

POLÍTICA TRIBUTARIA ESTÍMULOS A LA INVERSIÓN

Tema II El sistema tributario como herramienta para atraer inversiones y generar empleo

18° CONGRESO TRIBUTARIO
Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20 al 22 de octubre de 2021

Dr. Luis Omar Fernández
Contador Público (UBA)
T° 80 F° 238
Libertad 417 piso 3 CABA
11-3022-5586
drluisomar@gmail.com

CV resumido
Doctor en Administración por la Universidad Nacional de Misiones.
Profesor FCE UBA Carrera de doctorado
Autor de 14 libros y más de 150 artículos
Evaluador de Carreras de Posgrado en el CONEAU
Director de tesis doctorales y de maestrías

INDICE

Política Tributaria estímulos a la inversión

- 1.- Experiencia en materia de reformas
 - 1.1 Promoción del empleo
 - 1.2 Estímulos a la inversión
 - 1.3 Supuestos motivacionales del inversor
 - 1.4 Incidencia del impuesto societario
- 2.- Evaluación de los incentivos como herramienta
 - 2.1 Análisis de costo/beneficio
 - 2.2 Gasto fiscal versus subsidios
- 3.- Incentivos tributarios
 - 3.1 Resultado de su aplicación en el país
 - 3.2 Incentivos para promover la inversión
 - 3.3 Tratamiento en el impuesto de los activos fijos
 - 3.4 Incentivos relativos a amortizaciones
 - 3.5 Incentivos relativos a la compra
 - 3.6 Otros incentivos indirectos

RESUMEN

El propósito de este trabajo es analizar, en el marco de la teoría de las Finanzas Públicas, algunos de los regímenes de incentivo a la inversión más utilizados.

Se comienza con un repaso de la experiencia en materia de reformas tributarias que son las que suelen enmarcar este tipo de estímulos y se estudian algunos de los factores a considerar en su diseño.

Luego se analizan los factores que operan en la decisión de invertir y su relación con la efectividad de los incentivos. Así se repasan brevemente los supuestos de motivaciones del inversor subyacentes en el análisis económico y las distintas opiniones respecto de la incidencia del impuesto societario, los cuales brindan el marco en el que operan los incentivos y condicionan su eficacia.

Desde un punto de vista presupuestario se utilizan con estos fines las herramientas tributarias (exenciones, desgravaciones y otras) o las del gasto público, como las subvenciones. Habitualmente para elegir entre estas alternativas, se requiere del análisis costo/beneficio, por ello se profundiza el tema concluyendo que sus posibilidades reales de aplicación son muy pobres, limitándose en general a números ordinales (primero, segundo...) y no cardinales, en especial por las dificultades de cuantificación y la falta de una base de datos adecuada a estos fines.

Entonces, considerando estas limitaciones, se comparan los efectos de los distintos incentivos organizados mediante subvenciones, conocidos como gasto fiscal: exenciones o subvenciones. Luego se abordan en forma más detallada las características de estas últimas y de los resultados obtenidos en el país con su aplicación.

Entrando ya en el tema principal, se analiza el tratamiento en el impuesto societario del recupero de la inversión en activos fijos mediante amortizaciones y los mecanismos de incentivo más utilizados en la materia, como el régimen de amortizaciones aceleradas; aquí se examinan los efectos económicos y financieros de las mismas, tanto en relación con el incentivo directo a la adquisición de los bienes, cuanto a los indirectos que operan sobre la demanda de los mismos y sus repercusiones en la cadena de valor tanto ascendente (aumento de la demanda de los bienes) como descendente, por una eventual traslación de la reducción de costos que implica el incentivo, a los precios de los productos que se fabrican o que se producen con los bienes promovidos

Otro grupo de incentivos que también se ha utilizado profusamente en el país, son los que alientan la compra de bienes, pero que no se relacionan con acelerar la recuperación de su costo, sino directamente con desgravaciones que permiten deducir de la base del impuesto los importes invertidos, sin afectar la posibilidad de amortizar los bienes comprados. Aquí se está en

presencia de una ventaja económica, no financiera como es el caso de las amortizaciones aceleradas.

Estos incentivos suelen segmentarse según diversos propósitos: si lo que se pretende es fomentar la industria radicada en el país, se otorgan mayores beneficios a los bienes nacionales que a los importados; en el mismo sentido se suele discriminar el beneficio respecto del carácter nuevo o usado del bien, favoreciéndose en mayor medida a los primeros. El incentivo sobre la compra de bienes usados es mucho más limitado en sus efectos ya que, si bien la traslación del beneficio hacia adelante es teóricamente igual, el aumento de la demanda de bienes, opera en un mercado mucho más reducido como lo es el de estos bienes.

En general se considera que estas desgravaciones son más eficaces para promover las inversiones que el mecanismo de amortizaciones aceleradas, ya que este último solo tiene efectos financieros, mientras que el primero comporta una rebaja directa de costos equivalente a aplicar sobre la inversión la tasa del tributo.

De todos modos, se analiza que suele ser aconsejable que estos regímenes de desgravación se acompañen con créditos a tasa subsidiada, que permitan a la empresa cubrir el bache financiero que se produce desde el momento que compra el bien, hasta aquel en que se puede tomar la desgravación, lo que ocurre al final del período fiscal.

Además, se expone un sistema que no sido usado en nuestro país y consiste en una desgravación temporal que opera en el período fiscal de adquisición del bien, pero luego debe ser devuelta total o parcialmente en un ejercicio futuro; como se puede observar este mecanismo también tiene solo efectos financieros, no económicos.

Por último, se analizan otros incentivos indirectos, tales como las exenciones, cuya norma paradigmática es la ley 19640 de Tierra del Fuego, la posibilidad de deducir de la base imponible los intereses sobre el capital propio con la que, además del efecto promocional, se soluciona la asimetría o falta de neutralidad existente en el impuesto para la financiación con capital propio o ajeno y el novedoso sistema, aún no empleado en el país, conocido como de "obras por impuestos" que consiste en que el Estado licite determinada obra pública, los particulares la realicen aportando los fondos necesarios y luego puedan deducir de impuestos parte de esta inversión

Política tributaria estímulos a la inversión

La política fiscal de un país tiene muy diversas herramientas, algunas más aptas que otras para conseguir los distintos objetivos que buscan los gobiernos; en este Congreso el análisis se ha centrado fundamentalmente en aquellos instrumentos tributarios que pueden promover la realización de inversiones en nuestro país. No obstante lo dicho se considera pertinente considerar también la fundamental importancia que, para este objetivo, pueden llegar a tener diversas orientaciones del gasto público. El Maestro Jarach enseña que la actividad financiera del Estado es una, pero tiene dos caras: el impuesto y el gasto.

