

Los Gastos Fiscales o Incentivos Tributarios

Rafael Uribe Uribe

Economista, profesor titular en la Facultad
de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia

RESUMEN

Los incentivos tributarios han sido tenidos como un instrumento de la política fiscal para incidir en el crecimiento económico de un país. En Colombia se ha recurrido a ellos y se calcula que el efecto de su implementación asciende a más de cinco billones de pesos, que se han dejado de recaudar por la concesión de tales incentivos. Un análisis concienzudo de los incentivos tributarios, partiendo de su origen, las técnicas aplicadas, sus ventajas, sus defectos y los requisitos técnicos, es lo que hace el autor para mostrarle a quienes manejan el tema o se aproximan a él, todo lo que hay que tener en cuenta frente este instrumento tan socorrido en su utilización y, generalmente, tan poco efectivo en sus resultados.

Las políticas fiscales del Estado merecen un análisis crítico y, para ello, se hace necesario recoger los elementos que le han de servir de fundamentación; este trabajo eso es lo que hace, brindar bases sólidas para una elaboración objetiva de la crítica a los incentivos tributarios.

PALABRAS CLAVE: Gastos fiscales, incentivos tributarios, política fiscal, hacienda pública.

Los Gastos Fiscales o Incentivos Tributarios

Uno de los instrumentos con que cuenta la política fiscal para incidir en el crecimiento económico de un país son los incentivos tributarios. En toda la segunda mitad del siglo XX fue muy generalizado en los países el uso de este instrumento para fomentar la inversión, el ahorro, las exportaciones, el empleo, los polos de desarrollo, la investigación y la entrada de inversiones extranjeras, amén de la búsqueda de objetivos sociales y ecológicos. Las reformas tributarias contenían numerosas exenciones, deducciones, descuentos y exclusiones, pues en ese entonces, se creía mucho en la potencia incentivadora de estos tratamientos favorables en materia de impuestos.

Sin embargo, hoy día se tiene en torno a los beneficios fiscales una apreciación pesimista sobre sus bondades. Los análisis de los economistas abundan en críticas, destacando muchos defectos, limitaciones y problemas generados por el uso no racional de ellos. Por los días que corren, la tendencia mundial es la de podar los sistemas tributarios de tales beneficios tributarios.

Colombia no escapa a estas tendencias. En efecto, en el año 2000 los incentivos tributarios salieron a flote como uno de los problemas graves de las finanzas públicas, al lado del enorme déficit fiscal, la abultada deuda pública y su considerable servicio. Más de cinco billones es el estimativo de los ingresos dejados de recaudar por la concesión de incentivos, en un momento en que la hacienda pública pasa por una de sus peores crisis. Los objetivos y justificación de muchos de los incentivos están cuestionados, al punto que el Ministerio de Hacienda se apresta a eliminar y recortar algunos de ellos.

El objetivo de este artículo es describir la naturaleza de los favores tributarios, llamados con más precisión en la teoría de la hacienda pública como gastos fiscales, pues son gastos gubernamentales realizados a través del sistema fiscal. En especial, se pretende mostrar sus tristes resultados, sus numerosas desventajas y, finalmente, llamar la atención sobre su mejor diseño y la necesidad imperiosa de que sobre ellos se elabore un presupuesto como ya se hace en otros países.

1. Gastos fiscales

La política fiscal puede favorecer el crecimiento económico tanto por medio del gasto público como de los impuestos. Estos inciden en el crecimiento de varias maneras, una de ellas se suele conocer con los nombres de: beneficios tributarios, incentivos fiscales, ayudas fiscales, medidas de imposición especiales, privilegios tributarios. En la teoría moderna de análisis de los sistemas fiscales, los incentivos fiscales reciben el nombre de **GASTOS FISCALES O GASTOS TRIBUTARIOS**. Según el profesor Stanley S. Surrey, es más preciso que se hable de gastos fiscales que de incentivos tributarios¹.

La acuñación del concepto de gastos fiscales -llamados a menudo incentivos tributarios (tax incentives)- nos indica que hay dos clases de gasto público: i) los gastos ordinarios o directos, ii) los gastos fiscales o indirectos. Por tanto, para alcanzar iguales objetivos el Gobierno puede emplear a los gastos directos o a los gastos fiscales, ya la técnica del costo-beneficio le dirá al diseñador de la política fiscal cual de los dos tipos de gastos es más conveniente para lograr el objetivo deseado. Los gastos fiscales y los ordinarios son sustitutivos, aunque pueden llegar a ser complementarios. En la lucha por mejorar el medio ambiente, por ejemplo, los dos tipos de gastos pueden ser complementarios.

Un gobierno puede hacer gasto directo en un programa de viviendas baratas (vis) o puede renunciar a la recaudación de impuestos que se ocasiona con la deducción de intereses por créditos hipotecarios para compra de vivienda. En ambos casos, la política es incrementar la oferta de viviendas baratas. Un gobierno puede prestar asistencia financiera a una actividad o grupo, por medio de un subsidio gubernamental directo o un crédito a un tipo de interés blando, ya a través del sistema de imposición sobre la renta con una reducción del impuesto aplicable. Un gobierno puede dar descuentos o entregar subsidios directos a las personas a cargo de un contribuyente. El incremento de las exportaciones puede llevarse a cabo utilizando los incentivos tributarios o, también, mediante la devaluación y los créditos públicos blandos. La lista de ejemplos de cómo alcanzar objetivos iguales usando gastos ordinarios o gastos

1. Véase Stanley Surrey y Emil Sunley, " Los incentivos fiscales como instrumentos para el logro de los objetivos fijados por los gobiernos". Documento fotocopiado.

fiscales es bastante larga. Los incentivos fiscales y los gastos directos constituyen modos alternativos de alcanzar las metas gubernamentales.

Los gastos directos u ordinarios ya los conocemos, son los de consumo y de inversión hechos por el Gobierno. Aquí el Estado emplea el factor trabajo o lleva a cabo inversiones (escuelas, colegios, universidades, hospitales, placas polideportivas, puentes, carreteras, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, plazas de mercado, etc.). Los gastos directos se financian con los impuestos que recauda la hacienda. La ley de apropiaciones (presupuesto de gastos ordinarios) contiene este tipo de gastos.

