuanto a tomar en consideración todos los costos que involucran las franquicias, tales como el GT, los costos de administración, los costos de cumplimiento y los espacios de evasión y elusión tributaria.

## Colombia<sup>25</sup>

Aunque la mayoría de los países efectúan este tipo de cálculos, existe controversia respecto a la relevancia de este concepto, ya que el establecimiento de la estructura normativa del impuesto es difícil. En particular, no es muy claro catalogar tales desviaciones del tratamiento general como gasto tributario, ya que la definición misma del impuesto incluye dicha estructura de tasas.

En el caso colombiano no se ha llegado a una conceptualización completa y exhaustiva de gasto tributario que contemple la definición de la estructura normativa o de referencia del impuesto. Como primer paso se han identificado los principales beneficios existentes en la legislación, donde es posible cuantificar el costo fiscal, de acuerdo con la información disponible.

Las leyes 788 de 2002 y 819 de 2003, establecen que dentro del marco fiscal de mediano plazo, (documento de referencia para la discusión presupuestal en el Congreso de la República), se debe presentar una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones y descuentos tributarios. Este cálculo se realiza utilizando el método de pérdida de recaudación, que no considera los posibles cambios de comportamiento de los agentes económicos en caso de eliminarse tales beneficios.

La información utilizada para las estimaciones del costo fiscal de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta, son las declaraciones de renta de las personas jurídicas y naturales por cada uno de los conceptos. Las declaraciones de renta permiten determinar el monto general de los principales conceptos que agrupan los incentivos tributarios: deducción del 40% por inversión en activos fijos reales productivos, rentas exentas y los descuentos tributarios.

Adicionalmente esta información se desagrega por sector, subsector y actividad económica. El método adoptado para la cuantificación del cálculo fiscal, corresponde a un cálculo ex - post de la pérdida de recaudación por la existencia de estos beneficios. En este sentido, el costo fiscal es una aproximación a la pérdida de recaudación.

A efectos de determinar el cálculo fiscal de las personas jurídicas, el universo de estimación se ha tipificado en dos categorías: los declarantes y los contribuyentes,

---

<sup>25</sup> Elaborado en base al documento de Parra, G. y Sierra Reves, P. (2009).

entendiéndose este último como el declarante que en el desarrollo de su liquidación privada genera impuesto a cargo con un valor mayor a cero.

### Ecuador<sup>26</sup>

El gasto tributario es producto técnicamente de medidas o tratamientos impositivos que establecen desviaciones en las tasas y bases imponibles de los impuestos en relación a un sistema tributario de referencia, base o benchmark. Sobre la base de este benchmark se identifican las medidas que implican dichas desviaciones y se estima el monto que se habría dejado de recaudar a causa de ellas.

El sistema tributario base puede ser definido como el set de características estructurales en los cuales se fundamente el mismo antes de la aplicación de medidas que beneficien a un grupo en particular y, aunque existe consenso sobre su definición para la mayoría de las medidas tributarias, existe un elemento subjetivo en ese sentido relacionado con el sistema tributario específico de cada país.

Para cuantificar el gasto tributario en el Impuesto a la Renta de las Sociedades como primer paso se utiliza la normativa tributaria—Ley y Decreto Reglamentario—, a fin de identificar las exoneraciones que se considera representan un desvío del tratamiento tributario normal. No obstante, es inevitable introducir ciertas desviaciones a este criterio para contemplar problemas de administración tributaria y otras situaciones. En ese sentido, la principal flexibilización del criterio es el reconocimiento del Impuesto a la Renta de las empresas por un lado y de las personas naturales por otro.

Las estimaciones se han realizado sobre la base de la información de las declaraciones de Impuesto a la Renta de Sociedades de los años fiscales recientes, recalculándose las bases imponibles e impuestos causados bajo el supuesto de eliminarse las exenciones tributarias y las franjas exentas, que están estipuladas en la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI).

Las exenciones que se consideran gasto tributario según la LRTI y que han sido estimadas más recientemente comprenden los rubros de reinversión de utilidades, amortización de pérdidas tributarias de ejercicios anteriores, deducciones por leyes especiales y convenios de doble tributación.

---

<sup>26</sup> Elaborado en base al documento del Centro de Estudios Fiscales de Ecuador (2008).

