

GASTO TRIBUTARIO Y PROMOCIÓN DE INVERSIONES

El gasto tributario, en particular el que deriva del sistema de incentivos, beneficios y apoyos al sector productivo privado en el marco de la Ley de Inversiones (Ley N° 16.906 de enero de 1998 y un amplio repertorio de decretos reglamentarios), ha estado en el centro del debate público durante los últimos días. Las controversias se han focalizado en un reducido número de aspectos del amplio conjunto de dimensiones y desafíos que presenta el tema, tanto desde una perspectiva de corto plazo, como desde aspectos que involucran una óptica de mediano plazo.

Algunos de los principales desafíos tienen relación con los siguientes aspectos:

- **Información pública y evaluación.** Uruguay ha avanzado a lo largo de los últimos años en la medición periódica y en la sistematización de la información, aunque claramente faltaban avances en la medición y evaluación de la efectividad del sistema de beneficios otorgados, en particular, en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos con que los diferentes beneficios fueron creados. Actualmente, existen retrasos en la información aportada sobre estas materias. Al mes de junio del 2021 están publicadas sólo las estadísticas de COMAP del período comprendido entre enero y setiembre 2020, mientras que el detalle de los proyectos enviados por COMAP con recomendación de aprobación al Poder Ejecutivo, está disponible hasta el año 2019.
- **Actualización normativa.** El régimen conocido comúnmente como de promoción de inversiones tiene más de 20 años de vigencia, y si bien ha sufrido cambios importantes en su mecanismo de funcionamiento, ha sido implementado mayormente a través de decretos reglamentarios de la ley aprobada en 1998. Dado la magnitud que ha cobrado el gasto tributario en nuestro país - el total del gasto tributario es de una magnitud superior al 6% del PIB y la importancia específica de los sistemas de incentivos y beneficios al sector productivo se estima en más del 4% del PIB – parece oportuno y necesario que se proceda a revisar la normativa legal aplicable a estos efectos, disminuyendo la discrecionalidad que la ley original delega en el Poder Ejecutivo. La orientación de los cambios requeridos debería otorgar una mayor participación al Parlamento, por ejemplo vía aprobaciones legales, que contribuyan a democratizar la discusión sobre los objetivos que se perciben a través de los incentivos otorgados y para que pueda procesarse una evaluación más transparente de los indicadores que se consideran más relevantes para el desarrollo económico y social. En la instancia parlamentaria deberían determinarse los montos máximos de renuncia fiscal asociados a las medidas de estímulo otorgadas por el Poder Ejecutivo.

- **Revisiones tributarias post-pandemia.** La mayoría de los organismos internacionales, en sus documentos especializados en temas económicos y fiscales, coinciden en que las necesidades de recursos públicos que dejará la pandemia en los diversos países del mundo y, en particular, en los países de América Latina, serán mucho más importantes que lo acontecido en crisis anteriores. La diversidad de recomendaciones en materia de acciones fiscales y de reformas tributarias incluyen, en mayor o en menor medida, propuestas orientadas a la revisión selectiva del gasto tributario. Téngase en cuenta que en los países de América Latina el gasto tributario alcanza magnitudes del orden del 4% del PIB que, en promedio, representa cerca del 25% de la recaudación tributaria, excluyendo las contribuciones de seguridad social. La revisión del gasto tributario procuraría, entonces, mejorar la eficiencia con que los incentivos contribuyen a los objetivos de desarrollo sostenible y a la mejora en la equidad del sistema del sistema tributario en su conjunto.
- **Tributación mínima a nivel global sobre las empresas.** Un tema clave que avanza rápidamente a nivel internacional, a instancias del Presidente de Estados Unidos Joseph Biden, tiene que ver con la propuesta de implementar un esquema de tributación mínimo de carácter mundial sobre las rentas empresariales. La concreción de este tipo de iniciativa podrá implicar la revisión de los sistemas nacionales de promoción de inversiones, de múltiples regímenes tributarios específicos que benefician a algunos sectores de actividad y de las normativas sobre zonas francas (o similares), entre otros. Ante propuestas de esta naturaleza, países abiertos y pequeños, como es el caso de Uruguay, deberían adoptar una actitud proactiva y no actuar de forma tardía o de forma reactiva. El camino más conveniente para poder seguir utilizando estímulos a la producción y a la inversión implica adecuar la normativa nacional sobre acciones promocionales para que las mismas puedan encuadrarse en los objetivos nacionales de desarrollo (como ser el cambio climático, la atención a inequidades de género, el desarrollo sostenible a nivel territorial, la adopción de tecnologías más limpias o innovaciones que generen mayor eficiencia energética) y que, por ende, no sean desafiados por las reglas internacionales que pudieran establecerse en el futuro.

La magnitud y relevancia del tema requiere, naturalmente, un análisis más profundo. A tales efectos resulta fundamental que en nuestro país se comience por transparentar la información sobre el uso por parte de las empresas de beneficios tributarios y fiscales. Esto permitiría avanzar hacia nuevos mecanismos de evaluación de los mismos, que aporten evidencia empírica para mejorar los estímulos a aquellas inversiones que contribuyan al desarrollo sustentable del país.