Los gastos fiscales, de manera general, se suelen definir así: **i)** Como las erogaciones específicas a la incidencia tributaria normal (Informe Final de la Comisión del Gasto Público en Colombia, 1986), **ii)** Como aquellos gastos de transferencia otorgados por el sistema fiscal o impositivo para conseguir objetivos sociales y económicos (definición de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo –OCDE–), **iii)** Como desviaciones de la estructura impositiva normal destinadas a favorecer una industria, actividad o categoría de personas determinadas, permitiendo a un individuo o a una sociedad que lleva a cabo una actividad mercantil específica pagar menos impuestos de lo que le correspondería (Stanley S. Surrey y Emil M. Sunley), **iv)** Pérdidas de ingresos atribuibles a disposiciones fiscales federales que permiten una exclusión, exención o deducción especial aplicable a la renta bruta, o que conceden un crédito especial, un índice de imposición preferente, o una demora en la obligación de pagar impuestos (definición dada en la legislación de Estados Unidos para el caso del impuesto a la renta).

Los gastos fiscales se financian con los impuestos que deliberadamente la hacienda renuncia a recaudar. En Colombia no hay presupuesto de gastos tributarios. En algunos países (Estados Unidos, Alemania, España y Japón) se elabora este tipo de presupuesto.

El incentivo tributario es un gasto fiscal, porque el gasto fiscal es un pago implícito del Gobierno efectuado por una disminución en la obligación específica de pagar impuestos. Los gastos fiscales son impuestos que legalmente le pertenecen al Gobierno, pero que este renuncia a recaudar, dejando esos recursos en manos del sector privado, para que aquí se les de un uso. Son gastos gubernamentales realizados a través del sistema tributario. Se habla de gastos indirectos porque el que realmente gasta es el sector privado, mas este

gasta unos recursos que son del Gobierno. La OCDE da la siguiente interpretación a estos gastos: “ Los gastos fiscales son gastos no realizados efectiva o realmente, pero, al ser minoraciones de los ingresos, se pueden considerar como equivalentes a los gastos que efectivamente podrían haberse realizado “ y para Stanley Surrey , el creador del término:”El concepto de Gasto Fiscal considera en esencia a esas provisiones especiales compuestas de dos elementos, el pago impositivo imputado que se podría haber hecho en ausencia de la provisión especial (permaneciendo todo lo demás igual) y el gasto simultáneo de ese pago como una ayuda directa al beneficiario de la provisión especial”.

2. Técnicas aplicadas a los gastos fiscales

La instrumentación de gastos fiscales suele hacerse, principalmente, bajo la forma de exclusiones, exenciones, desgravaciones (deducciones) y descuentos.

En la exclusión hay una no sujeción al tributo; en la desgravación hay una reducción de la base gravable; en los descuentos se opera una reducción del tipo o alícuota. Se pueden diseñar como aplazamientos en la obligación de pagar impuestos, lo que se convierte en un préstamo sin interés; como índices o tipos de imposición especial, usados en Colombia para San Andrés y Providencia, o zonas de frontera como Cúcuta, Amazonas e Ipiales en el gobierno de Belisario Betancur; como “vacaciones de impuestos” o no imposición a los beneficios reinvertidos, o no imposición a los beneficios de las empresas nuevas por un período inicial.

Todo impuesto tiene definido por la Ley unos elementos: i) Hecho generador, ii) Base gravable, iii)Tipos y iv)La unidad contribuyente o responsable. Sobre esta estructura normativa de los impuestos se establecen las diferentes formas de gastos fiscales.

A continuación, cuadro 1, se dan ejemplos de gastos fiscales en Colombia. Algunos de los que se muestran en el cuadro ya no existen, pero en su lugar la Ley ha creado otros como, por ejemplo, los que se conceden para impulsar la creación de zonas francas turísticas o los creados para los propietarios de edificaciones que han sufrido daño por las acciones del narcoterrorismo, los que corresponden a la Ley Páez, Ley Quimbaya y Ley Armero.

Cuadro 1

Gastos fiscales en Colombia

- exención de impuesto a la renta para la Flota Mercante Grancolombiana (Ley 10 de 1946)
- exención de IPR para los gastos de representación de empleados públicos (decto. 2053 de 1974)
- exención de IPR para empresas instaladas en zona franca (Ley 109 de 1985)
- exención de IPR para empresas dedicadas a edición de libros y revistas (Ley 32 de 1983)
- exención de IPR para empresas que exploten industrias y hoteles en San Andrés (Ley 2 de 1981)
- exención de IPR a pago de premios literarios, científicos, artísticos y deportivos (Ley 9 de 1983)
- deducción de intereses y corrección monetaria en préstamos de vivienda (decto. 2053 de 1974)
- Fondos Mutuos de Inversión no son contribuyentes de IPR (decto. 2968 de 1960)
- Entidades sin ánimo de lucro no son contribuyentes de IPR (decto. 2053 de 1974)
- descuento del 45% en donaciones a partidos políticos (Ley 58 de 1986)
- descuento hasta del 100% para empresas de transporte aéreo y de fumigación (Ley 2 de 1981)
- descuento del 20% en valor de inversión en reforestación (decto. 2053 de 1974)
- descuento personal y por personas a cargo (dec. 2053/74)
- descuento por gastos de salud, educación y arrendamiento (Ley 20 de 1979)
- exclusión del IDEMA de la renta presuntiva (Ley 9/83)
- exclusión en renta presuntiva del 60% del valor del ganado de cría y leche (Ley 9 de 1983)
- deducción de las inversiones en coco, caucho, cacao, árboles frutales (Ley 9 de 1983)
- descuento por dividendos recibidos en sociedades anónimas (Ley 97 de 1983)
- descuento por donaciones a Resurgir en desastre Nevado del Ruiz (decto. 3830 de 1985)
- exención de utilidades empresas instaladas en zonas del Nevado del Ruiz (decto. 3830 de 1985)
- exclusión de renta presuntiva de bienes inmuebles afectados por Nev. Ruiz (decto. 3830/85)
- deducción en el IPR por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente (Ley 6 de 1992)
- deducción del 125% en el IPR a las donaciones para la Corporación General Gustavo Matamoros
- exclusión de IVA a los productos del reino animal y vegetal que no tengan proceso manufacturero (Ley 488 de 1998)

Los gastos fiscales se conceden en relación con varios impuestos. Hay gastos fiscales en los impuestos nacionales de ganancias ocasionales, aduanas, IVA y renta. También existen para los impuestos municipales de predial, industria y comercio. Los más importantes son los que se conceden en relación al impuesto a la renta y al de industria y comercio. El sistema fiscal departamental colombiano, por basarse en gravámenes al consumo de vicios no abusa de los gastos tributarios.

