

Gasto tributario en Uruguay

Hacia la inclusión en el
Presupuesto y Rendición de
Cuentas

Asesoría Económica – DGI

1-Introducción

- Gasto tributario: subsidio implícito en los tratamientos tributarios preferenciales: exclusiones, exenciones, deducciones, alícuotas preferenciales, etc.
- La observación de los resultados en la cuantificación del gasto tributario, nos alerta sobre la magnitud económica del fenómeno, así como su composición y evolución a lo largo del período de análisis.

Gasto Tributario 2005-2009

	Impuestos	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Tributario Principales Impuestos (cifras en millones de pesos corrientes)	I.V.A.	13.785,1	15.213,8	15.919,8	17.410,3	17.747,4
	I.R.I.C - I.R.A.E.	2.233,4	1.623,8	3.743,9	10.215,9	10.420,4
	IRPF	0,0	0,0	537,1	1.279,5	1.530,6
	PAT	2.494,2	3.149,3	3.789,0	5.987,5	7.972,3
	IMESI	162,7	181,3	211,4	323,9	463,7
	Total		18.675,4	20.168,2	24.201,1	35.217,1
Gasto Tributario como porcentaje del PIB	I.V.A.	3,24%	3,19%	2,83%	2,67%	2,50%
	I.R.I.C - I.R.A.E.	0,53%	0,34%	0,67%	1,56%	1,47%
	IRPF	0,00%	0,00%	0,10%	0,20%	0,22%
	PAT	0,59%	0,66%	0,67%	0,92%	1,12%
	IMESI	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,07%
	Total		4,39%	4,23%	4,30%	5,39%
Gasto público directo	Gastos Func	84.803,1	109.565,4	123.483,2	140.231,9	162.922,5
	Inversión	5.716,1	7.659,8	10.245,6	15.455,5	15.621,2
	Total	90.519,2	117.225,2	133.728,8	155.687,4	178.543,7
	GT como % Ejec	20,6%	17,2%	18,1%	22,6%	21,4%

Justificación de los Gastos Tributarios

- Economía del Bienestar: Musgrave
tres funciones de la política fiscal, en la que cada una apunta a alguno de los fines centrales de la política económica: asignación, distribución, estabilización
- Ampliación de la capacidad productiva: promoción de inversiones.
- Teoría de las decisiones colectivas: soporte útil para entender las fuentes que originan gastos tributarios, en particular, aquellos que representan beneficios sectoriales o a grupos de interés específicos

2. Transparencia y reglas de decisión en la política fiscal

2.1. Instituciones y desempeño económico

- Existen abundantes desarrollos teóricos e investigaciones empíricas que sostienen la importancia de la calidad de las instituciones en el desempeño económico

2.1. Instituciones y desempeño económico

- Douglas North: condiciones para que el “mercado político” realice asignaciones eficientes:
 - a) Que todas las partes afectadas tengan tanto la información como el modelo correcto para valorar apropiadamente las consecuencias del proyecto de ley que los afecte, lo que comprende el conocimiento de las pérdidas y ganancias derivadas del mismo
 - b) Que todas las partes afectadas tengan igual acceso al proceso de toma de decisiones.

A juicio del autor estas condiciones no se satisfacen en ningún marco institucional

2.2 Endogeneidad de las políticas económicas: El caso uruguayo con la política comercial (Rama, 2003)

- Política comercial endógena: reglamentaciones de comercio exterior que favorecen a intereses particulares
- Cambio hacia impuestos internos: trasladado el foco de atención de las “coaliciones distributivas” hacia los impuestos internos y la posibilidad de obtener tratamientos tributarios preferenciales

- Se concluye que la discrecionalidad y el marco institucional que permite ese tipo de políticas tienen efectos negativos de largo plazo en el desempeño económico
- Si el marco institucional y las condiciones políticas crean incentivos para búsqueda de rentas, lo esperable es que muchos agentes individuales o grupos destinen una parte considerable de sus recursos y talento a esta actividad, lo que representa una pérdida de eficiencia
- Recomendación de dar transparencia y limitar la discrecionalidad en establecimiento de medidas que generen gastos tributarios

3. El propósito de los presupuestos de gastos tributarios

- Los presupuestos de gastos tributarios otorgan transparencia y facilitan el control de las concesiones tributarias.
- Gasto directo: dos etapas: percepción del ingreso y pago del subsidio o transferencia
- Gasto tributario: las dos etapas en el mismo instante

Mejores prácticas y recomendaciones (OCDE-BID)

Identificación de los gastos tributarios

- La identificación de los gastos tributarios debería ser un impuesto de referencia lo más amplio posible, no necesariamente con base legal.