Tan amplio espectro de situaciones comprende un altísimo porcentaje de la actividad de un estado moderno, por lo que resulta prácticamente imposible poderlo abarcar, no sólo en un trabajo de esta índole, sino también en una obra más extensa. Por ello, más allá de enunciar brevemente el contexto general y mencionar los efectos de algunas de las herramientas disponibles, se apuntará fundamentalmente a las que están relacionadas con la adquisición de bienes para la producción de otros, los que habitualmente se denominan bienes de uso o inversiones.

1.- Experiencia en materia de reformas

Sí existe una expresión con múltiples significados, incluso alguno de ellos desconocido, es la de “reforma tributaria” la que ha tenido el mérito o demérito (según se opine) de pasar del lenguaje técnico al habla común, popular y habitualmente representa una especie de ideal al que debe tenderse para ser más felices y, en la mayoría de los casos, consiste en cambiar o modificar los aspectos de los impuestos que más le molestan al hablante.

Generalmente la necesidad de tal reforma se fundamenta en dos clases de razones: por un lado, la injusticia propia que observa el comentarista a causa de la norma que postula modificar y, por otro lado, la falta de contraprestación estatal a los recursos privados que absorbe el impuesto y que no se invierten como le parecen correctos a quién se expresa¹.

Cómo aquí es sabido, el significado técnico del término es mucho más preciso y diverso: consiste nada más y nada menos que en intentar llegar a un sistema tributario racional, partiendo siempre del sistema histórico existente que está formado por una acumulación inorgánica de normas dictadas, en general, para hacer frente a problemas coyunturales y sin una visión global de todo el

¹ Dentro de la copiosa bibliografía existente pueden consultarse, en Hacienda Pública Española Nº 56, número dedicado a las Reformas Tributarias en los Sistemas Latinos, las colaboraciones de BUCHANAN, James M.: “La tributación como intercambio fiscal, hacia una constitución fiscal frente al Leviatán” y “Los instrumentos tributarios como restricciones sobre la disposición de los ingresos públicos”, estos dos últimos en colaboración del citado con Geoffrey Brennan y, en materia de libros, entre otros: FERNANDEZ CAINZOS, Juan J.: “El estado y los contribuyentes: la resistencia fiscal”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1986.

sistema, de lo cual resulta un medio poco apto para una transferencia racional de medios económicos de la sociedad privada al Estado. Se trata éste de un tema muy analizado por la doctrina, sobre el que no cabe extenderse, sino simplemente recomendar la bibliografía existente².

Visto lo antedicho, este trabajo solo pretende analizar algunos de los mecanismos existentes para lograr los fines mencionados en el título y, ante las dificultades para cuantificar los probables resultados de aquellos, que se mencionaran más adelante, simplemente enunciarlos, tratando de describir adecuadamente sus interrelaciones y los posibles efectos de los cambios dentro de la estructura general del impuesto y del sistema tributario; también por lo dicho, la cuantificación de esos efectos no se realizará.

Ingresando en los temas es claro que en todos los casos estos instrumentos tendrán una repercusión en el corto plazo en el presupuesto, la cual podrá consistir en un aumento del gasto, en el caso de los subsidios y subvenciones y/o una disminución de la recaudación, en el de las exenciones y deducciones.

Es de presumir que en el mediano y largo plazo la situación cambiará ya que, las inversiones que se hayan hecho con motivo de estas ventajas fiscales, producirán aumentos en la recaudación de los diversos tributos, los cuales se beneficiarán aun cuando no sean los que se modificaron con la reforma.

Esta presunción está basada en los efectos teóricos de los instrumentos de los que se habla y, además, en una suposición de que las demás condiciones económicas existentes se mantengan³; debe advertirse que, la ocurrencia y cuantificación de estos hechos, tiene sus limitaciones porque no tiene forma de ser pronosticada con certeza ni tampoco se pueden aislar los resultados que se obtengan con ellos de la influencia de otras variables o efectos inexistentes al momento de pronosticar.

Estas acotaciones no tienen el propósito de desalentar el uso de estas herramientas sino no de evaluar su utilidad en términos razonables y remarcar que los efectos de disminución de la recaudación son prácticamente instantáneos, mientras que los beneficios de las medidas, de corresponder, se obtienen en el tiempo.

Todas estas razones recomiendan ser muy prudente en los cambios a proponer, dado que una de las columnas de todo sistema tributario moderno es el principio de suficiencia de la recaudación, que es el que primero sufre los efectos de los cambios: tanto sea por aumento del gasto a causa de subsidios y subvenciones, como por la creación de minoraciones tributarias.

² En el orden nacional, REIG, Enrique Jorge: "Sistema tributario y política fiscal", Academia Nacional de Ciencias Económicas, s.f. discurso en ocasión de su incorporación como miembro de número y también una continuación de aquel trabajo: "Estructura tributaria y nivel de desarrollo", Revista de Ciencias Económicas, enero-marzo 1970 y, en el internacional: SCHMOLDERS, Günters: "Sistema y sistemática impositiva", en Tratado de Finanzas, Wilhelm Guerloff y Fritz Neumark, directores, Editorial El Ateneo, s.f., t. II p. 301 y sgtes)

³ Lo que los economistas suelen llamar cláusula *ceteris paribus*.

Estos hechos no le han pasado desapercibidos al Relator de este tema el que ha advertido claramente la necesidad de un período de adaptación o de transición para implementar estos cambios y "...evitar impactos no deseados en la economía y en la correspondiente recaudación de los impuestos", afirmación que se comparte.

De todos modos, advertencia es válida y recomienda utilizar un criterio de prudencia en la implementación, el que por ejemplo podría caracterizarse por una puesta en marcha de las modificaciones en etapas, de modo que antes de pasar a la siguiente se pueden observar y eventualmente corregir, los efectos indeseables de la anterior, ya ocurrida

1.1.- Promoción del empleo

En esta materia fundamentalmente lo que se busca es lograr un contexto en el cual sea mínima la desocupación de las personas que desean trabajar, en las condiciones de mercado y no lo logran.

