

Contabilizados, pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América Latina

Paolo de Renzio | June 2019

MENSAJES CLAVE

- Los gastos tributarios son un área importante y poco estudiada de las finanzas públicas. En América Latina, los gastos tributarios reducen los ingresos públicos entre un 10 y un 20 por ciento, y no se realiza una evaluación adecuada de su impacto.
- Desde el punto de vista contable, la presentación de informes sobre gastos tributarios en América Latina parece razonable. Casi todos los gobiernos elaboran y publican un informe anual que incluye información sobre el tipo de gastos tributarios que existen y a qué importe ascienden. No obstante, la cobertura de los informes y el nivel de detalle que incluyen varía mucho en la región.
- Sin embargo, desde el punto de vista de la rendición de cuentas las cosas son bastante diferentes. Los informes gubernamentales guardan en gran medida silencio sobre varios aspectos clave de los gastos tributarios, incluidos los objetivos políticos y las mediciones del desempeño, y no incluyen información sobre los beneficiarios y el impacto. Asimismo, se incluyen muy pocos detalles sobre los procesos a través de los cuales se toman las decisiones relativas a su introducción, revisión y evaluación.
- A fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en torno a los gastos tributarios, los gobiernos deben adoptar las siguientes medidas
 - promover una mejor integración entre la presentación de informes sobre gastos tributarios y el proceso presupuestario anual;
 - incluir en los informes sobre gastos tributarios una lista pormenorizada de todos estos gastos, que incluya una variedad de detalles; y
 - racionalizar el proceso de aprobación y revisión de los gastos tributarios, incluida la evaluación del impacto, hacerlo más transparente y sujeto a un escrutinio independiente.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el International Budget Partnership (IBP) ha colaborado con varias organizaciones socias en América Latina con el fin de promover la investigación, la incidencia y el aprendizaje sobre un tema que si bien no recibe mucha atención, tiene un impacto significativo en las finanzas públicas de la región: los gastos tributarios.¹ Los gastos tributarios son los ingresos que los gobiernos no recaudan debido a exenciones específicas y excepciones al código tributario, que tienen por objeto beneficiar a ciertos grupos de contribuyentes o a determinados sectores, o promover actividades y comportamientos específicos.

La utilización de los gastos tributarios es un área controvertida de la política fiscal que durante mucho tiempo a penas se ha examinado, pero que, en los últimos años, ha recibido una atención creciente. En principio, no hay nada malo en los gastos tributarios, ya que pueden aplicarse para promover una serie de objetivos políticos importantes, como hacer que el sistema tributario sea más progresivo o promover la inversión en zonas pobres a fin de estimular el desarrollo. Sin embargo, en la práctica, a menudo se considera que se utilizan de manera ineficaz y con fines políticos, que benefician de manera desigual a los actores más ricos y poderosos, y que no están sujetos ni a un escrutinio ni a un proceso de rendición de cuentas adecuados.

En términos de ingresos no percibidos, su importancia es bastante significativa (en los últimos años, en promedio, representan alrededor del 4 por ciento del PIB en América Latina o entre el 10 y el 20 por ciento del total de los ingresos públicos), lo que implica que es importante que los grupos de la sociedad civil comprendan cómo funcionan y presionen para que los gobiernos los utilicen de manera más efectiva a fin de promover un desarrollo más equitativo y hacer realidad los derechos humanos.

En un documento anterior, que reunía los hallazgos preliminares de nuestro proyecto, documentábamos algunos de los obstáculos a los que se enfrentaron varios socios para llevar a cabo una investigación a nivel de país sobre los gastos tributarios.² Dada su naturaleza a menudo opaca, uno de los principales desafíos fue obtener un acceso adecuado a la información sobre varios aspectos de los gastos tributarios que eran importantes a fin de evaluar el impacto e ilustrar cómo se llevó a cabo, en la práctica, el proceso de introducción, revisión y evaluación de dichos gastos.

¹ Para obtener mayor información, véase: "Latin America Tax Expenditure Research, Advocacy, and Learning Project," International Budget Partnership, disponible en <https://www.internationalbudget.org/content/lateral-project/>.

² Véase de Renzio, Paolo. 2019. "Tax Expenditures in Latin America: A Civil Society Perspective." International Budget Partnership, disponible en <https://www.internationalbudget.org/publications/tax-expenditures-latin-america-civil-society-perspective/>.

Con el fin de arrojar más luz sobre la transparencia y las prácticas de toma de decisiones en torno a los gastos tributarios en la región, y ayudar a nuestros socios en sus esfuerzos de análisis e incidencia, diseñamos una mini encuesta y les solicitamos que la completaran a fin de recopilar información adicional comparable, más detallada y estructurada sobre el tipo de información relativa a los gastos tributarios que los gobiernos publican periódicamente.

Este informe analiza algunos datos más generales sobre las prácticas de transparencia en los gastos tributarios que se basan en los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 y presenta, de forma resumida, los resultados de la mini encuesta sobre América Latina con el objeto de facilitar las comparaciones entre países y alentar el debate sobre las áreas en las que los gobiernos deben mejorar sus prácticas en el ámbito de la transparencia en los gastos tributarios.

