



# foro fiscal IBEROAMERICANO

BOLETÍN

## SITUACIÓN ACTUAL DE LA FISCALIDAD INTERNACIONAL

38<sup>a</sup> EDICIÓN · PRIMER SEMESTRE DE 2024

# GASTOS TRIBUTARIOS: SU IMPROCEDENCIA SEMÁNTICA



Bruno J. Di Grigoli

Profesor e Investigador académico – USAL (Argentina)

Ex –Jefe de Determinación de Oficio – AFIP – (Argentina)

MBA. Mg. en Hacienda Pública y Administración Tributaria. Máster en Economía.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo intenta demostrar la intencionalidad escondida en la utilización recurrente del concepto “gasto tributario”.

*Todas las cosas se hallan sujetas a la ley de causa y efecto. Este supremo principio no tiene excepciones* (Menger, 1871). Esto que indica Carl Menger en su *opus magna*, significa que las cosas tienen un sentido y una dirección que es correcta y, en contrapartida, una incorrecta.

A continuación, versa un breve análisis que explica la improcedencia semántica de los denominados gastos tributarios. Puede suceder que, para el ojo desatento o inocente, pueda pasar inadvertido. Pero la modificación paulatina del lenguaje o de determinadas conjunciones, conceptos y conjunto de palabras no son inocuas. Adicionalmente, debemos estar más atentos cuando dicho ideario o terminología es promovida por organismos como la ONU, CEPAL, OCDE, FMI, etc. Abordaremos una serie concatenada de temas para demostrar, en primer lugar, la improcedencia semántica y, en segundo lugar, su subrepticia intencionalidad.

## 2. ¿QUÉ SON LOS LLAMADOS “GASTOS TRIBUTARIOS”?

Comenzaremos por mencionar y encuadrar el objeto de análisis al que nos referimos cuando hablamos de “gastos tributarios”. Cuando decimos “gastos tributarios”, lo hacemos para referirnos a una suma de determinados conceptos que podrían considerarse beneficios fiscales que el sistema fiscal otorga a determinados contribuyentes con el objetivo de fomentar determinados sectores de la economía, actividades sociales, etc.

Estos “gastos” pueden adoptar la forma de exenciones, deducciones, créditos fiscales, tasas reducidas entre las principales. Por ejemplo, una exención significa considerar una parte de la ren-

ta o una actividad entera de un contribuyente no estará sujeta al pago del gravamen. Aquí también podemos encontrar exenciones de sujeto o subjetivas, que son aquellas relativas al ente actuante que efectúa el hecho originalmente imponible, el caso típico son las organizaciones sin fines de lucro en relación con el impuesto sobre la renta. Por otro lado, una deducción es el permiso otorgado a los contribuyentes a reducir su base imponible antes de calcular el tributo. Las deducciones pueden ser diversas y muy variadas, como ser la deducción de intereses hipotecarios o bien cargas familiares (hijos a cargo, etc.).

Los legisladores suelen incorporar este tipo de conceptos a los sistemas fiscales por razones políticas, sociales, culturales o de simple administración fiscal. Esto último podría leerse, así como: cuando no compensa el trabajo de ir por aquello que se obtendrá por recaudado, no importa si es justo o injusto.



En cuanto a raíces y orígenes de los gastos tributarios, los economistas se percataron que los beneficios fiscales, deducciones, exenciones etc. podrían ser vistos como gastos desde la óptica de las arcas del Estado. Ya que, de alguna manera, son menores ingresos o dinero que no queda en manos de los gobiernos.

Podríamos decir que la primera vez que se habló oficialmente de “gastos tributarios” fue en la década del 60, cuando Stanley Surrey, Subsecretario del Tesoro para Asuntos Fiscales de los Estados Unidos en la Administración de Kennedy formalizó esta idea diciendo que estos conceptos tenían igual incidencia a los

programas de gastos directos (probablemente, de ahí el nombre).

En su obra “Pathways to Tax Reform” manifestó que estos “no ingresos tributarios” operan al igual que los gastos directos (tendrían signo negativo) y debieran ser reportados de igual forma y analizadas sus incidencias según el objetivo de la política pública que persigan. A partir del 1974, Estados Unidos comenzó a incluir este tipo de informes en sus presupuestos federales con detalle de estos beneficios fiscales. Años más tarde, en 1984, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publica el informe “Tax expenditures: a review”, promoviendo el análisis y estudio en cuanto a estos conceptos en materia de presupuestos y sistemas fiscales.