Brevemente, para ello se pueden emplear políticas públicas que disminuyan para las empresas el costo relativo de la mano de obra⁴ respecto del de los demás factores de la producción; esto tiene como límite una cuestión técnica: aquellos costos no son perfecta ni totalmente sustituibles: por más que se abarate la mano de obra generalmente no se puede sustituir totalmente su trabajo por el de una máquina.

Un objetivo que más comúnmente intenta lograrse, no es tal sustitución de factores de la producción, sino el de simplemente y sin pretender cambiar la mezcla de estos, lograr un menor costo para los bienes o servicios que se producen, en la suposición de que si esa baja es trasladada por el empleador a precios, en teoría aumentará la demanda de los productos o, en el caso de inversiones futuras, mejorará el valor actual de los rendimientos, lo cual también opera como un incentivo a los nuevos negocios y, en mayor o menor proporción, aumenta la demanda de trabajo.

Todas estas medidas también están inmersas en un universo mucho mayor que las comprende y tiene por objeto efectos similares o colaterales, tales como los subsidios de desempleo, la capacitación de la mano de obra y, en forma indirecta, otros servicios que presta el Estado a la población tales como de sanidad y educación general.

1.2.- Estímulos a la inversión

El análisis de esta cuestión debe realizarse considerando diversos factores, por un lado y desde el punto de vista de la oferta de factores, las motivaciones del inversor⁵ y por el otro la incidencia del impuesto societario, la que es fundamental para analizar el costo impositivo de la inversión.

⁴ En especial la disminución de cargas sociales, ya que los costos de ingreso, egreso y beneficios del personal son mucho más difíciles de disminuir a corto plazo por razones políticas.

⁵ En realidad, debería comenzarse por los motivos de los sujetos para elegir entre ahorro (eventual consumo futuro) o consumo actual.

1.3.- Supuestos motivacionales del inversor

Los estímulos tributarios a la inversión están basados en un supuesto sobre las motivaciones del inversor; se dejará aquí de lado el hecho de que las mismas suelen ser muy diferentes cuando se trata de inversión directa que cuando se trata de inversión de portfolio, porque las medidas tributarias que aquí se analizan se refieren siempre a la primera de ellas.

Según la escuela clásica manchesteriana el elemento fundamental que decide la inversión es su retorno, el que tiene como piso la tasa de interés: si tal retorno es menor que esta, convendrá más prestar el dinero a terceros que invertirlo en bienes y servicios para la producción;

Este concepto fue muy cuestionado por Keynes, quién analizó el problema con nuevas herramientas tales como la eficiencia marginal de capital, no obstante estas disquisiciones teóricas, en la realidad todos los análisis de nuevos negocios toman en cuenta, aunque no como criterio excluyente, el valor actual del retorno sobre la inversión o, en su caso, el período de repago que es el tiempo en el cual aquella se recupera, con lo cual el fundamento básico del criterio para elegir o no una inversión es, en esencia, similar.

1.4.- Incidencia del impuesto societario

Establecido lo anterior o mejor dicho, aceptado que en la práctica se utiliza la rentabilidad como elemento definitorio para realizar inversiones, cabe ahondar la influencia que tienen los impuestos en aquella, es el conocido problema de la incidencia, en el caso, del impuesto societario. Según quién deba soportar la carga del tributo, será quién se beneficie con la reducción que origina el incentivo.

Esto significa que, por ejemplo sí existe traslación hacia delante y el impuesto lo pagan los consumidores, entonces su reducción, suponiendo que se traslade a estos, se mostrará como un menor precio de adquisición y, si no se traslada, formará parte del beneficio empresarial. Cómo es sabido esta situación en nuestro país es inverosímil dado que, como la gran mayoría de los mercados son oligopólicos, los precios son inflexibles a la baja: el resultado final de todo esto es que con o sin traslación del impuesto hacia adelante, su disminución seguramente ve a beneficiar al contribuyente de derecho y no al de hecho.

Lo propio puede decirse en el caso de traslación hacia atrás, porque los mercados de factores también tienen la misma característica oligopólica y, concretamente en el caso de la mano de obra, existen otras limitaciones dadas por los convenios colectivos de trabajo, salarios mínimos y otras rigideces al cambio en los precios.

Claro está que los análisis mencionados tienen la limitación del corto plazo ya que a largo plazo⁶ la previsibilidad de los factores que influirán en la decisión de invertir es mucho más imprecisa, lo cual se muestra claramente en la falta

ya que se trata del antecedente lógico de la inversión, pero ello excede el propósito de este trabajo.

⁶ Más allá de Keynes quien dijo que a largo plazo estábamos todos muertos lo cual haría de poca utilidad el análisis (Keynes John Maynard: Breve tratado sobre la reforma monetaria: escritos, 1910:1944, editorial Síntesis, Madrid, 2009). Esta afirmación de Keynes en realidad fue simplemente un brulote hacia la inclinación de la teoría clásica a considerar solo los problemas de largo plazo, dejando de lado los demás.

de acuerdo de los autores sobre la incidencia del impuesto societario⁷ la que ha sido resumida por Avi-Yonah en la expresión: “Desafortunadamente, después de décadas de análisis, no existe consenso sobre la incidencia del impuesto de sociedades”⁸.

Más allá de la especial consideración que se le da al retorno sobre la inversión y que es tomado en cuenta por los incentivos tributarios, no debe olvidarse que en estas decisiones asumen gran importancia otros factores que indirectamente condicionan a aquella, tales como la estabilidad normativa en materia tributaria y, en general, la estabilidad y la seguridad jurídicas, ya que los cambios frecuentes de ambos elementos dificultan el análisis y evaluación de todo proyecto y, en especial, de sus rendimientos a largo plazo, lo cual es un factor de incertidumbre muy importante que obstaculiza las inversiones

2.- Evaluación de los incentivos como herramienta

El Estado moderno realiza múltiples intervenciones en la sociedad para cumplimentar sus objetivos, siendo una herramienta fundamental para aquellas el gasto público; por su parte, los recursos están limitados fundamentalmente por la potencialidad de la sociedad de suministrar al Estado los fondos necesarios, por lo que habitualmente las necesidades excederán⁹ a estos últimos y será preciso elegir entre inversiones o gastos alternativos.

Para realizar esta tarea de comparación y elección, existen múltiples criterios que están dados, principalmente, por la jerarquía en la que se ubiquen los distintos fines a lograr, pero un elemento fundamental tanto en la elección como en el control de la eficacia de las medidas tomadas, es el cálculo costo-beneficio.