LA TRANSPARENCIA EN LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL MUNDO: ALGUNOS ANTECEDENTES

No es fácil encontrar información de diferentes países relativa a la transparencia en los gastos tributarios. La OCDE ha realizado algunos esfuerzos importantes con respecto a sus países miembros y el organismo regional CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) con respecto a América Latina. El Consejo de Políticas Económicas de Suiza lidera una iniciativa internacional orientada a desarrollar una base de datos mundial y exhaustiva de gastos tributarios, y ha comenzado por analizar los países del G20 y de la OCDE.³

Afortunadamente, la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés), que el IBP elabora y publica cada dos años, incluye una pregunta específica relativa a la información sobre los gastos tributarios que los gobiernos publican en sus propuestas de presupuesto anual (véase el Cuadro 1) y, por tanto, proporciona información básica sobre la transparencia en los gastos tributarios, que hace referencia a más de 100 países. El puntaje que se asigna a los países se basa en el nivel de detalle de la información sobre diferentes aspectos de los gastos tributarios que publican. La pregunta de la encuesta se centra en medir hasta qué punto los gobiernos publican información básica, definida como «una declaración de propósito o lógica de política para cada gasto tributario y los beneficiarios, y una estimación de los ingresos no percibidos.»

³ Véase Redonda, Agustin and Tom Neubig. 2016. "Assessing Tax Expenditure Reporting in G20 and OECD Economies," Council on Economic Policies (6 November), disponible en <https://www.cepweb.org/assessing-tax-expenditure-reporting-in-g20-and-oecd-economies/>.

CUADRO 1. ENCUESTA DE PRESUPUESTO ABIERTO (OBS, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) PREGUNTA RELATIVA A LOS GASTOS TRIBUTARIOS

Pregunta n.º 45. La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o los documentos presupuestarios de respaldo, ¿presentan información sobre los gastos tributarios al menos para el año presupuestario? (La información esencial debe incluir una declaración de propósito o lógica de política para cada gasto tributario y los beneficiarios, y una estimación de los ingresos no percibidos).

- a) Sí, se presenta la información más allá de los elementos esenciales para todos los gastos tributarios.
- b) Sí, se presenta la información esencial para los gastos tributarios.
- c) Sí, se presenta información, pero excluye los elementos esenciales o algunos los gastos tributarios.
- d) No, no se presenta información sobre los gastos fiscales.
- e) No aplica/otro (brinde más detalles).

LINEAMIENTOS: (...) Más allá de la información esencial, algunos gobiernos también pueden brindar otra información sobre los gastos tributarios, como por ejemplo: los beneficiarios por sector y categoría de ingresos (impacto en la distribución); un documento de evaluación de los supuestos, que incluya la definición del parámetro con el cual se miden los ingresos no percibidos; y una discusión de los gastos fiscales como parte de una discusión general de gastos para aquellas áreas del programa que reciben ambos tipos de apoyo gubernamental (para brindar mejor información sobre las opciones de políticas).

Fuente: «Open Budget Survey 2017 Questionnaire and Guidelines,» International Budget Partnership, disponible en <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/downloads/#questionnaires>.

Al analizar los resultados de la OBS, se puede apreciar que, en promedio, los gobiernos son mucho menos transparentes con respecto a los gastos tributarios que con respecto a la información presupuestaria general. Si bien el puntaje promedio del Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) a nivel mundial es 42, de un puntaje máximo de 100, el puntaje promedio de la pregunta sobre gastos tributarios es solo 23. En algunas regiones, como en Europa Occidental y África Subsahariana, la brecha es mucho mayor. En América Latina, la situación es menos preocupante, ya que la región tiene el segundo puntaje OBI promedio más alto después de Europa Occidental, y su

desempeño con respecto a los gastos tributarios no está muy por detrás del desempeño en materia de transparencia en general (véase la Tabla 1).

TABLA 1. TRANSPARENCIA EN LOS GASTOS TRIBUTARIOS FRENTE A LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA GENERAL (OBS 2017), PUNTAJES PROMEDIO POR REGIÓN

	Puntaje de la P45*	Puntaje OBI general
Mundo	23	42
<i>Europa Occidental y Norteamérica</i>	77	73
<i>Europa Oriental y Asia Central</i>	16	55
<i>Medio Oriente y África del Norte</i>	10	20
<i>África Subsahariana</i>	7	25
<i>América Latina y el Caribe</i>	37	50
<i>Asia del Sur</i>	33	46
<i>Este de Asia y Pacífico</i>	25	47

Fuente: «Open Budget Survey 2017,» International Budget Partnership, disponible en <http://openbudgetsurvey.org>.

* P45 = Pregunta 45 (véase el Cuadro 1).

Si bien es útil para realizar comparaciones amplias y como parte de una evaluación más general de las prácticas de transparencia fiscal, la limitación clave de la información recopilada en el marco de la OBS es que solo proporciona una medición sinóptica y no permite verificar y comparar los detalles de las prácticas de transparencia en los gastos tributarios en países específicos. A fin de abordar esta limitación y apoyar mejor los esfuerzos de incidencia de nuestros socios, decidimos desarrollar una herramienta más detallada para evaluar y comparar las prácticas de transparencia en los gastos tributarios, en América Latina. La herramienta de la mini encuesta que se utilizó se basa en un examen exhaustivo de las normas y estándares internacionales en la materia, incluidos el FMI y la OCDE, así como en los estudios anteriores que llevó a cabo o encargó el propio IBP.⁴ La idea era capturar los tipos clave de información sobre gastos tributarios que los gobiernos deberían publicar y que permitiría realizar una

