



UNA GUÍA RÁPIDA PARA LA INVESTIGACIÓN DE GASTOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

Por Jean Ross, Consultora



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

El objetivo de todo sistema impositivo es recaudar los recursos necesarios para pagar los servicios y bienes públicos, y las inversiones que el estado aporta. Los gobiernos recaudan ingresos mediante los impuestos a la renta, a la riqueza o a actividades como el consumo o las telecomunicaciones. Los gastos fiscales son disposiciones que reducen la cantidad de impuestos que se pagan mediante un trato especial a ciertas clases de individuos, industrias o actividades. Los economistas utilizan el término «gasto fiscal» para este tipo de trato especial brindado a través del código impositivo para destacar el hecho de que el impacto económico de estas disposiciones (la transferencia de recursos públicos en forma de ingresos no percibidos para una actividad o fin en particular) es conceptualmente equivalente a los gastos directos del gobierno. Los gastos fiscales son importantes por las siguientes razones: 1) por lo general, están sujetos a menos supervisión pública y son menos transparentes que los gastos contemplados en el presupuesto; 2) reducen los ingresos disponibles para el gasto público; y 3) pueden hacer que el sistema impositivo sea menos equitativo porque otorgan beneficios a las clases adineradas y obligan a los gobiernos a depender de los impuestos indirectos que son pagados en forma desproporcionada por los hogares de bajos y medianos ingresos para reemplazar los ingresos perdidos a través de los gastos fiscales.

Esta Guía rápida para la investigación de gastos fiscales en América Latina ofrece una introducción a estrategias que pueden utilizarse para desarrollar un plan de investigación y activismo para quienes tienen poca experiencia en el análisis de impuestos y gastos fiscales. Este documento se centra en cómo definir el problema que se desea investigar y las fuentes de información que pueden usarse para comprender y desarrollar posibles soluciones para abordar ese problema.

Definir el problema que desea abordar

La falta de información sobre quién se beneficia con los gastos fiscales, su costo y el hecho de si son eficaces en el logro de los objetivos estipulados pueden presentar desafíos para los investigadores y puede influir en su investigación y objetivos de activismo. Al igual que para cualquier proyecto de investigación, tener en claro el problema que se desea resolver ayudará a gestionar mejor la investigación y a identificar la información que se necesitará para presentar argumentos sólidos y convincentes para fundamentar la solución propuesta. Entre las posibles estrategias para abordar un proyecto de investigación de gastos fiscales, se incluyen las siguientes:

- **Transparencia y estándares de elaboración de informes.** ¿Hay información adecuada

disponible para evaluar quién se beneficia con los gastos fiscales, su impacto en la distribución según factores como nivel de ingresos, sector u otras características, cuánto cuestan y si se administran en forma uniforme y adecuada? Esta pregunta puede responderse mediante un análisis de los informes de gastos fiscales del gobierno y los documentos relacionados, y una comparación de la información disponible con las normas regionales y las «mejores prácticas».

- **Relación costo-beneficio.** ¿Se evalúan los gastos fiscales en su país para determinar su eficacia? Los encargados de formular políticas, ¿tienen la información que necesitan para determinar si las estrategias alternativas podrían brindar resultados equivalentes a un costo más bajo? Esta pregunta requiere una investigación profunda y podría estar fuera del alcance de su organización, pero puede haber información disponible de investigadores académicos o una agencia pública, como la entidad fiscalizadora superior. Una evaluación profunda puede brindar perspectivas valiosas respecto de los costos y beneficios de un gasto fiscal y sobre el hecho de si es una herramienta eficaz y eficiente para lograr un objetivo dado.
- **Revisión periódica.** ¿Se someten los gastos fiscales a revisiones periódicas y supervisión, idealmente, como parte del proceso presupuestario anual? La revisión

periódica les permite a los encargados de elaborar leyes considerar si un gasto fiscal sigue siendo una prioridad para el uso de recursos públicos o si los fondos podrían gastarse mejor en servicios públicos. Esta pregunta puede responderse examinando las leyes que rigen los gastos fiscales individuales y las normas que rigen el proceso presupuestario.