## Guatemala<sup>27</sup>

La cuantificación realizada, con las limitaciones establecidas por el sistema estadístico nacional, ha sido realizada por la SAT para cumplir con uno de los compromisos del Pacto Fiscal, y aún cuando la metodología utilizada ha evolucionado a lo largo de los años, se utiliza en la mayoría de los casos los mismos procedimientos para el período presentado, por lo que toda la información es comparable.

La metodología que utiliza la SAT descansa esencialmente en la recopilación de información de la recaudación no realizada, a partir de las declaraciones presentadas por los contribuyentes. No obstante, en algunos casos debido a la carencia de declaraciones tributarias de los beneficiados por algún tratamiento especial, es necesario realizar estimaciones adicionales, las cuales presentan algunas limitaciones, especialmente disponibilidad, confiabilidad y vigencia de algunos datos estadísticos indispensables. Finalmente, es importante mencionar que los conceptos básicos utilizados en los análisis realizados son:

- Utilización del método ex post: Se define como gasto tributario la recaudación tributaria que se dejó de percibir, a consecuencia de la vigencia de tratamientos tributarios preferenciales. El comportamiento de los contribuyentes se supone que se mantiene inalterado, debido a que únicamente se analiza lo que sucedió en el pasado. Esto implica que una eliminación de estas exenciones o tratamientos preferenciales no conlleva un incremento de la recaudación por un monto equivalente al gasto tributario estimado, puesto que los agentes económicos reaccionarán ante tales medidas.
- Fundamento legal: Se calcula a partir de las exenciones contenidas en la ley. Se utiliza el principio de generalidad de tal forma que si todos los sujetos pasivos del impuesto son beneficiados del tratamiento, se considera parte de la norma y no es gasto tributario.
- Realización: Sólo hay gasto tributario si se formaliza el hecho generador del impuesto.

---

<sup>27</sup> Elaborado en base al documento realizado por la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala – SAT (2009).

## Honduras<sup>28</sup>

Para estimar los GT correspondientes al impuesto sobre la renta se partió de la información provista por la DEI correspondiente a la información agregada por actividad económica de las DDJJ de grandes contribuyentes personas jurídicas (formulario 350 V.1 y V.2).

Del formulario indicado surgen los montos de ingresos gravados, deducciones, ingresos no gravados, y renta neta gravable, así como del impuesto determinado según tarifa y las deducciones que corresponden por exoneración o reducción, y por el crédito por generación de nuevos empleos, entre otros conceptos. Adicionalmente se dispuso de la información del balance general desagregada por tipo de activo y de pasivo, así como el monto por reservas, depreciaciones y expansión de inversiones, el monto de capital, y el de la utilidad.

Dado que la principal fuente de información de los contribuyentes jurídicos se refería solamente a las DDJJ de los grandes contribuyentes se estimó la participación de los mismos en el total de la recaudación a partir del impuesto determinado en las declaraciones en relación al total recaudado por la DEI por todos los contribuyentes y se utilizó dicho coeficiente para expandir todas las estimaciones al universo de los mismos.

## México<sup>29</sup>

La definición de qué considerar gastos fiscales, puede ser tomada en forma directa como todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones que se desvían de la “estructura normal” de cualquier contribución, constituyendo un régimen fiscal favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de actividad y que tienen objetivos extra fiscales o de política económica.

Esta definición podría incorporar otras medidas, como son la aplicación de tasas diferenciales, el otorgamiento de créditos fiscales y de deducciones más favorables, así como esquemas que permiten el diferimiento del pago de los impuestos, entre otros.

---

<sup>28</sup> Elaborado en base a Gómez-Sabañi, J.C. (2006).

<sup>29</sup> Elaborado en base al documento realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2009).

Asimismo, en cuanto a la estructura normal del impuesto, deben precisarse los conceptos que formen parte de ésta o bien cuales pudieran ser considerados un gasto fiscal. En general, la estructura normal de un impuesto se compone de aquellas medidas que están contenidas en la legislación fiscal y forman parte fundamental de la naturaleza del mismo.

En la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales se consideró que la estructura “normativa o referencial” del ISR empresarial es aquella que se aplica bajo el principio de renta mundial, es decir, obliga a acumular los ingresos sin importar el país donde se generen; evita la doble tributación internacional; grava a las actividades empresariales sobre una base neta con una tasa uniforme; permite la deducción de las erogaciones estrictamente indispensables para realizar dichas actividades; y autoriza la deducción de las inversiones en línea recta.