⁴ Entre ellos se incluyen: *Fiscal Transparency Handbook (2018)*, International Monetary Fund, disponible en <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/24788-9781484331859.xml>; «A Guide to Transparency in Public Finances: Looking Beyond the Budget,» International Budget Partnership, disponible en <https://www.internationalbudget.org/publications/a-guide-to-transparency-in-public-finances-looking-beyond-the-budget/>; y Burton, Mark and Miranda Stewart. 2011. «Promoting Budget Transparency Through Tax Expenditure Management: A Report on Country Experience for Civil Society Advocates.» Research Paper No. 544, University of Melbourne Law School Legal Studies, disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1864324##.

evaluación independiente y un debate informado sobre su efectividad como instrumento político, incluido su impacto en la distribución de ingresos; un objetivo clave de nuestro proyecto regional.

Trabajamos con diez socios de nuestro propio proyecto y otras tres organizaciones vinculadas a la *Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe* –una red regional de OSC que trabajan en el ámbito de las reformas fiscales– con el objeto de completar el cuestionario de la mini encuesta en 15 países de la región, durante los meses de octubre y noviembre de 2018.⁵ Asimismo, decidimos incluir información sobre Canadá, por tratarse de un país de la OCDE que publica informes detallados sobre gastos presupuestarios. Los resultados de este proceso se presentan en la siguiente sección.

TRANSPARENCIA EN LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS EN DETALLE

Se solicitó a cada uno de los socios que colaboraron en la mini encuesta que respondieran a una serie de preguntas, basándose en el último informe sobre gastos presupuestarios disponible en cada país. Las tres áreas cubiertas incluían: las características clave de los mecanismos de presentación de informes sobre gastos tributarios; el suministro de información general sobre gastos tributarios totales; y el suministro de información más detallada sobre gastos tributarios individuales. A continuación, se analiza cada una de estas áreas en más detalle.

LAS CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LOS MECANISMOS DE PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS

La primera parte de la mini encuesta se diseñó con el fin de conocer la manera en que los gobiernos informan sobre los gastos tributarios y determinar si dicha información tiene vínculos significativos con el ciclo presupuestario anual. El resumen de los resultados se presenta en el Tabla 2.

Una conclusión positiva es que, en todos menos uno de los países que cubre la mini encuesta, los gobiernos publican periódicamente información anual sobre gastos tributarios. La excepción es Nicaragua, donde el único informe sobre gastos tributarios que el gobierno publicó es de 2010. En Honduras, el primer informe se publicó en 2018, pero de conformidad con la legislación sobre responsabilidad fiscal que se introdujo en 2016, en el futuro, se deben publicar informes similares anualmente. Esto datos demuestran que la mayoría de los gobiernos de la región se han comprometido,

⁵ Los países analizados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Véase la lista de las organizaciones asociadas en el Anexo 2.

por lo menos, a garantizar cierto nivel de divulgación y a presentar informes sobre gastos tributarios de forma periódica.

Los mecanismos de presentación de informes varían considerablemente de un país a otro. Algunos gobiernos publican informes *ad hoc* relativamente completos, mientras que otros incluyen capítulos o secciones sobre gastos tributarios en otros documentos presupuestarios, como los marcos fiscales de mediano plazo o las propuestas de presupuesto. Asimismo, los informes varían mucho en extensión y profundidad: de las tres páginas incluidas en la propuesta de presupuesto de Paraguay y las menos de 20 páginas de los documentos elaborados por países como Argentina, Bolivia y Honduras, a los cientos de páginas de los informes exhaustivos de México. Brasil se destaca especialmente en la región por ser el país que presenta la información relativa a los gastos tributarios más detallada y completa, que no se diferencia en gran medida del modelo proporcionado por Canadá, que publica un informe de más de 300 páginas acompañado de una hoja de cálculo de Excel y una versión de la información legible por máquina.

El número de años que cubren los informes sobre gastos tributarios también varía sustancialmente. En algunos países (Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay) se presentan informes relativos a un solo año, mientras que en otros, en particular en Bolivia, Brasil y Colombia, se ofrece una perspectiva histórica más amplia. Sin embargo, solo la mitad de los países presenta estimaciones prospectivas de los gastos tributarios para el próximo ejercicio –que pueden debatirse como parte del proceso presupuestario–, mientras que el resto solo publica datos relativos a los dos años anteriores, probablemente debido a las dificultades para elaborar estimaciones fiables. Resulta interesante que Guatemala sea el único país que incluye en la propuesta de presupuesto un resumen de las estimaciones de los gastos tributarios que abarca un período mucho más amplio que el próximo año fiscal, p. ej., en la propuesta de presupuesto de 2019, las proyecciones resumidas cubren el período 2019-2023, algo que ni siquiera Canadá hace.