- **Equidad general y estructura de un sistema impositivo.** La mayoría de los beneficios de los gastos fiscales, ¿van a las personas adineradas o grandes corporaciones? Un informe integral de gastos fiscales incluirá información sobre quién se beneficia con un trato especial. Idealmente, el informe incluirá información por nivel de ingresos, así como información sobre el sector/industria para gastos fiscales usados por las empresas. Un *análisis de la distribución* ofrece información sobre quién se beneficia con un gasto fiscal por ingreso, industria o sector, ubicación geográfica u otra característica. Esta información puede compararse con la del sistema impositivo en su totalidad a fin de determinar si las exenciones impositivas hacen que el sistema sea más o menos equitativo.
- **Impacto de los ingresos no percibidos.** Los ingresos no percibidos debido a los gastos fiscales, ¿limitan la habilidad del gobierno de invertir en servicios públicos para contribuir con la deuda del gobierno? Los informes de gastos fiscales deberían incluir

el costo de cada cláusula en términos de ingresos previstos en el presupuesto no percibidos. Para que quienes no son expertos comprendan de manera más práctica el impacto de los gastos fiscales, se puede comparar el costo de un gasto fiscal y los servicios que se podrían pagar con un monto equivalente de ingresos (por ejemplo, el incentivo impositivo que se brinda a XYZ Mining Company cuesta tanto como los salarios de 10.000 docentes).

- **Detener la influencia política o la corrupción.** ¿Se crean ciertos gastos fiscales para beneficiar a individuos o corporaciones que tienen influencia política? ¿Existen evidencias de mala gestión o corrupción política? Los críticos por lo general notan que los gastos a través del código impositivo son menos visibles y, por lo tanto, están más sujetos a corrupción o mala gestión que cuando se realizan a través de proyectos contemplados en el presupuesto. Puede resultar difícil detectar este tipo de evidencias. Entre las fuentes de información se incluyen informes de auditoría, periodismo de investigación o informes de la sociedad civil y los grupos activistas.

Para obtener una guía paso a paso para evaluar los gastos fiscales, consulte [Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions](#) (Gastos fiscales: antecedentes y criterios y preguntas de evaluación), publicado por la Oficina de

Contabilidad del Gobierno de los Estados Unidos.

Definir el alcance

Los gastos fiscales incluyen una diversa variedad de cláusulas creadas para lograr una variedad de objetivos de políticas. Existen diferentes tipos de gastos fiscales: concesiones y exenciones que reducen el tamaño de la base impositiva; tasas impositivas preferenciales; aplazamientos que retardan el momento en que se pagan los impuestos, por lo general, por muchos años; deducciones que reducen la cantidad de ingresos que están sujetos a impuestos; y créditos que reducen la cantidad de impuestos que se adeudan en función del valor total. Sería mejor que enfoque su investigación en un tipo de gasto fiscal específico, como créditos fiscales o gastos fiscales diseñados para lograr un objetivo similar, como incentivos a la inversión.

Fuentes de información

Información impositiva básica

En el documento de presupuesto, se puede encontrar información básica sobre el sistema impositivo de un país y los ingresos obtenidos con cada impuesto. La Pregunta 9 de la [Encuesta de presupuesto abierto 2015](#) (OBS) ofrece un enlace a la fuente de esta información para cada país de la OBS. Un sistema impositivo que pierde una porción grande de sus ingresos a través de gastos fiscales requiere tasas impositivas más altas

para recaudar el monto necesario para sustentar el presupuesto. Una comparación del porcentaje de ingresos perdidos debido a gastos fiscales con los mismos valores de países limítrofes puede brindar un indicio respecto de si el sistema impositivo de un país es similar al de otros de la región.

Informes de gastos fiscales

El primer lugar para comenzar a investigar es el informe de gastos fiscales del país. Los informes de gastos fiscales presentan información básica sobre este tipo de gastos, como objetivos de políticas para cada cláusula, su costo (ingresos no percibidos) y los beneficiarios reales o previstos. En algunos lugares, el informe puede ser un documento independiente, mientras que en otros, puede ser parte de un documento presupuestario mayor. La información sobre dónde encontrar el presupuesto de gastos fiscales para el país puede encontrarse en:

- Pregunta 45 de la [Encuesta de Presupuesto Abierto](#) (2015). Los cuestionarios de la encuesta individuales de cada país evalúan la integridad de las prácticas de informe de gastos fiscales de los gobiernos y brindan enlaces a los documentos de los gobiernos que contienen información sobre los gastos fiscales. La OBS también puede usarse

para comparar prácticas de elaboración de informes en distintos países.

- El [Handbook of Best Practices on Tax Expenditure Measurements](#) (Manual de mejores prácticas sobre mediciones de gastos fiscales) del Centro Interamericano de Administraciones Fiscales (CIAT) ofrece una excelente descripción del marco conceptual que se usa para definir, medir e informar los gastos fiscales. También recomienda «mejores prácticas» en cada una de estas áreas. El informe incluye una revisión de las prácticas de Argentina, Brasil, Chile, la República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay. CIAT también publica una [base de datos](#) sobre gastos fiscales en la mayoría de los países de la región.