3. Objetivos de los gastos fiscales

Los objetivos de los gastos fiscales son muy variados, en general persiguen objetivos económicos, sociales y ecológicos. Algunos se diseñan para fomentar la inversión en ciertas actividades, industrias, sectores económicos, zonas geográficas del país ; otros tienen por finalidad el incremento en el empleo a través de zonas francas o por el intermedio de descuentos en el impuesto de industria y comercio; el fomento del ahorro, a través de los estímulos para que se retengan beneficios, es la finalidad de algunos; otros guardan relación con el socorro para situaciones difíciles: ancianos, incapacitados, pérdidas por terremotos o bombas, desastres naturales (Armero, Cauca, Armenia); la promoción de la cultura y el deporte es la finalidad de ciertos incentivos tributarios; el fomento a las exportaciones, la generación de divisas, la democratización accionaria, la adquisición de vivienda, la promoción de polos de desarrollo, la promoción de las famiempresas y microempresa, la economía solidaria, las industrias estratégicas, la inversión extranjera, etc., son otros objetivos de los gastos fiscales.

Algunos reducen el costo de la inversión a través de exenciones arancelarias a la importación de maquinaria y equipos; la deducción del pago de IVA en la adquisición de activos fijos, etc. Los incentivos ecológicos tienen por objetivo estimular la inversión ambiental, la protección de ecosistemas y la producción limpia.

Entre la Segunda Guerra Mundial y 1980, la tendencia mundial fue a conceder muchos gastos fiscales por parte de los gobiernos, los cuales se fundamentaban en dos hechos: i) la creencia de que los gastos fiscales eran una forma eficaz de promover la inversión, el ahorro, el empleo, en general, el

crecimiento económico, ii) como una oposición al crecimiento enorme que venían mostrando los gastos directos (GP/PIB) que se suponen interfieren en las decisiones del mercado, a contrario de los gastos fiscales que se supone promueven la iniciativa privada y el mercado. Se ha dicho que la ventaja de los gastos fiscales es que el Estado “ deja hacer”.

En Colombia, por ejemplo, la Reforma Tributaria de 1960, utilizó en forma generalizada los incentivos tributarios para incrementar la inversión privada en industrias básicas. La Ley 81 de 1960, influida por el pensamiento cepalino de promover el desarrollo industrial vía sustitución de importaciones, estableció que las sociedades anónimas existentes y las que se crearán, hasta el año 1965, que tuvieran por finalidad la explotación de industrias básicas para el desarrollo económico del país y que utilizarán un 60% o más de materias primas nacionales, gozarían de una exención del 100% en el impuesto a la renta. Una exención análoga se dio a las sociedades anónimas que tuviesen por objeto el desarrollo de actividades complementarias a la producción de hierro. Se estableció una exención del impuesto a la renta para las sociedades de transporte aéreo, cuando el monto de dichos impuestos fuese destinado a la renovación, adición o mantenimiento de los propios equipos de vuelo. También, se dio exención de impuestos a la renta para las utilidades generadas en las exportaciones menores.

De 1980 para acá, la tendencia mundial es de recorte o poda de los gastos fiscales, pues estos pesentan muchos problemas y su eficacia no es tan clara como se creyó en un comienzo. Hoy día economistas y hacendistas recomiendan la poda de muchos gastos fiscales, en especial, los que se relacionan con el impuesto personal a la renta (IPR) y el impuesto al valor agregado (IVA) . Esta poda no es fácil, pues hay poderosos grupos de presión que no están dispuestos a perder privilegios tributarios. Para la Comisión de Gasto Público (Colombia, 1986), hay una serie de beneficios tributarios que claramente debían suprimirse. Con base en este pedido, la Ley 75 de 1986 eliminó varios descuentos tributarios. Ya antes, la Reforma Tributaria de 1974 había eliminado la mayor parte de las rentas exentas que previó la Reforma Tributaria de 1960. Para el año fiscal de 2000, el Ministerio de Hacienda estimaba la pérdida de recaudos nacionales en 5.2 billones por causa de los privilegios tributarios, situación que obligó al Gobierno Nacional a impulsar una reforma tributaria donde se eliminan y recortan exenciones. Los gastos fiscales, después de todo, son ahorro de impuestos o “gastos por la puerta de atrás”.

4. La efectividad de los gastos fiscales

Según Frank (1980), el estudio de la eficacia de los gastos fiscales debe comportar cuatro etapas, a saber:

1. Identificar en relación a un sistema de referencia las medidas derogatorias (gastos fiscales concedidos) y hacer un censo tan exhaustivo como sea posible de las mismas.
2. Cifrar, para las medidas estudiadas, su coste y evolución en el tiempo. El coste de los gastos fiscales se hace a través de la cuantificación del sacrificio recaudatorio que representaría cada beneficio tributario para la hacienda pública.
3. Determinar los beneficiarios y los beneficios de las medidas por sectores de actividad y por categorías de renta.
4. Confrontar, según los objetivos de las diversas medidas, el coste de los beneficios tributarios y los resultados obtenidos.

Los estudios sobre la eficacia de los gastos fiscales pueden ser, además, cualitativos y cuantitativos. Los cualitativos describen la dirección de los efectos económicos provocados por un incentivo tributario, en cambio, los cuantitativos miden el efecto inicial y los efectos provocados.

La conclusión que sacan los analistas de los gastos fiscales es que hay muy pocos estudios sobre la eficacia de estos gastos, además, los estudios son fundamentalmente cualitativos. Los pocos estudios obedecen a tres motivos: i) falta de datos, ii) dificultades para aislar los efectos de los incentivos fiscales en relación con los efectos provocados por otras medidas, iii) los incentivos fiscales se consideran aceptables y por ello no son objeto de estudio.