Es importante destacar que el hecho de que los gastos fiscales se definan como desviaciones de la estructura normal de un impuesto, implica que la evolución de los mismos no debe ser considerada como una medida del comportamiento de la recaudación, ya que ante una reforma de importancia en el marco tributario, sería posible que al tiempo que, por ejemplo, se incrementara la recaudación esperada, también lo hicieran los gastos fiscales, derivado de una nueva definición de lo que forma parte de la estructura normal del impuesto.

Para efectos de la estimación del Presupuesto de Gastos Fiscales en el caso de México, el método utilizado es el de pérdida de ingresos, sobre una base de devengado. Las estimaciones del Presupuesto de Gastos Fiscales buscan mostrar la pérdida recaudatoria que se presenta en un año, dada la política fiscal que aplica en dicho año, sin considerar los efectos que tal política tendría en futuros ejercicios. Por ejemplo, en el Presupuesto se reportan diversos conceptos que implican la postergación de las obligaciones fiscales, como por ejemplo la deducción inmediata, cuya estimación se calcula como la pérdida recaudatoria que se presenta en el año en que se produce el diferimiento, sin considerar la recuperación de recursos en el futuro que se obtiene cuando se reviertan los mismos, como sería el efecto de la menor deducción en línea recta en ejercicios futuros que se produciría al no poder tomar la deducción en línea recta por aquellos activos que ya hubieran sido deducidos en forma inmediata.



Lo anterior implica que si bien el gasto fiscal busca reflejar la pérdida en el año de las políticas fiscales que se aplican en el mismo, en el caso de los tratamientos fiscales que implican postergaciones del ingreso del impuesto, las estimaciones no deben considerarse como aproximaciones de los recursos permanentes que se podrían obtener por su eliminación.

Es importante destacar que las sumas de los montos de los tratamientos preferenciales que se presentan en el Presupuesto, buscan sólo aproximar la dimensión de la pérdida fiscal derivada de estos tratamientos, y no deben considerarse como un potencial recaudatorio, ya que las estimaciones se realizan en forma independiente y no consideran el efecto que la eliminación de un tratamiento tendría en la pérdida recaudatoria de otro, por lo que la eliminación simultánea de varios o todos los tratamientos preferenciales, no implicaría una recuperación recaudatoria similar a la suma de las estimaciones particulares.

La información a partir de la cual se realizan las estimaciones del valor de los gastos fiscales, proviene principalmente de las declaraciones de impuestos y dictámenes que para efectos fiscales presentan los contribuyentes, en otros casos se recurre a fuentes externas, tales como las del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), o bien a información proporcionada por algunas instancias de Gobierno, entre otras.

Cabe aclarar que la información proveniente de las diversas declaraciones fiscales que presentan los contribuyentes, en ocasiones es limitada, debido a que en aras de lograr economías administrativas se han simplificado tales instrumentos.

### Perú<sup>30</sup>

El método general de estimación utilizado descansa sobre la realización de simulaciones que comparan la recaudación obtenida en un escenario referente (con exoneraciones) respecto de la recaudación obtenida en un escenario alternativo (sin exoneraciones), siendo la diferencia entre ambas recaudaciones el gasto tributario estimado. Dichas simulaciones se realizan sobre cifras ejecutadas.

---

<sup>30</sup> Elaborado en base a SUNAT (2003).

En el caso del Impuesto a la Renta los beneficiarios son los contribuyentes que aplican directamente los beneficios tributarios respectivos.

El gasto tributario estimado corresponde a la pérdida financiera del Estado asociada a la mayor deducción por depreciación anual por usar tasas de depreciación más altas que el resto de contribuyentes. La mayor deducción anual por depreciación se estima aplicando el 27% (tasa general del impuesto) sobre la diferencia entre la depreciación acumulada informada en la declaraciones anuales de renta. Para el cálculo de la pérdida financiera se usó como factor de descuento la TAMN vigente a cada año. Las cifras utilizadas provienen sólo del PDT 678 (Impuesto a la Renta 2001) y PDT 676 (Impuesto a la Renta 2000) debido al mayor detalle en la información sobre activos fijos contenidos estos formularios.

