

+



Gastos fiscales y desigualdad en América Latina

Jean Ross

Junio de 2018

Paper

AGRADECIMIENTOS

La autora desea agradecer a los participantes del Proyecto colaborativo sobre gastos fiscales y desigualdad del International Budget Partnership en América Latina por sus perspectivas y liderazgo en el abordaje de este asunto tan importante.

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)

RESUMEN EJECUTIVO

Las políticas fiscales, es decir, la forma en que se recaudan y se gastan los recursos públicos, son la herramienta más directa de los gobiernos para abordar la desigualdad. Históricamente, la atención se ha centrado en el rol de las inversiones públicas y los servicios públicos en el abordaje de la pobreza y la desigualdad, en especial, el rol de los pagos de transferencia. Más recientemente, un conjunto emergente de investigaciones ha examinado el rol de las políticas fiscales en la creación y mitigación de la desigualdad. Este documento revisa brevemente la estructura de los sistemas tributarios de América Latina y su papel en la ampliación o reducción de la desigualdad, y luego revisa el uso y el impacto de los gastos fiscales en la región. Concluye con un conjunto de recomendaciones para mejorar la equidad y la rendición de cuentas de los sistemas fiscales de los países.

Históricamente, América Latina se ha caracterizado por presentar altos niveles de desigualdad que datan del período colonial. Aunque se han realizado algunas mejoras desde la década de 2000, el progreso ha sido irregular y América Latina sigue siendo una de las regiones con más desigualdad en el mundo, y en algunos países, las mejoras recientes se han visto amenazadas. Esto es importante, dado que las políticas públicas de redistribución son responsables de gran parte de la mejora. Existen diferencias dentro de la región también, ya que los sistemas fiscales de algunos países, como Argentina y Brasil, intentan disminuir la desigualdad, mientras que los de otros países, como El Salvador y Honduras, profundizan aún más las diferencias.¹

Este documento se explora un aspecto de la política tributaria: los gastos fiscales y su impacto en la desigualdad. 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. Pueden afectar la desigualdad directamente, dando preferencia a ciertos grupos sobre otros, o indirectamente, al reducir los ingresos disponibles para el gasto redistributivo. Los gastos fiscales son significativos en el contexto de América Latina debido a la magnitud de la pérdida de ingresos que generan y el impacto resultante en el gasto público. También afectan el impacto distributivo de un sistema impositivo; es decir, el hecho de si los impuestos son pagados en forma desproporcional por las clases adineradas o por hogares de ingresos bajos o medios.

Es importante abordar este tema de manera efectiva, ya que los altos niveles de desigualdad pueden impedir el crecimiento; por el contrario, los países con bajos niveles de desigualdad suelen mantener tasas de crecimiento mayores durante períodos prolongados. Además, en las regiones en las que la desigualdad es alta, el crecimiento económico es menos eficaz en reducir la pobreza.

¹ Bruno Martorano, «Taxation and Inequality in Latin America» (International Budget Partnership, Washington, D.C., enero de 2018).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los gastos fiscales deberían verse como parte de una estructura de política fiscal más amplia. Un buen sistema de ingresos está basado en impuestos que son simples, justos y eficientes. Los gastos fiscales presentan el riesgo de comprometer estos principios en una medida que complica el sistema tributario, crean desigualdades, son menos eficaces que los gastos programados y dejan de lado ingresos que podrían gastarse en forma más productiva o necesitarían reemplazarse de otras maneras más nocivas. Las reformas pueden mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos fiscales garantizando que los encargados de elaborar políticas y el público tengan acceso a la información necesaria para evaluar su costo, impacto y eficacia. Los análisis de distribución que examinan quién se beneficia por nivel de ingresos pueden aportar información necesaria para determinar si un gasto fiscal hace que un sistema tributario sea más o menos equitativo.

Los gastos fiscales deben informarse públicamente y revisarse en forma regular. Aunque los gastos «contemplados por el presupuesto» son generalmente revisados anualmente, el costo y el impacto de los gastos mediante el código fiscal, por lo general, no están a la vista del público. Los encargados de elaborar leyes deberían revisar periódicamente la pérdida de ingresos atribuibles a los gastos fiscales, idealmente, como parte del proceso presupuestario anual. Considerar el costo de los gastos fiscales como parte del proceso presupuestario les ofrece a los encargados de elaborar leyes una imagen más completa de cómo se asignan los recursos públicos y facilita un diálogo más informado sobre las políticas y las prioridades públicas. La revisión anual también les permite a los encargados de elaborar leyes considerar el impacto a largo plazo de las elecciones que hacen, dado que los ingresos que se dejan de lado en los tiempos buenos pueden contribuir con las inquietudes fiscales cuando la economía es desfavorable. Una revisión independiente, o la ausencia total de vigilancia, les brinda a los gastos fiscales privilegios en relación con otras prioridades públicas y hace que les resulte difícil a los formuladores de políticas y al público comprender su verdadero e impacto en el presupuesto.

La mayoría de los países de América Latina publican un informe de gastos fiscales que está disponible para el público. Sin embargo, no todos los países publican un informe integral. Entre los elementos de un informe integral, se incluyen los siguientes:

- Una lista de gastos fiscales, con una clara descripción (es decir, el tipo de preferencia suministrada), las fechas de entrada en vigor y de caducidad, y la ley o decreto que brinda la base legal para cada disposición.
- El objetivo de política estipulado de cada gasto fiscal.
- El costo estimado en ingresos no obtenidos por los años próximos y futuros, y el costo real para años anteriores.

- Un debate de la metodología utilizada para estimar el costo de los gastos fiscales.
- Material complementario, como un análisis del impacto en la distribución por tipo de contribuyente (p. ej. para gastos fiscales relacionados con el impuesto a los ingresos corporativos, por tamaño y sector).

Los gastos fiscales deberían tener una base estatutaria en la legislación impositiva. Los gastos fiscales, en especial, los incentivos para la inversión, deberían prescribirse por ley, no negociarse caso por caso. Los incentivos fiscales que se brindan a través de contratos, decretos y regulaciones, por lo general, carecen de vigilancia y transparencia adecuadas, y pueden ser susceptibles a abusos. Un marco legal sólido facilita el análisis de costos y beneficios, y limita las oportunidades de corrupción que pueden ocurrir cuando un incentivo está adaptado a una empresa o proyecto específico. También garantiza que el organismo legislativo tenga una oportunidad de revisar y brinda una estructura para recibir comentarios públicos, vigilancia y, de ser necesario, revocaciones o modificaciones.

Los gastos fiscales deberían otorgarse de conformidad con un marco integral de políticas y deberían tener objetivos claros, criterios de elegibilidad bien definidos y resultados objetivos y medibles. Los gastos fiscales deberían considerarse dentro un marco de políticas que tenga en cuenta qué estrategias se adaptan mejor para el logro de los objetivos de políticas identificados. Los incentivos para las inversiones, por ejemplo, deberían evaluarse como parte de un desarrollo económico y un marco de políticas macroeconómicas más amplios. El propósito de un gasto fiscal debería identificarse claramente y cada gasto fiscal debería tener resultados medibles, criterios de elegibilidad claramente definidos y un requisito de que los receptores informen los datos necesarios para evaluar si una disposición es eficaz para el logro de sus objetivos estipulados. El progreso hacia el logro de los objetivos identificados debería comunicarse a los encargados de elaborar leyes y al público en forma regular como parte de un informe anual de gastos fiscales y un proceso de revisión.

La autoridad para la vigilancia de los gastos fiscales debería centralizarse en el Ministerio de Finanzas y el servicio de rentas debería administrarlos. A fin de facilitar la comparación de los gastos fiscales y los gastos contemplados en el presupuesto, una única agencia, por lo general el Ministerio de Finanzas, debería tener la autoridad principal para la administración y el seguimiento del costo de los gastos fiscales. Los ministerios que tienen autoridad programática, como el Ministerio de Minería para incentivos para proyectos extractivos, deberían coordinar sus actividades con el ministerio encargado de la responsabilidad fiscal general. Los ministerios programáticos carecen de la perspectiva de «gran imagen» necesaria para equilibrar el impacto de los ingresos perdidos respecto de las demandas programáticas que compiten. La autoridad de implementación y exigibilidad de los gastos fiscales debería conferirse al servicio de rentas, que tiene la pericia necesaria para administrar la legislación impositiva.

Brindar mecanismos para la participación pública y la transparencia. La participación ciudadana mejora el cumplimiento y fortalece el contrato social entre los gobiernos y los gobernados. El público debería tener acceso a la información necesaria para evaluar el impacto de los gastos fiscales, incluida información sobre quién se beneficia, el costo del beneficio recibido y el progreso hacia el logro de los resultados definidos y los criterios de elegibilidad. El análisis de los incentivos fiscales contiene muchos datos. Con frecuencia, la información que se necesita para un análisis y una evaluación de costos y beneficios no se informa como parte de una declaración estándar de impuestos. En algunos países, pueden necesitarse personal adicional o una autoridad legal a fin de asegurar que los datos se reúnan y los gastos fiscales se monitoreen adecuadamente.

Los gastos fiscales deberían tener fechas de caducidad y evaluarse en forma periódica para determinar su rentabilidad y la medida en que cumplen con los objetivos estipulados. Una vez que se establecen, los gastos fiscales generalmente siguen siendo eficaces, excepto que estén sujetos a una fecha de caducidad. Las fechas de caducidad les exigen a los legisladores considerar periódicamente si un gasto fiscal ha logrado sus objetivos y el impacto de los ingresos perdidos en forma periódica. Los criterios de revisión, así como los hallazgos, deberían informarse públicamente. Las medidas que son rentables y eficaces pueden renovarse, mientras que las que son ineficaces pueden dejarse caducar o modificarse.

