



# METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE GASTOS TRIBUTARIOS

Director de Análisis Fiscal Tributario: Carlos Guberman

Analistas: Marcela de Maya

Martín López Amorós

OCTUBRE DE 2019

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

|  |    |
|--|----|
| RESUMEN EJECUTIVO .....  | 1  |
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 2  |
| 2. DEFINICIÓN Y EVALUACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO .....  | 4  |
| 2.1 Definiciones de gasto tributario .....   | 5  |
| 2.2 Metodología de evaluación de las políticas de gasto tributario .....                       | 8  |
| 3. FUNDAMENTOS PARA LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE UNA POLÍTICA<br>DE GASTO TRIBUTARIO .....       | 11 |
| 3.1 La teoría de la imposición óptima y su relación con el gasto tributario .....              | 11 |
| 3.1.1. Imposición óptima sobre los bienes y servicios (impuestos indirectos) ...               | 12 |
| 3.1.2. Imposición óptima sobre los ingresos (impuestos directos) .....                         | 15 |
| 3.1.3. Algunas conclusiones desde el punto de vista del gasto tributario .....                 | 18 |
| 3.2. El gasto tributario desde una perspectiva aplicada .....                                  | 20 |
| 3.3. Marco conceptual para la evaluación técnica .....   | 23 |
| 4. REVISIÓN DE METODOLOGÍAS DE CÁLCULO DEL GASTO TRIBUTARIO .....                              | 27 |
| 4.1 Metodologías de cálculo del gasto tributario .....   | 28 |
| 4.2 Caso de estudio: reducción del IVA para la construcción de viviendas particulares<br>..... | 30 |
| 4.2.1 Resultado con el método del Ingreso Renunciado (MIR) .....                               | 30 |
| 4.2.2 Resultado con el método del Ingreso Ganado (MIG) .....                                   | 31 |
| 4.2.3 Resultado con el método del Gasto Directo Equivalente (MGDE) .....                       | 33 |
| 5. CONCLUSIONES .....  | 35 |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 36 |
| GLOSARIO .....   | 38 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

|     |  |    |
|-----|--|----|
| OPC | DETERMINACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO .....                           | 8  |
| —   | ETAPAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO TRIBUTARIO ..... | 10 |
|     | FLUJO DE EVALUACIÓN TÉCNICA.....                                   | 25 |
|     | GASTO TRIBUTARIO EN EL IVA MEDIANTE MIR.....                       | 31 |
|     | GASTO TRIBUTARIO EN EL IVA MEDIANTE MIG .....                      | 32 |
|     | GASTO TRIBUTARIO EN EL IVA MEDIANTE MIG .....                      | 33 |
|     | GASTO TRIBUTARIO EN EL IVA MEDIANTE MGDE.....                      | 34 |

METODOLOGÍA DE CÁLCULO  
DE GASTOS TRIBUTARIOS

## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento tiene como objetivo proponer una metodología integral para la evaluación y cuantificación de las políticas de gasto tributario. El gasto tributario se define en términos generales como el monto de recursos tributarios que el Estado resigna por dar a ciertos sectores o actores un tratamiento impositivo distinto al de la norma general.

Desde el punto de vista de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), el desarrollo de una metodología para la evaluación y cálculo del gasto tributario es relevante en la medida en que brinda herramientas para un análisis más preciso y completo de la política fiscal. Para ello, la metodología propuesta consta de dos etapas.

La primera etapa es la de evaluación técnica. Dentro de esta etapa, se propone una evaluación basada en tres pasos. El primer paso es la identificación de si una política determinada califica como gasto tributario. A tal efecto, en el documento se discuten los diferentes aspectos que deben tenerse en cuenta al momento de definir -y posteriormente cuantificar- un gasto tributario.

El segundo paso de la evaluación técnica consiste en la evaluación de la conveniencia técnica de la medida. Para ello, se presenta un análisis de los elementos a favor y en contra del uso de los tratamientos tributarios diferenciados como herramienta de política económica. Para ello se discuten los fundamentos económicos y prácticos bajo los cuales se considera que un tratamiento tributario diferenciado es la mejor herramienta para lograr un objetivo dado. Por caso, se recomienda el uso de ese tipo de herramientas en presencia de fallos de mercado o elevados costos administrativos de políticas de gasto directo, entre otros motivos.

El tercer paso de la evaluación técnica es el cálculo del gasto tributario generado por una política de tratamiento impositivo diferenciado. Se relevan tres alternativas metodológicas distintas (Método del Ingreso Renunciado, Método del Ingreso Ganado y Método del Gasto Directo Equivalente) y se realiza una aplicación teórica para ilustrar las diferencias entre esas tres alternativas.

La segunda etapa de la metodología propuesta consiste en la evaluación política. En esta se debe determinar si la medida evaluada genera la mejor asignación posible de los recursos involucrados. Esta etapa, por su naturaleza, excede a la evaluación técnica y recae en la esfera de decisiones de los *policy makers*.

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque el gasto tributario ha sido extensa e intensamente utilizado durante mucho tiempo como herramienta de política económica, en los últimos años diversas voces han alertado sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de evaluación y control de este instrumento. Los tratamientos tributarios diferenciales generan desde el punto de vista del fisco un drenaje de recursos que no siempre se encuentra estimado y expuesto de manera clara y transparente<sup>1</sup>.

La falta de información clara y transparente dificulta la evaluación de este tipo de políticas, lo que puede dar lugar a la existencia y persistencia de tratamientos tributarios costosos, ineficientes e inconsistentes con los objetivos de política económica del Gobierno. Una condición necesaria para afrontar estos problemas es el desarrollo de una metodología que permita a los distintos actores del Estado y al resto de la sociedad contar con información certera, clara y transparente sobre el gasto tributario generado por las medidas de tratamiento fiscal diferenciado.

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPC) tiene como uno de sus objetivos contribuir al desarrollo de herramientas objetivas, técnicas y de excelencia para el análisis y la producción legislativa. Este documento constituye un paso en esa dirección. Para ello, en este trabajo se plantea un abordaje teórico-conceptual de distintos aspectos vinculados a una evaluación integral de una política de tratamiento tributario diferenciado.

En concreto, se propone en este documento la implementación de un flujo de evaluación de dos etapas y cuatro pasos, presentado en la sección 2. La primera etapa consiste en la evaluación técnica de las medidas de tratamiento fiscal diferenciado y es el objeto de estudio de este documento. Para ello, es necesario contar con una definición precisa del concepto de “gasto tributario”, cuestión que se aborda también en la sección 2 y que se retoma en la sección 4.

La segunda etapa de este proceso es la evaluación política, que consiste en un estudio de la conveniencia o no de la medida. Allí se abordan preguntas como la consistencia entre instrumentos y objetivos y, principalmente, la conveniencia del uso de tratamientos tributarios diferenciales por encima de otras herramientas disponibles. En la sección 3 de este trabajo se intenta aportar fundamentos para abordar estas cuestiones desde la óptima de la teoría de la imposición óptima y de la práctica de las políticas públicas.

<sup>1</sup> Trabajos como OCDE (2010), Villela et al. (2009) y Hutton (2017) muestran que esta es una preocupación compartida por organismos internacionales tan diversos como la OCDE, el BID y el FMI. Por otro lado, trabajos a nivel nacional como el de Office of Budget Responsibility (2019) del Reino Unido muestran la preocupación creciente entre los distintos poderes del Estado.

En la sección 4 se estudia el último paso del proceso de evaluación técnica de una medida de tratamiento tributario diferenciado; la estimación del gasto tributario asociado. Para ello, se presenta una discusión teórica de las distintas metodologías disponibles y se ilustran las diferencias entre ellas mediante su aplicación a un caso concreto.

Por último, en la sección 5 se discuten las principales conclusiones y perspectivas abiertas por este trabajo.

## 2. DEFINICIÓN Y EVALUACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO

El sistema tributario de un país cumple con una doble función. Por un lado, generar los recursos para el funcionamiento del Estado y el financiamiento de los objetivos de políticas públicas. Por otro lado, el diseño de ese sistema tributario es, en muchas ocasiones, una herramienta de política económica en sí mismo, al permitir la modificación de ciertos incentivos afrontados por los agentes económicos.

Esta premisa básica entra muchas veces en tensión. Un ejemplo genérico en ese sentido es el de un Gobierno que, para estimular a un sector económico considerado estratégico, decide brindarle un tratamiento fiscal más beneficioso que el recibido por el resto de la economía. En ese caso, la pérdida de recursos podría comprometer el financiamiento de otras políticas públicas, por lo que la conveniencia o no de ese tratamiento diferenciado se convierte en un análisis -muchas veces subjetivo- de los costos y beneficios generados por la medida.

A su vez, la concesión de tratamientos tributarios diferenciados a distintos sectores o agentes económicos en muchos casos puede o bien complementar o bien neutralizar total o parcialmente las políticas de gasto y subsidios. Por tanto, una evaluación integral de la política fiscal requiere un acabado conocimiento de esos tratamientos tributarios diferenciados.

El tratamiento tributario diferencial trae aparejado un gasto tributario, concepto que se definirá con más detalle en el próximo apartado pero que, de manera general, no es otra cosa que la cuantificación de los recursos que resigna el Estado como consecuencia de ese tratamiento tributario diferenciado. Esta herramienta de política económica cuenta en la práctica con un uso extendido, aunque variable entre distintos países. Por caso, en el Presupuesto 2019 de Argentina se estimó para ese ejercicio un gasto tributario de 2,3% del PBI. Pero otros países, como Australia e Italia, tienen un gasto tributario que supera el 8% del PBI.

Dado el peso de este instrumento en el diseño de la política económica, la literatura viene llamando la atención en los últimos años (ver OCDE (2010)) sobre la importancia de que los Estados desarrollen una metodología de evaluación del gasto tributario. Este trabajo es un primer esfuerzo de la OPC en esa línea, buscando brindar un marco teórico para el desarrollo de una metodología aplicada de evaluación del gasto tributario. Para ello, un primer paso es refinar la definición del concepto, tarea que se aborda a continuación.

## 2.1 DEFINICIONES DE GASTO TRIBUTARIO

Un sistema tributario es evaluado en función de tres características: 1) su nivel de eficiencia (esto es, que modifique en el menor grado posible las decisiones de los agentes económicos), 2) su equidad tanto vertical como horizontal, 3) su simpleza y 4) su suficiencia (que la recaudación alcanzada permita financiar el gasto). Como se discutirá en la sección 3 de este documento, desde las perspectivas tanto de la teoría económica como de las políticas públicas existen situaciones en que la aplicación de diferencias en el tratamiento impositivo a determinados agentes económicos podría contribuir a que un sistema tributario se acerque a esas características ideales.

El concepto de gasto tributario se vincula con estas situaciones. OCDE (2010) define de manera genérica al gasto tributario como las “provisiones vertidas en la ley del impuesto, la regulación o la práctica que reducen o posponen la recaudación de un conjunto relativamente pequeño de contribuyentes con respecto a un impuesto de referencia”.