Control presupuestario de los gastos tributarios

- Los gastos tributarios deberían ser estimados y presentados en forma integrada con la documentación presupuestaria, en forma ideal, frente a frente a los gastos directos.
- Los gastos tributarios tendrían que ser incluidos en los límites del gasto total, o bien habría que establecer un límite específico para ellos. Los gastos tributarios en exceso deberían ser totalmente compensados.
- Todos los gastos tributarios deberían ser revisados en la misma forma que los gastos regulares en el proceso presupuestario anual.
- Los gastos tributarios tendrían que ser asignados a los ministerios.

Estimación de los gastos tributarios

- Los gastos tributarios deberían ser estimados por el método del ingreso renunciado, corregidos por un margen tributario equivalente, si una transferencia equivalente está sujeta a impuestos (o por el método del subsidio equivalente).
- La responsabilidad por la estimación de los gastos tributarios debería recaer en el Ministerio de Hacienda (Economía).
- En el caso de niveles subnacionales de gobierno, debería publicarse su saldo fiscal agregado y el saldo fiscal consolidado del gobierno general.

3.1 Desafíos de la implementación de los presupuestos de gastos tributarios

- Estructura institucional y legal
- Gestión de la información
- Integración con el proceso presupuestario

Estructura institucional y legal

- Intervienen distintas áreas y niveles de gobierno
- Marco legal: obligación de estimar, agencia responsable, frecuencia del cálculo y presentación de las estimaciones
- Recomendación de OCDE: Ministerio de hacienda: oficina de proyecciones o administración tributaria

Gestión de la información

- Los datos tributarios pueden venir de fuentes internas o externas
- Escasez de datos para fines de estimación de gastos tributarios
- El propio proceso de estimación de gastos tributarios permite identificar carencias de información
- Necesidad de realizar acuerdos de intercambio de información con otras agencias externas

Integración con el proceso presupuestario

- Es aconsejable, a efectos de nivelar con los gastos directos, la integración de las estimaciones de gastos tributarios al proceso presupuestario
- Presentación ideal: frente a frente con el gasto directo. No es lo más usual en la comparación internacional
- Debería facilitar la evaluación de un gasto tributario frente a un gasto directo
- La inclusión de los reportes de gastos tributarios en el proceso presupuestal ya es un avance en términos de transparencia fiscal

Vinculación de la estimación de gastos tributarios con el proceso presupuestario



OCDE	
Alemania	Es una parte del presupuesto, llamada “reporte de subsidios”
Australia	Es un documento separado
Bélgica	Es un anexo al presupuesto
España	Está incluida dentro del presupuesto general anual
Estados Unidos	No está vinculada al proceso presupuestario, pero es parte de los documentos del presupuesto anual
Francia	Está añadida al proyecto de ley de presupuesto
Holanda	Es un anexo al presupuesto. No está vinculada directamente al proceso presupuestario, pero sirve como información adicional para el parlamento
Italia	No está vinculada al proceso presupuestario, ni como anexo a los documentos del presupuesto. Es un documento independiente
Reino Unido	No está vinculado al proceso presupuestario, pero es parte del suplemento de estadísticas del Autumn Statement
Latinoamérica	
Argentina	Se incluye en el mensaje que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuesto
Brasil	Informe de Beneficios Tributarios, integrado al proyecto de ley presupuestaria
Chile	Es parte del Informe de Finanzas Públicas que acompaña al Proyecto de Ley de presupuesto
Guatemala	Es un documento independiente
Perú	Es una información anexa al Proyecto de Ley de Presupuesto