Otra cuestión importante que merece atención es el hecho de que solo en cinco de los países analizados, la presentación de informes sobre gastos tributarios tiene un vínculo claro y directo con el ciclo presupuestario. En estos países, la información sobre gastos tributarios incluye estimaciones prospectivas y se presenta en los documentos que se analizan en el marco de la propuesta de presupuesto del próximo ejercicio. En el resto de los países, esta información no alimenta directamente los debates sobre los presupuesto anuales. En algunos casos, esto se debe a que los informes se publican por separado y no al mismo tiempo en que se desarrollan los debates sobre la propuesta de presupuesto –como en el caso de Bolivia, Colombia y México–, mientras que en otros casos, guarda relación con las demoras en la elaboración de información sobre gastos tributarios relativa a ejercicios

previos, así como con la falta de proyecciones futuras. Incluso en los países en los que la información sobre gastos tributarios se incluye en los documentos presupuestarios anuales, como en Argentina o Paraguay, a menudo se presenta en formatos o con un nivel de detalle que no facilita los debates informados ni establece vínculos claros con las políticas sobre el presupuesto anual.

TABLA 2. INFORMES SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS (GT): FRECUENCIA, VÍNCULOS CON EL CICLO PRESUPUESTARIO ANUAL, PERÍODO QUE CUBRE

País	Año de publicación	Frecuencia de la publicación	Vínculo con el ciclo presupuestario	Años que cubre	Comentarios
Argentina	2018	Anual	Sí	2016-2019	En el discurso de presentación del presupuesto, se incluye una sección con información sobre GT, incluidas proyecciones.
Bolivia	2018	Anual	No	2005-2016	Se publica por separado como <i>Boletín Económico</i> .
Brasil	2018	Anual	Sí	2013-2019	En la propuesta de presupuesto se anexan un informe sobre GT y las proyecciones. Hay información adicional disponible en el sitio web del organismo de recaudación.
Chile	2018	Anual	Sí	2017-2019	En la propuesta de presupuesto se incluye un capítulo sobre GT que incluye proyecciones.
Colombia	2018	Anual	No	2010-2017	El informe sobre GT es un capítulo del Marco Fiscal de Mediano Plazo, que no es parte de la propuesta de presupuesto.
Costa Rica	2018	Anual	No	2010-2017	En la propuesta de presupuesto se incluye una breve mención a datos anteriores sobre GT, pero solo a título informativo.
República Dominicana	2018	Anual	Sí	2018-2019	En la propuesta de presupuesto se anexa un informe sobre GT que incluye proyecciones.
Ecuador	2018	Anual	No	2017	El Servicio de Rentas Interna publica un estudio de forma independiente.
El Salvador	2018	Anual	No	2009-2016	El capítulo sobre GT que se incluye en el Marco Fiscal de Mediano Plazo solo presenta datos anteriores.
Guatemala	2018	Anual	Parcial	2017 2018-2023	El organismo de recaudación publica un estudio sobre GT de forma independiente. En la propuesta de presupuesto se incluye un resumen de las proyecciones.
Honduras	2018	Anual (¿?)	Parcial	2017	El primer informe sobre GT se publicó como parte de la propuesta de presupuesto de 2019, pero solo incluye datos anteriores.
México	2018	Anual	No	2018-2019	Cada año, en junio, se publica un informe, incluidas las estimaciones para el próximo ejercicio, pero no son parte de los debates sobre el presupuesto.
Nicaragua	2010	Único	No	2004-2010	El único informe disponible es de 2010. No se ha publicado ningún otro informe desde entonces.
Paraguay	2018	Anual	Sí	2019	En la propuesta de presupuesto se incluye información sobre GT que incluye proyecciones, pero es muy limitada.
Perú	2018	Anual	Parcial	2018-2019	El organismo de recaudación publica un informe detallado. Se incluye información resumida en el MGMP, que está vinculado a la propuesta de presupuesto.
Canadá	2018	Anual	Sí	2012-2019	<i>El Informe sobre GT se publica al mismo tiempo que la propuesta de presupuesto –en la que se hace referencia al mismo– e incluye proyecciones.</i>

Fuente: Mini encuesta de LATERAL sobre las prácticas de transparencia en los gastos tributarios.

INFORMACIÓN GENERAL SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS

La segunda parte de la mini encuesta analiza los diferentes tipos de información resumida sobre gastos tributarios que los gobiernos, en general, deben publicar. Esta información incluye:

- 1) una definición general de gastos tributarios;
- 2) una lista de todos los gastos tributarios;
- 3) una estimación del total de la pérdida de ingresos por gastos tributarios;
- 4) un desglose de los gastos tributarios por tipo de gasto tributario o tipo de impuesto;
- 5) un desglose de los gastos tributarios por sector/función; y
- 6) una explicación del proceso de aprobación de los nuevos gastos tributarios y de examen/evaluación de los actuales.

Como se observa en la Tabla 3, la mayoría de los países estudiados incluye en sus informes una definición general de gastos tributarios, algún tipo de lista de los gastos tributarios y una estimación de su coste total en términos de pérdida de ingresos. En algunos países, los informes solo incluyen información agregada sobre gastos tributarios, como en Honduras o Paraguay, o información sobre los gastos tributarios relacionados solamente con ciertos tipos de impuestos, como el IVA y el impuesto sobre la renta en Colombia, o algunas categorías adicionales en el caso de Argentina y El Salvador, pero sin cubrir todo el espectro de gastos tributarios. De hecho, el tema de la cobertura es cuestionable. Las listas de gastos tributarios que proporcionan los gobiernos varían mucho tanto en extensión como en detalle, lo que plantea dudas sobre si la cobertura real es total o parcial. En algunos países, los informes efectivamente señalan que cubren solo un subgrupo de gastos tributarios, pero cuando los gobierno no lo establecen, es difícil determinar si efectivamente se cubren o no todos los gastos tributarios. Por ejemplo, el informe sobre gastos tributario de Ecuador incluye un anexo de dos páginas que parece una lista de los gastos tributarios divididos por el tipo de impuesto con el que guardan relación. En otros países, como Brasil, México y Canadá, listas similares contienen decenas, si no cientos de páginas. ¿Tiene Ecuador un menor número de gastos tributarios o informa únicamente sobre algunos de ellos? No siempre es posible encontrar una respuesta clara a esta pregunta en los informes.