El marco legal para el sistema impositivo de un país

Es importante comprender el marco legal del sistema impositivo en su totalidad para ubicar los gastos fiscales en un contexto más amplio e identificar quién tiene el poder de realizar los cambios identificados en los objetivos de activismo. Esta información puede responder preguntas como quién es responsable de la administración de gastos fiscales o si hay reglas y regulaciones que se adopten para implementar cláusulas establecidas por la legislación. El marco legal también determina si la legislatura tiene la autoridad para llevar a cabo la supervisión y si las cláusulas son temporarias o permanentes por naturaleza. Un

buen lugar para buscar información sobre la estructura del sistema impositivo es el sitio web del ministerio de finanzas. El CIAT también publica una guía para la administración impositiva, [Taxation and Tax Administration](#), que ofrece información completa sobre la administración impositiva en los países latinoamericanos. El Apéndice A ofrece información sobre la ley que establece la obligación legal de elaborar informes de gastos fiscales en la mayoría de los países de la región, y el Apéndice B enumera la agencia que tiene la responsabilidad de informar los gastos fiscales.

Informes especiales y evaluaciones

Los informes especiales pueden brindar un análisis o evaluación profundos de los gastos fiscales individuales o una categoría de cláusulas, como las que benefician a los inversores en áreas geográficas específicas. En algunos casos, este tipo de informe puede ser producido por investigadores académicos, mientras que en otros casos, el autor puede ser una agencia gubernamental, como la entidad fiscalizadora superior o un departamento con responsabilidad en la programación, como la autoridad de minería o medioambiente, o un grupo de la sociedad civil. El [Commitment to Equity Project](#) (Proyecto de compromiso con la igualdad) ha publicado investigación sobre la igualdad general de los sistemas impositivos en diferentes países de América Latina que puede brindar un contexto útil para su investigación.

La [Comisión Europea para América Latina y el Caribe](#) (ECLAT) también ha publicado varios [artículos de investigación](#) sobre políticas relacionadas con los impuestos.

Información sobre proyectos o empresas individuales

En la mayoría de los países, puede resultar difícil encontrar información sobre las empresas o proyectos específicos que se benefician con un gasto fiscal. Algunos lugares en los que se puede buscar este tipo de información son los informes de medios y la investigación por parte de los grupos y académicos de la sociedad civil. Puede obtener información usando el acceso a leyes sobre información. Los estados financieros corporativos, como los informes anuales y las presentaciones de inversión también pueden aportar perspectivas. Para obtener más información sobre este tipo de investigación, consulte el Capítulo 3 de [Tax Justice Advocacy: A Toolkit for Civil Society](#).

Conclusiones

Entre los ejemplos de un proyecto de investigación de gastos fiscales, se incluyen los siguientes:

- El reciente informe de Fundar, [Privilegios Fiscales: Beneficios inexplicables para unos cuantos](#), combina datos regionales y específicos de países, entre ellos, datos obtenidos a través de la nueva ley de Acceso a la Información Pública de México,

para examinar problemas relacionados con créditos y deudas fiscales.

- El reciente libro de ICEFI, [La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica](#), revisa la investigación sobre la eficacia de los incentivos a la inversión y brinda datos sobre la experiencia de los países de América Central.
- El informe del INESC [Renuncias Tributarias: Os Impactos No Financiamento Das Politicas Sociais No Brasil](#) examina el impacto de los gastos fiscales en los recursos disponibles para el gasto público.

Esta guía fue redactada por Jean Ross para el Proyecto colaborativo sobre gastos fiscales y desigualdad en América Latina del International Budget Partnership. Jean fue director ejecutivo fundador del Proyecto de Presupuesto de California (que recibió el nuevo nombre «presupuesto y centro de policía de California»), y ha trabajado en materia de políticas fiscales en el gobierno y en la filantropía.

Esta publicación fue desarrollada como parte del proyecto de investigación, incidencia y aprendizaje sobre Gastos Tributarios en América Latina (LATERAL).

El objetivo del proyecto LATERAL es apoyar el trabajo de la sociedad civil dirigido a mejorar la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas de las políticas de gasto tributario a nivel nacional y regional en América Latina. A través del proyecto LATERAL, diez organizaciones de la Sociedad civil Latinoamericanas (OSC) y el International Budget Partnership (IBP) buscan promover una reforma de las políticas, visibilizando el impacto de los gastos tributarios sobre la desigualdad en toda la región, sensibilizando

la opinión pública sobre la importancia del problema, y persiguiendo un esfuerzo de incidencia coordinado; tanto a nivel nacional como en el plano regional.

LATERAL es una iniciativa innovadora de investigación colaborativa, de creación de capacidades y de incidencia lanzada por IBP y sus socios de las OSC en 2016. Con la coordinación y la asistencia de IBP, los diez socios han emprendido un análisis que compara las políticas y prácticas de gasto tributario en la región y examina el impacto de estas políticas y prácticas sobre la desigualdad. El Proyecto LATERAL ha contribuido en la construcción de una comunidad regional energizada cuyos miembros de las OSC aprenden y se ayudan mutuamente a mejorar su investigación, incidencia y comunicación en torno a las cuestiones tributarias.