Al respecto ha dicho Jarach¹⁰ que la decisión es racional cuando el consumo o la inversión impedidos tienen una utilidad menor que el consumo o inversión efectuados por el Estado; luego hace referencia a las distintas alternativas de gasto público, dentro las cuales deben elegirse las que cumplan tal principio de racionalidad. Seguidamente, hace notar las dificultades que se plantean cuando se aplica este esquema a la producción de bienes y servicios públicos divisibles pero que “...si se trata de servicios indivisibles no será posible de cotejo en términos de valores o precios (números cardinales) y si solo en término de preferencia y postergación (números ordinales)”¹¹ Agregando luego que también deben considerarse los intereses de las generaciones futuras, versus los de la población actual, situación que se plantea cada vez que se

⁷ Al respecto pueden verse, entre otros, STIGLITZ, Joseph E.: La economía del sector público, 1ª reimpresión, Antony Bosch, Barcelona 1992, cap.17 y en “Ensayos sobre economía impositiva” (Richard Musgrave y Carl Shoup directores, Fondo de Cultura Económica, Mexico, s.f.) de E.A. Seligman “Introducción a la traslación e incidencia de los impuestos” en la p. 223 y sgtes y de E. Cary Brown “Los impuestos a los ingresos de empresas y los incentivos a la inversión”, en la p. 582 y sgtes..

⁸ AVI-YONAH, Reuven: *Globalization and tax competition: implications for developing countries*, University of Michigan Law School, p. 11.

⁹ Esta afirmación se basa en el concepto de que la economía estudia la satisfacción de necesidades infinitas con medios finitos, criterio que ha sido cuestionado muchas veces y aquí no se analizará.

¹⁰ JARACH, Dino A.: Finanzas públicas y derecho tributario, 1a edición, Edit. Cangallo p. 57 y sgtes.

¹¹ JARACH, Dino A.: op.cit. p. 58, texto entre paréntesis en el original.

quiere hacer alguna obra pública y se financia con deuda cuya amortización deberán realizar aquellas.

Por su parte Díaz, comentando el carácter extrafiscal de la tributación, ha dicho que esta "...asume funciones totalmente ajenas al fin recaudatorio puro para convertirse en un instrumento de la intervención administrativa en determinados procesos económicos sociales"¹² lo cual de algún modo está aceptando la intervención estatal en la economía, cuestión muy discutida, en especial en lo relativo a sus límites y a los resultados de alterar los precios que surgen del mecanismo del mercado; en la actualidad esos mecanismos no se discuten, por lo menos se acepta su existencia, pero se siguen cuestionando, desde diversas posiciones ideológicas, sus límites¹³.

Al respecto es útil transcribir la cita de Díaz¹⁴ a la obra clásica de Moschetti¹⁵ con la advertencia de que: "... las intervenciones de incentivo a ciertas actividades mediante la utilización de instrumental tributario por el cual se hacen más o menos atractivas ciertas iniciativas económicas modificando los términos de conveniencia ofrecidos por el mercado resultan válidas a condición de que la política extrafiscal no tutele de modo excesivo a cierto grupo de empresas en daño de otras".

Por su parte Balzarotti también ha opinado con sólidos fundamentos sobre el tema y lo ha hecho desde otro punto de vista, cuando afirma que es importante tratar de compensar la pérdida de eficiencia en que se incurre induciendo la expansión de determinadas actividades, con los posibles beneficios que de ellas se derivan, porque siempre existe un costo de oportunidad para los fondos invertidos, los que podrían haber sido destinados a otros fines y para ello existen técnicas presupuestarias específicas¹⁶ o a reducir los impuestos en forma general para todos los sectores lo que, por las mismas razones que justifican el incentivo, es probable que también permita generar más actividad y empleo a inversiones, que los que se obtienen en la actividad promovida precisamente, justificando el autor en que "...al utilizar un mecanismo artificial se sostienen proyectos menos eficientes"¹⁷.

También este autor comenta que, desde un punto de vista económico, se acepta que el subsidio a un producto en particular tiene menos costo de

¹² DIAZ, Vicente Oscar: El carácter extrafiscal de la tributación y la imposición ambiental, en Tratado de Tributación, AAEF (Vicente Oscar Díaz Director), t. II v. 1, Editorial Astrea, 2004, p 594 y gtes..

¹³ Algunas de estas variantes y sus los argumentos más importantes pueden verse en NEUMARK, Fritz: Problemas económicos y financieros del estado intervencionista, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964, en especial el Capítulo III de la segunda parte, en LAUFENFURGER, Henry, La intervención del estado en la vida económica, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1945, sección II Capítulo 1 y en SIGLITZ, Joseph E.: La Economía del sector público, *op.cit.* Primera parte, Introducción.

¹⁴ DIAZ, Vicente Oscar: *op.cit. ibidem*.

¹⁵ MOSCHETTI, Francisco: El principio de capacidad contributiva, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980

¹⁶ Se agrega, por ejemplo, el presupuesto por programas, que intenta obtener una base de comparación entre los resultados a priori de las distintas inversiones o el presupuesto base cero, que en cada ejercicio deja de lado el método tradicional de confeccionar el nuevo partiendo del presupuesto anterior, para hacer una evaluación de costo beneficio desde cero.

¹⁷ BALZAROTTI, Guillermo G.: Incentivos fiscales, en Tratado de Tributación, AAEF (Vicente Oscar Díaz Director), t. II v. 1, Editorial Astrea, 2004, p 282.

eficiencia que un subsidio a uno de los factores productivos, porque en este último caso, además de expandir artificialmente la actividad, se induce a los empresarios a adoptar una combinación de insumos condicionada a favor del uso del factor promovido, acumulando una segunda distorsión; es de hacer notar que, a veces, estos efectos se utilizan para organizar el propio incentivo induciendo el aumento de la actividad en más de un sector económico; los incentivos, al igual que los impuestos, suelen tener efectos de derrame¹⁸ y ser motivo de traslación: la incidencia de estos incentivos es un tema casi inexplorado por la doctrina.

2.1.- Análisis de costo/beneficio

El análisis de costo/beneficio es imprescindible para poder evaluar la eficacia con que estos regímenes cumplen los objetivos planeados y, desde una perspectiva presupuestaria, para evaluar los resultados obtenidos. Esto requiere determinar cuáles son los sujetos beneficiados y medir los resultados logrados. Ambas cuestiones son de difícil cálculo.