En los países en los que la cobertura es limitada, inevitablemente, no hay una estimación disponible del costo total de los gastos tributarios, pero, incluso en los países en los que los informes son exhaustivos, la estimación del coste total puede estar ausente. Por ejemplo, México no facilita una estimación agregada del costo de los gastos tributarios y señala que las estimaciones individuales no son lo suficientemente precisas, ya que se basan en un análisis de equilibrio parcial que no tiene en cuenta el impacto de los gastos tributarios ni en otras variables económicas ni en el comportamiento de los

contribuyentes. Por otra parte, Canadá no presenta estimaciones de los costos de un número significativo de gastos tributarios individuales y señala que «no hay datos disponibles que permitan respaldar una estimación o proyección significativa». Por tanto, tampoco informa sobre el costo total estimado.

No siempre se presentan desgloses más detallados de los gastos tributarios disponibles. La mayoría de los países clasifican los gastos tributarios por tipo (si es una exención, un crédito, un aplazamiento, etc.) o en base al impuesto al que hacen referencia. Sin embargo, solamente la mitad de los países presenta algún tipo de desglose sectorial, que puede ser muy diferente de un país a otro. En algunos casos, dicho desglose incluye solo algunos tipos de gastos tributarios específicos (p. ej., en Colombia y México), o se basa en categorías que son demasiado amplias para ser útiles (p. ej., en Ecuador). Brasil es el único caso en el que los gastos tributarios también se desglosan por distribución geográfica, lo que permite evaluar qué regiones se benefician más de los distintos tipos de incentivos y exenciones. Estos tipos diferentes de desgloses son particularmente útiles para tratar de evaluar el impacto potencial de los gastos tributarios y su importancia con respecto al gasto directo, por ejemplo, en sectores o regiones específicas.

Otra información que está ausente por completo y que sería muy útil para varias partes interesadas son los detalles sobre el proceso de aprobación, revisión y evaluación de los gastos tributarios. Ningún gobierno facilitó información general a este respecto, lo que hace difícil tener una idea más clara sobre la manera en que los gobiernos toman decisiones relativas a los gastos tributarios, y la clase de pruebas que se presentan y utilizan en estos procesos de toma de decisiones. Incluso el informe canadiense, en general, mantiene silencio a este respecto, si bien incluye una sección que explica algunos de los cambios que se introdujeron, durante el ejercicio previo, en el ámbito de los gastos tributarios, así como algunos de los motivos que los justifican.

TABLA 3. INFORMES SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS (GT): INFORMACIÓN GENERAL INCLUIDA

País	Definición de GT	Lista completa de los GT	Estimación del costo total	Desglose por GT/tipo de impuesto	Desglose por sector/función	Aprobación y evaluación
Argentina	Sí	Parcial	Parcial	Sí	No	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Parcial	Parcial	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	No
Costa Rica	Parcial	Parcial	Sí	Parcial	No	No
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Parcial	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Parcial	Parcial	No
El Salvador	Sí	Parcial	Parcial	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Honduras	Sí	No	Sí	No	Sí	No
México	Sí	Sí	No	Sí	Parcial	No
Nicaragua*						
Paraguay	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Perú	Sí	Parcial	Sí	Sí	Sí	No
<i>Canadá</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>	<i>Parcial</i>

Fuente: Mini encuesta de LATERAL sobre las prácticas de transparencia en los gastos tributarios.

* No hay ni informes periódicos ni recientes disponibles sobre gastos tributarios.

INFORMACIÓN ESPECÍFICA SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS

La tercera y última parte de la mini encuesta analizaba el tipo de información más específica sobre los gastos tributarios individuales que los gobiernos deberían publicar, cuya utilidad excede la de la información más general que se cubre en la sección anterior. Esta información incluye:

- 1) el tipo de gasto tributario (p. ej., una exención, un crédito, una tasa reducida, etc.);
- 2) la base jurídica del gasto tributario (p. ej., una ley, un decreto, otro);
- 3) el costo estimado/ingresos no percibidos en el próximo ejercicio, así como en el actual y el previo;
- 4) la definición del sistema de referencia que permite medir el gasto tributario y el método utilizado para medir su costo;
- 5) la duración/fecha de expiración o «clausula de caducidad» (si la tiene);
- 6) la lógica de política y la justificación del gasto tributario;
- 7) indicador/es de desempeño específico/s que permite/n evaluar el gasto tributario;
- 8) los beneficiarios previstos (incluida una lista de los anteriores);
- 9) el impacto en la distribución de ingresos; y
- 10) cuándo se revisó por última vez y/o cuándo se llevará a cabo la próxima revisión, y los resultados de alguna de las evaluaciones recientes.