Para la OCDE, así, el gasto tributario es una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia, más que por la vía del gasto directo. Se habla de gasto ya que en la práctica estas provisiones suelen consistir en otorgar tratamientos impositivos más ventajosos, que implican pérdida de recaudación tributaria. No obstante, el concepto podría no limitarse sólo a casos de un tratamiento tributario más favorable que el general, sino que también podría aplicarse a aquellas situaciones donde existen externalidades negativas, las que podrían demandar la utilización de mayores tasas impositivas (o incluso un impuesto específico) como mecanismo de mejora en el comportamiento de determinados agentes económicos.

En Argentina, la Secretaría de Ingresos Públicos define el gasto tributario como el “monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos”<sup>2</sup>. Es decir, se enfoca solo en los casos que se busca otorgar un incentivo económico al contribuyente, situación similar al resto de los países que realizan estimaciones sobre gasto tributario.

<sup>2</sup> Ver: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos\\_tributarios\\_2017-19.\\_informe\\_completo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos_tributarios_2017-19._informe_completo.pdf)



En una línea similar, Hutton (2017) calcula el gasto tributario (*policy gap*<sup>3</sup>) asociado a un impuesto como la diferencia entre la recaudación teórica con la legislación vigente y la recaudación teórica bajo el impuesto de referencia.

A las definiciones generales anteriores, Villela et al. (2009) suma requisitos particulares aplicados por algunos países para que los tratamientos tributarios diferenciales sean considerados un gasto tributario, entre los que cabe destacar: 1) las concesiones deben beneficiar a un sector, actividad o grupo de contribuyentes en particular, 2) deben tener una finalidad concreta y fácilmente identificable y 3) tiene que ser administrativamente factible eliminar el gasto tributario. Los dos primeros requisitos adicionales se encuentran en línea con la definición de la Secretaría de Ingresos Públicos. No tanto el tercero, al menos en la práctica.

Como se desprende de las definiciones precedentes, el gasto tributario puede tener diversas fuentes:

- a) **Deducciones:** montos que se permite descontar de las bases imponibles.
- b) **Exenciones:** montos que se excluyen de las bases imponibles.
- c) **Alícuotas reducidas:** tasas de impuestos inferiores a las de aplicación general.
- d) **Diferimientos:** postergación temporal en el pago de un impuesto.
- e) **Créditos impositivos:** montos que se permite compensar entre impuestos.

Es importante señalar que en el caso de los créditos impositivos la situación puede ser diferente a la del resto de los gastos tributarios dado que, en el caso de Argentina, este tipo de medidas están reflejadas presupuestariamente, por lo que dejarían de ser gastos tributarios para pasar a la categoría de gastos generales, al menos según algunas de las definiciones de gasto tributario.

El problema central de la definición habitual de gasto tributario es que el concepto de “impuesto de referencia” admite distintas acepciones, lo que a su vez conllevan distintas interpretaciones y cálculos del gasto tributario. Por caso, en lo que respecta a la base imponible que se debe utilizar en el impuesto de referencia, Villela et al. (2009) plantean tres enfoques para su definición: el enfoque conceptual, el enfoque legal y el enfoque del subsidio análogo. Estos diferentes enfoques, explicados en la sección 4 de este documento, llevan a distintas definiciones de la base imponible de referencia del tributo, lo que a su vez genera diferencias en el cálculo del gasto tributario.

<sup>3</sup> El término *policy gap* hace referencia a que el gasto tributario tiene siempre su origen en una decisión de política económica.

También hay distintos criterios para adoptar en otros aspectos de los impuestos, como la estructura de tasas, las deducciones o el período de tributación. Por ejemplo, al momento de calcular el gasto tributario asociado a un tributo como el IVA se debe determinar si la alícuota de referencia es el 21%, o si las alícuotas diferenciadas se aceptan como parte del diseño impositivo y, por lo tanto, no se les confiere el carácter de gasto tributario. Lo mismo ocurre con el Impuesto Cedular<sup>4</sup>, donde las rentas de diferentes fuentes son gravadas con distintas alícuotas,

Los elevados grados de libertad que permite la definición del gasto tributario dificulta una comparación internacional de los valores, pero también hace difícil la comparación a lo largo del tiempo. Por ello, un primer paso fundamental a la hora de realizar un cálculo del gasto tributario es la definición de una metodología clara, transparente y detallada que permita conocer, sin ningún tipo de ambigüedad, los conceptos que conforman el gasto tributario. Esta no es una tarea sencilla, como se verá en la sección 4.

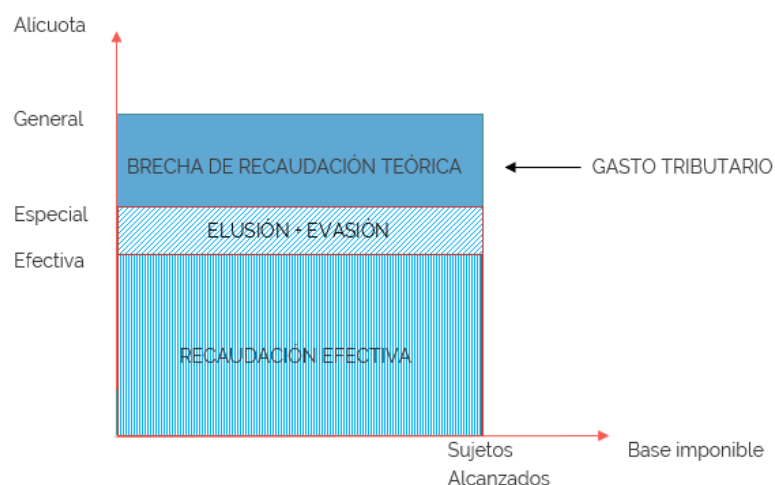
Cabe mencionar que el gasto tributario es solo uno de los motivos por los que la recaudación efectiva podría diferir de la recaudación teórica del impuesto de referencia. Hutton (2017) señala que las otras dos posibles fuentes de divergencia entre ambos conceptos son la evasión y la elusión.

La evasión impositiva es el incumplimiento ilícito por parte de un contribuyente de parte o todas sus obligaciones tributarias. La elusión, por su parte, es el conjunto de maniobras que, dentro del margen legal, permiten a un contribuyente reducir su carga tributaria. La tercera fuente de pérdida de recursos, el gasto tributario, es el objeto de nuestro estudio. Cabe señalar que esta separación no siempre es fácil de hacer. De hecho, en muchos casos la creación de tratamientos fiscales diferenciados genera las condiciones para un aumento de la elusión impositiva.

4 El Impuesto Cédular es un impuesto al rendimiento sobre activos financieros que forma parte del texto del Impuesto a las Ganancias

FIGURA 1

## DETERMINACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO



Fuente: OPC

Es importante destacar que las diferencias entre recaudación efectiva y teórica pueden surgir de situaciones diversas, que no implican evasión o elusión impositiva, pero que tampoco son asociables a un gasto tributario. En particular, la reglamentación de los impuestos abarca desde la definición de alícuotas hasta los mecanismos de determinación del ingreso de los tributos. Muchas veces hay cuestiones asociadas con el mecanismo de liquidación e ingreso del tributo que pueden contribuir a ampliar la brecha entre la recaudación teórica y la efectiva. Un ejemplo en esa línea es el pago de IVA por parte de las PYMES, que en Argentina se realiza cada 90 días pese a que el período fiscal del impuesto es mensual<sup>5</sup>. Si bien estos efectos pueden no ser significativos, sí generan distorsiones sobre el tipo de estimaciones que se analizan en este trabajo.

## 2.2 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO TRIBUTARIO

Al momento de evaluar una política de tratamiento tributario diferenciado se deben tener en cuenta distintos aspectos; su capacidad para alcanzar los objetivos planteados, la eficiencia con que los logra y su conveniencia desde el punto de vista de las prioridades del Gobierno.

<sup>5</sup> Esta medida fue dispuesta por la Ley 27.264 de 2016.

Para atender de manera integral estas distintas dimensiones se propone la implementación de un esquema de evaluación con distintas etapas y pasos, como lo refleja de manera simplificada la Figura 2.

Una completa metodología de evaluación de políticas de tratamiento fiscal diferenciado consta de dos etapas, abiertas a su vez en cuatro pasos. La primera etapa es la de evaluación técnica, en la que se busca determinar la efectividad, conveniencia y costo de la medida. En primer lugar, se debe determinar si la medida bajo estudio constituye o no un gasto tributario. Para ello se debe contar con una definición precisa de lo que constituye un gasto tributario. Cabe señalar que esa definición, si bien tiene algunos aspectos de carácter general, puede depender del tributo involucrado en la medida. Este punto fue discutido en el apartado anterior. El evaluador debería tomar las definiciones disponibles y seleccionar aquella que más se ajuste a su criterio. Es fundamental, por una cuestión de transparencia y comparabilidad del análisis, que el evaluador mantenga el mayor grado de homogeneidad posible en su elección.

El segundo paso dentro de la etapa técnica es la de evaluación económica de la medida. Una primera pregunta relevante es si la medida propuesta es consistente con los objetivos planteados. Una vez determinada la consistencia entre objetivos e instrumentos, el otro aspecto a evaluar es si un tratamiento tributario diferenciado es efectivamente el mejor instrumento para lograr el objetivo. La premisa básica de toda política pública, desde un punto de vista económico, es lograr un objetivo determinado de la manera menos costosa y distorsiva posible, y puede que el gasto tributario, aunque efectivo, no cumpla con esa premisa en ciertos casos. En este paso también deben analizarse los fundamentos que avalan, desde el punto de vista de la teoría económica y de las políticas públicas, el uso de tratamientos tributarios diferenciales como instrumento de la política económica.

FIGURA 2

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GASTO TRIBUTARIO

| ETAPA    | PASO                | PREGUNTAS A RESPONDER   |
|----------|---------------------|---|
| TÉCNICA  | CLASIFICACIÓN       | ¿Cuál es la definición de gasto tributario relevante para los impuestos en cuestión?<br>¿Califica la medida evaluada como gasto tributario?                 |
|          | EVALUACIÓN TÉCNICA  | ¿La medida evaluada es susceptible de lograr los objetivos planteados?<br>¿Es el gasto tributario la mejor herramienta para alcanzar el objetivo planteado? |
|          | COSTEO              | ¿Cuál es el gasto tributario de la medida evaluada?   |
| POLÍTICA | EVALUACIÓN POLÍTICA | ¿Esta medida representa la mejor asignación posible de los recursos involucrados?   |

Fuente: OPC

El tercer paso de la etapa técnica es la estimación del costo de la medida de tratamiento tributario diferenciado. Esto es, el cálculo del gasto tributario. En este paso se deben exponer las distintas metodologías disponibles para el costeo y la definición de la metodología o metodologías que mejor se ajusten a su objetivo.