En la primera materia no existirán dificultades cuando el beneficio, en el caso del gasto fiscal, deba ser requerido por el contribuyente: ese será un universo conocido; en cambio cuando se trate de un beneficio automático, por ejemplo las deducciones de la base de los impuestos, la situación es distinta ya que las puede utilizar cualquiera que cumpla las condiciones legales; allí será mucho más difícil, aunque no imposible, el conocimiento de los beneficiados.

La medida de los beneficios es un tema mucho más complicado sobre el que existen muy distintas opiniones, muchas de las cuales expresan intereses particulares o están muy poco fundamentadas. La principal dificultad tiene un doble rostro: por un lado, medir la cuantía del resultado y, por el otro, aislar las causas que lo produjeron, para poder verificar las originadas en el incentivo y separarlas de otras que influyan sobre dicho beneficio.

Estas dificultades han sido estudiadas en un trabajo¹⁹ donde se ha dicho que una de las formas de evaluar estos instrumentos consiste en efectuar un análisis de costo-efectividad en el que se comparen "... los costes de la política fiscal por unidad de nueva inversión generada" ya que no es posible realizar un análisis de costo-beneficio, por no disponer de la totalidad de los incluidos, por ejemplo los que no se reflejan en los flujos financieros, como las externalidades. Como es obvio y pese a esto, es imprescindible de algún modo controlar en qué medida se cumplen los objetivos que motivan la pérdida de recaudación consiguiente.

El autor analiza varios trabajos, realizados con distintas metodologías²⁰, y concluye que no se ha clarificado la eficacia de los incentivos fiscales respecto de su influencia sobre la inversión, porque los resultados son muy dispares y en ocasiones resultan hasta contradictorios; no obstante, también hace notar

¹⁸ *Spill over*

¹⁹ ROMERO ROLDÁN, Desiderio: La eficacia de los incentivos a la inversión en el impuesto de sociedades: teoría y evidencia, Papeles de Trabajo 12/99 del Instituto de Estudios Fiscales. <http://www.ief.es/papelest/>

²⁰ Las encuestas, los modelos de inversión -neoclásico, q de Tobin y la ecuación de Euler-, la elasticidad precio de los bienes de inversión y el análisis coste efectividad.

que en estos análisis se toman en cuenta especificaciones muy diversas y discutibles, lo que dificulta las comparaciones y, se agrega, la validez de los resultados obtenidos

2.2.- Gasto fiscal versus subsidios

Los estímulos fiscales a la inversión apuntan a mejorar la rentabilidad de ésta en términos económicos, financieros o ambos y, para ello, el Estado siempre tiene dos medios que puede emplear, los que a veces se utilizan en forma simultánea: en materia de impuestos puede manejar exenciones, desgravaciones y deducciones y, desde el punto de vista del gasto, puede subvencionar la actividad o alguno de los componentes de sus costos, asignándole fondos sin obligación de devolverlos o, entre otros, subsidiando tasas de interés. Ante esta alternativa se plantea un problema fundamental de determinar cuál es el medio de estímulo más adecuado.

También deben verse otros aspectos, por ejemplo, aquellos relacionados con la visibilidad de la medida, la que cuanto mayor sea, hará que más personas o sectores se consideren merecedores de un beneficio igual, lo cual suele ser incómodo para los gobernantes. En este aspecto son mucho más visibles las subvenciones que las exenciones.

Además de ello, debe considerarse que los efectos de las exenciones son los propios de los impuestos, mientras que los de las subvenciones, son los del gasto público. Aquí no termina la cuestión, ya que hay otros factores importantes a tomar en cuenta para elegir.

En las exenciones, los beneficiarios y el costo fiscal a priori no se conocen y, si bien se puede hacer un cálculo estimativo por la actividad de los sujetos del sector beneficiado, generalmente hay en juego otras variables, por ejemplo que algunos dejen la actividad y otros se incorporen, o que cambien el volumen de sus operaciones; en definitiva, el costo final para el Estado es prácticamente desconocido, aunque se pueda estimar con mayor o menor grado de certeza. Esto dificulta el cálculo de costo/beneficio de la exención, que es la base para decidir la elección entre medidas alternativas.

El cálculo de los costos de las exenciones, que se muestra en los presupuestos con el nombre de gasto fiscal, se realiza habitualmente con carácter previo a que se las vote por el Poder Legislativo y el control posterior de lo presupuestado versus lo realmente ocurrido, suele ser tardío y poco riguroso; por lo demás, las exenciones una vez establecidas generalmente se mantienen en el tiempo y permanecen sin ser evaluadas en cada presupuesto que se vota: la técnica del presupuesto base cero no se aplica en nuestro país.

Por el contrario, en los subsidios se conoce perfectamente quienes son los beneficiados y el importe que se invierte en ellos; además, también permiten regular su monto final, ya que cada asignación debe ser específicamente autorizada. Lo propio ocurre con la rendición de cuentas que usualmente debe

realizar el beneficiario la cual, además se puede realizar durante el mismo desarrollo del ejercicio.

No obstante estas aparentes ventajas de los subsidios respecto de las exenciones, en general estas últimas son mucho más voluminosas que los primeros y una de las razones de este fenómeno, tal vez sea que muchas de ellas no tienen como propósito el de incentivar la inversión, sino otros como no gravar a entidades sin fines de lucro, porque que suelen producir bienes públicos, realizando una labor subsidiaria a la del Estado.

3.- Incentivos tributarios

El beneficio que conceden es siempre una disminución o postergación del impuesto²¹ y los medios habitualmente utilizados son, con relación a la base imponible:

- a) Desgravaciones.
- b) Amortizaciones aceleradas.
- c) Deducción de inversiones al 100%.

Los del primer tipo restan (con o sin topes) de la base imponible la totalidad o parte de las sumas invertidas en los bienes cuya adquisición se desea promocionar, sin perjuicio de la amortización, de corresponder esta.

En el segundo tipo, el beneficio es financiero pues se permite amortizar los bienes en un plazo menor al de su vida útil, siendo el tercero un caso extremo del segundo, donde a las inversiones se les da el mismo tratamiento de los gastos, por lo que pueden deducirse íntegramente de la base imponible en el ejercicio de su adquisición y afectación. Este sistema fue utilizado en nuestro país varias veces, por ejemplo, la ley 23.871²² que dispuso un régimen de deducción del 100% de las inversiones en bienes muebles amortizables.