Muchos estudios de evaluación de incentivos tributarios realizados en varios países, arrojan resultados muy negativos sobre su efectividad. A continuación se presentan las conclusiones de algunos estudios sobre la ineficiencia relativa de los gastos fiscales.

- Según Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas, los incentivos tributarios que se dirigen a promover la inversión extranjera son ineficientes por dos razones: "En primer lugar, en la mayoría de los casos el incentivo ni siquiera beneficia al inversionista, sino a la tesorería nacional de su país de origen. En efecto, la mayor parte de las empresas transnacionales e inversionistas individuales reciben, en su país sede, créditos tributarios por los impuestos pagados en el exterior hasta por el equivalente de su tarifa del impuesto a la renta. Los "incentivos" otorgados por el país (subdesarrollado) y que benefician a inversionistas extranjeros resultan así, en su mayor parte, en transferencias netas del gobierno colombiano a gobiernos de países industrializados y no tienen efecto ninguno sobre las decisiones de inversión en el país". En segundo lugar, hay otros factores, diferentes a los beneficios tributarios, que juegan un papel más definitivo sobre las decisiones de localización de las actividades de empresas transnacionales. Entre estos factores están: Tamaño del mercado doméstico, disponibilidad local de materias primas, el costo de la calidad de la mano de obra, la existencia de una base mínima de infraestructura industrial y de servicios, la estabilidad y racionalidad de la política económica y los riesgos políticos. En las inversiones directas lo fiscal es solo un elemento más en la decisión final sobre la localización geográfica"².
- Los incentivos tributarios a la inversión pueden conducir a que el capital sea más barato que la fuerza de trabajo, lo que lleva a que las nuevas inversiones se dirijan a los proyectos más necesitados de capital con escasa mano de obra. El incentivo a la inversión, que bien puede ser una exención, o la importación de equipos a una tasa arancelaria muy baja, o una desgravación del impuesto sobre los beneficios, distorsiona los precios de los factores de capital y trabajo, pues infravalora el costo del capital y sobrevalora el costo de la mano de obra. Esto en una situación de pleno empleo puede estar bien, no así en una economía con desempleo endémico. Se sugiere que para evitar el desempleo los incentivos a la inversión se deben condicionar al uso de equipo con utilización intensiva del factor trabajo, o facilitar incentivos fiscales que reduzcan el costo laboral del trabajo nocturno.

2. Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas: Diez años de reformas tributarias en Colombia, Bogotá, CID-Fedesarrollo, 1986, cap. X.

- Varios trabajos sobre incentivos fiscales a la inversión en países periféricos concluyen que, su papel en la promoción de nuevas industrias domésticas ha sido a menudo sobreestimado, ya que los incentivos nada más que son un factor y sólo un factor marginal en la valoración subjetiva de los inversores. Un estudio sobre la Argentina recoge los resultados de una encuesta, en la que los incentivos fiscales ocuparon el séptimo lugar sobre el total de nueve factores que podrían influir sobre las decisiones de invertir.
- Un estudio del “International Center For Local Credit”, en los Estados Unidos, sobre el papel de los incentivos fiscales en la elección de localización en una región, concluye que sobre un total de 16 factores que influirían en la localización de las industrias, los beneficios tributarios ocupaban un décimoquinto lugar, concediendo los inversores mayor valor al suministro de infraestructura. Otro estudio sobre Puerto Rico llega a la conclusión de que los estímulos y ayudas no fiscales, como subsidios o construcción de plantas por el Gobierno, pueden ser un incentivo mucho mayor a la localización que los beneficios tributarios.
- El español Enrique Fuentes Quintana afirma: “El impuesto de sociedades se ha utilizado, en efecto, profusamente en los últimos años para localizar en él la política de incentivos a la inversión privada, lo que ha disminuido sus recaudaciones, no ganando siempre los fines de eficiente desarrollo económico que se pretendían y deformando el impuesto sobre la renta, pues la concesión de incentivos fiscales ampliamente discriminatorios por empresas y sectores ha intensificado el papel de las sociedades como refugio fiscal frente al impuesto sobre la renta”³
- Para Perry y Cárdenas, los incentivos tributarios para promover la sociedad anónima y, en particular, su democratización, no resuelven el problema de fondo: el control de la sociedad por una minoría de accionistas. Pues resulta iluso pretender que un incentivo tributario pueda inducir a entregar el control de una sociedad, que reporta una serie de beneficios económicos y de poder varias veces superiores a los que

3. Enrique Fuentes, en: Revista Papeles de Economía Española, nº 27, p. 235

otorga el incentivo. En consecuencia, estos incentivos son inocuos en sus fines, y sólo constituyen una dádiva para los grandes accionistas.

- Malcom Gillis y Charles Mclure, comentando la Ley 81 de 1960 en Colombia, dicen: “Estos incentivos estaban generalmente mal concebidos, mal diseñados, mal administrados y tremendamente abusados. Por eso, ocasionaban grandes pérdidas en las rentas públicas, mientras arrojaban muy pocos beneficios tangibles. Además, afectaban gravemente la equidad del sistema tributario, por lo demás progresivo, por cuanto permitían a muchas familias de altos ingresos la evasión tributaria total (o por lo menos sustancial). Por estas razones la Comisión Musgrave propuso que el sistema complejo y costoso de incentivos establecido por medio de la Ley 81 de 1960 no debía prorrogarse al vencer su vigencia en 1969...”.
- Porter R., citado por Perry y Cárdenas, concluye que aún de haberse superado las limitaciones anteriores, los incentivos hubieran tenido muy poco efecto como consecuencia del hecho de que durante ese período (1960-1969) la inversión industrial estuvo limitada en ocasiones por la restricción de importación de bienes de capital y en otras por deficiencia de demanda agregada. Como el costo fiscal superó el monto de las inversiones realizadas, Porter concluyó que hubiese sido más efectivo que el Gobierno invirtiera directamente en las industrias que deseaba promover.
- La Comisión de Racionalización del Gasto Público y las Finanzas Públicas, afirma que, en Colombia, por ejemplo, la Ley 218 de 1995, o Ley Páez, concedió beneficios fiscales, que difícilmente se encuentran en otros países, como el poder descontar del impuesto sobre la renta el valor de la inversión que se realice en los municipios beneficiados por la ley, sin mencionar otros muchos beneficios dados por esta ley.
- Hay veces que el Gobierno no logra conseguir los objetivos deseados al entregar incentivos tributarios. La industria gráfica como la editorial, para citar un ejemplo, han gozado de tratamientos preferenciales en materia tributaria a lo largo de muchos años en Colombia. No pagan aranceles sobre los insumos importados, no pagan IVA sobre el bien

final y las empresas y sus socios no pagan impuesto a la renta sobre sus utilidades. Sin embargo, los libros colombianos son tan costosos como los importados, es decir, el trato preferencial no ha repercutido en menores precios para los consumidores.