Los gobiernos deberían trabajar en forma conjunta a fin de evitar la competencia fiscal nociva. En muchos casos, los incentivos fiscales se crean para responder a lo que los países vecinos y competidores ofrecen o se percibe que ofrecen. Por lo tanto, la cuestión de los incentivos fiscales no puede abordarse en forma aislada. Los gobiernos deberían trabajar en forma conjunta para evitar una carrera al abismo que podría ocurrir cuando los países compiten por las inversiones extranjeras a través de la creación de incentivos competitivos. Los esfuerzos para mejorar la cooperación regional deberían abordar un amplio rango de disposiciones impositivas y no impositivas diseñadas para atraer inversiones extranjeras, como subsidios en efectivo y garantías de préstamos.

Los gastos fiscales deberían considerarse dentro de un marco más amplio basado en los derechos. Los gastos fiscales deberían evaluarse dentro del contexto del sistema impositivo y fiscal en su totalidad y el grado en el cual limitan la capacidad de los gobiernos de promover el respeto de los derechos humanos. Los análisis integrales pueden evaluar si los gastos fiscales contribuyen a una mayor igualdad mediante el otorgamiento de beneficios a residentes de ingresos bajos y medios o amplían la desigualdad mediante la reducción de los recursos disponibles para satisfacer la obligación de derechos económicos y sociales. Los gastos fiscales deberían también examinarse para determinar si brindan beneficios desproporcionados a las clases adineradas, a los dueños de propiedades o a una región específica que puedan infringir los principios de no discriminación.

CONTENIDOS

Agradecimientos	1
Resumen ejecutivo	2
Conclusiones y recomendaciones	3
1. Introducción	7
2. Desigualdad en América Latina	8
2.1 Los sistemas tributarios de América Latina hacen poco para abordar la desigualdad	10
2.2 Disparidades dentro de la región	15
3. El rol de los gastos fiscales	16
3.1 Definición de gastos fiscales.....	17
3.2 Las ventajas y desventajas de los gastos fiscales	20
3.3 La carrera hacia el abismo	23
3.4 Gastos fiscales en América Latina	25
3.5 Gastos fiscales y desigualdad	27
4. Conclusiones y recomendaciones	30

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas fiscales, es decir, la forma en que se recaudan y se gastan los recursos públicos, son la herramienta más directa de los gobiernos para abordar la desigualdad. Históricamente, la atención se ha centrado en el rol de las inversiones públicas y los servicios públicos en el abordaje de la pobreza y la desigualdad, en especial, el rol de los pagos de transferencia. Más recientemente, un conjunto emergente de investigaciones ha examinado el rol de las políticas fiscales en la creación y mitigación de la desigualdad. Los sistemas tributarios abordan la desigualdad en forma directa e indirecta. Indirectamente, aumentan los ingresos necesarios para respaldar pagos de transferencia, educación y otros servicios. Los sistemas tributarios también pueden usarse para abordar en forma directa la desigualdad reduciendo los montos que pagan los pobres y el gravamen de formas de ingresos y riquezas que mantienen las clases adineradas de manera desproporcionada.

Históricamente, América Latina se ha caracterizado por presentar altos niveles de desigualdad que datan del período colonial. Aunque se han realizado algunas mejoras desde la década de 2000, el progreso ha sido irregular y América Latina sigue siendo una de las regiones con más desigualdad en el mundo, y en algunos países, las mejoras recientes se han visto amenazadas. Esto es importante, dado que las políticas públicas de redistribución son responsables de gran parte de la mejora. Existen diferencias dentro de la región también, ya que los sistemas tributarios de algunos países, como Argentina y Brasil, intentan disminuir la desigualdad, mientras que los de otros países, como El Salvador y Honduras, profundizan aún más las diferencias.²

Este documento se explora un aspecto de la política tributaria: los gastos fiscales y su impacto en la desigualdad. 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. Pueden afectar la desigualdad directamente, dando preferencia a ciertos grupos sobre otros, o indirectamente, al reducir los ingresos disponibles para el gasto redistributivo. Los gastos fiscales son significativos en el contexto de América Latina debido a la magnitud de la pérdida de ingresos que generan y el impacto resultante en el gasto público. También afectan el impacto distributivo de un sistema impositivo; es decir, el hecho de si los impuestos son pagados en forma desproporcional por las clases adineradas o por hogares de ingresos bajos o medios.

² Bruno Martorano, «Taxation and Inequality in Latin America» (International Budget Partnership, Washington, D.C., enero de 2018).

2. DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

América Latina es la región más desigual del mundo con respecto a la distribución de ingresos.³ La desigualdad se profundizó durante el período del Consenso de Washington de la década de 1990, cuando los gobiernos restringieron los impuestos y limitaron el gasto público.⁴ Desde 2002, la desigualdad ha disminuido significativamente en muchos países de América Latina (Figura 1).⁵ La desigualdad disminuyó en países con alto crecimiento, y en los de menor crecimiento; en países con gobiernos de izquierda, y en los que tienen gobiernos de centro-derecha; y en los países que exportan recursos, y en los que importan.⁶ La investigación atribuye la reducción a dos factores principales: una reducción en la desigualdad de los salarios por hora y una expansión en los pagos de transferencias del gobierno. Además, las evidencias sugieren que la reducción de la desigualdad en los salarios se debe, en gran parte, al aumento de las habilidades debido a mayores logros educativos.⁷

³ Nora Lustig, «Most Unequal on Earth», *International Monetary Fund Finance and Development* 52, n.º 3 (septiembre de 2015). Descargado de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/lustig.htm> on 29 September 2016.

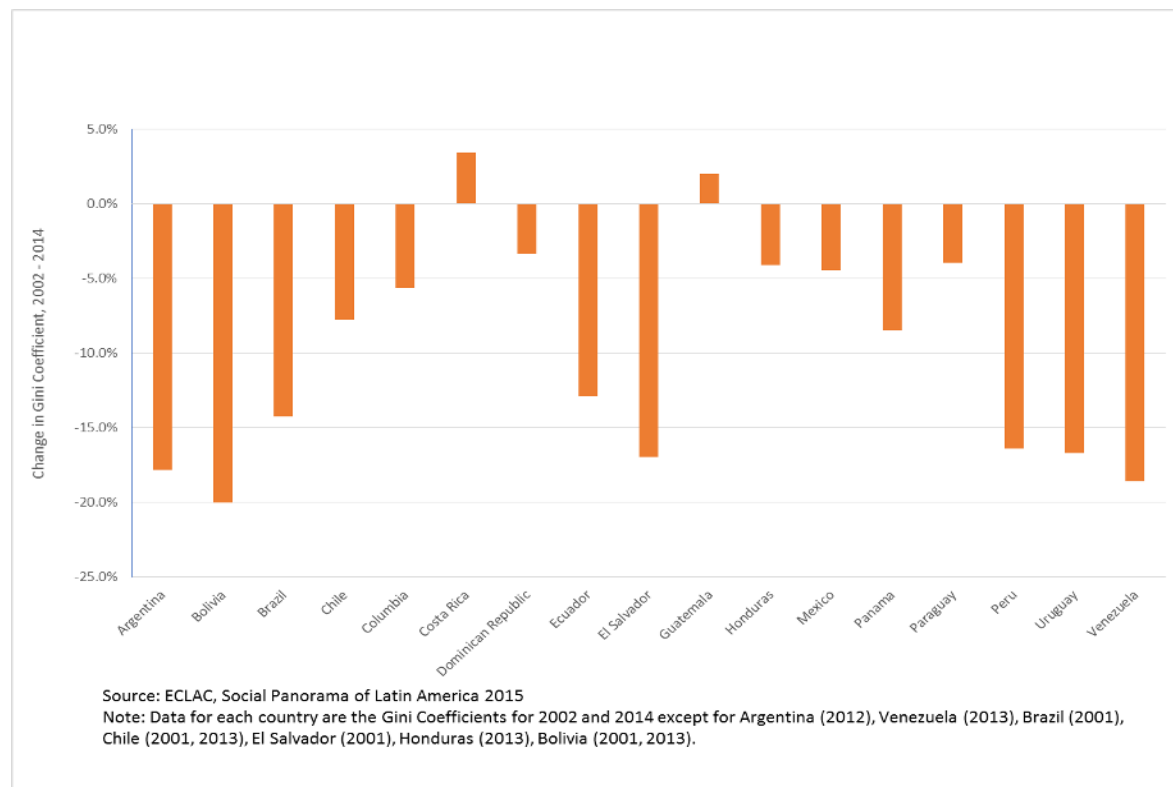
⁴ Edwin Goñi, J. Humberto Lopez y Luis Servén, «Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America» (Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial n.º 4487, Washington, D.C., 1 January 2008): 1.

⁵ Comisión Europea para América Latina y el Caribe, «Social Panorama of Latin America 2015» (Santiago, Chile, Febrero de 2017). 13-14. Aunque ha habido progreso, la desigualdad sigue siendo notoria. En 2014, el 10 por ciento más adinerado de la población tenía un ingreso per cápita 14 veces mayor que el del 40 por ciento más pobre.