Otros incentivos afectan el propio pago del tributo y pueden consistir en diferimientos del mismo, créditos contra otros impuestos e, incluso, disminución de las alícuotas aplicables. Ejemplo de los primeros, son los antiguos regímenes de promoción industrial y, de los segundos, la aplicación del impuesto a la transferencia de combustibles (*gas oil*) que pueden realizar los productores agrícola-ganaderos o el computo en el impuesto a las ganancias, total o parcial, del impuesto a los débitos y créditos bancarios.

Estos incentivos en muchas ocasiones y en especial en actividades en las que el ciclo productivo tiene una duración mayor que el ejercicio fiscal, pueden llegar a producir quebrantos impositivos, razón por la cual su establecimiento tiene que considerar o tomar en cuenta algún mecanismo que permita que esos quebrantos no se dejen de utilizar por superar los plazos legales establecidos para su imputación; este tema aquí no se tratara pero cabe acotar que, para el caso, existen soluciones tales como el sistema de imputación de quebrantos

²¹ En términos financieros, para cualquier tasa de descuento positiva, también implica una disminución por ser menor el valor actual del impuesto diferido, que el del impuesto sin diferir.

²² B.O. 31/10/1990.

hacia atrás, conocido como *carry back* o directamente la no limitación temporal al uso de quebrantos, que puede tener un límite cuantitativo, como es el caso de la legislación brasileña que fija un tope a la imputación de aquellos, del 10% de la ganancia neta²³.

3.1.- Resultado de su aplicación en el país

La doctrina en general ha sido crítica de los resultados de estos mecanismos, tanto por la dificultad en controlar los resultados obtenidos (o la evidencia de su poca eficiencia para lograrlos) como por la difícil, si no imposible, tarea de medir su costo fiscal.

Por ejemplo, Macon²⁴ ha señalado que para los empresarios se trata de una motivación de segundo orden frente a la existencia de mercados para los productos y la disponibilidad de capital para invertir. En el mismo sentido, Gómez Sabaini²⁵ afirma que estos beneficios fiscales no pueden compensar los riesgos que pueda correr la empresa en razón de un ambiente político y económico desfavorable que pudiera hacer peligrar la inversión. Por su parte Herschel²⁶, con referencia a Argentina, afirma que los incentivos tributarios no desempeñan un papel significativo en la determinación de la inversión.

En resumen, opina Ziccardi²⁷ que "...no se puede conocer a ciencia cierta si el sacrificio presupuestario está compensado con el crecimiento económico producto de las inversiones atraídas por el régimen".

En cuanto a la determinación del costo fiscal, las cosas no han sido mejores. En ese sentido también Ziccardi²⁸ dice: "...en general se carece de una adecuada medición de su real costo (se refiere a los regímenes de promoción) y, por lo tanto, no puede efectuarse una razonable comparación del crecimiento de la economía del sector promovido y la disminución de la recaudación".

Como antes se dijo, han existido múltiples regímenes de promoción y, al decir de Raimondi y Atchabahian²⁹ "...ya en tiempos de la ley 11.682 (impuesto a los réditos) rigió una verdadera maraña de disposiciones sobre incentivos tributarios"; la posterior legislación complicó aún más este panorama, asumiendo los incentivos características muy diversas y heterogéneas en el curso del tiempo. Afirmación que sigue siendo plenamente válida y debe ser muy tenida en cuenta ante el propósito de crear nuevos regímenes de incentivo.

A estos efectos se considera útil realizar un breve detalle de algunos de los regímenes que existen o han estado en vigencia en nuestro país, de modo de tener un panorama general sobre el profuso ingenio desplegado por nuestros

²³ CPCE CABA Bases y lineamientos generales para una futura reforma tributaria, nueva versión, Segunda edición, Buenos Aires 2015, p. 147.

²⁴ MACON, Jorge, "Informe como relator general, Congreso IFA 1976", *Cahiers de Droit Fiscal International* vol. LXI, p. 231.

²⁵ GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos, El papel de los incentivos en la política tributaria de América Latina, Hacienda Pública Española, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, p. 75.

²⁶ Citado por ZICCARDI, Horacio, "El papel de los incentivos en el impuesto a las rentas", en *Visión renovada de la imposición directa*, CPCECABA, Buenos Aires, 2001, p. 143.

²⁷ *Ibidem*, p. 149.

²⁸ *Ibidem*, p. 146; texto entre paréntesis, agregado..

²⁹ RAIMONDI, Carlos y ATCHABAHIAN, Adolfo, *El impuesto a las ganancias*, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 748.

legisladores en materia de creación de estos beneficios, el que solo puede parangonarse con el desplegado en la detección y descubrimiento de nuevos hechos imponibles.

Así, se pueden observar la existencia de incentivos fiscales a diversas actividades, entre ellas al incremento de la capacidad productiva, a la inversión en nuevos bosques y ampliación de los existentes, consistentes en la amortización acelerada de bienes, en distinta cantidad de cuotas y, en algún caso³⁰, a la amortización total en el ejercicio de habilitación.

También se han creado estos beneficios en otros impuestos, pero con atinencia directa en el impuesto a las ganancias, tales como la devolución del IVA correspondiente a la compra o importación definitiva de bienes, locaciones, o prestaciones de servicios, destinados efectivamente a la inversión forestal del proyecto o diferimientos en el pago del impuesto al valor agregado³¹, lo que financieramente también reduce costos y diversos bonos aptos para pagar impuesto a las ganancias u otros tributos nacionales, tales los casos de un crédito fiscal por el 70% de las contribuciones patronales pagadas³² o un bono fiscal, en la ley de apoyo a jóvenes emprendedores³³, para las empresas mdrinas del 50% de los financiamientos totales que otorgaren.

Por ultimo y con un propósito meramente informativo, han existido subsidios directos, por ejemplo a la implantación de nuevos bosques, rebajas del 60% del propio impuesto a las ganancias determinado en el ejercicio (ley de industria del software) y la exención en el impuesto de las empresas radicadas en Tierra del Fuego.

No se conocen estudios exhaustivos de los resultados obtenidos con estos regímenes, del costo fiscal que debió afrontar el Estado y mucho menos de su comparación con los resultados logrados, lo cual está plenamente de acuerdo con las opiniones doctrinarias antes mencionadas y que se comparten.

Pese a ello, se siguen considerando este tipo de medidas como útiles para lograr los fines extrafiscales que propugnan, siendo un indicio claro de ello que se sigan estudiando en congresos como el presente, razón por la cual se procederá a analizar los distintos tipos de mecanismos de incentivo existentes en la esperanza que su futura aplicación este más de acuerdo con los propósitos que se intentan lograr con los mismos.