- Según el senador Javier Ramírez, en cuatro años de vigencia de la Ley Páez sólo 2500 empresas, normalmente fachadas de otros negocios, habían reclamado beneficios tributarios por \$800 mil millones, generando únicamente 3000 empleos. Cada empleo mensual le costó al Estado la suma de cinco millones y medio, cifra desproporcionada si la comparamos con el salario mínimo mensual de 1999 que era de \$236.000.
- Colombia desarrolló desde muy temprano (1958) las zonas francas siendo, además, uno de los países del mundo con mayor número de zonas francas. Pero no han sido los polos de desarrollo que se esperaba, el empleo generado ha sido insignificante, el aporte al crecimiento del PIB y las exportaciones no ha sido el pronosticado, la inversión extranjera no ha cumplido con las expectativas planteadas. En cambio, se sabe que han servido como un canal de evasión al ser utilizadas para internalizar bienes al resto del país sin pagar impuestos.

A continuación, y siguiendo en lo básico un trabajo del profesor español Javier Braña⁵, se presentan las ventajas y defectos de los gastos tributarios.

5. Ventajas

1. En el proceso Legislativo, pueden ir acompañados de poca información para su evaluación y no suelen estar sujetos a revisión periódica, como sí sucede con los gastos presupuestarios ordinarios, ni se mantienen datos reales sobre sus efectos o sus costos. En estas circunstancias: "Las ideologías y mitologías fiscales florecen como la vegetación tropical, pero en tierras desérticas".

5. Javier Braña, "Las políticas de beneficios tributarios: cuestiones técnicas". Documento fotocopiado.

2. Los costes de los programas aparecen disfrazados con facilidad, gozando de gran discreción. Hay que recordar que, además, los costes de los incentivos tributarios casi nunca se cuantifican, amén de que no son fácilmente cuantificables.
3. Suponen una menor interferencia en las decisiones de los particulares en comparación con los gastos ordinarios o directos. Mientras los gastos fiscales se asocian con el mercado, los gastos directos se ligan al Estado, lo que remite a la polémica mercado versus Estado.
4. Proporcionan más ventajas a las empresas con beneficios.
5. Incitan al sector privado a participar en los programas sociales.
6. Los beneficios tributarios son más sencillos y suponen menores costes administrativos en comparación con los gastos directos.
7. Promueven la toma de decisiones privadas frente a la toma de decisiones centralizadas por el Gobierno.
8. Existe la ilusión de que el legislativo no votará los gastos directos y sí los gastos fiscales, en el supuesto de que ambas propuestas sean equivalentes.
9. Son más estables los incentivos fiscales que los gastos ordinarios, pues no están sujetos a revisión periódica.
10. Gozan de invisibilidad política en el sentido de ocultamiento y de falta de vigilancia pública.

Los grupos de presión se pegan de esta última “ventaja” para hacer un uso generalizado de ellos. Sobre ella, que no es más que una debilidad de los gastos fiscales, Perry y Cárdenas, dicen: “Beneficios que se otorgan de una vez por muchos años, que nadie sabe cuánto cuestan, ni quién los paga, si se abusa o no de ellos, ni que efecto tienen, son demasiado tentadores para no pedirlos. A su turno, esas mismas características hacen que los gobiernos y los legisladores estén dispuestos a otorgarlos con largueza o, al menos, con más facilidad que

los subsidios directos, que exigen un montaje administrativo inicial más complejo y resultan políticamente más visibles y cuantificables”⁶.

De las ventajas anteriores algunas son reales, otras son supuestas e ilusorias y algunas es difícil considerarlas una virtud o ventaja pues en realidad son una debilidad o defecto.

6. Defectos

1. Permiten ganancias inesperadas al pagar a los contribuyentes por hacer algo que, de todas formas, habrían hecho.

Un ejemplo son los incentivos tributarios para promover la inversión. Aquí lo que se encuentra es que las inversiones que generan utilidades se llevan a cabo, exista o no el incentivo tributario, además, si el inversionista encuentra que la inversión da pérdidas, la existencia del incentivo tributario no tiene efecto alguno, pues la inversión no se hace.

En Colombia, los municipios son muy dados a conceder exención en el impuesto de industria y comercio a las empresas que se instalen en su jurisdicción, lo que no aumenta macroeconómicamente la inversión, pues simplemente estas dejan de hacerse en un municipio A para llevarse a cabo en un municipio B, siendo entonces, juegos de suma cero: lo que gana B lo pierde A. Si no existen los incentivos de la exención tributaria, la inversión se lleva a cabo si es rentable.

El expresidente español Leopoldo Calvo Sotelo, citado por Javier Braña, al respecto declaraba ante unos empresarios que no creía que la inversión dependa de los estímulos fiscales: “Yo, cuando estaba en la empresa y tenía que decidir inversiones, lo hacía cuando éstas eran convenientes. Si luego el Gobierno dictaba medidas que favorecían aquellas inversiones, nos reuníamos para felicitarnos en consejo de

6. Perry y Cárdenas, Op. Cit., p. 197

administración por los beneficios adicionales que nos deparaban sobre inversiones ya decididas”⁷.

2. Son regresivos, por tanto, inequitativos, pues valen más para el contribuyente de rentas altas que para el contribuyente de rentas bajas y no benefician a aquellos que sus rentas son muy bajas o tienen pérdidas o están exentos de impuestos.

Los gastos fiscales atentan contra los principios de la equidad vertical y la equidad horizontal, favoreciendo la concentración de los recursos económicos en pocas manos. Atentan contra la equidad horizontal, pues individuos que tengan la misma renta no participan por igual de las preferencias tributarias.