La etapa política está fuera del alcance de este trabajo, y corresponde a las autoridades responsables del diseño de la política económica. Una vez conocido el gasto tributario asociado a una medida de tratamiento tributario diferenciado, el funcionario político (sea en el Poder Legislativo o Ejecutivo) debe decidir si la medida implica la mejor asignación posible de esos recursos. Ese análisis excede a la esfera técnica, en tanto la conclusión dependerá de manera crucial de las prioridades de políticas de Gobierno.

### 3. FUNDAMENTOS PARA LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE UNA POLÍTICA DE GASTO TRIBUTARIO

Como se destaca en OCDE (2010), la utilización del gasto tributario como instrumento de política económica genera algunas dificultades. En general, los gobiernos encuentran más fácil lograr la aprobación de gastos tributarios que de gastos directos, pero a su vez los gastos tributarios son más difíciles de medir y monitorear que los gastos directos, a la vez que los tratamientos tributarios diferenciados tienen el potencial de generar ineficiencia a través de una modificación indeseada de los incentivos económicos. Al mismo tiempo, todos los sistemas tributarios, incluyendo los más avanzados, cuentan con el gasto tributario como herramienta de política económica, sin que se registren intentos serios por cambiar eso.

En esta sección se analizan, por lo tanto, los fundamentos para el uso del gasto tributario como instrumento de política económica. Este análisis se realiza desde dos puntos de vista no siempre vinculados: el de la teoría económica y el de la práctica de las políticas públicas.

#### 3.1 LA TEORÍA DE LA IMPOSICIÓN ÓPTIMA Y SU RELACIÓN CON EL GASTO TRIBUTARIO

La literatura de imposición óptima busca responder preguntas como: ¿es mejor aplicar impuestos directos, indirectos o alguna combinación de ambos?, ¿se deben contemplar tratamientos diferenciales en los impuestos indirectos? y ¿qué tan progresivos deben ser los impuestos directos? La respuesta a estas preguntas es muy relevante desde el punto de vista del gasto tributario, ya que justifican la conveniencia o no -desde el punto de vista de la teoría económica- de tratamientos diferenciales que den lugar a pérdida de recaudación. Todo gasto tributario se origina en un tratamiento impositivo especial y la pregunta que se busca responder en esta sección es si ese tratamiento diferenciado puede enmarcarse en un esquema de imposición óptima.

Cabe señalar, en primer lugar, que cuando se habla de un “sistema tributario óptimo” la solución teóricamente óptima -un impuesto de suma fija que no altera el comportamiento de los agentes- no es una opción, básicamente porque los individuos son heterogéneos y, por lo tanto, un impuesto de suma fija igual para todos ellos, aunque eficiente, sería altamente inequitativo. Si las características individuales que permitieran ajustar ese impuesto de suma fija fueran observables, el problema quedaría resuelto, ya que la suma fija podría corregirse en función de variables que para los individuos son exógenas, evitando así cualquier incentivo adverso para el contribuyente.

Pero ese no suele ser el caso, lo que motiva la necesidad de diseñar un sistema impositivo más complejo.

A modo expositivo, puede estructurarse el análisis de la literatura de imposición óptima en dos grandes ramas, aunque esta división a menudo se diluye, especialmente en los estudios más recientes.

La primera de ellas se centra en el diseño óptimo de un sistema impositivo que grave bienes y servicios. El dilema central para esta literatura radica en la necesidad de alcanzar cierto nivel recaudatorio con el menor impacto distorsivo posible.

La segunda rama analiza el diseño de un sistema tributario que grava el ingreso de los contribuyentes. Aquí el desafío es distinto, ya que entran en tensión dos objetivos; progresividad (quienes ganan más deben pagar más) y eficiencia (no desincentivar la generación de ingresos).

Pivoteando entre las dos vertientes mencionadas se encuentra la discusión acerca de las condiciones bajo las cuales conviene un sistema de impuestos directos o indirectos o una combinación de ambos.

### 3.1.1. Imposición óptima sobre los bienes y servicios (impuestos indirectos<sup>6</sup>)

La literatura moderna de imposición óptima fue iniciada por Ramsey (1927). En ese influyente trabajo se busca responder lo que la literatura posterior definió como “el problema de Ramsey”: dado que se busca recaudar una suma determinada a partir de impuestos proporcionales sobre algunos o todos los usos del ingreso, ¿cómo deberían determinarse las alícuotas tributarias a fin de minimizar la pérdida de utilidad generada por el sistema impositivo?

Ramsey realizó su análisis con un modelo estático (es decir, de un período, lo que deja fuera del análisis la cuestión del ahorro), en el que un agente representativo maximiza su utilidad y se encuentra condicionado por su restricción presupuestaria. Por otro lado, el Estado debe recaudar una suma dada vía impuestos y para ello aplica alícuotas impositivas a los diferentes bienes y servicios. El análisis de Ramsey concluye que, para tener un sistema tributario lo más eficiente posible, se deben fijar estas alícuotas de manera tal que la producción de todos los bienes y

<sup>6</sup> Los impuestos directos son aquellos que gravan patrimonio, ingresos y manifestaciones directas de la riqueza de los contribuyentes. Por el contrario, los impuestos indirectos gravan los usos y manifestaciones indirectas de la riqueza de los contribuyentes.

servicios disminuya en la misma proporción. Este resultado es conocido en la literatura como “regla de Ramsey”, y ha tenido una profunda influencia en el diseño de los sistemas tributarios.

La regla de Ramsey aplicada a ciertos casos particulares conduce a resultados reconocidos en la literatura económica. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- a) Si las ofertas y demandas de los bienes y servicios son independientes (es decir, el precio de un bien o servicio no afecta ni a la oferta ni a la demanda de los otros), la alícuota aplicada debe ser proporcional a la suma de las inversas de la elasticidad precio de la oferta y de la demanda. Esto garantiza que las variaciones proporcionales en la cantidad intercambiada sean iguales en todos los mercados. Este resultado implica también que, si un bien o servicio es producido en mercados segmentados, con tecnologías distintas, se debe gravar más al productor con una oferta más inelástica.
- b) Si algún bien o servicio tiene una oferta o demanda perfectamente inelástica, toda la recaudación se debe obtener en ese mercado, ya que no variará la cantidad intercambiada y, por lo tanto, no habrá pérdida de eficiencia.
- c) Si dos bienes o servicios son complementarios o sustitutos, las alícuotas impositivas óptimas deben dejar inalteradas las proporciones que se consumen de cada uno de ellos.

Un problema evidente de la regla de Ramsey es que, en la búsqueda de la eficiencia, la estructura tributaria propuesta puede terminar siendo altamente regresiva. Esto porque los bienes necesarios (como alimentos y medicamentos) tienen en general una baja elasticidad precio de la demanda, lo que llevaría a la recomendación de imponerles una elevada alícuota impositiva. Por el contrario, los bienes de lujo suelen tener una elevada elasticidad precio de la demanda, y deberían por lo tanto pagar una baja alícuota impositiva. Este no es un problema en el trabajo de Ramsey por el supuesto de agente representativo, pero se vuelve relevante si bien se incorpora al análisis la heterogeneidad de los agentes.

Otro problema del esquema propuesto por Ramsey es su elevado costo administrativo, dado que es complejo controlar el correcto pago de los tributos para una multiplicidad de alícuotas impositivas distintas. Adicionalmente, el sistema óptimo de Ramsey es altamente inestable en la medida en que elasticidad precio de la oferta y de la demanda se modifican en función de variables como el ingreso de los consumidores, la tecnología de producción, el período de análisis, la aparición de nuevos bienes o servicios y las expectativas, entre otras.



Parte de estos cuestionamientos al enfoque de Ramsey pueden solucionarse. Por ejemplo, en otro clásico trabajo Diamond (1975) propone una extensión del problema de Ramsey, incorporando agentes heterogéneos y asumiendo que el Gobierno busca maximizar una función de utilidad social, construida como la suma ponderada de las utilidades individuales. Si se otorga más peso a la utilidad de los hogares más pobres, Diamond revierte el resultado de Ramsey, llegando a la conclusión de que los bienes consumidos por los hogares ricos deben pagar alícuotas tributarias más altas.

Cabe señalar que el enfoque de Diamond (1975) enriquece y flexibiliza al de Ramsey. Pero, por otro lado, incrementa la discrecionalidad del análisis (¿cómo asignar las ponderaciones de cada individuo en la función de bienestar social?) y aumenta de manera notable la dificultad para determinar las alícuotas óptimas. Atkinson & Stiglitz (1976) llegan a una conclusión similar cuando consideran un sistema tributario únicamente con impuestos proporcionales sobre los bienes y servicios.

Los resultados se modifican drásticamente si el foco, más que en la utilidad de los consumidores, se pone en la eficiencia productiva (es decir, en llevar a la economía a la frontera de posibilidades de producción), y si además se incorpora la interacción entre los impuestos indirectos y los impuestos directos. En ese sentido, y con distintos enfoques, Diamond & Mirrlees (1971) y Atkinson & Stiglitz (1976) concluyen que sólo deben gravarse los bienes finales, y que la alícuota debe ser uniforme.

La base del enfoque de Diamond & Mirrlees (1971) es intuitiva: un sistema tributario es mejor cuanto menos aleje a la economía de un punto eficiente, sujeto a que se alcance cierta meta recaudatoria. Para mantener a la economía en la frontera de posibilidades de producción se debe:

- a) Evitar impuestos con efectos heterogéneos en función de la industria, el sector o el período de tiempo.
- b) Evitar impuestos sobre los insumos que puedan afectar la asignación de éstos a lo largo del proceso productivo.
- c) Evitar impuestos sobre la rentabilidad del capital que puedan generar una salida de productores del mercado.
- d) Evitar gravar el capital físico y humano, a fin de no alterar las decisiones intertemporales.

Por su parte, Atkinson & Stiglitz (1976) muestran que bajo ciertos supuestos la alícuota impositiva sobre los bienes finales debe ser homogénea, siempre que esto se complemente con un impuesto

(óptimo) al ingreso no lineal. De esta manera, se evita una distorsión en las decisiones de consumo de los individuos, siempre que el impuesto sobre el ingreso permita dotar al sistema tributario de progresividad. La clave de este resultado es que la única fuente relevante de heterogeneidad no observable entre los individuos, en términos impositivos, es su habilidad para generar ingresos. Y esa heterogeneidad puede ser estimada mejor a través de los ingresos (impuestos directos) que a través de los consumos (impuestos indirectos).

El enfoque de Diamond & Mirrlees (1971) y Atkinson & Stiglitz (1976) lleva por lo tanto a la conclusión de que los bienes y servicios finales deben ser gravados con una misma alícuota (que podría incluso ser cero, si las condiciones permiten alcanzar la meta recaudatoria con impuestos directos). Este esquema, no obstante, admitiría algunas excepciones, como el caso de los bienes o servicios que generen externalidades o el de los bienes y servicios cuya demanda está correlacionada con la habilidad del consumidor.