⁶ Lustig, «Most Unequal on Earth»

⁷ Nora Lustig, Luis F. Lopez-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez, «Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America» (Serie de documentos de trabajo sobre economía de Tulane, Tulane University, 3 de abril de 2013): 6-7. Descargado de <http://econ.tulane.edu/RePEc/pdf/tul1314.pdf> el 29 de septiembre de 2016.

FIGURA 1. LA DESIGUALDAD DISMINUYÓ EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA ENTRE 2002 Y 2014 (MEDIDA COMO CAMBIO PORCENTUAL EN EL COEFICIENTE DE GINI)



La fuente de la disminución de la desigualdad demuestra la importancia de las políticas fiscales, dado que son necesarios los ingresos tributarios adecuados para respaldar tanto la educación como los pagos de transferencia. La capacidad de las políticas fiscales y de gastos de actuar como fuerza equalizadora se demuestra en el hecho de que muchos países que por lo general se identifican como países con altos grados de igualdad, como los nórdicos, tienen niveles prefiscales y de transferencia similares a los de América Latina. Estos países reducen la desigualdad a través de altos niveles de impuestos y un robusto programa de pagos de transferencia.⁸ Por el contrario, los sistemas fiscales de América Latina han ayudado poco en la reducción de la desigualdad.⁹ Los sistemas tributarios no solo son regresivos, sino que en la mayoría de los países no logran recaudar recursos suficientes para financiar políticas de gastos redistributivas.¹⁰

⁸ Edwin Goñi, J. Humberto Lopez y Luis Servén, «Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America», 6.

⁹ Edwin Goñi, J. Humberto Lopez y Luis Servén, «Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America».

¹⁰ Ibid., 3.

2.1 LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS DE AMÉRICA LATINA HACEN POCO PARA ABORDAR LA DESIGUALDAD

La política fiscal puede ser un impulsor clave de la desigualdad y una herramienta fundamental para abordarla. Un sistema tributario que funcione bien redistribuye la riqueza desde los hogares de altos ingresos hasta los de bajos ingresos. Los «sistemas fiscales inversos» o regresivos, aquellos en los que los hogares con menores ingresos pagan una porción mayor de impuestos a sus ingresos que los adinerados, amplían las disparidades. Es probable que los sistemas impositivos que dependen en gran medida de los impuestos al consumo, como los impuestos al valor agregado (IVA), sean regresivos. Esto se debe a que los hogares de ingresos bajos a medios gastan una mayor proporción de sus ingresos en el consumo que los hogares más ricos, que tienden a gastar más en inversiones y ahorros, que a menudo no están gravados o se gravan a tasas preferenciales. Las políticas fiscales también determinan la cantidad de ingresos que están disponibles para respaldar transferencias sociales e inversiones que, según sugieren las evidencias, pueden tener un rol aún más importante en la reducción de disparidades entre los ricos y los pobres.¹¹

¹¹ Ver, por ejemplo, «Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013» (Naciones Unidas, Asuntos Económicos y Sociales, 2013): 37. Descargado de <http://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/InequalityMatters.pdf> el 27 de diciembre de 2017.

TABLA 1. ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE

	América Latina:			Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico		
	1990 (% del PIB)	2000 (% del PIB)	2012 (% del PIB)	1990 (% del PIB)	2000 (% del PIB)	2012 (% del PIB)
Impuestos sobre los ingresos y las ganancias	3.0	3.2	5.2	12.5	12.5	11.4
Individuos	0.8	1.1	1.6	10.1	9.3	8.5
Corporaciones	2.2	2.1	3.6	2.4	3.1	3.0
Contribuciones de la Seguridad Social	2.4	3.0	3.8	7.6	8.9	9.1
Impuestos a la nómina	0.2	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4
Impuestos a la propiedad	0.8	0.7	0.9	1.8	1.9	1.8
Subtotal de impuestos directos	6.3	7.2	10.1	22.2	23.7	22.7
Impuestos al consumo general	3.2	5.3	6.5	5.8	6.8	6.9
Impuestos al valor agregado	2.8	4.9	6.3	5.3	6.6	6.6
Impuestos a las ventas y de otros tipos	0.4	0.4	0.2	0.5	0.2	0.3
Impuestos sobre bienes y servicios específicos	3.7	3.7	3.3	4.0	3.8	3.5
Impuestos indirectos	1.4	1.9	1.8	2.7	2.9	2.7
Comercio y transacciones internacionales	2.3	1.6	1.1	0.6	0.3	0.1
Otro	0.0	0.2	0.4	0.7	0.6	0.7
Otros impuestos	0.3	0.1	0.9	0.9	0.9	1.0
Subtotal de impuestos indirectos	7.2	9.1	10.7	10.7	11.5	11.4
Total de ingresos tributarios	13.6	16.4	20.7	32.9	35.2	34.1

Fuente: J. Gómez-Sabañi y D. Moran, «Tax Policy in Latin America: Assessment and Guidelines for a Second Generation of Reforms», Macroeconomics of Development Series, Serie n.º 133 (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, y GIZ junio de 2014): Tabla 3.

El rol de los impuestos como determinante de la desigualdad en América Latina ha evolucionado en las últimas décadas. Durante las décadas de 1980 y 1990, los impuestos indirectos, que son pagados en forma desproporcionada por poblaciones de ingresos bajos a medios, crecieron en la región, en general, mientras que los impuestos a los ingresos, predominantemente a los ingresos comerciales, disminuyeron (Figura 1).¹² Más

¹² Bruno Martorano, «Taxation and inequality in Latin America», 5.

recientemente, la porción de ingresos recaudados por impuestos directos, que generalmente son progresivos, ha aumentado. Sin embargo, cuando se los considera en general, los sistemas fiscales de América Latina siguen dependiendo en forma desproporcionada de los impuestos indirectos relacionados con los de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).¹³

TABLA 2. RESULTADOS DEL ESTUDIO DE INCIDENCIA FISCAL, PAÍSES SELECCIONADOS Y AÑOS

País	Año	Gini antes de impuestos	Gini después de impuestos	Cambio neto
Argentina	2008	0.4839	0.4804	-0.7%
Bolivia	2004	0.5560	0.5670	2.0%
Brasil	2009	0.5909	0.6116	3.5%
Chile	2006	0.5791	0.5764	-0.5%
Colombia	2004	0.5370	0.5370	0.0%
Costa Rica	2004	0.5770	0.5720	-0.9%
República Dominicana	2004	0.5106	0.5126	0.4%
Ecuador	2004	0.4100	0.3900	-4.9%
El Salvador	2006	0.5034	0.5109	1.5%
Honduras	2005	0.5697	0.5707	0.2%
Nicaragua	2001	0.5963	0.5946	-0.3%
Panamá	2003	0.6364	0.6274	-1.4%
Perú	2004	0.5350	0.5430	1.5%
Uruguay	2006	0.4995	0.4974	-0.4%
Argentina	2008	0.4839	0.4804	-0.7%

FUENTES: J. Gómez-Sabaíni y D. Moran, «Tax Policy in Latin America». Los países se clasificaron de acuerdo con el valor estimado del índice Reynolds-Smolensky para cada uno en el cual un valor positivo de la diferencia entre los coeficientes de Gini antes y después de los impuestos indica un impacto redistributivo positivo. Para obtener más información sobre estos cálculos, consulte la fuente original. El año se refiere al período analizado.

Al mismo tiempo, los ingresos provenientes de impuestos como porción de la actividad económica, medidos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), también siguen siendo bajos en casi todos los países, lo que reduce los recursos disponibles para inversiones públicas. Aunque la mayoría de los países de la región han ampliado el gasto social, al menos durante 2013, estos aumentos con frecuencia han sido financiados a través de impuestos al consumo.¹⁴ El resultado neto es que los sistemas tributarios de los países de América Latina tienen poco impacto en la desigualdad, según mediciones mediante comparación del índice Gini antes y después de impuestos (Tabla

¹³ J. Gómez-Sabaíni and D. Moran, «Tax Policy in Latin America: Assessment and Guidelines for a Second Generation of Reforms», Macroeconomics of Development Series, No. 133 (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean and GIZ, June 2014): 16.

¹⁴ Nora Lustig, «Taxes, Transfers, and Income Redistribution in Latin America», Banco Mundial: *Inequality in Focus* 1, n.º 2, julio de 2012; y ECLAC, Social Panorama of Latin America 2015, 21.

2).¹⁵ Son cuatro los factores que producen el impacto redistributivo relativamente modesto de los sistemas tributarios de América Latina:

- **Dependencia excesiva de impuestos al consumo.** Los países de América Latina recaudan una porción desproporcionada de sus ingresos tributarios totales a partir de impuestos al consumo.
- **Dependencia insuficiente de impuestos a los ingresos y las ganancias.** Los países de América Latina recaudan una porción desproporcionada de sus ingresos tributarios totales a partir de impuestos al consumo.
- **En algunos países, dependencia excesiva de ingresos a partir de industrias extractivas.** Los ingresos a partir de la explotación de recursos naturales ofrecen una porción importante de los ingresos en México, Ecuador y Bolivia, y una porción un tanto menor de los ingresos en muchos otros países. Estos países tienen recursos relativamente bajos a partir de otras fuentes de impuestos y han sufrido una disminución de los ingresos debido a la disminución de los precios de los productos básicos.
- **Impuestos bajos a la propiedad y otras formas de riqueza.** Los países de América Latina recaudan una porción relativamente pequeña de sus ingresos tributarios a partir las propiedades y otras formas de riqueza, como herencias.