Últimamente, se debate si estos “gastos tributarios” o beneficios fiscales son más eficientes o no, en cuanto a la consecución de objetivos de políticas públicas en contraste con el uso de programas de subvenciones o gastos directos.

### 3. CONSIDERACIONES SOBRE EL LENGUAJE

El lenguaje es una institución social de carácter evolutivo como también lo es el dinero y el Derecho. No ha sido creado ni diseñado por nadie. Surge espontáneamente y desde la perspectiva evolutiva Lamarckiana deberíamos poder distinguir aquellas cuestiones naturales de las artificiales.

Existe un paralelismo formulado por Savigny entre el derecho y el lenguaje. Tanto uno como el otro son expresiones de las mentalidades de las personas a quienes atañe. El gramático, al igual que el jurista, no puede crear lenguaje de la nada, como el jurista no puede crear normas. Solo puede surgir un lenguaje o una ley generalmente aceptada en una comunidad que, por voluntad, la haga suya. (Martínez Meleguer, 2009).

Al mismo tiempo, es cabal comprender que existe una relación entre pensamiento y lenguaje. Si bien algunas posturas creen que hay una separación entre pensamiento y expresión lingüística, es decir, que serían independientes; otras corrientes (por ejemplo, la Escuela Austriaca) afirman que existe una identidad entre ambos. Afirmando que pensamiento y lenguaje son inseparables.



A mayor abundamiento sobre la potencialidad y consecuencias no previstas del mal uso del lenguaje, Friedrich Hayek (Nobel de Economía, 1974) manifestaba que impedir el análisis explícito de determinadas convicciones (que solo se basan en la mera repetición) permite cubrir de toda crítica a aquellas mismas, logrando que se conviertan luego en verdades incuestionables. En paralelo, Hayek manifestaba que existen las denominadas palabras comadreja, cuya intención era vaciar de contenido algún concepto, tornarlo difuso o incluso hacerlo significar lo contrario. En un sentido parecido podríamos recordar a Goebbels, cuando afirmaba: "miente, que algo quedará".

*El lenguaje, por lo tanto, no solo es capaz de aportar valiosos conocimientos, sino que contribuye también a aceptar muchas insensateces que luego es difícil de erradicar... ...En la medida que utilizamos un lenguaje basado en teorías erróneas, estaremos generando y perpetuando el error (Hayek, 1988)*

En igual sintonía, John Stuart Mill en su "Ensayo sobre la Libertad" se oponía vehementemente a la censura y al cercenamiento de la libertad de expresión (de prensa más precisamente) porque ello permitiría que solo prime una única voz. Y esa única voz correría el riesgo de convertirse en prejuicio. Siendo luego una mera aseveración de escasa comprensión racional. Cuando, en realidad, debiera ser

permanentemente desafiada por razones en oposición. Si prevalece una sola voz existe la posibilidad de que se convierta en mera doctrina que sola se debilita por profesarse nada más que formalmente. Es decir, todo el mundo repite algo, pero sin detenerse a pensar un segundo por qué dicen lo que dicen.

La idea de gastos tributarios parece casi un oxímoron, o peor, una burla. Expertos lingüistas como Ducrot y Anscombe, en su obra "Polifonía y Argumentación" afirman que las palabras tienen puro valor argumentativo (¡y cuánto valor!) y se usan para orientar el discurso en determinada dirección, pudiendo hacer llegar al interlocutor a una determinada conclusión. (Di Grigoli, 2019)

Se retomará la cuestión del lenguaje al final del artículo.

#### 4. INSISTENCIA. IMPOSIBILIDAD DE LA PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El problema persiste porque existe aún un fuerte enraizamiento constructivista. Se pretende utilizar el sistema fiscal como herramienta para un mejor diseño social. No se pone en duda que puedan existir ingenieros sociales con posibles buenas intenciones. Lo que se resalta es que tales esfuerzos son necesariamente en vano.

En general, existe un pleno desconocimiento, o una subvaloración –en el mejor de los casos– de los procesos naturales de tipo evolutivo y un incorrecto entendimiento del orden extenso u orden espontáneo.

Los problemas de convivencia humana intentan resolverse como si existiese la posibilidad de conocer plenamente (y en condiciones de certeza absoluta, es decir, sin temor a equivocarse) todas y cada una de las condiciones personales de los individuos a los cuales se les trata de arreglar la vida. No solo existe una *fatal arrogancia* por esta pretensión, sino que también una imposibilidad fáctica, derivada de que la información que resultaría necesaria para la toma de decisiones centralizada aún no fue creada. De hecho, se crea *ipso facto*.