Par el calculo de las tasas Diferenciadas IRPJ la estimación corresponde a la diferencia entre la tasa promocionada (por ejemplo  $12\% = 27\% - 15\%$ ) de la renta neta imponible de 3ra categoría de aquellos contribuyentes que declararon renta neta positiva por el ejercicio y que, a la vez, hayan declarado haberse acogido a los beneficios de la Ley.

### República Dominicana<sup>31</sup>

La aplicación de los incentivos es amplia, destacándose la exención parcial o total de la base imponible aunque también se utiliza mecanismos de amortización acelerada, créditos por inversión y reducción de la tasa aplicable. Estos incentivos han sido establecidos para beneficiar principalmente la industria manufacturera, las inversiones en proyectos de energía renovables, turismo, zonas francas, inversión en el mercado de valores, así como servicios de salud y educación.

La metodología utilizada es la que mide el gasto tributario como la cantidad de ingresos perdidos, es decir, los ingresos tributarios dejados de recaudar por la existencia de provisiones tributarias especiales (concesiones, exenciones, exoneraciones, pagos diferidos, etc.). Asimismo, se utilizó la base de datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Superintendencia de Valores, el Presupuesto Nacional y los

---

<sup>31</sup> Elaborado a partir del documento realizado por la Secretaría de Estado de Hacienda de la República Dominicana (2008).

agregados macroeconómicos publicados por el Banco Central de la República Dominicana (BCRD). A continuación se detallan los principales gastos tributarios que están destinados a incentivar la inversión junto con sus correspondientes fuentes de información:

- Exención del 100% impuesto sobre la renta (ISR) y deducciones de hasta 20% de la renta neta imponible del monto de las inversiones en proyectos turísticos. Se utilizan datos Declaraciones Juradas (DDJJ) de los hoteles a la DGII.
- Exención del 100% del pago de ISR durante 20 años para las empresas instaladas en la zona especial de desarrollo fronterizo. Se utilizan los agregados macroeconómicos del Banco Central.
- Exención del pago de ISR a los rendimientos generados por las inversiones en la bolsa de valores. Se utilizan los datos de los boletines estadísticos elaborados por la Superintendencia de Valores.
- Exención desde el 80% hasta el 100% del pago de ISR de las operadoras de zonas francas, donde el porcentaje de exención dependerá de la zona del país donde se instale la empresa. Se utilizan datos Declaraciones Juradas (DDJJ) de las empresas de zonas francas a la DGII.
- Exención de 100% ISR, deducción de las reinversiones, préstamos hipotecarios, reposición de maquinaria y equipo, y donaciones; así como exención del impuesto por constitución de sociedades o aumentos de capital, a las inversiones para el desarrollo forestal. Se utilizan los agregados macroeconómicos del Banco Central y las asignaciones presupuestarias para las organizaciones medioambientales sin fines de lucro.
- Exención de 100% del ISR para las empresas del sector textil, pieles, cueros y calzados, así como también para las personas físicas o jurídicas que presten servicios profesionales a proyectos de desarrollo industrial. Se utilizan las DDJJ de las empresas a la ley de competitividad industrial en la DGII.
- Depreciación acelerada de los activos fijos de las industrias acogidas a la ley de competitividad industrial. Se utilizan las DDJJ de las empresas a la ley de competitividad industrial en la DGII.

- Exención por 5 años del 50% de la renta neta imponible del ejercicio fiscal del año anterior a las inversiones realizadas en activos fijos por las industrias acogidas a la ley de competitividad industrial. Se utilizan las DDJJ de las empresas a la ley de competitividad industrial en la DGII.

### Uruguay<sup>32</sup>

En general, se acepta como la estructura normal del impuesto a la definida en las normas legales y reglamentarias del mismo. Ese fue el criterio adoptado por el país. Igualmente se reconoce que algunas excepciones de tributación establecidas en la propia ley pueden formar parte de una estructura normal del impuesto y por consiguiente no integran el GT. Al analizar los impuestos sobre la renta, determinar el impuesto normal es complejo ya que se debe acordar sobre lo que se entiende por renta gravada, sobre si la progresividad en las alícuotas pertenece o no a la referencia, si las deducciones forman parte del impuesto normal, etc.