¹⁵ J. Gómez-Sabaíni y D. Moran, «Tax Policy in Latin America», 54. El coeficiente de Gini (o índice) es una medida de desigualdad comúnmente utilizada. Un puntaje de Gini de 0 representa la igualdad perfecta, mientras que un puntaje de 1 representa la desigualdad absoluta.

CUADRO 1. ¿POR QUÉ NOS IMPORTA LA DESIGUALDAD?

- La desigualdad de ingresos crea acceso desigual a la salud y la educación, lo que, a su vez, genera desigualdad de oportunidades sociales y económicas. Los países con altos niveles de desigualdad de ingresos tienen niveles más bajos de movilidad intergeneracional.
- La relación entre la desigualdad y el crecimiento económico es compleja, pero los altos niveles de desigualdad pueden impedir el crecimiento, y los países con bajos niveles de desigualdad suelen mantener tasas de crecimiento más altas durante períodos de tiempo más prolongados. Y, cuando la desigualdad es alta, el crecimiento económico es menos eficaz al momento de reducir la pobreza.
- Incluso en países con programas de salud pública integrales, los niños de hogares de bajos ingresos son más propensos a presentar resultados de salud adversos que aquellos de hogares de mayores ingresos.
- La desigualdad es un principal impulsor de disparidades en el logro educativo. Los estudiantes de bajos ingresos, aquellos de áreas rurales, los aborígenes y los inmigrantes tienen menos posibilidades de tener acceso a escolarización secundaria o postsecundaria, y son más propensos a asistir a escuelas que carecen de recursos adecuados.
- Las disparidades cada vez mayores socavan la confianza que se necesita para lograr una democracia saludable y pueden generar mayor estratificación social y segregación residencial. Los altos de desigualdad socavan la legitimidad y la estabilidad de las políticas e instituciones, y desalientan la inversión necesaria para el crecimiento económico.
- La desigualdad en los ingresos contribuye al acceso desigual a influencias políticas que les permite a las clases adineradas participar en actividades que contribuyen a profundizar las disparidades, tales como ejercer presión para obtener tratamiento fiscal preferencial que limite la habilidad del gobierno de respaldar las políticas fiscales redistributivas y el respeto de los derechos humanos.

FUENTES: «Inequality Matters: Report of the World Social Situation 2013» (Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2013): 64; Ibid.,” 47-48; Ibid., 55 y 89; y Edwin Goñi, J. Humberto Lopez y Luis Servén, «Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America», 1.

Dado que los hogares con menores ingresos gastan una porción mayor de sus ingresos en impuestos al consumo que los hogares de mayores ingresos, se amplía la desigualdad. Los hogares de mayores ingresos, por el contrario, gastan una porción mayor de sus ingresos en impuestos a los ingresos y las ganancias. Los países de América Latina, en forma conjunta, recaudaron el 31.1 por ciento de sus ingresos a partir de impuestos generales al consumo, y el 25.1 por ciento, a partir de impuestos a los ingresos y las ganancias. Por el contrario, los países

miembros de la OCDE recaudaron el 20.2 por ciento de sus ingresos a partir de impuestos generales al consumo, y el 33.4 por ciento, a partir de impuestos a los ingresos y las ganancias.

2.2 DISPARIDADES DENTRO DE LA REGIÓN

Los promedios regionales encubren varias diferencias significativas entre los países de América Latina con respecto al nivel de recaudación de impuestos que se mide como una porción del PIB y la distribución de la recaudación de impuestos por tipo de impuesto (Tabla 3). Entre las principales diferencias, se incluyen los siguientes:

- En Brasil y Argentina, los ingresos provenientes de impuestos como porción del PIB son un poco más altos que los de la OCDE en su totalidad. Colombia, México, Perú, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Honduras, El Salvador y Venezuela tienen tasas de recaudación de impuestos relativamente bajas.¹⁶
- El Salvador y Perú recaudan una mayor porción de sus ingresos totales de impuestos a los ingresos y las ganancias, que son, por lo general, más progresivos. Ecuador, Honduras, Guatemala y la República Dominicana recaudan una porción grande de sus ingresos a partir de impuestos a los bienes y servicios, lo que es, por lo general, un sistema fiscal más regresivo.
- Los sistemas fiscales de Ecuador y Argentina eran medianamente redistributivos durante de la década de 2000, mientras que los de República Dominicana, Guatemala, Perú y Brasil aumentaron la desigualdad.¹⁷

¹⁶ J. Gómez-Sabaíni y D. Moran, «Tax Policy in Latin America», 13. Los países de bajos impuestos son aquellos en los que los ingresos provenientes de impuestos representaban menos del 20 por ciento del PIB del país en 2012.

¹⁷ Ibid., 53.

TABLA 3. INGRESOS POR TIPO DE IMPUESTO COMO UN PORCENTAJE DEL TOTAL DE LOS IMPUESTOS, 2014

	Ingresos y ganancias	Seguridad Social	Nómina	Propiedad	Bienes y servicios	Otros
Argentina	18.9	21.6	0.0	9.1	49.5	0.9
Bahamas	0.0	16.5	0.0	7.0	66.1	10.4
Barbados*	26.5	20.1	0.0	4.3	47.9	1.2
Bolivia*	14.4	4.7	0.0	0.7	63.9	16.2
Brasil	20.7	26.2	2.6	5.8	41.7	3.0
Chile	33.0	7.2	0.0	4.3	55.3	0.2
Colombia	32.7	12.6	1.7	10.4	37.3	5.3
Costa Rica	18.2	34.0	4.5	1.9	40.3	1.1
República Dominicana	31.7	0.4	0.0	4.5	63.5	0.0
Ecuador	21.7	24.6	0.0	0.0	53.0	0.7
El Salvador	36.7	10.7	0.0	0.6	52.0	0.0
Guatemala	30.9	14.2	0.0	1.5	52.9	0.6
Honduras	26.8	15.4	0.0	2.6	55.2	0.0
Jamaica*	35.9	3.9	0.0	1.6	55.1	3.5
México**	30.2	15.5	1.7	1.5	49.8	1.3
Nicaragua	28.3	24.3	0.0	0.6	46.6	0.1
Panamá	25.2	35.2	1.7	4.2	30.0	3.7
Paraguay*	15.6	23.9	0.0	1.3	58.6	0.6
Perú	40.8	11.0	0.0	2.0	44.0	2.2
Trinidad y Tobago	71.1	6.1	0.0	1.5	20.8	0.6
Uruguay	21.3	28.0	0.0	6.7	43.8	0.2
Venezuela*	32.7	5.0	0.0	0.2	60.7	1.4
<i>Promedio no ponderado</i>						
América Latina y el Caribe***	27.9	16.4	0.6	3.3	49.5	2.4
OCDE**, ****	33.7	26.1	1.1	5.6	32.7	0.6

Fuente: OCDEC/ECLAC/CIAT/IDB (2016)

Nota: Las cifras excluyen los ingresos del gobierno local para Argentina (pero incluyen los ingresos provinciales), Bahamas, Barbados, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela debido a la falta de datos.

*Los datos son estimaciones.

**Se utilizan los datos de 2013.

***Representa un grupo de 22 países de América Latina y el Caribe. Chile y México también son parte del grupo de la OCDE (34).

****Representa el promedio no ponderado para países miembro de la OCDE.

3. EL ROL DE LOS GASTOS FISCALES

El resto de este documento examina el impacto de un aspecto de la política fiscal, los gastos fiscales, en la desigualdad en América Latina. Los gastos fiscales, es decir, las leyes y prácticas que brindan trato preferencial a

sectores o actividades particulares, pueden aumentar o disminuir la desigualdad. Las asignaciones infantiles bien construidas, por ejemplo, en particular, las que están orientadas a los pobres, pueden hacer que los sistemas impositivos sean más progresivos y reducir la desigualdad.¹⁸ Muchos otros gastos fiscales, como los destinados a alentar las inversiones o reducir las tasas de impuestos para los ingresos de capital, reducen la porción de impuestos que pagan las clases adineradas y la cantidad total de recursos disponibles para respaldar los gastos de redistribución, y desplazan una porción significativa del costo de financiar servicios públicos a los hogares de ingresos bajos y medios. Estas disposiciones amplían la desigualdad.

Este documento se centra en los gastos fiscales porque, además de su impacto directo mencionado anteriormente, la investigación sugiere que la amplia prevalencia de las preferencias fiscales es un factor importante que contribuye al nivel relativamente bajo de recaudación de impuestos en América Latina.¹⁹

3.1 DEFINICIÓN DE GASTOS FISCALES.

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 adeudan 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 para destacar el hecho de que el impacto económico, es decir, la transferencia de recursos públicos para una actividad o fin en particular, es conceptualmente equivalente a los gastos directos del gobierno.²⁰ Aunque los gastos fiscales y los gastos directos del gobierno son conceptualmente similares, existen diferencias prácticas que resulta importante considerar.

Los gastos fiscales se definen, y su costo se estima, en comparación con un sistema fiscal «de referencia». Existen distintos enfoques para definir el sistema de referencia, que puede ser un sistema ideal u óptimo, o el sistema real que se utiliza ante la ausencia de preferencias especiales.²¹ Aunque la elección del sistema fiscal de referencia es

¹⁸ Las asignaciones o créditos infantiles son disposiciones del código fiscal que ofrecen una reducción de los impuestos en función de la cantidad de niños en una familia. Estas asignaciones, por lo general, son un monto fijo en dólares y, en consecuencia, ofrecen una mayor reducción del porcentaje de impuestos que deben pagar las familias de ingresos bajo y medios respecto de los hogares de ingresos más altos.