3.2.- Incentivos para promover la inversión

Los puede haber de muchas clases, según el tipo de bienes o inversión se desee promover, desde los generales que benefician cualquiera de aquellas, hasta otros que discriminan respecto de los bienes que dan derecho al beneficio

Habitualmente los propósitos de estos dos tipos de incentivos son diferentes, en el primer caso la promoción de inversiones intenta mejorar el rendimiento

³⁰ Ley 21778 B.O: 20/4/1978.

³¹ Ley 25019 B.O. 26/10/1998.

³² Ley 25922 B.O: 9/9/2004

³³ Ley 25872 B.O. 9/2/2004

económico general y aumentar el crecimiento, fundamentalmente para lograr un mayor empleo de mano de obra, un mejor abastecimiento en los mercados, mayores exportaciones y otros que fundamenten el esfuerzo estatal.

Los demás incentivos específicos a ciertas actividades e incluso bienes o regiones, intentan focalizar en ellos los esfuerzos y como es obvio tienen como prerequisite una evaluación de la ventaja de asignar a estos bienes o lugares, beneficios que pudieran haberse dedicado a otros o, incluso, a una disminución general de impuestos como antes se ha dicho.

Uno de los condicionamientos más importantes para la efectividad de estos regímenes es el diseño adecuado de los requisitos para acceder a ellos y mantenerse dentro del régimen, siendo uno de los más importantes, asegurarse que la empresa va a mantener el incentivo dentro de su patrimonio, para lo cual se debe limitar o impedir la distribución de dividendos en efectivo o la desinversión de otros tipos de bienes; al respecto Balzarotti ha dicho que de este modo "...los accionistas acompañan el esfuerzo de la comunidad a través de la reducción del impuesto"³⁴.

Una de las herramientas más utilizada en este tipo de incentivo es la relacionada con los bienes de uso e inversiones amortizables, tanto en relación desgravaciones por su adquisición, cuanto con el modo en que su costo se deduce de los resultados.

3.3.- Tratamiento en el impuesto de los activos fijos

El concepto de renta gravada en el impuesto societario requiere la deducción de la totalidad de los costos necesarios para obtenerla y, en el caso de los bienes del título, se plantea la cuestión temporal de determinarlos porque la contribución que realizan a la obtención de ganancias gravadas, se efectiviza en periodos temporales mayores al ejercicio fiscal y, por ello, aparece la necesidad de encontrar algún mecanismo para aparear estos costos con los ingresos que ayudan a obtener.

Esta cuestión excede a lo tributario y ha sido estudiada por la técnica contable desde siempre, la que la ha resuelto mediante el conocido mecanismo de las amortizaciones. Es sobre éste que operan algunos de los incentivos más conocidos; dada la naturaleza del presente trabajo, no se analizarán las cuestiones relativas a los bienes comprendidos, la determinación de su vida útil ni los motivos que origina la amortización.

Este tipo de incentivo es de los más utilizados por la legislación en todos los países, ya que es un importante impulsor de la inversión porque estos bienes son habitualmente de alto valor y su compra implica un esfuerzo importante para las empresas; como efecto adicional estos beneficios son un medio para incentivar al resto de la cadena de valor, especialmente a su rama ascendente, con el aumento de la demanda de alguno de estos productos.

³⁴ BALZAROTTI, Guillermo G. *op.cit.* p. 286.

Estos incentivos suelen tener múltiples finalidades, algunas que están relacionadas con el sujeto que lo recibe directamente y otras, que se vinculan con el aumento de demanda de sus productos a causa de su menor precio relativo final

En nuestro país muchas veces se ha desgravado la compra de bienes de uso, por ejemplo de la actividad agrícola ganadera, con el objeto de fomentar la actividad de las fábricas locales de esos bienes y ello ha sido evidente en dos formas de segmentar el incentivo: en una se lo relaciona con el lugar de producción, si el bien es fabricado en el país el porcentaje de beneficio es mayor que si es importado y, en otra, se vincula a si se trata de bienes nuevos o usados; en ambos casos se beneficia en mayor medida la compra de bienes nuevos fabricados en el país.

3.4.- Incentivos relativos a amortizaciones

El más conocido de estos mecanismos es el de amortización acelerada, mediante el cual se recupera el costo total de los bienes beneficiados en un lapso menor al de su vida útil. Esto tiene beneficios financieros pues va a disminuir la base imponible en la misma medida en que la amortización acelerada exceda a la lineal.

Una de las virtudes de este método es minimizar el perjuicio que sufre la empresa por la inflación ya que, aun aplicando el mecanismo impositivo de ajuste, es muy común que haya diferencias entre la inflación global que aquel refleja y la inflación real que se puede producir en los bienes amortizables, lo que se manifiesta en la obligación de disponer de mayores fondos para reponerlos, que los recuperados con la amortización.

Al respecto es muy oportuno el comentario de Balzarotti³⁵ sobre que el “Régimen de amortizaciones impositivas aceleradas es más útil cuando también se admiten en el impuesto al capital”, afirmación que, se agrega, también podría extenderse a los demás regímenes de incentivo a las inversiones.

El mecanismo ha sido propugnado por este Consejo reiteradas veces en Congresos y Simposios tributarios anteriores y, además, en la obra sobre reforma tributaria lo recomendó específicamente en los siguientes términos³⁶: “f) admisión de un mecanismo de amortización acelerada en el caso de determinados sujetos (por ej. PyMES y/o tipo de bienes) por ej. maquinarias industriales”.

3.5.- Incentivos relativos a la compra

³⁵ BALZAROTTI, Guillermo G., *op. cit.* p. 285

³⁶ CPCE CABA Bases y lineamientos generales para una futura reforma tributaria, nueva versión, Segunda edición Buenos Aires 2015, p. 153.

Estos incentivos habitualmente adoptan la forma de desgravaciones o sea la posibilidad de descontar de la base imponible ciertas sumas vinculadas a la compra total o parcial de los bienes beneficiados, manteniendo la posibilidad de recuperar el costo de aquellos vía amortizaciones. Por esa causa, este mecanismo es mucho más beneficioso para la empresa que el de las amortizaciones aceleradas, consecuentemente su eficacia relativa también será mayor que la de estas.

No obstante lo dicho, estos sistemas no están libres de crítica dado que la inversión es un requisito previo para aplicarlos o sea que la empresa, debe esperar a liquidar el impuesto del período, en el cierre del año fiscal, para poder imputarlos financieramente; por ello se ha dicho³⁷ que su diseño "...no favorece la realización de aquellos proyectos de inversión que se encuentran bloqueados porque carecen de la financiación adecuada en términos de cuantía, vencimiento y coste", crítica que puede hacerse extensiva a los casos en que el subsidio no sea total, sino parcial.