Un ejemplo de regresividad puede ser el caso de las cooperativas del municipio de Medellín, que fueron exentas de pagar el impuesto de industria y comercio. Son inequitativas las medidas, pues hay cooperativas de cooperativas. Hay unas muy poderosas, en cambio otras muy débiles, tales como las que suelen montar los estudiantes. La exención acá resulta ser ventajosa, pero para las cooperativas poderosas.

3. Distorsionan las elecciones del mercado y no logran la neutralidad en la asignación de recursos. Ello se da en la medida en que algunas inversiones gozan de gastos tributarios, mientras las otras no tienen tal privilegio. Los gastos fiscales rompen el principio de la neutralidad impositiva que es tan caro para la hacienda pública clásica. Para la hacienda keynesiana no habría problema, pues se parte de que hay fallos del mercado que demandan medidas de política fiscal que sean distorsionantes.

Un ejemplo importante de distorsión a partir de incentivos tributarios es el de los propietarios de vivienda. La propiedad de la vivienda puede tener los siguientes privilegios fiscales: i) deducción de la base gravable

7. El País, España, 9 de junio, 1981, p. 65.

del IPR de los intereses hipotecarios,ii) la renta imputada o arriendo implícito de los poseedores de vivienda no se grava en el IPR y,iii)en caso de venta, la ganancia de capital (o ganancia ocasional como se denomina en Colombia) está exenta de impuestos. Estos privilegios, según lo exponen muy bien Roberto Steiner y Carolina Soto⁸, pueden generar las siguientes distorsiones: a) discriminación contra quienes prefieren ser arrendatarios, b) canalización del ahorro hacia la vivienda y no hacia compra de otros activos como acciones, bonos empresariales, etc., fenómeno preocupante para un país con bajas tasas de ahorro como Colombia, c) los incentivos a la vivienda pueden obrar como una barrera hacia la movilidad del trabajo, lo cual puede conducir hacia mayores tasas de desempleo y a restricciones en la “votación con los pies” que plantea el modelo de Tiebout sobre el federalismo fiscal.

4. Fomentan industrias ineficientes, pues si el que una inversión sea rentable depende de que sea bonificada fiscalmente, es más que probable que se trata de una inversión no conveniente desde el punto de vista económico. Es común, por ejemplo, encontrar empresas públicas ineficientes que gozan de gastos fiscales. Se ha dicho que los incentivos a la inversión sólo deben estimular aquellas inversiones que son poco rentables.
5. Mantienen altos los tipos impositivos al constreñir la base impositiva y, por ello, reducen los ingresos fiscales.

Este problema ha dado pie para que algunos estudios recomienden la eliminación de los gastos fiscales, lo que aumentaría los ingresos de la hacienda, ingresos que se podrían emplear para disminuir los tipos impositivos, disminución que podría traer efectos incentivos sobre la inversión en general, tal como lo recomiendan los economistas de la oferta.

6. Como los gastos fiscales erosionan el recaudo de los impuestos, pues estrechan la base impositiva, se convierten en una de las causas del déficit público.

8. Tributación en Colombia. Tercer Mundo, Cuadernos de Fedesarrollo, n° 6, Bogotá,1999, p. 12.

Según Sergio Clavijo: “Las exenciones tributarias dadas por la reforma tributaria de 1960 “perforaron” la base tributaria, lo cual llevó a que la presión fiscal pasara en Colombia de 8.2% del PIB en 1959 a el 6.3% en 1962”⁹. El déficit fiscal que vivió el país en los primeros años de la década de 1960 se originó, en parte, en las numerosas exenciones dadas por la reforma tributaria de la administración Lleras Camargo, situación que dio lugar en la administración Valencia al surgimiento del impuesto a las ventas en 1963.

En el año 2000 el presupuesto nacional de Colombia dejó de percibir la suma de 5.2 billones por el hecho de mantener los privilegios tributarios, suma con la cual muy bien se pudo haber cubierto el enorme déficit que por ese entonces mantenía el presupuesto del Gobierno central nacional. Los incentivos tributarios del Plan Vallejo, entre 1970-1997, le costaron a los colombianos \$ 2.1 billones, según se anota en la revista Economía Colombiana (nº 277, p.58). No sin razón, el FMI le recomendaba al país la eliminación de todas las exenciones que figuran en el formulario de declaración de renta, incluyendo la eliminación de privilegios tributarios como los de la Ley Nevado del Ruiz, Ley Páez y Ley Quimbaya.

7. Son un canal para la evasión fiscal.

En la administración de César Gaviria se crearon las Zonas Aduaneras Especiales de Maicao, Leticia, Manaure, Turbo y Uribia. En estas zonas las mercancías importadas no pagan IVA e impuesto de aduanas. Su finalidad era la de generar estímulos para transformar estas zonas en polos de desarrollo, mediante la creación de empresas y abundante generación de empleos. Sin embargo, la Dirección de Aduanas ha dicho que no hay evidencia de que se hayan creado empresas o generado empleos. Por el contrario, son huecos donde se multiplicó el comercio informal, el contrabando, la evasión de impuestos y las actividades comerciales al margen de la ley. Seis años después de su creación estas zonas son consideradas los peores males para la industria nacional, el empleo y las finanzas públicas.

9. Sergio Clavijo. Política fiscal y Estado en Colombia. Banco de la República, Bogotá, 1998, p. 22.

En Colombia, por ejemplo, las zonas francas se utilizan para introducir mercancías al territorio no franco, sin pagar los correspondientes impuestos de nacionalización; por Plan Vallejo se introducen insumos que son libres de impuestos (abonos, camperos, etc.), pero, resulta que luego terminan vendidos en el mercado interno, haciendo competencia desleal, lo que les permite a estos actores ganarse los impuestos de importación; por Plan Vallejo se introducen bienes de capital y materias primas libres de impuestos, sin embargo, la exportación no se realiza, pues el costo de la sanción por el incumplimiento de la exportación es menor a la ganancia que deja el no pago de aranceles e IVA; los incentivos para invertir en zonas de colonización, apartadas o deprimidas, terminan siendo utilizados por empresas establecidas en regiones desarrolladas, a través del expediente contable de cargar costos a las inversiones gravadas y cargar ingresos a las actividades exentas.