¹⁹ Edwin Goñi, J. Humberto Lopez y Luis Servén, «Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America», 10.

²⁰ Los incentivos fiscales son los que tienen como objetivo alentar las inversiones en la actividad comercial. Este informe usará los dos términos de manera indistinta.

²¹ La mayoría de los países latinoamericanos definen los gastos fiscales por comparación con el marco legal del sistema fiscal del país. Consulte Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *Handbook of Best Practices on Tax Expenditure Measurements: An Iberoamerican Experience* (Panamá, 2011), 38.

importante, en especial para comparaciones entre países y para comprender las estimaciones de ingresos no percibidos, el concepto básico de lo que constituye un gasto fiscal es uniforme en los distintos sistemas de medición.

Los gastos fiscales pueden usarse para diferentes fines, como alentar las inversiones en industrias o lugares específicos, alentar una actividad deseada, o brindar un beneficio a una categoría de contribuyente. Los gastos fiscales también pueden realizarse de diferentes maneras, entre ellas, las siguientes:

- *Exclusiones o exenciones*: disposiciones que no gravan impuestos sobre ciertos tipos de ingresos, productos o actividades, como los ingresos por la venta de activos apreciados (ganancias de capital).
- *Créditos*: montos que pueden deducirse del monto final de impuestos que se debería de otra manera, como un crédito tributario por hijos.
- *Deducciones*: montos que pueden restarse al ingreso que está sujeto a impuestos, como el interés pagado por una hipoteca utilizada para comprar una casa.
- *Aplazamientos*: disposiciones que permiten retrasar el pago de los impuestos adeudados o cambiar el momento en que se adeudan los impuestos.
- *Tasas fiscales preferenciales*: disposiciones que imponen tasas de impuestos más bajas sobre ciertos tipos de ingresos o actividades, como ingresos obtenidos de inversiones financieras, que tienen tasas menores que los salarios y sueldos.

CUADRO 2. CONCEPTOS BÁSICOS

La **base** y la **tasa** determinan la cantidad de ingresos recaudados con un impuesto.

La «base» de un impuesto es el universo de bienes o tipos de ingresos que se gravan. Los impuestos por lo general se describen como de base **estrecha** o **amplia**. Un impuesto de base estrecha se aplica a relativamente pocos elementos, mientras que un impuesto de base amplia se grava sobre la mayor parte de la base potencial. Se utiliza una **tasa** de impuestos para calcular la cantidad de impuestos adeudados y generalmente se expresa como un porcentaje de los ingresos, el valor o el precio de venta, o como un monto fijo por cantidad, como centavos por litro de combustible. La misma tasa impositiva recaudará más ingresos cuando se aplique a una base amplia que cuando se aplique a una base estrecha. Aunque los impuestos de base amplia son generalmente preferentes desde un punto de vista económico y de ingresos, existen buenas razones para limitar la base de algunos impuestos. Excluir los alimentos de la base de un impuesto al valor agregado, por ejemplo, disminuye la cantidad de impuestos que pagan las familias pobres, que gastan más de sus ingresos en necesidades.

Las tasas impositivas a menudo se expresan como una tasa **marginal** o **efectiva**. La tasa marginal del impuesto sobre la renta es la tasa aplicada al dólar más alto de ingreso o ganancia obtenida. La tasa de impuesto efectiva es el promedio pagado sobre el ingreso total o ganancia obtenida.

De manera más simple, el costo de un gasto fiscal se mide como la diferencia entre el monto de impuestos que se recaudaría en ausencia de la disposición y el monto que se recaudaría con la implementación de la disposición. Algunos gastos fiscales, como los créditos impositivos, se informan en formularios de impuestos y pueden medirse en forma directa. Otros requieren un enfoque indirecto, como la exclusión de los alimentos de un impuesto al valor agregado (IVA) o la exclusión del ingreso de las ganancias de capital. Los datos de encuestas de consumo o de ingresos se pueden usar para estimar el costo de los gastos tributarios en estos casos. Los gastos fiscales pueden usarse en cualquier tipo de impuesto, incluidos los impuestos a los ingresos corporativos, los impuestos a los productos básicos, los impuestos al valor agregado y los impuestos a la propiedad. Algunos incentivos fiscales, como una tasa impositiva más baja para fábricas, se aplican a todo un sector, mientras que otros se adjudican para atraer un proyecto o actividades específicas dentro de un lugar designado.

3.2 LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS GASTOS FISCALES

Los gastos fiscales pueden usarse por diferentes razones. Algunos mejoran la equidad y la eficacia de un sistema impositivo, mientras que otros generan disparidades, hacen que el código fiscal sea más complejo y menos transparente, y obstaculizan los esfuerzos por garantizar la rendición de cuentas. Los gastos fiscales pueden ser una herramienta adecuada cuando se usan para ofrecer beneficios de base amplia y cuando hay poca necesidad de monitorear y evaluar. También pueden ser una manera eficaz de hacer que un sistema tributario sea más equitativo. En la mayoría de los países, sin embargo, los gastos fiscales se usan con demasiada frecuencia y de manera ineficaz, o para fines para los que los gastos directos del gobierno serían una herramienta más adecuada.

CUADRO 3. LA RELACIÓN ENTRE LOS GASTOS FISCALES Y LOS DERECHOS HUMANOS

El Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) requiere que todos los signatarios «den pasos, en forma individual y a través de la asistencia y la cooperación internacional, en especial, económica y técnica, hasta el máximo de sus recursos disponibles, con la intención de lograr progresivamente los derechos reconocidos en el actual Pacto mediante todos los medios adecuados, incluida, en particular, la adopción de medidas legislativas». El Pacto obliga a los signatarios a reconocer y trabajar para garantizar que se proteja y promueva el derecho a la educación, al cuidado de la salud, a la vivienda, entre otros servicios, junto con la posibilidad de participar plenamente en la vida cultural y política.

Los gobiernos signatarios están obligados a utilizar el máximo de los recursos disponibles para hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales. Esta obligación requiere que los gobiernos recauden los ingresos tributarios necesarios para lograr estos derechos en la medida en que hacerlo no socave el crecimiento y la sustentabilidad de la economía a largo plazo. Los gastos fiscales infringen la obligación de los gobiernos de usar el máximo de los recursos disponibles cuando:

Utilizan recursos de manera ineficaz e ineficiente. Los gastos fiscales que no se evalúan o que fueron evaluados y demostraron ser ineficaces infringe el requisito de los gobiernos de usar el máximo disponible de recursos para promover los derechos económicos, sociales y culturales. Los gobiernos tienen una responsabilidad proactiva de usar todos los medios adecuados, incluida una evaluación de si los fondos se usan de manera eficaz para hacer realidad los derechos.

Asignan recursos financieros a fines no esenciales, como gastos fiscales orientados erróneamente, mientras no satisfacen necesidades humanas fundamentales. El Artículo 2 requiere que los gobiernos den «prioridad» al uso de gastos, incluidos aquellos a través del código fiscal, para el objetivo de cumplir con los derechos humanos. Los gastos fiscales pueden despojar a los gobiernos de fondos necesarios para garantizar el acceso a la educación, alimentos, ropa y vivienda, que son todos derechos garantizados en virtud del PIDESC, y pueden desestabilizar los sistemas de gobernanza que se requieren para proteger los derechos humanos fundamentales.

Beneficiar en forma desproporcional a los hogares de ingresos altos. Muchos gastos fiscales favorecen tipos de ingresos, como los ingresos de inversiones o empresas, que benefician en forma desproporcional a las clases adineradas y otros, como las deducciones fiscales, valen más para los individuos de ingresos más altos que para los hogares de ingresos escasos o medios. Los gastos fiscales también aumentar la dependencia del gobierno de los impuestos u otras fuentes de recursos que tienen un impacto desproporcionado en los hogares de ingresos bajos y medios, algo que infringe el requisito del Artículo 2 de que los gobiernos actúen de manera no discriminatoria para promover el logro de los derechos humanos.

Entre los argumentos en contra de los gastos fiscales, se incluyen los siguientes:

- **Falta de transparencia.** Los gastos fiscales están generalmente sujetos a menos supervisión y son menos transparentes que los gastos «contemplados en el presupuesto». Aunque los encargados de formular políticas aprueban los gastos contemplados en el presupuesto en forma anual, los gastos fiscales por lo general son rasgos permanentes de las leyes y carecen de supervisión periódica. Separar la revisión de los gastos fiscales del proceso presupuestario anual impide que los encargados de formular leyes logren una comprensión integral de cómo se utilizan los recursos públicos y complica su capacidad para priorizar entre demandas que compiten.
- **Costo.** Los gastos fiscales reducen la cantidad de ingresos que los gobiernos recaudan de una tasa impositiva dada. Esto requiere un impuesto más alto para recaudar suficientes ingresos u obliga a hacer un menor gasto para equilibrar el presupuesto. La pérdida de ingresos es significativa dado que

los recursos públicos tienen un valor social más alto que el nivel equivalente de ingresos privados, dado que están disponibles para financiar servicios públicos que satisfacen una necesidad social.²²