Según el documento publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado “Evaluación de los gastos tributarios Marcos conceptuales y experiencias internacionales”<sup>125</sup>:

*Uno de los principales desafíos para las evaluaciones de los gastos tributarios se relaciona con determinar qué efectos causales existen entre el gasto tributario y los resultados que se desean alcanzar. Las correlaciones simples o las observaciones de cambios concomitantes no deberían considerarse como prueba de la existencia de tales efectos causales. Para lograr pruebas sólidas, a menudo es necesario generar un escenario contrafáctico (¿qué habría sucedido de no haberse aplicado el gasto tributario objeto de examen?).*

Resulta inquietante que aún en pleno siglo XXI podamos creer que, como ingenieros sociales, los seres humanos tenemos esa capacidad. Ello no es así, ni con herramientas de ciencia ficción. Vale expresarlo como lo tal como apunta el matemático Ian Stewart en lo atinente a la fiscalidad:

*Si un economista desea examinar el efecto de una política fiscal en la economía de un país, puede aplicarla o no; pero no puede permitirse el lujo de intentar diferentes regímenes fiscales a la misma economía bajo las mismas condiciones.*

<sup>125</sup> A. Redonda, C. von Haldenwang y S. Berg, (2023) “Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/129), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las coordenadas de lugar y tiempo nunca se repiten.

Más grave, aún parecen desconocerse las características que hacen a las Ciencias Sociales únicas y diferentes de las Ciencias Naturales y que, en virtud de ello, exigen una metodología científica diferente. Dado que, en las Ciencias Sociales no existen relaciones constantes. Las interacciones sociales son demasiado complejas para ser sometidas a métodos o análisis estadísticos. Sin embargo, la insistencia en arreglar los problemas del mundo desde el diseño y formulación de Políticas Públicas y sistemas fiscales persiste. Esto último es lógico, porque que está en la naturaleza del ser humano querer ayudar a su semejante. Pero es paradójicamente nocivo cuando se procede ignorando este tipo de cuestiones.

El mismo Arthur Pigou (impuestos para modificar conductas) reconocía que, rara vez se conocen la totalidad de las variables y se sabe lo suficiente como para proceder de esta manera. Yo diría, nunca. La imposibilidad del cálculo económico en el socialismo (la planificación centralizada) ya tuvo su histórico debate académico allá por los años 1920 (Mises vs. Oskar Lange, y otros).



## 5. EL SENTIDO CORRECTO. CREACIÓN DE RIQUEZA Y BIENESTAR SOCIAL

Avanzando unas cuantas páginas en lo que a Teoría Económica respecta, para ayudar a nuestros semejantes o mejor dicho aún, para que nadie requiera ser ayudado, porque no resulta necesario, lo que se debe hacer es promover la generación de riqueza. Y para esto último, es necesario un sistema fiscal que sea tierra fértil para el ahorro, la inversión y la pro-

moción de proyectos empresariales. Pero no hemos de quedarnos solo con esto, sino que también se debe buscar la competencia fiscal entre jurisdicciones, forzando a los Estados (en realidad personas temporalmente en el poder) a competir y lograr mayor eficiencia en el gasto hasta operar con lo irreducible.



En cuanto a la generación de riqueza y la vida en sociedad podemos remitirnos a la terminología de Franz Oppenheimer que sintetizó las formas de enriquecerse en dos. Por un lado, los medios económicos. Siendo estos *el intercambio del trabajo de una persona por el trabajo de otra*. Los medios económicos son voluntarios, pacíficos y nos enriquecen a todos. Permite intercambiar todo tipo de bienes y servicios. Y es acorde y respetuoso con la libertad y los proyectos de vida de cada ser humano.

Y, por otro lado, están los medios políticos, los cuales no son nada más ni nada menos que *la indebida apropiación del trabajo de los demás*. Los medios políticos son el uso de la coacción, violencia, fuerza y el robo. En términos totales la riqueza permanece inalterada o incluso decrece, porque se quitan los incentivos para seguir produciéndola. Algunos se enriquecen a expensas de otros que sí producen bienes y servicios que son realmente demandados y no impuestos. No podemos olvidar que un sistema fiscal que grava el 100% de la renta producida a una persona es sinónimo de esclavitud. La pregunta que cabe es ¿a qué porcentaje deja de serlo?