Los socios del Proyecto LATERAL son:

- ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (Argentina)
- CAD - Ciudadanos al Día (Peru)
- Dejusticia (Colombia)
- ICEFI - Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Guatemala)
- INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos (Brazil)
- ISD - Iniciativa Social para la Democracia (El Salvador)
- Fundación Solidaridad (Dominican Republic)
- Fundar - Centro de Análisis e Investigación (Mexico)
- Grupo Faro (Ecuador)
- Sonora Ciudadana (Mexico)

Apéndice. 1

Requisitos para el informe de gastos fiscales

	Año en que se institucionalizó la actividad de medición*	¿Los reports de gastos tributarios se adjuntan al proyecto de presupuesto?	¿Son públicos los reportes de gastos tributarios?
Argentina**	1999	Si	Si
Bolivia	2013	No	Si
Brasil**	1989	Si	Si
Chile	2001	Si	Si
Colombia	2004	Si	Si
Costa Rica	2011	No	Si
Ecuador	2010	Si	Si
El Salvador	2013	No	No
Guatemala	2002	Si	Si
Honduras***	-	-	-
México**	2002	Si	Si
Nicaragua***	-	-	-
Panamá***	-	-	-
Paraguay	2015	Si	Si
Perú	2002	Si	Si
Rep. Dominicana	2008	Si	Si
Uruguay	2008	No	Yes
Venezuela**	-	-	-

*Es decir, un esfuerzo continuado de las autoridades del país.

**A nivel de Gobierno Federal.

***Existen trabajos de consultores independientes u organismos internacionales.

Fuente: CIAT y Autoridades de los países

	¿Existe obligación legal de medir los gastos tributarios?	Descripción de la legislación
Argentina*	Si	Art. 26 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Ley 24156 (1992)
Bolivia	No	
Brasil*	Si	Art. 65 de la Constitución Federal y Art. 5 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley 101 (2000)
Chile	Si	Art. 19 de la Constitución
Colombia	Si	Art. 87 de la Ley 788 (2002) y Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley 819 (2003)
Costa Rica	No	
Ecuador	Si	Art. 94 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010)
El Salvador	No	
Guatemala	Si	Pacto Fiscal para un futuro con Paz y Desarrollo (2000)
Honduras**	No	
México*	Si	Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal

Nicaragua	Si	Art. 286 de la Ley de Concertación Tributaria, Ley 822 (2012)
Panamá	No	
Paraguay	Si	Art. 11 de la Ley 5061 (2013)
Perú	Si	Art. 12 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley 27958 (2003)
Rep. Dominicana	Si	Art. 36 de la Ley Orgánica del Presupuesto para el Sector Público, Ley 423 (2006)
Uruguay	No	
Venezuela*	No	

*A nivel de Gobierno Federal.

**La Ley de Responsabilidad Fiscal - Decreto 25-2016 (2016) - ha establecido la obligación para SEFIN de hacer las mediciones a partir de 2017.

Fuente: CIAT y Autoridades de los países

Agencia con responsabilidad en relación con Informes de gastos fiscales

	Administraciones de Ingresos	Ministerios de Hacienda	Nombre de la entidad
Argentina*		x	Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Bolivia		x	Dirección General de Estudios Tributarios del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Brasil*, **	x		Centro de Estudios Tributarios y Aduaneros de la Receita Federal de Brasil
Chile	x		Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos
Colombia	x		Coordinación de Estudios Económicos de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la Dirección de Gestión Organizacional de la DIAN
Costa Rica		x	División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda
Ecuador	x		Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas
El Salvador	x		Unidad de Estudios Tributarios de la DGII
Guatemala	x		Departamento de Estudios, Análisis y Estadísticas Tributarias de la Superintendencia de Administración Tributaria
Honduras***, ****			
México*		x	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Nicaragua***			
Panamá***			
Paraguay	x		Asesoría Económica de la Secretaría de Estado de Tributación
Perú	x		Intendencia Nacional de Estudios Económicos y Estadística de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
Rep. Dominicana*****		x	Dirección General de Política y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda
Uruguay	x		Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva
Venezuela*			

*A nivel de Gobierno Federal.

**El Tribunal de Cuentas está involucrado en la auditoría de los gastos tributarios.

*** Existen trabajos de consultores independientes u organismos internacionales.

****La Ley de Responsabilidad Fiscal - Decreto 25-2016 (2016) - ha establecido la obligación para SEFIN de hacer las mediciones a partir de 2017.

*****En estricto, se trata de una comisión Interinstitucional coordinada por el Ministerio de Hacienda.

Fuente: CIAT y Autoridades de los países