- **Ineficacia.** Muchos gastos fiscales están mal diseñados o no se ajustan correctamente a la producción de sus objetivos estipulados. Por lo general, los gastos fiscales son ineficaces porque brindan beneficios a empresas por hacer exactamente lo que habrían hecho en ausencia de un incentivo. Según los resultados de encuestas a inversores, un alto nivel de inversiones se hubieran hecho igual si no se hubiera brindado un incentivo.²³
- **Ineficiencia.** Los economistas sostienen que los gastos fiscales distorsionan las decisiones de inversión y hacen que las empresas tomen decisiones en función de consideraciones impositivas en lugar del valor económico subyacente de una inversión. Cuando esto sucede, el capital se transfiere desde donde puede producir el mayor beneficio hacia una actividad menos productiva.
- **Susceptible al abuso.** Los gastos fiscales pueden ser susceptibles a la corrupción y, por lo general, se asignan en respuesta a influencias políticas inadecuadas. Las empresas pueden reorganizar su estructura para calificar para un incentivo o mudarse dentro del país para aprovechar los incentivos de otras zonas geográficas.
- **Desigualdad.** Por lo general, los gastos fiscales favorecen a las personas y las empresas que tienen mayores ingresos porque son quienes deben más en impuestos y tienen más para ganar con el trato preferencial. Algunos gastos fiscales, como las deducciones y las exenciones, les brindan más beneficios a quienes se les grava impuestos a tasas más altas. Los hogares que tienen los ingresos más bajos, que ganan demasiado poco para pagar impuestos, no reciben los beneficios de los gastos por impuestos a los ingresos personales.²⁴
- **Complejidad.** Los gastos fiscales hacen que el código fiscal sea más complejo. La existencia de tratamiento preferencial para algunos aumenta la percepción de que un sistema fiscal es injusto. Los

²² Fondo Monetario Internacional, «Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment» (documento presentado al Grupo de Trabajo de Desarrollo del G-20 en septiembre de 2015 y al Consejo Ejecutivo del FMI en octubre de 2015): 10.

²³Ibid., 1.

²⁴ Esto ocurre cuando se proporcionan deducciones y exenciones en sistemas que tienen tasas impositivas múltiples en diferentes niveles de ingresos. Una deducción de \$1,000, por ejemplo, vale \$100 para un contribuyente sujeto a una tasa del 10 por ciento, pero solo \$50 para un contribuyente sujeto a una tasa del 5 por ciento.

gastos fiscales aumentan el costo de la administración fiscal y, cuando dicha administración es deficiente, pueden crear oportunidades para la corrupción y el abuso.

Aunque un análisis rápido podría sugerir que la única función de un sistema fiscal sería recaudar ingresos, existen casos en los que los gastos fiscales pueden ser una herramienta rentable para lograr los objetivos de políticas deseados. Los gastos fiscales tienen sentido en los siguientes casos:

- **Cuando el objetivo es brindar ayuda a grandes cantidades de personas y la elegibilidad es fácil de definir.** Los gastos fiscales pueden ser una herramienta eficiente para brindar asistencia cuando la información necesaria para establecer la elegibilidad ya se reúne en el formulario de impuestos o puede determinarse fácilmente. En estas circunstancias, un gasto fiscal puede administrarse por un costo mucho menos que los gastos que se realizan a través de una agencia pública independiente. Los créditos fiscales por hijos son un ejemplo de esto, como lo son las exenciones del IVA para alimentos o medicamentos básicos.
- **Existe un riesgo mínimo de fraude o abuso.** Los gastos fiscales pueden ser una herramienta adecuada cuando existen esquemas de elaboración de informes o cuando no se necesitan informes detallados para establecer la elegibilidad para un gasto fiscal. Algunos ejemplos de este tipo de situación son los siguientes: cuando existe un informe paralelo por parte del vendedor y el comprador bajo IVA, o cuando tanto los empleadores como los individuos elaboran informes, por ejemplo, para el costo de cobertura de seguro de un empleado.

El argumento más común a favor de los incentivos fiscales para empresas e inversiones es que fomentan el crecimiento económico. La investigación por lo general demuestra que este tipo de gastos fiscales es costoso y, en el mejor de los casos, tienen eficacia limitada.

3.3 LA CARRERA HACIA EL ABISMO

Los incentivos fiscales son gastos fiscales que se otorgan para alentar las inversiones (consulte el Recuadro 4). En países en desarrollo, por lo general se orientan a la inversión extranjera directa (FDI). Los incentivos para la inversión se basan en una creencia de que el valor de la inversión objeto de un incentivo tiene un valor social mayor que la pérdida de ingresos atribuible al incentivo. Desafortunadamente, el valor social de un incentivo puede ser difícil de calcular. En primer lugar, es difícil evaluar si la inversión hubiera ocurrido en ausencia de un incentivo. Segundo, los incentivos fiscales que un país ofrece pueden ocasionar presiones en los países vecinos para que promulguen beneficios similares. El ciclo de brindar incentivos cada vez más grandes para competir crea

una «carrera hacia el abismo» que reduce la recaudación de ingresos públicos y limita la capacidad de los países de invertir en educación y en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo equitativo. Los incentivos destinados a aumentar la FID también pueden desplazar la inversión doméstica, y la investigación sugiere que los efectos de derrame beneficiosos prometidos son demasiado limitados para afectar positivamente el crecimiento económico.²⁵ Por último, complican el código fiscal, muchas veces carecen de transparencia y, frecuentemente, del nivel de supervisión y revisión que se concede a los gastos tradicionales «contemplados en el presupuesto».

CUADRO 4. ¿GASTOS FISCALES O INCENTIVOS FISCALES?

Todos los incentivos fiscales son gastos fiscales, pero no todos los gastos fiscales son incentivos fiscales. Un incentivo fiscal está diseñado para alentar un tipo particular de conducta, por lo general, relacionada con las inversiones. Las exenciones de IVA para alimentos, electricidad y agua potable son ejemplos de gastos fiscales que no son incentivos. El objetivo de la exención del IVA es reducir el costo de las necesidades básicas, no cambiar patrones de consumo o inversiones. Una tasa impositiva inferior para los ingresos obtenidos en una región más amplia, como la tasa impositiva reducida de México en Baja California es un ejemplo de un incentivo destinado a alentar a las empresas a invertir en México, en lugar de en los Estados Unidos.

Aunque los incentivos fiscales se usan ampliamente en todos los niveles de desarrollo de un país, las evidencias sugieren que puede ser una estrategia costosa e ineficaz para alentar las inversiones. Otros factores, como la estabilidad económica y política, y la disponibilidad de mano de obra calificada, por lo general, ocupan una posición alta en las encuestas de inversores y pueden sufrir cuando se pierden ingresos fiscales por paquetes de incentivo (consulte el Recuadro 5). Aunque hay evidencias de que algunos incentivos fiscales están asociados con niveles más altos de FDI, no hay evidencias claras de que los incentivos aumenten la inversión privada general o el crecimiento económico.²⁶ De hecho, cuando los incentivos fiscales aumentan las inversiones extranjeras, es probable que se desplacen las inversiones domésticas.²⁷ La investigación también sugiere que las tasas impositivas altas pueden ser más perjudiciales para el clima de inversiones de un país que la ausencia de incentivos.²⁸ Sin

²⁵ Alexander Klemm y Stefan Van Parys, «Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives» (Fondo Monetario Internacional, Departamento de Asuntos Fiscales, julio de 2009): 19-20.

²⁶ Ibid., 4. Este hallazgo proviene de un estudio de datos de 47 países de África, América Latina y el Caribe realizados durante 20 años.

²⁷ Fondo Monetario Internacional, «Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment», 14.

²⁸ Sebastian James, «Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications», (Servicios de Asesoramiento sobre Clima de Inversiones del Grupo Banco Mundial, septiembre de 2013): 1.

embargo, el uso de incentivos puede generar, de manera perversa, tasas impositivas más altas a fin de compensar la pérdida de ingresos debido al uso de incentivos.

CUADRO 5. ¿QUÉ FACTORES DISTINTOS DE LOS IMPUESTOS INFLUYEN SOBRE LAS DECISIONES DE INVERSIÓN?

Los impuestos son solo uno de varios factores que influyen sobre las decisiones de inversión. Otros factores importantes incluyen: políticas fiscales y económicas estables; infraestructura física, financiera e institucional adecuada; regímenes de administración pública transparentes y responsables, incluida la administración tributaria; una mano de obra educada y calificada; el costo de las materias primas y la mano de obra; la disponibilidad de proveedores locales; y el acceso a los mercados de exportación.

Los incentivos fiscales que reducen la recaudación de ingresos pueden aumentar la inestabilidad fiscal y obstaculizar la capacidad de los gobiernos de invertir en educación e infraestructura, que pueden tener un impacto mucho mayor en las decisiones de inversión que la presencia o la ausencia de un incentivo fiscal. Los hallazgos de investigaciones sugieren lo siguiente:

- las tasas impositivas más altas tienen un impacto negativo en la inversión extranjera directa, pero el impacto es menor en los países en desarrollo que en los países de la OCDE y no se compensa eficazmente con la infraestructura deficiente, la inestabilidad económica, la gobernanza deficiente o la falta de mercados.
- ampliar las exoneraciones fiscales temporarias también aumenta la FDI, pero a niveles muy inferiores a los de los países de la OCDE; y
- el porcentaje de inversores que hubieran invertido incluso sin un incentivo fue de más del 70 por ciento en 10 de 14 encuestas examinadas en una revisión de la investigación.