Algunos esquemas de beneficios o de exoneraciones implican una desviación respecto del sistema normal o de referencia, pero la inclusión en un régimen particular. Para esos casos y cuando se cuenta con la información suficiente, sólo se considera GT a la diferencia entre el costo de no aplicar la medida y la recaudación proveniente de la aplicación del régimen particular.

Para el caso de la estimación del GT en Uruguay, el método utilizado es el de la pérdida de ingresos para el Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC) y el Impuesto al Patrimonio. De todas maneras, aún aplicando algún supuesto de comportamiento, el método brinda una medición ex post; esto es, que se utilizan los datos observados en períodos ya pasados.

La suma de GT que se ha estimado es lo que llamamos GT efectivo, este término se asignó por analogía con el de Recaudación efectiva y que es la realmente verificada y que tiene implícito un determinado nivel de evasión. Es decir, que el GT que se determinó ya tiene en cuenta la existencia de evasión en cada uno de los impuestos.

En todos los casos el criterio de determinación del monto de los impuestos exonerados es el de lo devengado dentro de cada año civil, considerando el período 2005

---

<sup>32</sup> Elaborado en base a Montero, M.; Olmos, M.L.; y Peláez, F. (2008).

a 2007. La justificación de la aplicación del criterio de lo devengado viene dada por la forma y la disponibilidad de las variables utilizadas para realizar las estimaciones.

Los cálculos de las diferentes exoneraciones se realizan a través de registros administrativos de la DGI o de información recabada de los propios contribuyentes o instituciones que, por su operativa, posean los datos necesarios sobre las bases imponibles exentas o no gravadas. En virtud de este hecho, se pudo suponer que se cuenta con información que, en muchos casos ya comprende los niveles de evasión de cada sector, y por tanto permite afirmar que la utilización de dichos datos aproximan al GT efectivo.

La definición temporal de GT utiliza un enfoque de largo plazo para los mismos. Esto implica que se considera únicamente como GT al que produce una pérdida definitiva en la recaudación, y por tanto no son considerados los regímenes que, aún apartándose de la norma general del impuesto, determinan un costo financiero para la administración pero donde el impuesto se percibe en años posteriores. En Uruguay esta elección afecta únicamente al costo financiero que surge bajo el régimen conocido como Canalización del Ahorro, único mecanismo vigente de diferimiento de rentas.

Con respecto al aspecto temporal, el impuesto es de liquidación anual, y por esta razón la información disponible de los contribuyentes, se refiere al período anual de devengamiento de la renta, el cual no necesariamente coincide con el período de recaudación del impuesto asociado al ejercicio.

Con relación a la territorialidad del impuesto y tal como lo establece la ley, el impuesto grava a las rentas de fuente uruguaya. Se consideran de fuente uruguaya las rentas provenientes de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en la República, con independencia de la nacionalidad, domicilio o residencia de quienes intervengan en las operaciones y del lugar de celebración de los negocios jurídicos. Tomando como estructura normal del impuesto la que impone la norma y respecto a este aspecto, no se determina GT por la no aplicación del criterio de renta mundial en lugar del criterio de la fuente.

Para delimitar el alcance de las exoneraciones, en primer lugar se deberá determinar si la renta de que se trata está o no alcanzada por el impuesto. Aquellas operaciones que no están gravadas por no verificar alguna de las hipótesis mencionadas

anteriormente, no se consideran exoneradas sino no comprendidas en el ámbito de aplicación del mismo y por consiguiente no integrarán el cálculo del GT.

Desde otra perspectiva, se debe distinguir aquellas exoneraciones que están contenidas en el propio cuerpo normativo del tributo, de aquellas que tienen un origen en otra norma legal o constitucional. Fuera del ámbito del impuesto se ha encontrado, por ejemplo, a la inmunidad tributaria del Estado por la que se declara que este goza de inmunidad impositiva, tanto nacional como departamental por sus bienes y actividades no comerciales ni industriales.

También por fuera del ámbito del gravamen se encuentra una serie de exoneraciones legales a favor de determinadas personas de derecho privado. Existen también exoneraciones de impuesto contenidas en la Constitución de la República. Es el caso de las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza, las que están exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios. Las instituciones religiosas también gozan de exoneraciones genéricas de impuestos.