Pese a las críticas a los resultados de Ramsey, ni la práctica ni la literatura económica abonan por completo la recomendación de aplicar alícuotas uniformes -o incluso nulas- a los bienes y servicios. Desde el punto de vista teórico cabe destacar la crítica de Cremer et al. (2001), quien señala que los resultados de Atkinson & Stiglitz (1976) dependen de manera vital del supuesto de que la única fuente de heterogeneidad no observable entre los individuos es su habilidad. Al permitir más fuentes de heterogeneidad no observable entre los individuos vuelven al resultado básico de Ramsey acerca de la optimalidad de diferenciar las alícuotas para los bienes y servicios. La clave de este resultado es que los impuestos indirectos, aunque generan ineficiencias al alterar la asignación de recursos, permiten segmentar mejor a los contribuyentes.

La práctica, como señalan Mankiw et al. (2009), muestra una convivencia de ambos enfoques. El Impuesto al Valor Agregado capta las recomendaciones de gravar sólo bienes y servicios finales y con un alícuota uniforme. Pero el propio IVA suele mostrar una gran cantidad de tratamientos diferenciados. Además, el IVA suele convivir con impuestos específicos que generan que la carga tributaria efectiva sea heterogénea entre los distintos bienes y servicios.

### **3.1.2. Imposición óptima sobre los ingresos (impuestos directos)**

Como queda claro de la discusión de Atkinson & Stiglitz (1976), un problema central del enfoque de Ramsey es que solo se toman en consideración los impuestos indirectos. La línea de

investigación iniciada por Mirrlees (1971) pone el foco en los impuestos sobre el ingreso. Este estudio incorpora al análisis dos cuestiones interesantes.

En primer lugar, parte del supuesto de que los individuos son heterogéneos en términos de su habilidad para generar ingresos, y que la carga tributaria debería tener en cuenta esa heterogeneidad. La dificultad surge del hecho de que los ingresos son observables, pero no así la habilidad y el esfuerzo. En segundo lugar, se introduce el hecho de que los agentes pueden afectar su comportamiento en función del sistema de incentivos que enfrentan. En particular, individuos con una habilidad alta podrían esforzarse poco para “simular” ser agentes de baja habilidad y, así, enfrentar una menor carga impositiva. La clave del problema es la información incompleta del recaudador, quien ve el ingreso del contribuyente, pero no conoce su nivel de esfuerzo ni su habilidad para generar ingresos.

Partiendo de estos preceptos, Mirrlees (1971) deriva de manera analítica una serie de características de un impuesto sobre el ingreso óptimo. Como se señala en Mankiw et al. (2009), el trabajo de Mirrlees y otros posteriores en la misma línea han dejado algunas lecciones teóricas, con mayor o menor correlato en la práctica.

La primera conclusión es que, por una cuestión de eficiencia y equidad, el esquema impositivo óptimo depende -de manera crítica- de la distribución de habilidades. Esta idea cuenta con un amplio consenso en la literatura, aunque tiene la dificultad práctica de que la habilidad no es observable. Más aún, cualquier característica exógena y fácil de monitorear y vinculada a la habilidad del contribuyente debería ser tomada en cuenta en el diseño de un impuesto óptimo sobre el ingreso.

Según Mankiw et al. (2009), esta posibilidad no se encuentra del todo explotada por los sistemas tributarios. Si bien algunos países cuentan con tratamientos diferenciados en función de la edad, variables como el sexo o la educación de los padres no son usualmente consideradas en la determinación de la alícuota impositiva, lo que puede estar vinculado al rechazo social a algunos tipos de segmentación y a los costos de administración de un impuesto demasiado fragmentado.

Otra conclusión generalmente aceptada es que las alícuotas deberían aumentar en función de la desigualdad en la distribución del ingreso. Esto porque permitiría financiar una redistribución más agresiva del ingreso, lo que a su vez se vuelve más relevante en sociedades menos igualitarias. Esta conclusión, además, tiene correlato en la práctica, según Mankiw et al. (2009), ya que se observa una correlación positiva entre la desigualdad del ingreso y el sesgo redistributivo de la política tributaria.

Otras conclusiones de la literatura de imposición óptima sobre los ingresos cuentan con menos consenso. En primer lugar, hay divergencia en torno a la forma en que la habilidad y la alícuota impositiva óptima se vinculan. En un extremo, un célebre resultado de Mirrlees (1971) es que el individuo de mayor habilidad debe tener una alícuota marginal de cero para no alterar su comportamiento y evitar así una pérdida de eficiencia gratuita. Tuomala (1990) generalizó este resultado, encontrando que la alícuota marginal debería bajar a medida que los ingresos van aumentando (salvo para los ingresos más bajos de la distribución).

Sin embargo, Saez (2001) y Diamond & Saez (2011) discuten este resultado, sosteniendo que la alícuota debería ser creciente en función del ingreso. La diferencia central entre estos trabajos es la distribución supuesta para la habilidad de trabajadores. Dado que esta no es observable, estos resultados contradictorios son particularmente perturbadores desde el punto de vista del *policy maker*. En la práctica, destacan Mankiw et al. (2009), las alícuotas marginales máximas han tendido a bajar en las últimas décadas, aunque este movimiento no ha sido unánime.

También hay divergencia en torno a si deben o no gravarse los ingresos de capital. Aquí cabe aclarar que por “ingresos de capital” la literatura económica se está refiriendo a los retornos del ahorro. En ese sentido, cuando se discute la conveniencia o no de gravar los ingresos de capital, la discusión de fondo es si se debe o no gravar el ahorro. Es importante tener en cuenta que un impuesto sobre los ingresos de capital, como se mencionó, grava el flujo de retornos del ahorro, y no su stock. Aunque algunos autores, prominentemente Piketty (2014), proponen gravar el stock de ahorro (esto es, la riqueza), la discusión de esta sección se acota a la imposición sobre los retornos del ahorro.

Una amplia rama de la literatura ha defendido la hipótesis de que los ingresos de capital no deben ser gravados. Cabe destacar especialmente el caso de Atkinson & Stiglitz (1976), quienes argumentaban que gravar los ingresos del capital afecta la asignación de recursos y el balance consumo-ahorro. Pero el resultado está presente en varios trabajos. A este resultado se contraponen otros estudios y también la práctica.

Dentro de la crítica teórica se destaca el trabajo de Diamond & Saez (2011), quienes sostienen no solo que se deben gravar los ingresos de capital, sino que además la alícuota debe ser relativamente alta. Por un lado, rechazan la conclusión de Atkinson & Stiglitz (1976) sosteniendo que, si el ahorro y la habilidad están correlacionadas, gravar el ingreso de capital (lo que equivale a gravar el ahorro) alivia el *trade-off* entre eficiencia y equidad.

Además, los autores sostienen que en contextos en que es difícil separar el ingreso laboral y de capital (como es el caso del dueño de una pequeña empresa) la eliminación del impuesto a los ingresos de capital puede generar un trato desigualitario. Igualmente, hay argumentos para pensar que el desincentivo al ahorro puede ser óptimo, como por ejemplo cuando hay incertidumbre sobre los ingresos futuros, lo que lleva a un ahorro superior al óptimo social (Golosov et al. (2003)). En un caso como ese, un impuesto a los ingresos de capital reduce el incentivo a ahorrar por encima de lo socialmente óptimo.

Desde el punto de vista práctico, Mankiw et al. (2009) encuentran que la evidencia con respecto a este punto es contradictoria. Mientras que las alícuotas sobre el ingreso de capital han tendido a caer, la presión tributaria sobre el capital no muestra una tendencia clara, lo que es consistente con cambios en la base imponible y en los esquemas de exenciones y deducciones. Más allá de que la tendencia no es clara, sí lo es el hecho de que los ingresos del capital son gravados en la amplia mayoría de los países.

### 3.1.3. Algunas conclusiones desde el punto de vista del gasto tributario

Aún en un contexto en que muchos aspectos se encuentran en discusión, la literatura confirma que el uso de tratamientos tributarios diferenciados puede contribuir a mejorar el funcionamiento del sistema impositivo<sup>7</sup>. La disparidad de resultados presentada en las páginas precedentes deja constancia de que las prescripciones en materia de imposición óptima dependen de manera sensible de distintos supuestos, muchos de ellos altamente técnicos, como la forma de la función de utilidad de los contribuyentes o la forma de la distribución de la habilidad para generar ingresos dentro de la población.

Pese a las cuestiones mencionadas, se extraen los siguientes casos en que la literatura, o al menos una parte significativa de ésta, convalida la aplicación de tratamientos tributarios diferenciados.

#### a) Impuestos sobre los bienes y servicios:

- a. En ausencia de un impuesto (óptimo) sobre el ingreso, varios autores (empezando por Ramsey) encuentran eficiente aplicar diferentes alícuotas a los distintos bienes y servicios. La alícuota depende de la elasticidad precio de la oferta y de la demanda, pero también de los criterios redistributivos que

<sup>7</sup> Se entiende por mejora del sistema impositivo todo aquello que contribuya a aliviar el *trade-off* entre eficiencia y equidad que el diseño impositivo suele llevar implícito.

el Gobierno podría querer aplicar. La ausencia de un impuesto óptimo sobre el ingreso puede responder o bien a un problema de información imperfecta, o bien a uno de elevados costos administrativos.

- b. Aún en presencia de un impuesto óptimo sobre el ingreso, la aplicación de alícuotas diferenciadas puede ser óptima para lidiar con situaciones específicas, como los bienes y servicios que generan externalidades y aquellos cuya demanda se encuentra correlacionada con la habilidad de los consumidores. Además, esta rama de la teoría económica sostiene que los factores productivos y los bienes y servicios intermedios deberían tener una alícuota baja (cero, idealmente) para evitar ineficiencia en la producción.

**b) Impuestos sobre el ingreso:**

- a. Uno de los temas más controversiales es si el ingreso del capital debiera recibir el mismo tratamiento que el ingreso del trabajo. Parte de la literatura aboga por un impuesto de cero a los ingresos del capital, mientras que otra parte de la literatura considera que gravar el capital alivia el trade-off entre eficiencia y equidad y permite eliminar algunas distorsiones originadas por la incertidumbre en torno a los ingresos futuros. En cualquier caso, la literatura provee argumentos teóricos para pensar que puede ser óptimo dar un tratamiento diferenciado a los ingresos del capital.
- b. Dentro de los ingresos del trabajo, varios estudios sostienen que la alícuota marginal no debiera depender solamente del ingreso del contribuyente, sino también de tantas características exógenas como sea posible, siempre que se considere que esas características exógenas pueden estar correlacionadas con la habilidad para generar ingresos. La lógica de este razonamiento es que una mejor “clasificación” del contribuyente puede mejorar la predicción de su habilidad para generar ingresos, el tótem de la teoría de la imposición óptima sobre el ingreso. En ese caso, la recomendación entonces sería desviarse de las alícuotas generales en la medida en que alguna característica personal del contribuyente permita realizar una inferencia más certera sobre su habilidad para generar ingresos.