Los estímulos tributarios crean empresas, pero muchas de ellas son de papel. Un ejemplo es la Ley Páez que ha sido utilizada por algunos empresarios para evadir impuestos. Según la DIAN, 1921 inversionistas aplicaron beneficios tributarios por \$ 340.000 millones por los años 1996 y 1997. Pero resulta que las empresas que hicieron inversión son apenas 594, cuyo capital pagado sumaba \$ 190.000 millones, lo que implica una evasión de \$ 150.000 millones por las sociedades de papel. En otros casos se ha encontrado que las empresas que supuestamente se crean son simples oficinas. Fuera de que le evaden impuestos al erario, el Estado termina pagando la inversión de los empresarios.

Con la ley 44 de 1987, o Ley Armero, se encontró que las empresas montaban una oficina en un municipio beneficiado con la ley, simulando la dirección de operaciones desde allí. Similar situación ha tenido lugar en la región Páez, según palabras del senador Jesús Piñacué, oriundo de la región, quien afirma que: "El 90 por ciento de las empresas creadas bajo el amparo de la Ley Páez existen en otras regiones, pero han establecido "sedes" en garajes, oficinas, apartamentos o lugares de difícil acceso dentro de la región, con el fin de evadir los impuestos. Son empresas de papel. Además, la Ley Páez

no ha beneficiado a los municipios más afectados por la avalancha”¹⁰. Las comunidades indígenas, que fueron las más perjudicadas por el desastre, prácticamente no han recibido beneficio alguno.

8. Complican las leyes fiscales, especialmente en los impuestos sobre la renta, ya que los gastos fiscales tienen altos costos administrativos. Los *tax incentives* en nada benefician el principio de la simplicidad que debe operar en el sistema tributario.
9. Actúan en sentido contrario a las políticas contraccionistas del Estado en períodos de inflación.
10. En el impuesto a la renta atentan contra el concepto de la renta extensiva, lo que lleva a que en la realidad fiscal la base gravable del IPR sea estrecha.
11. Fomentan la inversión golondrina, pues las inversiones que están localizadas en ciertas zonas geográficas y que gozan de gastos fiscales, emigran a otras zonas una vez en la primera zona está pronta la terminación del tiempo de la exención. Algunas de las inversiones que se hicieron bajo la Ley Armero han emigrado hacia la geografía donde está vigente la Ley Páez.
12. Los incentivos tributarios generan invisibilidad política y , por tanto, son poco o nada controlados por el ciudadano y los organismos de control fiscal y político.
13. Los muchos gastos fiscales que se cuelgan al IPR determinan que los tipos efectivos sean muy bajos en relación con los tipos nominales.
14. Se les acusa de generar competencia desleal en el mercado, pues la empresa que goza de incentivos tributarios puede vender más barato que aquellas empresas que operan sin privilegios fiscales.

10. Portafolio Digital, 23 de octubre de 1998.

15. No hay muchos estudios sobre su eficacia, además, los pocos que existen concluyen que los incentivos fiscales dejan mucho que desear.

7. Requisitos técnicos para la política de gastos tributarios

Lo expuesto arriba, muestra que los gastos fiscales tienen muchos defectos lo que ha llevado a muchos economistas a rechazar todos los métodos de incentivo. Pero, como bien lo dice Musgrave “A pesar de la más bien triste experiencia, el rechazo total, no está justificado. Las presiones políticas en favor de los incentivos trunfarán sin que importe lo que puedan decir los técnicos fiscales; al ser esto inevitable, bien pueden ser diseñados de la forma más eficiente posible. Además puede que sean necesarias ciertas concesiones al crecimiento, a condición de que se hagan de la mejor forma posible”¹¹.

Para la economía y el conjunto social, los gastos fiscales adolecen de muchos defectos, pero, ello no es óbice para que los grupos de presión los aprecien. Después de todo, les representan ganancias, que no cuestan nada más que el tiempo y el dinero invertido para hacer *lobby* y conseguirlos. Además, hay que tener en cuenta que no todos los gastos fiscales son negativos, pues algunos de ellos han mostrado ser eficientes, especialmente aquellos que tienen fines ecológicos y los que se relacionan con el fomento de la investigación, amén de los que se orientan a favorecer las actividades de las ONGs. Por tanto, sean eficientes o no, es necesario tener en cuenta su buen diseño gubernamental, y para ello hay que observar los siguientes requisitos:

1. Su concesión debe ser selectiva. Se ha encontrado que los incentivos generales a la inversión son de menos eficacia que aquellos limitados a determinados sectores o industrias. El uso selectivo es bueno en principio, mas su aplicación eficiente resulta difícil de encontrar. En ciertas ocasiones la selección es el reflejo de ciertos grupos de presión. En otros casos, la lista de industrias elegibles es tan amplia que implica muy poca selección.

11. Richard Musgrave y Peggy Musgrave. Hacienda pública teórica y aplicada. Mc Graw-Hill, España, 5a. ed., 1992, p. 752.

En relación al uso selectivo se ha propuesto: i) Las industrias que se deben elegir son aquellas que desempeñan un papel estratégico en el desarrollo y que, sin un trato de favor, seguirán sin expansionarse. Son industrias que generan economías externas en el proceso de desarrollo; ii) Se postula que la ayuda debe ser para las empresas de nueva creación, sin incluir a las ya existentes; iii) Centrar los beneficios en las empresas cuyos beneficios serían reducidos sino existiesen las ayudas, discriminando en contra de las empresas que obtienen altos beneficios sin necesidad de ayudas y de las empresas que no los obtendrían a pesar de las ayudas.

2. Exigencia de contrapartida. Se debe exigir a los beneficiarios algún tipo de contrapartida, como: un mínimo de puestos de trabajo nuevos, área sembrada, beneficios al consumidor en términos de calidad, cantidad y precios, instalación de equipos anticontaminación, etc..
3. La incidencia de los impuestos que se eximen debe ser importante, para que su efecto sobre las expectativas empresariales sea sensible. Es por ello que, la eficacia de los incentivos puede ser mayor si se concentran fuertes estímulos en aquellas inversiones socialmente deseables. Se ha dicho que la eficacia de los incentivos tributarios es poca, debido a que los mismos se dispersan en un gran número de actividades o regiones.