Presupuestos de gastos tributarios. Una aplicación al caso uruguayo

- Se procura asociar cada medida de gasto tributario a un inciso dentro del presupuesto
- Basado en informe de Gasto Tributario de la Asesoría Económica
- Impuestos considerados: IVA, IMESI, Patrimonio, IRAE, IRPF
- Al considerar el GT junto al gasto directo se advierte que la capacidad de ejecutar políticas públicas se multiplica; esto no implica un mayor poder político porque depende de la naturaleza del gasto tributario

Comparación entre Gasto Tributario y Gasto directo por inciso

Inciso	Impuesto	Medida	Monto GT	% GT por ejecución inciso
Min de Desarrollo Social	Todos	Todas	1.213.122	76,0%
Min de Economía y Finanzas	Todos	Todas	12.834.860	414,8%
Min de Educación y Cultura	Todos	Todas	2.161.369	111,6%
Min de Ganadería, Agricultura y Pesca	Todos	Todas	7.741.911	371,4%
Min de Industria, Energía y Minería	Todos	Todas	2.982.058	722,9%
Min de Salud Pública	IPAT	Inst. Asist. Médica Colectiva	94.943	11,9%
	IVA	Gravar bs y ss a tasa mínima	604.557	76,0%
		Leche past, vitam, descr, en polvo	834.608	105,0%
		Servicios de salud	864.016	108,7%
	<i>Total impuestos</i>			2.398.123
Min de Trabajo y Seguridad Social	Todos	Todas	617.742	56,7%
Min de Transporte y Obras Pbcas	Todos	Todas	992.833	21,9%
Min de Turismo y Deporte	Todos	Todas	1.211.752	169,0%
Min de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	IRPF	Cat I Arrendam. exonerados	312.642	12,1%
	IVA	Arrendamiento de inmuebles	1.895.635	73,5%
		Enajenaciones de bienes inmuebles	197.038	7,6%
		Intereses prést. BHU para vivienda	251.944	9,8%
	<i>Total impuestos</i>			2.657.260
Presidencia de la República	Todos	Todas	651.701	39,5%
Transferencias Financieras Seguridad Social	Todos	Todas	210.600	0,5%

4. Características deseables de los estudios de gasto tributario. El caso de Uruguay

- Impuesto de referencia y el enfoque a adoptar
- Método de cálculo
- Criterio de realización del gasto tributario
- Técnicas específicas de valuación
- Calidad de las valuaciones

4.1 El enfoque a adoptar y el impuesto de referencia

- Enfoque conceptual y enfoque legal
- Enfoque conceptual reconoce estructura natural del impuesto. Puede dificultar la identificación de los gastos tributarios
- Enfoque legal: el impuesto queda definido por la ley
- Caso de Uruguay: enfoque legal con algunos rasgos conceptuales

4.2 El método de cálculo

- Método de pérdida de ingresos
- Método de ganancia de ingresos
- Método de gasto equivalente

Para el estudio de gastos tributarios en Uruguay se utiliza el método de pérdida de ingresos, con ciertos ajustes que recogen cambios en el comportamiento de los contribuyentes

4.3 Las técnicas específicas de valuación

- Estimaciones directas desde las estadísticas de ingresos
- Estimaciones con estadísticas agregadas
- Modelos de simulación agregada
- Modelos de micro simulación
- Criterio de lo devengado

4.4 Calidad de las valuaciones

- Se prefiere recurrir en primer lugar a la información de la propia administración tributaria
- Necesidad de acceder a información de contribuyentes exonerados
- Facilitar el cumplimiento voluntario sin perder capacidad de control

Clasificación de las fuentes de información

<i>Fuente/s de información</i>	<i>Calidad de la valuación</i>
El contribuyente declara/informa el monto del beneficio ó la información tributaria permite calcularlo en forma directa ó se cuenta con información oficial (no tributaria) sobre el monto de beneficio	1
La información tributaria disponible permite calcularlo utilizando indicadores elaborados sobre la base de información tributaria	2
Se utiliza información oficial (no tributaria) que permite calcular el monto del beneficio utilizando indicadores tributarios ó se utiliza información tributaria e indicadores oficiales (no tributarios)	3
Se utiliza información o indicadores no oficiales	4
No se realizó la valuación, no hay información disponible	s/v

Gracias