3.4 GASTOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

Casi todos los países usan gastos fiscales para cumplir objetivos de políticas. Sin embargo, la porción de los ingresos que se pierde a través de estas disposiciones varía significativamente de un país a otro (Tabla 4). En

Guatemala, por ejemplo, los gastos fiscales representaron el 79 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno central, mientras que en Argentina los gastos fiscales representaron el 11,1 por ciento del total de recaudaciones impositivas del gobierno central en 2012.²⁹

TABLA 4. GASTOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DE IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	10.0	9.9	10.9	11.2	11.1
Brasil	16.3	22.3	21.4	18.5	22.5
Chile	26.3	33.3	27.7	26.6	24.5
Colombia	23.2	24.7	26.5	-	-
Costa Rica	-	-	42.7	41.5	42.6
República Dominicana	43.0	47.8	43.3	39.9	38.3
Ecuador	-	32.6	30.4	36.3	33.1
El Salvador	-	-	25.1	-	-
Guatemala	73.8	77.7	76.4	71.5	79.3
Honduras	-	-	-	41.7	43.4
México	57.7	40.6	37.8	43.4	45.2
Panamá	-	-	-	-	17.4
Paraguay	18.5	15.7	15.9	-	-
Perú	12.5	14.1	14.0	11.9	11.9
Uruguay	29.6	29.6	32.4	32.4	33.3
Promedio simple	31.1	31.7	31.1	34.0	33.6

Fuente: Miguel Pecho Trigueros, «Tax Expenditures in Latin America 2008-2012» (Documento de trabajo de la Dirección de Estudios e Investigación Fiscal de CIAT 2-2014, marzo de 2014): Tabla 2. Descargado de http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/03/2015TIBP_CIAWp02-2014.pdf el 27 de diciembre de 2017.

El costo de los gastos fiscales se mantuvo bastante constante en la mayoría de los países de América Latina entre 2008 y 2012, pero aumentó en más de un tercio (38 por ciento) en Brasil y cayó en un 21.7 por ciento en México, ambas mediciones tomadas como un porcentaje de los ingresos del gobierno central durante el mismo período de tiempo.³⁰

Como región, América Latina tiene una sólida trayectoria de informes de gastos fiscales. El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la asociación de autoridades fiscales de la región, ha asumido un rol activo

²⁹ Miguel Pecho Trigueros, «Tax Expenditures in Latin America 2008-2012» (Documento de trabajo de la Dirección de Estudios e Investigación Fiscal de CIAT 2-2014, marzo de 2014): 6. En Guatemala, el costo de los gastos fiscales fue del 79,3 por ciento de la recaudación de ingresos tributarios del gobierno central en 2012, aunque una porción se debe al método usado por Guatemala para calcular el costo de los gastos fiscales. Consulte J. Gómez-Sabañi y D. Moran, «Tax Policy in Latin America», 62.

³⁰ Miguel Pecho Trigueros, «Tax Expenditures», 8.

en la promoción de las mejores prácticas de informe y evaluación de gastos fiscales.³¹ La mayoría de los países de la región emiten informes de gastos fiscales que están a disposición del público, por lo general, en conexión con el presupuesto propuesto. Aunque estos informes brindan un fundamento sólido, las prácticas de muchos países carecen de información importante, como el costo real de los gastos fiscales individuales o la identidad de los beneficiarios de incentivos para la inversión. Varios países de América Central, además de Venezuela, no publican la información incluso básica (Tabla 5).

TABLA 5. PRÁCTICAS DE INFORME DE GASTOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

	Medida del gasto fiscal anual institucionalizada*	¿Los informes de gastos tributarios están adjuntos al borrador del presupuesto?	¿Los informes de gastos fiscales son públicos?
Argentina**	1999	Sí	Sí
Bolivia	2013	No	Sí
Brasil**	1989	Sí	Sí
Chile	2001	Sí	Sí
Colombia	2004	Sí	Sí
Costa Rica	2011	No	Sí
Ecuador	2010	Sí	Sí
El Salvador	2013	No	No
Guatemala	2002	Sí	Sí
Honduras***	-	-	-
México**	2002	Sí	Sí
Nicaragua***	-	-	-
Panamá ³	-	-	-
Paraguay	2015	Sí	Sí
Perú	2002	Sí	Sí
República Dominicana	2008	Sí	Sí
Uruguay	2008	No	Sí
Venezuela**	-	-	-

Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)
* Como se usa aquí, el término «institucionalizado» se refiere a un esfuerzo continuo de las autoridades del país
** A nivel del gobierno federal
*** Hay estimaciones de consultores u organizaciones internacionales

3.5 GASTOS FISCALES Y DESIGUALDAD

Los gastos fiscales contribuyen a aumentar el alto grado de desigualdad mediante la limitación de los recursos disponibles para gastos redistributivos y obligando a los gobiernos a recurrir a impuestos regresivos, como el IVA, para compensar los ingresos perdidos. Algunas preferencias, como las tasas de impuestos más bajas para los ingresos de capital que para los ingresos de salarios, aumentan directamente la desigualdad, dado que las clases adineradas reciben una porción mayor de los ingresos provenientes de inversiones que los hogares de ingresos

³¹ Consulte, por ejemplo, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *Handbook of Best Practices on Tax Expenditure Measurements: An Iberoamerican Experience* (Panamá, 2011).

medios y bajos. De manera similar, los incentivos fiscales destinados a aumentar las inversiones comerciales benefician en gran medida a los individuos de altos ingresos y a los inversores extranjeros, y por lo general, no producen el crecimiento prometido en los empleos y en la actividad económica.

Una evaluación integral del impacto de los gastos fiscales, de manera singular o como totalidad, en el sistema tributario de un país requiere un análisis distributivo complejo. Existe relativamente poca investigación de este tipo disponible para América Latina.³² En estudios recientes que examinan el impacto de los gastos fiscales en los ingresos personales en Ecuador y Chile, se descubrió que una abrumadora mayoría de los beneficios iban a los individuos de ingresos más altos.³³ Esto coincide con investigaciones del sistema tributario de los EE. UU., en las que se descubrió que los hogares de mayores ingresos reciben una porción desproporcionada de los beneficios de los gastos en impuestos a los ingresos personales. En un reciente estudio, se descubrió que un 27 por ciento de los beneficios de los gastos en impuestos a los ingresos personales en EE. UU. iban a los hogares de mayores ingresos, que representan el 1 por ciento.³⁴ Sin embargo, es importante destacar que los gastos fiscales también pueden usarse para reducir la desigualdad. Un estudio de Colombia, por ejemplo, descubrió que los gastos tributarios hicieron que el IVA del condado fuera menos regresivo al reducir la cantidad de impuestos pagados por los hogares de bajos ingresos medidos como una porción del ingreso en una cantidad mayor que los hogares más ricos.³⁵

Ante la ausencia de un análisis de incidencia, es decir, los datos que examinan quién se beneficia con un gasto fiscal por nivel de ingresos, las respuestas a algunas preguntas básicas pueden brindar un indicio de quién es probable que se beneficie con un gasto fiscal:

- ¿Se aplica un gasto fiscal a las necesidades básicas, como alimentos y agua, que constituyen una porción significativa de los presupuestos de los ciudadanos de ingresos más bajos?
- ¿Se aplican los gastos fiscales a un impuesto que pagan en forma desproporcionada los hogares de ingresos bajos y medios (como el IVA), o por hogares o empresas de ingresos más altos (como un impuesto sobre las rentas personales o corporativas)?

³² Bruno Martorano, «Taxation and inequality in Latin America».

³³ Bruno Martorano, «Taxation and inequality in Latin America».

³⁴ Yifan Zhang y Daniel Berger, «Who benefits from tax expenditures?» (Centro de Políticas Fiscales, Washington, D.C.: 28 de septiembre de 2016) descargado de <http://www.taxpolicycenter.org/taxvox/who-benefits-tax-expenditures> el 30 de septiembre de 2016.

³⁵ Esto sucede porque los hogares con bajos ingresos pagan una porción mayor de sus ingresos en IVA que los hogares adinerados.

- ¿Cuál es el fin de un gasto fiscal? Si está diseñado para beneficiar a los hogares de ingresos más bajos, ¿existe una relación lógica entre la estructura de la preferencia fiscal y los objetivos para los que está diseñada?
- ¿Es el costo de brindar un beneficio a través de un código fiscal menor que la asistencia comparable suministrada a través de gastos contemplados en el presupuesto?

CUADRO 6. LOS GASTOS FISCALES PUEDEN SER UNA HERRAMIENTA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

Los debates sobre políticas de gastos fiscales por lo general se centran en sus atributos negativos, como el costo, la complejidad y la eficacia cuestionable. En algunos casos, los gastos fiscales pueden ser una herramienta rentable y eficiente para dirigir los beneficios a hogares de ingresos bajos a medios. Los gastos fiscales pueden ser una herramienta adecuada para reducir el impacto del IVA mediante la exención de alimentos, medicamentos y otras necesidades que dan cuenta de la gran porción de compras de los hogares de ingresos bajos y medios. También pueden usarse para otorgar asignaciones infantiles u otros pagos de transferencia que tienen amplios criterios de elegibilidad y no requieren monitoreo complejo. Los factores estructurales que afectan la igualdad de un gasto fiscal incluyen los siguientes:

- si está estructurado como un crédito impositivo que brinda beneficios monetarios independientemente del nivel de ingreso de los contribuyentes, o como una deducción o exención, que brinda más beneficios a las clases adineradas, cuya tasa tributaria generalmente es mayor, mediante la reducción del monto del ingreso que está sujeto a impuestos;
- está disponible para todos los hogares, incluidos los del sector informal, o solo a quienes participan en la economía formal; o
- se aplica a un tipo de ingreso que reciben casi exclusivamente las clases adineradas, como las ganancias de capital, o a un tipo de consumo que representa una porción grande de los presupuestos de familias pobres.