El requisito que se plantea acá exige que el fraude fiscal sea reducido y que no exista traslación impositiva, pues si la hay, la exención puede no beneficiar a la empresa, al pasar a los precios.

4. Debe hacerse una buena elección del momento de su instrumentación y de la extención en el tiempo de los incentivos. Hay que tener en cuenta la maduración de las inversiones si se pretende actuar sobre ellas. Los incentivos no deben concederse por tiempo indefinido, pues ellos son una respuesta a situaciones coyunturales y por esta razón deben tener límites temporales y espaciales propios. En este sentido la Ley 14 de 1983, señaló que la duración máxima de las exenciones municipales en el impuesto de industria y comercio no debían exceder los diez años.
5. Han de coordinarse con el resto de las medidas de política económica. Ello con la finalidad de poder comparar el costo-beneficio de un gasto

fiscal, con el costo-beneficio que tendrían otras medidas distintas, tributarias o no, para ver la medida que permite conseguir las mismas metas a un menor coste. El impulso a la inversión se puede conseguir a través de gastos fiscales, pero, también, por medio de créditos blandos, subvenciones, gasto directo en infraestructura física, subsidios directos, etc.. Recuérdese que un gasto fiscal puede sustituirse por un gasto ordinario, o viceversa.

Un ejemplo colombiano son las exportaciones. La Ley 81 de 1960 estableció una exención a las utilidades obtenidas en la exportación, pero dicha medida no fue eficiente en la promoción de nuevas exportaciones, ya que la exención sólo ayudaba a los empresarios que estaban exportando. En 1967 se sustituyó por un subsidio directo: El CAT. Este subsidio que era proporcional al valor de las exportaciones -cambiado después por el CERT- fue más eficiente que la exención de la Ley 81, pues permitió hacer rentables exportaciones que no lo serían de otra forma.

Igualmente, sobre el Plan Vallejo se discute si no habría sido más rentable dedicar los recursos del incentivo tributario (\$ 2.1 billones entre 1970-1997) hacia un gasto público directo en educación y capacitación técnica para la producción de bienes transables.

6. Se deben evaluar los costes y beneficios de los incentivos tributarios (*tax incentives*). Por el lado de los costes, es necesario medir el sacrificio fiscal en que incurre la hacienda pública; por el lado de los beneficios, es necesario medir los objetivos deseados: número de empresas acogidas, área reforestada, empleo nuevo, volumen de inversión adicional, distribución sectorial de las empresas, crecimiento de la inversión directa extranjera, etc.. Si se elabora el análisis de costo-beneficio para los incentivos tributarios, ello permitirá montar un presupuesto sobre los gastos fiscales, de modo tal que el diseñador de la política fiscal y la opinión pública tengan estimaciones sobre la pérdida de ingresos que ocasionan los incentivos tributarios, además, se asegura una revisión y evaluación periódica de sus normas constitutivas. En algunos países las normas legales exigen que cada nuevo incentivo debe ir acompañado de los objetivos que se buscan y de los ingresos implicados para el erario público.

El conocimiento de los aspectos relativos a los gastos fiscales de un sistema fiscal nacional es indispensable para la gestión ordenada de ese sistema y de la política impositiva, en general. Stanley Surrey y Emil Sunley, al respecto dicen: "Un gobierno que no está en condiciones de determinar y cuantificar los gastos fiscales incluidos en su sistema fiscal ha perdido realmente el control de un importante aspecto de la política fiscal. Por ello es indispensable que los gobiernos se esfuercen por preparar cuadros (presupuestos) de gastos fiscales"¹².

En Colombia no se elaboran presupuestos de gastos fiscales, lo que implica que el Gobierno no tiene control sobre este aspecto de la política fiscal. La excepción es el trabajo que hizo la Comisión del Gasto Público de 1986, la cual identificó los cincuenta privilegios tributarios más significativos que existían para el año 1984, evaluando en cada caso su justificación y su incidencia presupuestal. Para esta Comisión "...el concepto de gastos tributarios debe quedar enmarcado por quien se ocupe del tema del gasto público...es tan importante analizar la contribución de los privilegios tributarios como de los gastos normales a la situación financiera de la Nación"¹³.

El ejercicio que hizo la Comisión del Gasto Público para el año de 1984, debiera continuarse por alguna institución pública: La Dirección General del Presupuesto, el CONFIS, o la Contraloría General de la República. De esta manera los colombianos sabríamos sobre el sacrificio fiscal en que cada año incurre el Gobierno central nacional, lo que facilitaría una vigilancia pública sobre el "vértigo exonerador", además, los diseñadores de la política fiscal tendrían información para evaluar los gastos fiscales versus los gastos directos.

Un resumen magistral sobre los requisitos que exige el análisis de la conveniencia de un incentivo tributario lo plantean Perry y Cárdenas en los siguientes términos: "El análisis de la conveniencia de un 'incentivo' tributario particular requiere, al menos, de tres

12. Stanley y Emil, Op. Cit., p. 124

13. Contraloría General de la República, Revista Economía Colombiana, separata n° 12, 1987.

consideraciones. En primer término, debe precisarse qué se busca al otorgarlo y si ese objetivo específico concuerda con los más generales del desarrollo económico. En segundo lugar, debe determinarse si el 'incentivo' es eficiente: vale decir, si produce los objetivos deseados en una cuantía suficiente como para que valga la pena incurrir en los costos que conlleva (en términos fiscales, administrativos y de equidad). Por último, debe examinarse si no existen otras fórmulas más eficientes (tributarias o no tributarias) que permitan conseguir las mismas metas a un menor costo económico global o que, con un costo similar tengan un impacto más significativo sobre los objetivos buscados. En otras palabras, se requiere evaluar los 'incentivos' con técnicas de análisis beneficio-costos; lo que implica precisar sus objetivos, estimar el impacto del incentivo sobre ellos (i.e. sus beneficios), confrontar estos beneficios con los costos y comparar su relación beneficio-costos con la de otras alternativas"¹⁴.

14. Perry y Cárdenas, Op. Cit., p. 189.