### 3.2. EL GASTO TRIBUTARIO DESDE UNA PERSPECTIVA APLICADA

La revisión de la literatura económica deja en claro dos cuestiones. La primera es que hay fundamentos teóricos para el uso del gasto tributario como herramienta de política económica. La segunda es que, en la mayoría de los estudios, se confiere a esa herramienta un rol de segundo mejor y acotado a situaciones particulares. En ese sentido, una extensa parte de la literatura reconoce que el uso del gasto tributario se enmarca en un contexto en que la asimetría informativa impide al Estado diseñar un sistema impositivo óptimo basado en un impuesto eficiente y equitativo sobre el ingreso y en la existencia de ciertas distorsiones -como las externalidades o el exceso de ahorro- que el gasto tributario puede corregir al modificar los incentivos de los agentes económicos.

Este rol que la teoría confiere al gasto tributario -existente pero acotado- parece no coincidir con la práctica, donde distintos estudios dan cuenta de un uso extenso y creciente del gasto tributario como herramienta de política económica. Este es un fenómeno que se verifica incluso en países con sistemas tributarios modernos. Por caso, el estudio de Office of Budget Responsibility del Reino Unido (2019) muestra que países miembros de OCDE como Australia e Italia tienen un gasto tributario que supera el 8% del PBI. Estados Unidos, Reino Unido tienen un nivel de gasto tributario que va del 7% al 8% del PBI. En el otro extremo, Alemania tiene por esta vía un drenaje de recursos levemente inferior al 1% del PBI.

En parte, esta disociación entre las recomendaciones de la teoría económica y la evidencia empírica puede tener que ver con el diferente impacto práctico de las distintas líneas de investigación relevadas en las secciones anteriores. La regla de Ramsey ha tenido un profundo y rápido impacto en el diseño de los sistemas tributarios, mientras que la línea de investigación de Mirrlees (1971), por su complejidad analítica y por su difícil implementación (requiere, por ejemplo, conocer la distribución de habilidades de la población) ha tenido un impacto más gradual y acotado, si bien la evidencia muestra que sus recomendaciones se van incorporando a la práctica.

A esto se suman una serie de ventajas de carácter práctico del gasto tributario como herramienta de política económica por sobre otras opciones. La principal ventaja práctica del gasto tributario es que puede ser menos costoso de administrar que un programa basado en subsidios. Como señala OCDE (2010) en algunos tipos de gastos tributarios hay economías de escala que permiten abaratar su administración.

Por ejemplo, si el gasto tributario consiste en alguna deducción de impuestos para los trabajadores, el organismo recaudador puede utilizar la información provista por el empleador para verificar la correcta implementación de la deducción por parte del empleado. En ese caso, la participación de otro organismo que busque los mismos objetivos a partir de un subsidio puede ser ineficiente. Adicionalmente, los tratamientos tributarios diferenciados también cuentan con la ventaja de cierta autoselección por parte de los beneficiarios. Identificar a los grupos objetivo para el pago de un subsidio equivalente al beneficio tributario puede ser costoso.

También el gasto tributario puede ser una herramienta efectiva para dotar de mayor progresividad a la política fiscal. Por caso, la reducción de la alícuota de IVA a bienes de primera necesidad es una forma de morigerar la carga tributaria en mayor medida sobre los hogares de menores ingresos, ya que éstos destinan una mayor proporción de sus recursos a ese tipo de bienes. Mejorar la progresividad de un componente de la política fiscal mediante una reforma tributaria o mediante subsidios directos es, en general, más difícil y costoso de implementar que la reducción de alícuotas del IVA. Lo mismo ocurre cuando se busca incentivar el consumo de bienes o servicios que generen externalidades positivas, como son el caso de la salud y la educación.

Otra ventaja práctica del gasto tributario es que les da más peso a las decisiones privadas. En un esquema de transferencias, el Estado típicamente fija la política y sus beneficiarios. En una política de gasto tributario, los potenciales beneficiarios tienen cierto margen para modificar su comportamiento -lo que puede modificar su participación o no en los beneficios del programa- en función de los incentivos. Un Estado puede sentirse más cómodo modificando los incentivos que enfrentan los agentes que realizando pagos directos.

Por otro lado, la evidencia muestra que muchas veces es, desde el punto de vista legislativo, más fácil lograr la aprobación de un gasto tributario que un programa de gastos explícitos (OCDE (2010)). Esto se vincula a que el gasto tributario no implica un pago explícito, por lo que suele ser aceptado con mayor facilidad por parte de los legisladores. Más aún, suele ser más fácil sancionar una nueva ley que disponga un tratamiento tributario diferenciado a algún sector o población objetivo que reformar la propia ley del tributo, lo que explica que con el paso del tiempo se vayan acumulando una serie de gastos tributarios no previstos en el diseño original del sistema impositivo.

Sin embargo, el uso de gasto tributario también recibe cuestionamientos. Uno de ellos es el hecho de que el gasto tributario lleva implícito cierto componente regresivo. Esto porque beneficia



solamente a quienes pagan impuestos, marginando a los sectores que no lo hace, típicamente de menores ingresos. Además, el gasto tributario tiende a ser mayor para los ingresos del capital (ver Villela et al. (2009)). Este cuestionamiento no es necesariamente correcto. Por ejemplo, las alícuotas diferenciadas del IVA puede afectar a consumidores que no pagan otros tipos de impuestos. Además, el gasto tributario puede ser progresivo dentro de cierta población objetivo.

Otro cuestionamiento desde el punto de vista práctico tiene que ver con la dificultad para monitorear y evaluar los resultados de las políticas de gasto tributario. Como se señala en OCDE (2010), el hecho de que muchos gastos tributarios están afectados por el comportamiento de los beneficiarios hace difícil medir el impacto marginal del beneficio fiscal. Este trabajo, de hecho, responde al objetivo de la OPC de contribuir al monitoreo del gasto tributario de la política económica.

Por otro lado, la literatura ha advertido sobre una serie de problemas de incentivos vinculados al gasto tributario. Por un lado, la posibilidad de que el gasto tributario promueva la participación en actividades de las que de todos modos los agentes hubieran participado (Banco Mundial (2003a)). Además, los diferentes tratamientos tributarios modifican la rentabilidad de los distintos sectores de manera heterogénea, lo que puede derivar en equilibrios ineficientes. Esto genera un problema de equidad horizontal, ya que contribuyentes con características similares podrían enfrentar una presión tributaria dispar en función de la actividad económica que realizan. Esta crítica, aunque parece enfocarse más en el diseño del gasto tributario que en éste como instrumento, se vuelve relevante al tomar en consideración las dificultades prácticas para el diseño de un sistema impositivo óptimo.

Otro problema destacado en la literatura es que las políticas de gasto tributario son más difíciles de finalizar y, también en ocasiones, sus beneficios son menos evidentes para sus beneficiarios. El primer problema radica en que, en general, es más difícil en la práctica eliminar un beneficio tributario que finalizar el pago de un subsidio. La evidencia muestra que las políticas de gasto tributario tienden a perdurar en el tiempo. En el caso particular de la Argentina, el trámite legislativo para la eliminación de un gasto tributario es más complejo que el que se requiere para la finalización de un subsidio. Con respecto al segundo punto, es esperable que para los agentes sea más fácil cuantificar el beneficio de un pago directo recibido del Estado que el pago indirecto equivalente al menor pago de impuestos.

Otro cuestionamiento tiene que ver con el efecto de estas medidas sobre los que no forman parte de los beneficios del gasto tributario. Dada una meta recaudatoria, la menor presión tributaria

sobre algunos contribuyentes obliga a aumentar la presión sobre los demás. Este cuestionamiento, de todos modos, parece ignorar la existencia de un objetivo de gobierno que, vía gasto tributario o vía subsidios o gasto directo, debe ser financiado. En ese sentido, es el objetivo del gobierno, y no el gasto tributario, el que genera la necesidad de alícuotas más altas.

También hay consenso sobre el posible efecto adverso del gasto tributario sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones impositivas. Si el diseño de un gasto tributario obliga a ciertos agentes a proveer información, y si estos agentes no son beneficiados por el tratamiento tributario diferenciado, eso podría llevar a que haya un mayor nivel de evasión (Villela et al. (2009)).

Como se señala en el documento de Office of Budget Responsibility (2019), las críticas al gasto tributario desde un punto de vista práctico no solo afectan al funcionamiento de éste como herramienta de política económica, sino que también suponen un riesgo fiscal para el Estado. Esto es producto de que el gasto tributario es difícil de estimar y de proyectar y al hecho de que los tratamientos tributarios diferenciados tienden a asentarse en el tiempo y a ser percibidos por los beneficiarios como permanentes. Esto genera una mayor rigidez para la política fiscal, a la vez que la complejización del sistema tributario puede propiciar el incremento de los niveles de elusión.

### **3.3. MARCO CONCEPTUAL PARA LA EVALUACIÓN TÉCNICA**

Como se desprende del análisis presentado en los apartados anteriores, el gasto tributario cuenta tanto con respaldos como con cuestionamientos tanto desde el punto de vista de la teoría económica como el de la práctica de las políticas públicas. Su utilización como herramienta de política económica, por lo tanto, no es cuestionable per sé, pero al momento de usarla el Estado enfrenta una serie de ventajas y desventajas que debe ponderar para poder definir su conveniencia.