En la Tabla 4 se resumen los hallazgos de esta parte de la mini encuesta. Una vez más, la mayoría de los gobiernos tiende a obtener una calificación relativamente buena en algunos de los tipos de información más básicos relacionados con la clasificación de cada gasto tributario, la indicación de su base jurídica, la estimación de la pérdida de ingresos que generan y el método de medición utilizado para realizar los cálculos. Sin embargo, incluso en estas áreas hay una serie de excepciones. Por ejemplo, en lugar de incluir proyecciones futuras en el cálculo de las estimaciones de los costos relativos a cada gasto tributario, muchos gobiernos presentan solamente datos anteriores sobre la pérdida de ingresos vinculada a cada gasto tributario. De hecho, solo Brasil y la República Dominicana facilitan estimaciones de la pérdida de ingresos vinculada a todos y cada uno de los gastos tributarios tanto del próximo año fiscal como de los años previos.

Asimismo, algunos países no proporcionan detalles suficientes sobre los métodos de medición que utilizan para calcular dichas pérdidas de ingresos o presentan información limitada y dispersa sobre la base jurídica de cada gasto presupuestario. Esto es particularmente importante con fines de supervisión independiente, dado que muchos detalles significativos relativos a los gastos tributarios están ocultos en la letra pequeña de las leyes, los decretos y los reglamentos pertinentes, que no siempre están fácilmente disponibles ni son accesibles. Contar con referencias explícitas al marco jurídico pertinente de

cada gasto tributario puede facilitar en gran medida la supervisión independiente. Los países que proporcionan listas extensas que incluyen detalles específicos de cada gasto tributario, como Brasil, México y Canadá, facilitan el acceso a esta información. México va aún más lejos e incluye enlaces a los documentos jurídicos pertinentes relativos a cada gasto tributario.

Otra cuestión importante relacionada con el marco jurídico es la definición de la duración y el vencimiento de cada medida de gasto tributario. Establecer un plazo limitado para las exenciones fiscales específicas es una forma de asegurar que su efectividad se revisa de manera oportuna. Por tanto, se considera muy importante facilitar información al público sobre este parámetro concreto de los gastos tributarios. Lamentablemente, muy pocos países incluyen dicha información en sus informes sobre estos gastos. Brasil es el único que lo hace para todos los gastos tributarios individuales y otros países incluyen información sobre los gastos tributarios que están a punto de expirar.

En los informes que se revisaron para completar la mini encuesta casi nunca se incluían otros tipos de información que son particularmente importantes para evaluar la efectividad y el impacto de los gastos tributarios. Por ejemplo, los informes sobre gastos tributarios presentan muy poco o ningún detalle respecto al propósito de política que se supone que cada uno de estos gastos individuales persigue, aunque en algunos casos, a saber, Brasil y la República Dominicana, se pueden deducir de forma parcial, y a menudo implícitamente, analizando la descripción básica que se hace de algunos de ellos. Canadá es el único país que incluye una breve descripción del objetivo político de cada uno de sus gastos tributarios, mientras que México facilita enlaces a documentos a partir de los cuales es posible deducir la justificación política de una serie de medidas relativas a los gastos tributarios.

Los informes tampoco contienen ninguna indicación sobre las mediciones del desempeño que han de supervisarse a fin de evaluar la efectividad de los gastos tributarios y su impacto en la distribución de ingresos. Las únicas excepciones son, de nuevo, México, que incluye en su informe una evaluación de la distribución de los beneficios de algunos gastos tributarios por decil de ingresos, y Canadá, que incluye un capítulo en el que, cada año, se evalúa uno o más gastos tributarios, incluido su impacto en la equidad. Algunos de nuestros socios sugirieron que la falta generalizada de información sobre política y desempeño podría estar relacionada con el hecho de que los informes sobre gastos tributarios a menudo son elaborados por las agencias de administración de ingresos, que ven su contribución en el ámbito de los gastos tributarios más desde una perspectiva técnica y contable y, en consecuencia, o no están interesadas en analizar aspectos políticos más generales o no tienen el mandato para hacerlo. No obstante, las cuestiones políticas son muy importantes a efectos de rendición de cuentas y otras publicaciones que elaboren las instituciones gubernamentales pertinentes deben centrarse en esta materia.

La ausencia, casi completa, de información sobre los beneficiarios individuales de los gastos tributarios es otra brecha significativa. Las autoridades fiscales con frecuencia citan el secreto fiscal y los requisitos de privacidad como justificación de esta falta de transparencia, pero estos argumentos a menudo no se sostienen ante un examen más a fondo. ¿Por qué no puede el público saber los nombres de las grandes empresas que reciben importantes exenciones fiscales, cuando, a menudo, los receptores individuales de subvenciones gubernamentales de mucho menos cuantía son conocidos y públicos? Sin embargo, en ninguno de los países analizados se publica información sobre los beneficiarios individuales de los gastos tributarios específicos. En algunos casos (República Dominicana, Guatemala y Canadá) se presentan amplias categorías de beneficiarios, pero esto dista mucho de ser satisfactorio desde el punto de vista de la rendición de cuentas.

Por último, ninguno de los informes sobre gastos tributarios incluye información sobre los procedimientos de revisión, anteriores o futuros, de los gastos tributarios individuales, o sobre los resultados de las evaluaciones realizadas, con la excepción de Canadá que, como se señaló previamente, dedica el último capítulo de su informe a evaluar gastos tributarios específicos y facilita información sobre las revisiones previas de cada gasto tributario. En la práctica, sin esa información es imposible saber si se ha llevado a cabo alguna de esas revisiones y evaluaciones, pero todas las pruebas indican que no se realizan con frecuencia.