## 6. NUEVO PARADIGMA

Llegados a este punto podemos recurrir a lo expresado por el reconocido economista español Juan Ramón Rallo en su artículo *Olvíden-*

*se de Laffer*, el cual expresa que el paradigma subyacente sobre los sistemas fiscales debiera ser aquel que ...*lejos de analizar la economía desde la perspectiva del estado... ...que desea maximizar sus recursos y su tamaño sin matar al huésped, deberían hacerlo desde la óptica de familias y empresas...* Idealmente, el sistema fiscal correcto –de existir alguno– debiera ser aquel que descance sobre un marco ético institucional donde se fomente, estimule, premie e, incluso, se vanaglorie el espíritu emprendedor<sup>126</sup>

## 7. PARA FINALIZAR. INTENCIONALIDAD Y LA BÚSQUEDA DE OTRA TERMINOLOGÍA

Siempre debemos observar quien emite un enunciado para poder deducir la probabilidad de existencia de intencionalidad o no. Por lo tanto, no sorprende que se llamen gastos tributarios y que se promueva el uso de esta terminología.

Por más que resulte contraintuitivo para muchas personas, solo el orden espontáneo puede alcanzar el máximo de eficiencia en la sociedad. Solo así puede alcanzarse un desarrollo sostenible que sea respetuoso con los proyectos de vida de cada una de las personas que forman parte. Cuando un sistema fiscal pretende ser justo y eficiente, no solo debe hacerlo desde la configuración de sus institutos, tributos establecidos y normas regulatorias, sino también desde la terminología utilizada en su establecimiento.

Al decir “gasto tributario” hay una doble vertiente de análisis muy peligrosa. En primer lugar, hace parecer que el esfuerzo, el sacrificio, lo hace el Estado. Como si se tratase de un ser omnipoente que a su súbdito le dijese: estás perdonado. Y esto natural y evidentemente no es así. El esfuerzo siempre lo hace el ciudadano, el individuo al que se le quita su producido de manera coactiva. En segundo lugar, pero vinculado al primer punto, naturaliza la obligación tributaria. Cuando justamente lo que se debe hacer es desnaturalizarla.

La civilización humana se encuentra transitando un punto de inflexión. Bien es sabido que

<sup>126</sup> Di Grigoli, B. (2022) “La curva de Laffer dinámica”, Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política. Vol. XIX, n.º 2, otoño 2022, pp. 341 a 358.

el individuo es el natural y legítimo propietario de lo producido con su tiempo y su energía, es decir, con su propia vida. Por lo tanto, y más allá de que hoy la tributación la normalidad en la casi totalidad de los países del mundo, esta oscura etapa que transita la humanidad quedaría en algún momento escrita en los libros de historia como una fase superada. El principio rector “in dubio pro-contribuyente” existe porque entiende la naturaleza, origen y sentido de la realidad.

Primero está el individuo, el ser humano de carne y hueso como diría Unamuno, y luego y debajo viene el Estado. Por eso, gasto tributario, como léxico técnico, es la mera intencionalidad de dotar al *Leviatán* de una herramienta más para oprimir sin queja a sus súbditos: quienes pagan impuestos. El sacrificio (gasto) lo hace la persona, nunca el Estado (ni mucho menos una Administración Tributaria).

Para cerrar lo haré citando a Thoreau en su obra Desobediencia Civil: ...jamás habrá un estado Libre y culto hasta que no reconozca al individuo como un poder superior del que se deriven su propio poder y autoridad, y lo trate en consecuencia.... Por lo visto estamos encaminados, aunque todavía hay camino por recorrer...

## BIBLIOGRAFÍA

Di Grigoli, B. (2022) “La curva de Laffer dinámica”, Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política. Vol. XIX, n.º 2, otoño 2022, pp. 341 a 358.

Di Grigoli, B (2019) “Tres propuestas heterodoxas en pos de la eficiencia de las fiscalizaciones intensivas”, Revista Foro Fiscal Iberoamericano. Vol. 29. semestre n.º 2. pp. 22 a 27.

Hayek, F. (1988) La fatal arrogancia. Los errores del socialismo. Unión Editorial. Madrid.

Martínez Meseguer, C. (2009) La teoría evolutiva de las instituciones. Unión Editorial. Madrid.

Menger, C. (1871) Principios de Economía Política. Unión Editorial. Madrid.

Thoreau, H. (1849) Desobediencia Civil. Editorial Interzona. Buenos Aires.

Valín, J. (2005) Medios económicos vs. políticos. Instituto Juan de Mariana Blog.

URL: <https://juandemariana.org/ijm-actualidad/analisis-diario/medios-economicos-vs-politicos/>