Por lo tanto, la evaluación técnica consiste en una valuación del balance de costos y beneficios de una política de gasto tributario. Se propone para ello un flujo como el de la Figura 3. Como se desprende del esquema, hay tres cuestiones a considerar al momento de evaluar una política de gasto tributario:

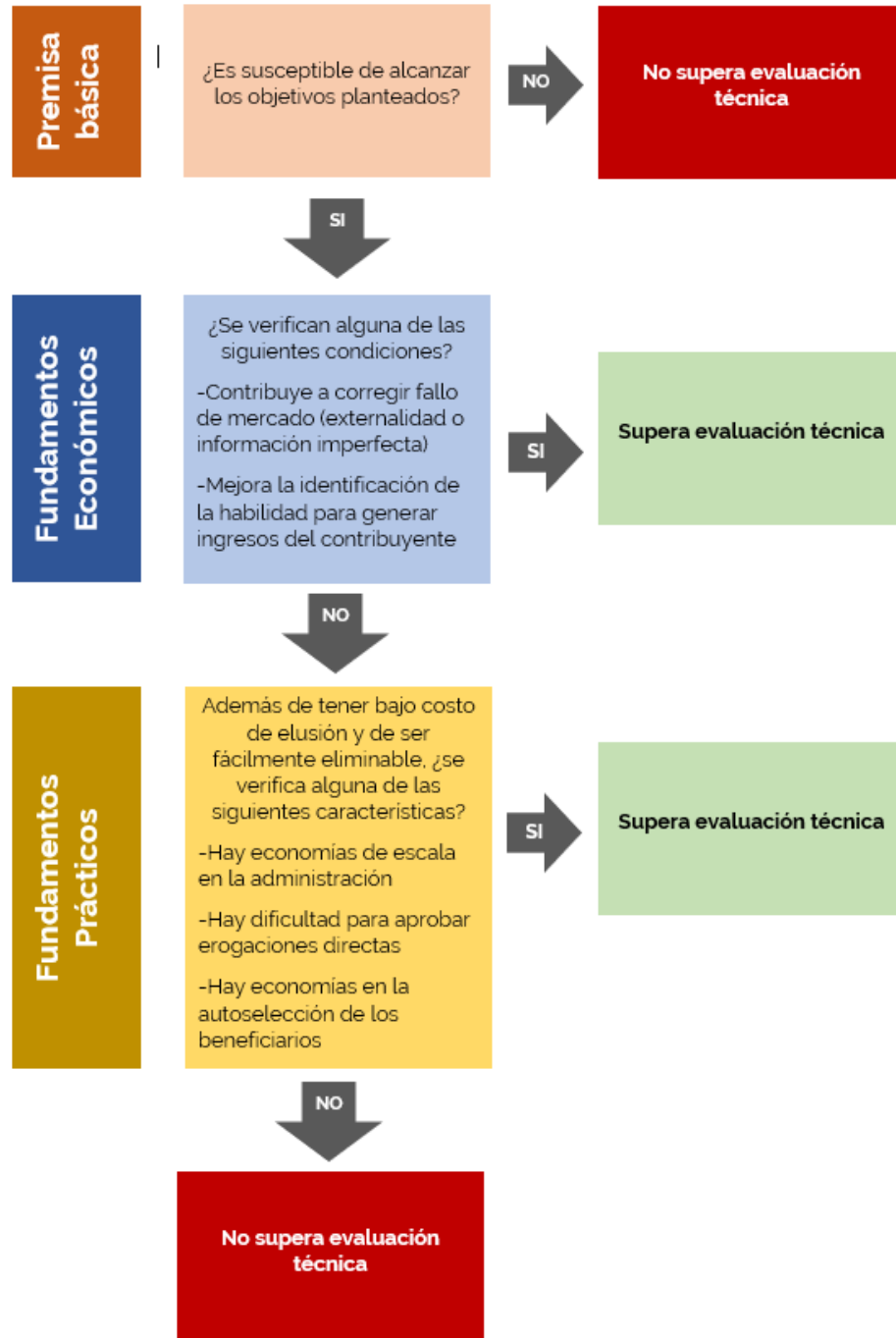
- a) Si es una medida que permite alcanzar los objetivos planteados (premisa básica para que una política económica merezca ser implementada)
- b) Si el tratamiento tributario diferenciado mejora la eficiencia y/o la equidad del sistema tributario vigente o de la propia economía (fundamentos económicos)

c) Si la política es administrativamente conveniente y poco riesgosa (fundamentos prácticos)

El esquema planteado no es exhaustivo, y además el nivel de exigencia al que se someta a una política de gasto tributario para considerarla técnicamente viable dependerá de los criterios adoptados por el evaluador. Sin embargo, se considera que los requisitos planteados en la Figura 3 son un conjunto de exigencias mínimas que se deben tener en cuenta al momento de valorar la conveniencia o no de buscar determinado objetivo a través de una política de gasto tributario.

FIGURA 3

FLUJO DE EVALUACIÓN TÉCNICA



Se considera que la evaluación técnica, además, debe otorgar una jerarquía a los distintos criterios que pueden validar el uso de un tratamiento tributario diferenciado por encima de otros instrumentos. En primer lugar, debe primar el hecho de que la política alcance el objetivo propuesto. Si este requisito no se cumple, la evaluación técnica no puede ser superada por la medida en cuestión.

En segundo término, si las condiciones se ajustan a las recomendaciones de la teoría económica (es decir, las condiciones son consistentes con aquellas enumeradas en la sección 3.1.3) se considera que la medida supera la prueba técnica. En caso negativo, la medida igualmente podría superar la evaluación, siempre que haya fuertes razones de índole administrativo que hagan recomendable usar el gasto tributario en lugar de instrumentos de gasto directo. Caso contrario, la medida no superaría la evaluación técnica.

Cabe aclarar que la no superación de la evaluación técnica de una medida no implica que no se avance al tercer paso del proceso de su evaluación (el cálculo del gasto tributario). Esto porque la aprobación e implementación es una decisión que excede por lo general al evaluador.

## 4. REVISIÓN DE METODOLOGÍAS DE CÁLCULO DEL GASTO TRIBUTARIO

Esta sección se propone revisar las metodologías disponibles para el cálculo y evaluación del gasto tributario. Este tema ha concitado en los últimos años mucha atención por parte de los organismos internacionales y de los *policy makers*, producto de los crecientes recursos involucrados.

En el caso argentino, el gasto tributario ha sido expuesto en los mensajes de remisión del Presupuesto al Congreso de la Nación desde 1998 como señal de transparencia del proceso presupuestario<sup>8</sup>. Sin embargo, aunque se trata de recursos que tienen por destino el financiamiento de la política pública, estos no se exponen agregados al gasto total. De esta forma se ve afectado el principio presupuestario de universalidad y el gasto tributario se constituye así en una herramienta para hacer política pública por fuera de la discusión presupuestaria anual.

Si bien cuenta con la ventaja de promover políticas específicas, no debe perderse de vista que su implementación erosiona la base imponible de los distintos tributos<sup>9</sup> afectando los niveles de recaudación tributaria y dando lugar a comportamientos oportunistas por parte de los contribuyentes (Banco Mundial (2003b)). Además, como se relevó en la sección 3, hay una multiplicidad de argumentos críticos al uso del gasto tributario desde el punto de vista teórico y práctico.

Como se explicó en la sección 2, la definición más aceptada del concepto de gasto tributario lo caracteriza como una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia (*benchmark*), más que por la vía del gasto directo (OCDE (2004) en Villela et al. (2009)).

Dado que la definición del impuesto de referencia queda a criterio de la jurisdicción que tenga la potestad de recaudar y de que no hay establecido un formato estándar para la exposición de los gastos tributarios, la comparación entre países resulta dificultosa. No obstante, existe consenso sobre los posibles enfoques a adoptar respecto de la definición del impuesto (Craig & Allan (2001) en Villela et al, (2009)):

- a) **Enfoque Conceptual:** vincula al impuesto de referencia con una estructura tributaria teórica que no necesariamente guarda referencia con las definiciones legales del

8 Posteriormente la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.919, BO 25/08/2004) obligó a las provincias que suscribieron a la misma la publicación de los gastos tributarios en sus respectivos presupuestos.

9 Cabe mencionar que la OCDE, en conjunto con el G-20, están llevando adelante el programa BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) que busca morigerar el efecto que las estrategias de planificación tributaria llevadas a cabo por empresas internacionales pueda tener sobre el ingreso de tributos a sus respectivos fiscos.

impuesto. Por ejemplo, en el caso del impuesto a la renta, en lugar considerar la definición de renta establecida por la ley del impuesto, se puede apelar a una definición de tipo conceptual como es la definición de renta de Haig-Simons (ver Glosario) con las adaptaciones necesarias para hacerlo operativo en términos prácticos.

- b) **Enfoque Legal:** se limita a definir al impuesto de referencia en función de la normativa vigente.
- c) **Enfoque del Subsidio Análogo:** define como gasto tributario a aquellas concesiones tributarias que son análogas a un subsidio directo.

En el caso particular de la Argentina el enfoque aplicado es el legal, es decir, la base imponible del impuesto de referencia coincide con la base normativa<sup>10</sup>, pero con algunas consideraciones particulares. Por ejemplo, si la normativa contempla determinados alivios fiscales, tales como las deducciones en el impuesto a la renta, no se los considera gasto tributario<sup>11</sup>. Sin embargo, si la norma contempla exenciones, tales como los bienes y servicios que se encuentran exentos de IVA, los mismos sí son considerados gastos tributarios.

Vale decir, sin embargo, que la identificación del impuesto de referencia y la definición cualitativa de qué se considera gasto tributario no sólo depende de los criterios adoptados, sino que en la práctica se encuentra limitado por la disponibilidad de información por parte del fisco.

#### 4.1 METODOLOGÍAS DE CÁLCULO DEL GASTO TRIBUTARIO

Previo a la definición de las formas de medición de los gastos tributarios cabe destacar que las políticas financiadas con esta herramienta generan distorsiones en el comportamiento de los agentes, quedando a criterio de cada fisco incorporarlas o desestimarlas durante el proceso de cuantificación. Banco Mundial (2003a), OCDE (2010) y Villela et al. (2009) coinciden en tres caminos posibles de medición:

- a) **Método del ingreso renunciado (MIR):** Se trata de un cálculo ex post referido a la pérdida de recaudación para el fisco una vez implementada la medida, sin considerar cambios en el comportamiento de los agentes.

<sup>10</sup> Si bien la identificación de gastos tributarios mediante este enfoque es más limitada respecto de los enfoques alternativos, también es más ágil puesto que no requiere de consensos que demoren su medición.

<sup>11</sup> Excepto el caso particular de los intereses hipotecarios que las personas físicas pueden deducir de su ganancia bruta.

- b) **Método del ingreso ganado (MIG):** Es un cálculo ex ante de la recaudación adicional que generaría la eliminación de un gasto tributario, considerando los cambios en el comportamiento de los agentes. El uso de este método requiere una correcta interpretación del comportamiento del contribuyente y contar con estimaciones de las elasticidades involucradas. Asimismo, este método debe considerar que una parte del ingreso potencial derivado de la derogación de un gasto tributario terminará siendo objeto de evasión.
- c) **Método del gasto directo equivalente (MGDE):** Estima el subsidio o la transferencia que dejaría a los contribuyentes con un ingreso neto de impuestos similar al que obtienen con la existencia del gasto tributario. Este método requiere diferenciar entre “subsídios tributarios” y las “transferencias tributarias”, puesto que los primeros no se consideran para la estimación del gasto directo equivalente pero sí las segundas. Por citar un ejemplo, en el caso del IVA, se consideran subsidios a las exenciones y transferencias a las tasas reducidas.

La elección del método depende del objetivo que se persiga. Villela et al. (2009) sostienen que si se desea estimar la mayor recaudación posible que se pueda obtener con la eliminación de un gasto tributario, se debe aplicar el método del ingreso ganado. En cambio, si se busca establecer un paralelo entre el presupuesto de gastos directos y el presupuesto de gastos tributarios, lo mejor es usar el método del gasto directo equivalente.