TABLA 4. INFORMES SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS (GT): INFORMACIÓN ESPECÍFICA

País	Tipo de GT	Base jurídica	Pérdida de ingresos	Método de med.	Clausula de caducidad	Lógica de política	Indicador de des.	Beneficiarios	Impacto distr.	Revisión y evaluación
Argentina	Sí	Parcial	Parcial	Parcial	No	No	No	No	No	No
Bolivia	Sí	Sí	Parcial	Sí	No	Parcial	No	No	No	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcial	No	No	No	No
Chile	Parcial	No	Parcial	Sí	No	No	No	No	No	No
Colombia	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	No	No	No	No	No	No
Costa Rica	Sí	Parcial	Parcial	Parcial	No	No	No	No	No	No
República Dominicana	Parcial	Sí	Sí	Sí	Parcial	Parcial	No	Parcial	No	No
El Salvador	Sí	Parcial	Parcial	Sí	No	No	No	No	No	No*
Ecuador	Sí	Sí	Parcial	Sí	No	No	No	No	No	No
Guatemala	Parcial	Sí	Parcial	Sí	No	No	No	Parcial	No	No
Honduras	Parcial	Parcial	Parcial	Sí	No	No	No	No	No	No
México	Sí	Sí	Parcial	Sí	Parcial	Parcial	No	No	Parcial	No
Nicaragua**										
Paraguay	Parcial	No	Parcial	Parcial	No	No	No	No	No	No
Perú	Sí	Parcial	Parcial	Sí	Parcial	No	No	No	No	No
<i>Canadá</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>	<i>Parcial</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Parcial</i>	<i>Parcial</i>	<i>Parcial</i>

Fuente: Mini encuesta de LATERAL sobre las prácticas de transparencia en los gastos tributarios.

* El Ministerio de Economía publicó un estudio en 2018 en el que se evalúa el impacto de determinados incentivos fiscales.

** No hay ni informes periódicos ni recientes disponibles sobre gastos tributarios.

CONCLUSIONES

Este informe presenta los hallazgos de la mini encuesta sobre las prácticas de transparencia en los gastos tributarios, en América Latina, que es el resultado de la colaboración, que se ha llevado a cabo en los últimos años, entre varias organizaciones de la región y el IBP, cuyo objetivo es trabajar para promover la investigación, la incidencia y el aprendizaje sobre los gastos tributarios, así como sobre su impacto en las políticas fiscales, en general, y, más concretamente, en la desigualdad.

La mini encuesta se basa en los esfuerzos anteriores realizados por el IBP, incluso a través de la Encuesta de Presupuesto Abierto, y en las normas y estándares internacionales vigentes, a fin de desarrollar una evaluación independiente en relación al tipo de informes sobre gastos tributarios que los gobiernos elaboran periódicamente y su contenido en términos tanto de la información general como específica que presentan sobre dichos gastos.

Si bien la situación con respecto a la información pública disponible sobre gastos tributarios puede considerarse mucho mejor en América Latina que en otras regiones –y los datos de la OBS lo confirman– la imagen que se desprende de la mini encuesta puede resumirse de la siguiente manera:

- 1) En la mayoría de los países analizados, los gobiernos publican periódicamente informes anuales sobre gastos tributarios, si bien varían mucho en extensión y detalle, y muchos de ellos solo tienen vínculos débiles con el proceso presupuestario anual y, a menudo, solo incluyen información sobre ejercicios previos.
- 2) Los informes sobre gastos tributarios proporcionar un nivel de información general razonable en la materia, que incluye la enumeración de dichos gastos y el cálculo de los costos, aunque el nivel de detalle en términos de desglose por tipo o sector varía significativamente de un país a otro.
- 3) En los informes existentes sobre gastos tributarios faltan muchos tipos de información muy significativos. Entre los datos ausentes se incluyen desde cuestiones relativamente sencillas, como los detalles sobre la base jurídica de cada gasto tributario, su justificación política, duración y fecha de expiración, hasta aspectos más complicados como las mediciones del rendimiento, el listado de los beneficiarios y la evaluación del impacto distributivo.
- 4) La información sobre el proceso a través del cual se formulan, aprueban, revisan y evalúan los gastos tributarios, incluida la información sobre el papel de los diferentes actores, que es igualmente importante desde el punto de vista de la rendición de cuentas, está casi ausente en los informes

sobre gastos tributarios que revisamos en la región. Otros estudios que analizan el impacto de los gastos tributarios también están ausentes.

En resumen, si bien las prácticas actuales de transparencia en los gastos tributarios, en América Latina, pueden parecer suficientes desde un punto de vista contable y brindan alguna información general y estimaciones totales del costo de dichos gastos, no lo son desde el punto de vista de la rendición de cuentas y facilitan información muy limitada relativa a la lógica de política, los beneficiarios, el desempeño e impacto, así como el proceso a través del cual se deben revisar y evaluar. Esto dificulta en gran medida el poder llevar a cabo un debate informado sobre su función como instrumento de política fiscal, así como sobre su efectividad e impacto, y facilita la posibilidad de que se utilicen de forma indebida y se exploten con fines políticos.