Por ejemplo, las leyes del impuesto sobre la renta de muchos países estipulan una deducción por los intereses pagados en una hipoteca utilizada para comprar una casa. La estructuración de este beneficio como una

deducción brinda más beneficios a los hogares de altos ingresos, que pagan impuestos a una tasa marginal más alta. La reestructuración de la preferencia como crédito fiscal equivalente a un porcentaje del interés pagado ofrecería el mismo beneficio en dólares para hogares de altos y bajos ingresos. Tomemos una familia objeto de una tasa del 10 por ciento del impuesto sobre la renta que paga \$1,000 en intereses de una hipoteca. Esta familia recibe un beneficio de \$100 por la deducción de intereses de la hipoteca, mientras que una familia de ingresos más bajos objeto de una tasa del 5 por ciento recibiría un beneficio de \$50. Un crédito fiscal equivalente al 7,5 por ciento del interés de la hipoteca pagado brindaría el mismo beneficio de \$75 a ambas familias.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los gastos fiscales deberían verse como parte de una estructura de política fiscal más amplia. Un buen sistema de ingresos está basado en impuestos que son simples, justos y eficientes. Los gastos fiscales presentan el riesgo de comprometer estos principios en una medida que complica el sistema tributario, crean desigualdades, son menos eficaces que los gastos programados y dejan de lado ingresos que podrían gastarse en forma más productiva o que deben reemplazarse de otras maneras más nocivas. Las reformas pueden mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos fiscales garantizando que los encargados de elaborar políticas y el público tengan acceso a la información necesaria para evaluar su costo, impacto y eficacia. Los análisis de distribución que examinan quién se beneficia por nivel de ingresos pueden aportar información necesaria para determinar si un gasto fiscal hace que un sistema tributario sea más o menos equitativo.

Los gastos fiscales deben informarse públicamente y revisarse en forma regular. Aunque los gastos «contemplados por el presupuesto» son generalmente revisados anualmente, el costo y el impacto de los gastos mediante el código fiscal, por lo general, no están a la vista del público. Los encargados de elaborar leyes deberían revisar periódicamente la pérdida de ingresos atribuibles a los gastos fiscales, idealmente, como parte del proceso presupuestario anual. Considerar el costo de los gastos fiscales como parte del proceso presupuestario les ofrece a los encargados de elaborar leyes una imagen más completa de cómo se asignan los recursos públicos y facilita un diálogo más informado sobre las políticas y las prioridades públicas. La revisión anual también les permite a los encargados de elaborar leyes considerar el impacto a largo plazo de las elecciones que hacen, dado que los ingresos que se dejan de lado en los tiempos buenos pueden contribuir con las inquietudes fiscales cuando la economía es desfavorable. Una revisión independiente, o la ausencia total de vigilancia, les brinda a los gastos

fiscales privilegios en relación con otras prioridades públicas y hace que les resulte difícil a los formuladores de políticas y al público comprender su verdadero e impacto en el presupuesto.

La mayoría de los países de América Latina publican un informe de gastos fiscales que está disponible para el público. Sin embargo, no todos los países publican un informe integral. Entre los elementos de un informe integral, se incluyen los siguientes:

- Una lista de gastos fiscales, con una clara descripción (es decir, el tipo de preferencia suministrada), las fechas de entrada en vigor y de caducidad, y la ley o decreto que brinda la base legal para cada gasto.
- El objetivo de política estipulado de cada gasto fiscal.
- El costo estimado en ingresos no obtenidos por los años próximos y futuros, y el costo real para años anteriores.
- Un debate de la metodología utilizada para estimar el costo de los gastos fiscales.
- Material complementario, como un análisis del impacto en la distribución por tipo de contribuyente (p. ej. para gastos fiscales relacionados con el impuesto a los ingresos corporativos, por tamaño y sector).

Los gastos fiscales deberían tener una base estatutaria en la legislación impositiva. Los gastos fiscales, en especial, los incentivos para la inversión, deberían prescribirse por ley, no negociarse caso por caso. Los incentivos fiscales que se brindan a través de contratos, decretos y regulaciones, por lo general, carecen de vigilancia y transparencia adecuadas, y pueden ser susceptibles a abusos. Un marco legal sólido facilita el análisis de costos y beneficios, y limita las oportunidades de corrupción que pueden ocurrir cuando un incentivo está adaptado a una empresa o proyecto específico. También garantiza que el organismo legislativo tenga una oportunidad de revisar y brinda una estructura para recibir comentarios públicos, vigilancia y, de ser necesario, revocaciones o modificaciones.

Los gastos fiscales deberían otorgarse de conformidad con un marco integral de políticas y deberían tener objetivos claros, criterios de elegibilidad bien definidos y resultados objetivos y medibles. Los gastos fiscales deberían considerarse dentro un marco de políticas que tenga en cuenta qué estrategias se adaptan mejor para el logro de los objetivos de políticas identificados. Los incentivos para las inversiones, por ejemplo, deberían evaluarse como parte de un desarrollo económico y un marco de políticas macroeconómicas más amplios. El propósito de un gasto fiscal debería identificarse claramente y cada gasto fiscal debería tener resultados medibles, criterios de elegibilidad claramente definidos y un requisito de que los receptores informen los datos necesarios para evaluar si una disposición es eficaz para el logro de sus objetivos estipulados. El progreso hacia el logro de los

objetivos identificados debería comunicarse a los encargados de elaborar leyes y al público en forma regular como parte de un informe anual de gastos fiscales y un proceso de revisión.

La autoridad para la vigilancia de los gastos fiscales debería centralizarse en el Ministerio de Finanzas y el servicio de rentas debería administrarlos. A fin de facilitar la comparación de los gastos fiscales y los gastos contemplados en el presupuesto, una única agencia, por lo general el Ministerio de Finanzas, debería tener la autoridad principal para la administración y el seguimiento del costo de los gastos fiscales. Los ministerios que tienen autoridad programática, como el Ministerio de Minería para incentivos para proyectos extractivos, deberían coordinar sus actividades con el ministerio encargado de la responsabilidad fiscal general. Los ministerios programáticos carecen de la perspectiva de «gran imagen» necesaria para equilibrar el impacto de los ingresos perdidos respecto de las demandas programáticas que compiten. La autoridad de implementación y exigibilidad de los gastos fiscales debería conferirse al servicio de rentas, que tiene la pericia necesaria para administrar la legislación impositiva.

Brindar mecanismos para la participación pública y la transparencia. La participación ciudadana mejora el cumplimiento y fortalece el contrato social entre los gobiernos y los gobernados. El público debería tener acceso a la información necesaria para evaluar el impacto de los gastos fiscales, incluida información sobre quién se beneficia, el costo del beneficio recibido y el progreso hacia el logro de los resultados definidos y los criterios de elegibilidad. El análisis de los incentivos fiscales contiene muchos datos. Con frecuencia, la información que se necesita para un análisis y una evaluación de costos y beneficios no se informa como parte de una declaración estándar de impuestos. En algunos países, pueden necesitarse personal adicional o una autoridad legal a fin de asegurar que los datos se reúnan y los gastos fiscales se monitoreen adecuadamente.

Los gastos fiscales deberían tener fechas de caducidad y evaluarse en forma periódica para determinar su rentabilidad y la medida en que cumplen con los objetivos estipulados. Una vez que se establecen, los gastos fiscales generalmente siguen siendo eficaces, excepto que estén sujetos a una fecha de caducidad. Las fechas de caducidad les exigen a los legisladores considerar periódicamente si un gasto fiscal ha logrado sus objetivos y el impacto de los ingresos perdidos en forma periódica. Los criterios de revisión, así como los hallazgos, deberían informarse públicamente. Las medidas que son rentables y eficaces pueden renovarse, mientras que las que son ineficaces pueden dejarse caducar o modificarse.

Los gobiernos deberían trabajar en forma conjunta a fin de evitar la competencia fiscal nociva. En muchos casos, los incentivos fiscales se crean para responder a lo que los países vecinos y competidores ofrecen o se percibe que ofrecen. Por lo tanto, la cuestión de los incentivos fiscales no puede abordarse en forma aislada. Los gobiernos deberían trabajar en forma conjunta para evitar una carrera hacia el abismo que podría ocurrir cuando los países

crean incentivos competitivos para atraer las inversiones extranjeras. Los esfuerzos para mejorar la cooperación regional deberían abordar un amplio rango de disposiciones impositivas y no impositivas diseñadas para atraer inversiones extranjeras, como subsidios en efectivo y garantías de préstamos.

Los gastos fiscales deberían considerarse dentro de un marco más amplio basado en los derechos. Los gastos fiscales deberían evaluarse dentro del contexto del sistema impositivo y fiscal en su totalidad y el grado en el cual limitan la capacidad de los gobiernos de promover el respeto de los derechos humanos. Los análisis integrales pueden evaluar si los gastos fiscales contribuyen a una mayor igualdad mediante el otorgamiento de beneficios a residentes de ingresos bajos y medios o amplían la desigualdad mediante la reducción de los recursos disponibles para satisfacer la obligación de derechos económicos y sociales. Los gastos fiscales deberían también examinarse para determinar si brindan beneficios desproporcionados a las clases adineradas, a los dueños de propiedades o a una región específica que puedan infringir los principios de no discriminación.