Respecto al caso argentino, si se revisa el apartado sobre Gasto Tributario que se incluye en el mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional al Congreso de la Nación, se observa que no se define explícitamente una metodología en particular en los términos antes revisados, pero se entiende que opta por medir el ingreso renunciado. Asimismo, se advierte que las estimaciones realizadas apuntan a obtener un valor mínimo para no sobreestimar los recursos que ingresarían al fisco ante una eventual eliminación de las políticas de gasto tributario.



## 4.2 CASO DE ESTUDIO: REDUCCIÓN DEL IVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PARTICULARES

Para ilustrar el uso de las distintas metodologías explicadas en el apartado anterior, en esta sección se presenta una estimación del gasto tributario correspondiente a una medida económica concreta: la reducción del IVA para la construcción de viviendas particulares.

En particular, la política estudiada consiste en una alícuota reducida en el IVA para la construcción de viviendas particulares: antes de la medida se aplicaba la alícuota general de 21% sobre las ventas totales. Luego de la misma, la alícuota se reduce 9 puntos porcentuales al 12%. La medida se aplica para toda la cadena.

Los supuestos comunes utilizados para las metodologías son los siguientes:

- a) **Impuesto de referencia:** IVA T.O. mediante Decreto (PEN) 280/1997 (publicado en el Boletín Oficial el 15/04/1997).
- b) **Base imponible:** ventas gravadas declaradas en las presentaciones de declaraciones juradas del IVA. Se imputó la totalidad de las ventas gravadas de las actividades 410, 431, 432, 433 y 439 correspondientes a la letra F del clasificador económico de AFIP, debido a que no se cuenta con una apertura a mayor cantidad de dígitos. La fuente de información es el Anuario de Estadísticas Tributarias publicado por el Organismo Recaudador. Último dato disponible: Año 2017.
- c) La actualización del valor nominal de las ventas para el año 2018 se realizó considerando las variaciones en el PBI real y el IPC nivel general, fuente INDEC. Para estimar el año 2019 se utilizó la mediana de las estimaciones del REM publicado por el Banco Central durante julio de 2019 (último dato disponible al momento de la elaboración de este documento).

### 4.2.1 Resultado con el Método del Ingreso Renunciado (MIR)

Este método supone que el comportamiento de los agentes es el mismo con la reducción de la alícuota que sin ella, por lo que las ventas asociadas a la construcción de viviendas particulares no variarán a causa de la medida.

Siguiendo estos términos, el gasto tributario se calcula como el 9% (diferencial de alícuota) sobre las ventas totales efectivas de cada año (sin IVA). En otros términos, el gasto tributario a esta medida oscila entre el 0,23% y el 0,25% del PBI.

**FIGURA 4**

**GASTO TRIBUTARIO EN EL IVA MEDIANTE MIR**

|  | 2017    | 2018    | 2019    |
|--|---------|---------|---------|
| Var % i.a. PBI real  | 2,7%    | -2,5%   | -1,50%  |
| Var % i.a. IPC   | S/D     | 34,28%  | 40,0%   |
| Ventas netas de IVA imputables a viviendas particulares (1). \$ millones | 290.491 | 380.382 | 524.629 |
| IVA (21%) viviendas particulares. \$ millones                            | 61.003  | 79.880  | 110.172 |
| IVA (12%) viviendas particulares. \$ millones                            | 34.859  | 45.646  | 62.956  |
| Gasto Tributario MIR. \$ millones  | 26.144  | 34.234  | 47.217  |
| Gasto Tributario MIR. % de la base imponible                             | 9%      | 9%      | 9%      |
| Gasto Tributario MIR. % del PBI  | 0,25%   | 0,23%   | 0,23%   |

(1) SE IMPUTA EL 100% DE LAS VENTAS ASOCIADAS A VIVIENDAS PARTICULARES

Fuente: OPC en base a AFIP, INDEC y BCRA

**4.2.2 Resultado con el Método del Ingreso Ganado (MIG)**

En este caso se debe considerar que la introducción de la medida involucra un cambio de comportamiento en los agentes. Debido a que no se cuenta con estimaciones referidas a las elasticidades de la oferta y la demanda, se supone que la oferta permanecerá sin cambios y que será la demanda quien responda ante la caída del precio final provocada por la reducción de la alícuota del impuesto. Se supone una elasticidad precio de la demanda unitaria para todos los años.

Al introducir un supuesto de elasticidad, ahora las ventas gravadas imputables a viviendas se modifican año a año como respuesta a cambios en precios, cantidades y en la alícuota del IVA. En este caso, la medición del gasto tributario se interpreta como el monto de recursos que le quedaría disponible al fisco si finalizara la medida implementada, entendiendo que parte de esos

recursos se pueden evadir. El supuesto de evasión utilizado es de 33,5%<sup>12</sup>, basado en evidencia para el caso argentino.

**FIGURA 5**

**GASTO TRIBUTARIO EN EL IVA MEDIANTE MIG**

|  | 2017    | 2018    | 2019    |
|--|---------|---------|---------|
| Var % i.a. PBI real  | 2,7%    | -2,5%   | -1,50%  |
| IPC nivel general (promedio)   | 112,9   | 151,6   | 212,3   |
| Var % i.a. IPC   | S/D     | 34,28%  | 40,0%   |
| Elasticidad precio de la demanda   | 1       | 1       | 1       |
| Diferencial de alícuota  | 9%      | 9%      | 9%      |
| Ventas netas de IVA imputables a viviendas particulares (1). \$ millones | 264.347 | 346.148 | 477.413 |
| IVA (21%) viviendas particulares. \$ millones                            | 31.722  | 41.538  | 57.290  |
| IVA (12%) viviendas particulares. \$ millones                            | 55.513  | 72.691  | 100.257 |
| Evasión  | 33,5%   | 33,5%   | 33,5%   |
| Gasto Tributario MIG. \$ millones  | 15.821  | 20.717  | 28.573  |
| Gasto Tributario MIG. % de la base imponible                             | 6,0%    | 6,0%    | 6,0%    |
| Gasto Tributario MIG. % del PBI  | 0,15%   | 0,14%   | 0,14%   |

(1) SE IMPUTA EL 100% DE LAS VENTAS ASOCIADAS A VIVIENDAS PARTICULARES

**Fuente:** OPC en base a AFIP, INDEC y BCRA

Cabe señalar que, mientras el Método del Ingreso Renunciado toma como punto de partida la implementación de una medida, el Método del Ingreso Ganado parte de su eliminación. Si se aplicara la lógica del Método del Ingreso Ganando al caso de la implementación de la medida analizada en esta sección, los resultados serían distintos, puesto que en ese caso las ventas aumentarían por la reducción del precio final. Se ilustran los resultados en la Figura 6.

<sup>12</sup> Este supuesto se basa en declaraciones del Administrador Federal de Ingresos Públicos realizadas en el Digital Finance Forum que tuvo lugar en mayo de 2019.

FIGURA 6

## GASTO TRIBUTARIO EN EL IVA MEDIANTE MIG

|  | 2017    | 2018    | 2019    |
|--|---------|---------|---------|
| Var % i.a. PBI real  | 2,7%    | -2,5%   | -1,50%  |
| IPC nivel general (promedio)   | 112,9   | 151,6   | 212,3   |
| Var % i.a. IPC   | S/D     | 34,3%   | 40,0%   |
| Elasticidad precio de la demanda   | 1       | 1       | 1       |
| Diferencial de alícuota  | -9%     | -9%     | -9%     |
| Ventas netas de IVA imputables a viviendas particulares (1). \$ millones | 316.635 | 414.617 | 571.846 |
| IVA (21%) viviendas particulares. \$ millones                            | 37.996  | 49.754  | 68.621  |
| IVA (12%) viviendas particulares. \$ millones                            | 66.493  | 87.070  | 120.088 |
| Evasión  | 33,5%   | 33,5%   | 33,5%   |
| Gasto Tributario MIG. \$ millones  | 18.951  | 24.815  | 34.225  |
| Gasto Tributario MIG. % de la base imponible                             | 6,0%    | 6,0%    | 6,0%    |
| Gasto Tributario MIG. % del PBI  | 2,7%    | -2,5%   | -1,50%  |

(1) SE IMPUTA EL 100% DE LAS VENTAS ASOCIADAS A VIVIENDAS PARTICULARES

Fuente: OPC en base a AFIP, INDEC y BCRA

## 4.2.3 Resultado con el Método del Gasto Directo Equivalente (MGDE)

El gasto tributario con este método se calcula como una corrección al gasto tributario estimado por MIR. El objetivo es identificar el monto de la transferencia que debería otorgarse al contribuyente de manera tal de dejarlo indiferente entre una política de reducción de la alícuota del IVA y una transferencia directa.

Ahora bien, se entiende que la transferencia se suma al ingreso del contribuyente y por lo tanto queda sujeta a conceptos que pueden reducirlo como, por ejemplo, el Impuesto a las Ganancias. Si ese fuera el único costo que afecta a la transferencia recibida, entonces la transferencia que debiera realizar el fisco debería considerar al gasto tributario calculado mediante el MIR, incrementado en la parte proporcional del Impuesto a las Ganancias que afecta al mismo. Por simplicidad, este ejemplo supone una alícuota del Impuesto a las Ganancias efectiva del 20%.

Como se observa en las tablas precedentes, la medición del costo de la misma política mediante diferentes métodos da lugar a distintos resultados. La cuantificación mediante el MIR resulta la alternativa más sencilla en cuanto a los requerimientos de información que demanda, lo que la

convierte en una medición fácilmente auditable haciéndola elegible respecto de las demás alternativas.

**FIGURA 7**

**GASTO TRIBUTARIO EN EL IVA MEDIANTE MGDE**

|  | 2017    | 2018    | 2019    |
|--|---------|---------|---------|
| Var % i.a. PBI real  | 2,7%    | -2,5%   | -1,50%  |
| Var % i.a. IPC   | S/D     | 34,28%  | 40,0%   |
| Ventas netas de IVA imputables a viviendas particulares (1). \$ millones | 290.491 | 380.382 | 524.629 |
| IVA (21%) viviendas particulares. \$ millones                            | 61.003  | 79.880  | 110.172 |
| IVA (12%) viviendas particulares. \$ millones                            | 34.859  | 45.646  | 62.956  |
| Gasto Tributario MIR. \$ millones  | 26.144  | 34.234  | 47.217  |
| Alícuota Impuesto a las Ganancias  | 20%     | 20%     | 20%     |
| Gasto Directo Equivalente. \$ millones                                   | 31.373  | 41.082  | 56.660  |
| Gasto Tributario MGDE. % de la base imponible                            | 10,8%   | 10,8%   | 10,8%   |
| Gasto Tributario MGDE. % del PBI   | 0,29%   | 0,28%   | 0,28%   |

(1) SE IMPUTA EL 100% DE LAS VENTAS ASOCIADAS A VIVIENDAS PARTICULARES

**Fuente: OPC en base a AFIP, INDEC y BCRA**

Sin embargo, si el objetivo de este ejercicio es complementar el presupuesto de gastos directos, esto es, hacer que el costo de la política pública implementada mediante una ventaja impositiva sea medida en forma equivalente a la aplicación de recursos vía transferencias al beneficiario, se debe garantizar que el método elegido morigere toda subestimación. Ello resulta necesario para evitar el error de considerar que financiar la política pública mediante medidas de gasto tributario resulta más barato que hacerlo mediante el gasto directo.