La mini encuesta también ha ayudado a identificar algunas áreas interesantes susceptibles de mejora ya sea en base a las buenas prácticas existentes o a las brechas claramente identificadas en las prácticas actuales. A continuación se señalan algunas de las más importantes:

- 1) Los gobiernos deberían promover una mejor integración entre la presentación de informes sobre gastos tributarios y el proceso presupuestario anual, y garantizar que en la propuesta de presupuesto o en los documentos relacionados, se incluyan niveles adecuados de información, incluidas las proyecciones para el próximo ejercicio, y que se organice de manera que faciliten la comparación con la información presupuestaria periódica. Sería útil que se incluyera un desglose por sector/función y por agencia responsable.
- 2) Asimismo, siguiendo el ejemplo de Brasil, la República Dominicana, México y Canadá, deben incluir una lista pormenorizada de todos los gastos tributarios. Estos podrían presentarse en formato de tabla y deberían incluir una variedad de detalles (p. ej., su justificación política, beneficiarios previstos, base jurídica, fecha de expiración, etc., así como el costo estimado, si está disponible).
- 3) Los gobiernos deben racionalizar y explicar mejor el proceso de aprobación y revisión de los gastos tributarios, incluidas las funciones que desempeñan los diferentes actores, y publicar toda la información pertinente sobre la revisión y evaluación periódica de los diferentes gastos tributarios relativa tanto a su impacto en los objetivos de política previstos como en la distribución de ingresos. Las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores, dadas sus funciones de aprobación, supervisión y rendición de cuentas, también pueden desempeñar un papel importante en este ámbito.

Esperamos que estos hallazgos sirvan para arrojar luz sobre una área importante y a menudo poco investigada de las finanzas públicas, y ayuden a nuestras organizaciones socias en sus esfuerzos de incidencia orientados no solo a aumentar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en torno a los gastos fiscales, sino también a mejorar su efectividad e impacto como herramientas de política fiscal, incluso en la reducción de la desigualdad. Ello requerirá un debate mejor informado, tanto a nivel nacional como internacional, al cual deseamos que este informe pueda contribuir.

ANEXO 1. LISTA DE LOS DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS POR PAÍS

País	Documento/s
Argentina	<u>Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina para los años 2016 a 2018</u> <u>Mensaje de remisión del proyecto de ley presupuesto del Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación</u>
Bolivia	<u>Boletín Económico – Ingresos y Gastos Tributarios 2017</u>
Brasil	<u>Demonstrativo de Gastos Tributários – Bases Efetivas - Ano Calendário 2015 – Série 2013 a 2018</u> <u>Demonstrativo de Gastos Tributários – Projeções que acompanham PLOA (Projeto de Lei orçamentária) - 2019</u>
Chile	<u>Informe de Finanzas Públicas 2019</u>
Colombia	<u>Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018</u>
Costa Rica	<u>El Gasto Tributario, Metodología y Estimación. Año 2017</u>
República Dominicana	<u>Anexo 4 Gastos Tributarios 2019 del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado</u>
Ecuador	<u>Manual gasto tributario 2017</u>
El Salvador	<u>Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028</u>
Guatemala	<u>Estimación del Gasto Tributario de los principales impuestos administrados por la SAT</u> <u>Aspectos Metodológicos del Gasto Tributario</u> <u>Estimación de la Devolución de Crédito Fiscal y Gasto Tributario</u>
Honduras	<u>Gasto Tributario de Honduras Periodo 2017</u>
México	<u>Presupuesto de Gastos Fiscales 2018</u>
Nicaragua	<u>El Gasto Tributario en Nicaragua</u>
Paraguay	<u>Informe de Finanzas Públicas Proyecto PGN 2019</u>
Perú	<u>Gastos Tributarios 2019</u> <u>Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022</u>
Canadá	<u>Report on Federal Tax Expenditures - Concepts, Estimates and Evaluations 2018 (informe sobre los Gastos Tributarios Federales: Conceptos, Estimaciones y Evaluaciones), disponible en inglés y frances</u>

ANEXO 2. LISTA DE ORGANIZACIONES ASOCIADAS

Argentina	<u>Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)</u> *
Bolivia	<u>Fundación Jubileo</u>
Brasil	<u>Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)</u> *
Colombia	<u>Dejusticia</u> *
Costa Rica	<u>Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)</u> *
República Dominicana	<u>Fundación Solidaridad</u> *
Ecuador	<u>Fundación para el Avance, las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO)</u> *
El Salvador	<u>Iniciativa Social para la Democracia (ISD)</u> *
Guatemala	<u>Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)</u> *
Honduras	<u>Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)</u> *
México	<u>Fundar Centro de Análisis e Investigación</u> *
Nicaragua	<u>Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios (INIET)</u>
Paraguay	<u>Decidamos</u>
Perú	<u>Ciudadanos al Día (CAD)</u> *

El IBP completó la mini encuesta de Chile y Canadá.

* Estas organizaciones son socios del proyecto LATERAL. Otras son parte de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe.

El International Budget Partnership (IBP) y el autor desean agradecer a los muchos participantes del proyecto de investigación, incidencia y aprendizaje sobre gastos tributarios en América Latina (LATERAL), así como a los miembros de la *Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe*, sus aportaciones y labor de coordinación, así como el haber dado respuesta al cuestionario de la mini encuesta.

SOCIOS DEL PROYECTO LATERAL



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia



ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES



COLABORACIÓN