También es cierto que muchas veces el legislador, advertido de esta falencia, acompaña al beneficio con créditos a tasa también subsidiada o con amortización futura, posterior al cierre del ejercicio fiscal.

En ocasiones estas desgravaciones pueden solo consistir en ayudas financieras, así Balzarotti³⁸ observa que "Una alternativa no desdeñable es admitir transitoriamente la deducción de las sumas invertidas con la obligación de reintegrarlas de manera fraccionada al balance impositivo a partir de cierto mediano plazo" mecanismo que no se conoce haya sido utilizado en nuestro país y que, además, también beneficia al deudor (contribuyente) y perjudica al acreedor (Estado) por el efecto inflacionario que reduce el poder adquisitivo de tal deuda..

Los recursos e instrumentos que pueden implementarse con estos fines y sus posibles combinaciones, son muchos³⁹, por lo que aquí no se analizarán individualmente, sino que simplemente se los mencionará comentando los beneficios o críticas que sufren estos distintos sistemas.

3.6.- Otros incentivos indirectos

Se mencionarán aquí algunos casos que se consideran de especial interés: los que se implementan mediante exenciones, la deducción de intereses sobre el capital propio y el sistema denominado "obras por impuestos".

³⁷ ROMERO JORDÁN, Desiderio: Crédito fiscal a la inversión en el impuesto de sociedades y neutralidad impositiva: más evidencia para un viejo debate en Papeles de Trabajo 1/00 Instituto de Estudios Fiscales <http://www.ief.es/papelest/>

³⁸ BALZAROTTI, Guillermo G.: *op. cit.* p. 285

³⁹ Puede verse un detalle en Guía normativa de incentivos nacionales a la inversión, disponible en <https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf>

Los incentivos que adoptan la forma de exenciones son tradicionales en el impuesto e incluso en otras normas⁴⁰: un caso típico es el de la ley 19.640 de promoción de Tierra del Fuego

Esta ley claramente tuvo un propósito mucho más general que el de promover inversiones, ya que estaba motivada fundamentalmente en consideraciones geopolíticas, dadas por la necesidad de poblar ese territorio austral del país.

Este es un caso atípico porque se trata de una exención generalizada ya que comprende a cualquier actividad más allá de que haya o no inversiones y, además, sin plazo con lo cual es muy similar a la inexistencia del impuesto por lo que sus efectos en el impuesto societario respecto a la inversión, no se pueden distinguir específicamente ni postular que están motivados solo por la ventaja fiscal.

Distinta es la situación de un incentivo que adopte la forma de exención a las ganancias producidas por determinados bienes cuya adquisición o afectación se quiere promocionar o incentivar, incluso durante determinado tiempo.

Respecto de este tipo de incentivos ha dicho Balzarotti⁴¹ que la exención tributaria total o parcial sobre uno o más impuestos "...se alientan las inversiones de alta rentabilidad inicial; tal vez la que estén destinadas a explotaciones riesgosas o circunstanciales. Pero... tienen un menor efecto promocional para las inversiones a largo plazo con expectativa de baja rentabilidad inicial...".

La deducción de intereses sobre el capital propio habitualmente es promocionada por los economistas como medio de que la base imponible del tributo se aproxime al concepto económico de renta; ello porque se trata de la remuneración al capital, que es uno de los factores de producción y que cuando este es promocionado por terceros, se permite deducir su costo, que son los intereses.

Esta cuestión ha motivado antiguas discusiones respecto de una característica del impuesto societario que es la de no ser neutral respecto de financiar inversiones con capital propio o con capital ajeno, porque los intereses del primero no son deducibles, mientras que los del segundo sí.

No es este el lugar para analizar la cuestión, pero si es útil mencionar que una de las soluciones propuestas por la teoría a esta problemática, es la deducción de intereses sobre el capital propio, la que eliminaría la falta de neutralidad alegada.

Últimamente este mecanismo fue propuesto en la obra del Consejo Profesional antes citada⁴², cómo un mecanismo de promoción de las inversiones, allí se exponen detalladamente el mecanismo y las razones de esta proposición, texto al que se remite.

⁴⁰ Por ejemplo, los regímenes de obligaciones negociables, ley 27430 B.O. 29/12/2019 o de la actividad teatral, decreto 1251/1958 y posteriores normas sobre esta actividad.

⁴¹ BALZAROTTI, Guillermo G.: *op.cit. ibidem*

⁴² CPCE CABA; Bases y lineamientos generales para una futura reforma tributaria *op cit* p. 182)

En dicho libro también se propone como mecanismo de promoción de las inversiones y de capitalización empresarial, la figura de la “reserva de capitalización”: “...qué consiste en la no tributación de aquella parte del beneficio que se destina a la constitución de una reserva indisponible, sin que se establezca requisito de inversión alguno de esta reserva en algún tipo concreto de activo”; se considera que esta reserva, respecto de la promoción de inversiones, tiene efectos similares a los del mecanismo vigente en la ley de impuesto a las ganancias, de gravar indirectamente con una alícuota menor las ganancias no distribuidas, ya que las que se asignan a los accionistas tienen que pagar un impuesto adicional en cabeza de estos.

Por último, no debe dejar de mencionarse un mecanismo cuya utilización no se conoce en el país, aunque si ha tomado estado público, que es el de realizar obras por impuestos y aplicar la inversión a su pago. Este sistema utiliza ambas ramas de finanzas públicas: el impuesto y el gasto

Brevemente, ese régimen consiste en que el Estado decide realizar cierta obra pública, la presupuesta y convoca a una licitación para que las empresas privadas ofrezcan realizarla, aportando la inversión necesaria; luego aquellas pueden utilizar total o parcialmente los importes invertidos para cancelar sus propios impuestos.

Las ventajas son varias, desde el punto de vista del gasto público, la competencia entre empresas en la licitación permitiría en teoría una reducción de los costos de la obra y, además, el Estado no debería distraer recursos públicos para invertir en aquella, sino una futura recaudación de impuestos; desde el punto de vista de las empresas, la realización de la obra le permite de algún modo obtener ganancias, emplear su estructura productiva para los fines para los que se organizó y, posteriormente, recuperar los valores invertidos y su ganancia, disminuyendo los impuestos que debe pagar.