## 5. CONCLUSIONES

El objetivo central de este trabajo es proveer un marco teórico y conceptual para el futuro desarrollo por parte de la OPC de una metodología de evaluación integral de las medidas de tratamiento impositivo diferenciado. En nuestra opinión, esa metodología, en su etapa técnica, debe tomar en consideración varias aristas; la efectividad de la política para alcanzar los objetivos trazados, la idoneidad y conveniencia del instrumento seleccionado y el costo involucrado. Cada una de estas aristas reviste su complejidad, como se ha visto a lo largo del trabajo. La definición del propio concepto de gasto tributario otorga al evaluador varios grados de libertad a la hora de decidir qué se considera gasto tributario y qué no.

A lo largo de este documento se fueron revisando los distintos aspectos que conforman la metodología, a la vez que se propusieron una serie de flujos de trabajo para llevar a cabo la citada evaluación. La revisión de literatura realizada permitió acotar el concepto de gasto tributario. También, comprender las condiciones que deben verificarse, desde el punto de vista de la teoría económica, para que los tratamientos tributarios diferenciados sean la herramienta de política económica idónea para lograr los objetivos planteados.

Por otro lado, se relevó la visión desde el punto de vista de las políticas públicas. Éstas le confieren al gasto tributario una serie de ventajas por sobre mecanismos de gastos directos, pero también riesgos vinculados a la poca transparencia de este tipo de instrumentos, a su tendencia a la persistencia en el tiempo y a la dificultad para calcular el drenaje de recursos generado.

En último término se relevaron los distintos criterios metodológicos disponibles para el cálculo del gasto tributario. En nuestra opinión, la estimación del gasto tributario es uno de los subproductos más importantes de la metodología de evaluación propuesta. Esa estimación es uno de los puntos más complejos y controversiales del proceso de evaluación, pero también es de importancia capital.

Como se desprende nítidamente de la literatura, los tratamientos tributarios diferenciados tienen asociados una serie de riesgos que en muchos casos se encuentran vinculados a su uso en condiciones que no lo ameritan y al hecho de que no se suele contar con una estimación clara y transparente de los recursos involucrados. En este punto, esperamos que el presente trabajo sea una contribución para clarificar algunas cuestiones vinculadas a las políticas de tratamiento tributario diferenciado, y un primer paso hacia la construcción de una metodología integral para la evaluación de ese tipo de políticas en Argentina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. (1976):** “The design of tax structure: direct versus indirect taxation”. *Journal of Public Economics*, Vol. 6, No. 1-2 (julio-agosto 1976), pp. 55-75.
- Banco Mundial (2003a):** “Why worry about tax expenditures”, *Prem Notes Economic Policy*, No. 77.
- Banco Mundial (2003b):** “Tax Expenditures--Shedding Light on Government Spending through the Tax System: Lessons from Developed and Transition Economies”.  
<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-5601-1>
- Cremer, H.; Pestieau, P. & Rochet, J.-C. (2001):** “Direct versus indirect taxation: the design of the tax structure revisited”. *International Economic Review*. Vol. 42, No. 3 (agosto de 2001), pp. 781-799.
- Diamond, P. A. (1975):** “A many-person Ramsey rule”. *Journal of Public Economics*, Vol. 4, No. 4 (noviembre 1975), pp. 335-342.
- Diamond, P. A. & Mirrlees J. A. (1971):** “Optimal taxation and public production I: production efficiency”. *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 1 (marzo de 1971), pp. 8-27.
- Diamond, P. A. & Saez, E. (2001):** “The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No. 4 (otoño 2011), pp. 165-190.
- Golosov, M.; Kocherlakota, N. & Tsyvinski, A. (2003):** “Optimal indirect and capital taxation”. *The Review of Economic Studies*, Vol. 70, No. 3 (julio de 2003), pp. 569-587.
- Heady, C. (1993):** “Optimal taxation as a guide to tax policy: a survey”. *Fiscal Studies*, Vol. 14, No. 1, pp. 15-41.
- Hutton, E. (2017):** “The Revenue Administration–Gap Analysis Program : Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation”. *IMF Technical Notes and Manuals 17/04*.
- Mankiw, N. G.; Weinzierl, M. C. & Yagan, D. (2009):** “Optimal taxation in theory and practice”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 23, No. 4, pp. 147-174.
- Mirrlees, J. A. (1971):** “An exploration in the theory of optimum income taxation”. *The Review of Economic Studies*, Vol. 38, No. 2 (abril de 1971), pp. 175-208.
- Office of Budget Responsibility (2019):** “Fiscal risks report – July 2019”. <https://obr.uk/frr/fiscal-risks-report-july-2019/>

-**OCDE (2010)**: “Tax expenditure in OCDE countries”. OCDE Publishing, París.

-**Piketty, T. (2014)**: “El capital en el siglo XXI”. Fondo de Cultura Económica.

-**Ramsey, F. P. (1927)**: “A contribution to the theory of taxation”. The Economic Journal, Vol. 37, No. 145 (marzo 1927), pp. 47-61.

-**Saez, E. (2001)**: “Using elasticities to derive optimal optimal income tax rate”. Review of Economic Studies, Vol. 68, pp. 205-229.

-**Tuomala, M. (1990)**: “Optimal income tax and redistribution”. Oxford University Press. Nueva York.

-**Villela, L.; Lemgruber, A. & Jorratt, M. (2009)**: “Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación”. Documento de trabajo del BID IDB-WP-131.



## GLOSARIO

---

### B

#### BASE IMPONIBLE

Expresión cuantitativa del hecho que justifica la imposición, como indicio de una cierta capacidad contributiva. En el impuesto a las ganancias sobre las personas humanas es la suma de los ingresos obtenidos de todas las fuentes gravables menos determinados gastos realizados para obtenerlos.

#### BENEFICIO FISCAL O TRIBUTARIO

Tratamiento impositivo especial sobre determinados contribuyentes, ramas de actividad o zonas geográfica que persigue un objetivo determinado de política pública.

---

### C

#### COMPLEMENTARIO (BIEN)

Dos bienes son complementarios si el aumento en el precio de uno de ellos provoca una disminución en el consumo del otro.

---

### D

#### DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Modo en que se distribuye la renta entre personas de un país. La distribución funcional clasifica a las personas en función de los factores que aportan al proceso productivo. La distribución personal considera la distribución de la renta entre personas u hogares.

---

### E

#### EFICIENCIA (EN SENTIDO DE PARETO)

Asignación de recursos tal que resulta imposible mejorar la situación de una persona sin empeorar la situación de otra.

## ELASTICIDAD PRECIO

Valor absoluto del cociente entre la variación porcentual de la cantidad demandada u ofrecida de un bien y la variación porcentual del precio.

## ELUSIÓN

Acción de evitar o reducir el pago de impuestos mediante alteraciones en el comportamiento del contribuyente sin violar la legislación vigente.

## EQUIDAD

El concepto de equidad se refiere a brindar un mismo tratamiento a individuos semejantes. La equidad horizontal implica tratar de la misma manera a contribuyentes iguales. La equidad vertical implica la distribución adecuada de las cargas fiscales entre personas en función de su capacidad de pago.

## EQUILIBRIO

Situación estable que se discontinúa ante un cambio estructural en el sistema.

## EVASIÓN

Dejar de pagar los impuestos que se deben.

## EXENCIÓN

Concepto susceptible de ser incorporado al alcance del tributo, pero excluido expresamente en la normativa del mismo.

## EXTERNALIDAD

Se produce una externalidad cuando las acciones de un agente generan un efecto positivo o negativo sobre otro agente, sin que ese efecto se vea reflejado los incentivos del agente que lo genera. Por ejemplo, las industrias contaminantes generan una externalidad negativa sobre los vecinos afectados por la polución. Efecto de la actividad desarrollada por un agente sobre el bienestar de otro, que no se ve reflejada en el sistema de precios.

---

## F

## FUCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL

Representación agregada de las preferencias de una sociedad, a partir de las utilidades de cada uno de sus miembros.

---

## H

### HAIG- SIMONS (CRITERIO DE)

Definición de renta que incorpora al valor monetario del incremento neto en la capacidad de consumo de una persona durante un período de tiempo determinado.

---

## I

### INFORMACIÓN ASIMÉTRICA (INCOMPLETA, IMPERFECTA)

Situación que se produce en las relaciones económicas cuando una de las dos partes dispone de más o mejor información que la otra.

---

## M

### MARGINAL

Adicional, añadido.

### MEJORA (EN EL SENTIDO DE PARETO)

Resignación de recursos que coloca en una situación mejor al menos a una persona, sin que nadie salga perjudicado.

---

## P

### PRESUPUESTO

Documento en el que el Estado detalla todos sus ingresos y gastos.

### PROGRESIVO

Sistema impositivo en el que el tipo impositivo medio al que se enfrenta una persona aumenta a medida que lo hace la renta.

### PROPORCIONAL

Sistema impositivo en el que el tipo impositivo medio al que se enfrenta una persona es el mismo con independencia del nivel de renta.

---

## R

### REGRESIVO

Sistema impositivo en el que el tipo impositivo medio al que se enfrenta una persona se reduce a medida que aumenta la renta.

---

## S

### SUSTITUTO (BIEN)

Dos bienes son sustitutos si el aumento en el precio de uno de ellos provoca un aumento en el consumo del otro.

---

## T

### TIPO IMPOSITIVO MEDIO

Relación entre los impuestos pagados y la renta de un contribuyente. Se distingue del tipo impositivo marginal que representa la proporción del último peso de renta que se recauda en concepto de impuestos.

---

## U

### UTILIDAD

Grado de satisfacción que a una persona le reporta el consumo de una determinada canasta de bienes.

---

## V

### VALOR AGREGADO

Diferencia entre las ventas de una empresa y las compras de los insumos utilizados en cada etapa del proceso de producción.

### VARIABLE FLUJO

Concepto medido a lo largo de un período de tiempo.

### VARIABLE NOMINAL

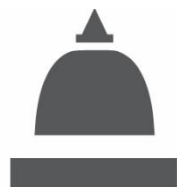
Concepto valuado a precios corrientes, o precios del período en curso.

### VARIABLE REAL

Concepto valuado a precios de un determinado año base.

### VARIABLE STOCK

Concepto medido en un momento del tiempo.



# OPC

OFICINA DE PRESUPUESTO  
DEL CONGRESO

HIPÓLITO YRIGOYEN 1628, PISO 10 (C1089AAF) CABA, ARGENTINA.

T. 5411 4381 0682 / CONTACTO@OPC.GOB.AR

[www.opc.gob.ar](http://www.opc.gob.ar)