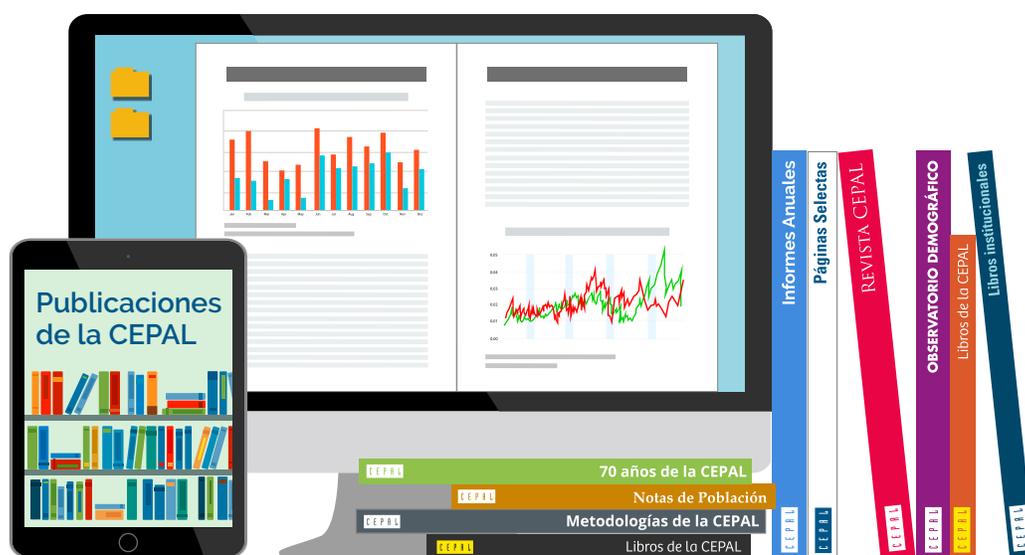




Los **incentivos fiscales** a las empresas
en **América Latina y el Caribe**



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS



OXFAM

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oxfam agradecen la valiosa colaboración de Andrea Podestá en la preparación de este documento como consultora de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto "Promoción de la revisión de los incentivos fiscales para empresas en América Latina y el Caribe" del acuerdo de cooperación entre la CEPAL y Oxfam.

Se agradece además la estrecha colaboración de Michael Hanni en la elaboración del documento, de Luis Méndez en la preparación del anexo 3 y los aportes y sugerencias de Rosa Cañete Alonso, Juan Pablo Jiménez, Noel Pérez Benítez, Susana Ruiz Rodríguez y Daniel Titelman.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

Publicación de las Naciones Unidas y de Oxfam
LC/TS.2019/50
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Copyright © Oxfam Internacional, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00605

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional, "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org y a Oxfam a través de correo contactoOILAC@oxfam.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL y a Oxfam de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	9
I. Breve contextualización del tema: ¿Qué son los gastos tributarios e incentivos fiscales a la inversión? ¿Cuáles son sus objetivos y posibles beneficios y costos?.....	11
II. Gastos tributarios en América Latina: los desafíos de su medición y las principales tendencias observadas en los últimos años	17
A. Limitaciones metodológicas en la medición de los gastos tributarios	17
B. Principales tendencias de los gastos tributarios en los países de la región durante los últimos años	21
III. Situación actual de los incentivos fiscales a las empresas en la región	27
A. Los incentivos fiscales en otras regiones del mundo	27
B. Análisis y descripción de los principales incentivos tributarios vigentes en los países latinoamericanos	30
C. La medición del costo fiscal de los incentivos tributarios a las empresas en América Latina	36
IV. Revisión de la literatura sobre el impacto de los incentivos fiscales	43
A. Estudios econométricos	43
B. Análisis costo-beneficio en países de América Latina	46
V. La gobernanza y la economía política de los incentivos tributarios a las empresas.....	53
VI. Conclusiones y desafíos de política	61
Bibliografía.....	65

Anexos	69
Anexo 1	70
Anexo 2	72
Anexo 3	78
Cuadros	
Cuadro 1	Tipología de los gastos tributarios 12
Cuadro 2	Potenciales beneficios y costos de los incentivos tributarios 14
Cuadro 3	Ventajas y desventajas relativas de los incentivos tributarios 15
Cuadro 4	América Latina y el Caribe: gastos tributarios por tipo de impuesto, alrededor de 2016-2019 22
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: evolución de los gastos tributarios, 2007-2019 24
Cuadro 6	Incentivos tributarios a nivel mundial 28
Cuadro 7	Uso a nivel mundial de las vacaciones fiscales y las tasas reducidas del ISR de las empresas, 2015 28
Cuadro 8	América Latina y el Caribe: principales incentivos tributarios a las empresas, 2018 31
Cuadro 9	América Latina: costo fiscal de los incentivos tributarios a la inversión, alrededor de 2016-2019 36
Cuadro 10	América Latina: incentivos tributarios a la inversión según tipo, alrededor de 2016-2019 38
Cuadro 11	América Latina y el Caribe: principales estudios con evaluaciones costo-beneficio 50
Cuadro A1	América Latina: principales aspectos metodológicos en la cuantificación del gasto tributario 70
Cuadro A2	América Latina: impuestos incluidos en la cuantificación del gasto tributario 70
Cuadro A3	América Latina: tipos de gastos tributarios incluidos en la cuantificación 71
Cuadro A4	América Latina: presentación de las mediciones de gasto tributario 71
Gráficos	
Gráfico 1	América Latina y el Caribe: evolución de los gastos tributarios, 2007-2019 25
Gráfico 2	Tasa del ISR de empresas y cambios en los incentivos tributarios por región, 2009-2015 29
Gráfico 3	América Latina: incentivos tributarios a la inversión según tipo, alrededor de 2016-2019 42
Diagrama	
Diagrama 1	Etapas de evaluación de los incentivos tributarios 46

Resumen

Los países de la región necesitan alcanzar una mayor movilización de recursos para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para ello es fundamental que generen las condiciones y políticas adecuadas en pos de atraer la inversión extranjera directa como así también que busquen fortalecer la recaudación tributaria, incluida la limitación o eliminación gradual de aquellos gastos tributarios que no sean costo-efectivos.

El objetivo de esta investigación es analizar la política de incentivos tributarios a las empresas en los países de América Latina, de manera tal de promover el debate y la necesaria revisión de estos instrumentos para contribuir a alcanzar un sistema tributario que favorezca la inversión, pero que al mismo tiempo provea los recursos necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental.

Si bien se ha observado una preocupación creciente de los países por avanzar hacia una medición oficial y periódica del costo fiscal de estas rebajas tributarias y de mejorar la cantidad y calidad de la información publicada, aún queda mucho camino por transitar respecto de la evaluación de su efectividad para cumplir con los objetivos para los cuales fueron creados como así también en relación con otros costos que producen. De esta forma, una política de incentivos será costo-efectiva si los beneficios que produce, tanto económicos como sociales y ambientales superan a los costos que genera, los cuales incluyen desde un costo fiscal por la pérdida de recaudación hasta efectos en la eficiencia, equidad y transparencia.

No todos los incentivos tributarios a las empresas son iguales en el sentido de su capacidad para fomentar la inversión, por lo que en términos generales, los países deberían priorizar aquellos instrumentos que suelen ser más efectivos, debido a que su diseño los vincula a la magnitud de la inversión realizada y reducen el costo del capital, como las deducciones, los créditos tributarios y los esquemas de depreciación acelerada. No obstante, su efectividad debería determinarse caso a caso con las correspondientes evaluaciones costo beneficio. Además, debería evitarse o limitarse el uso de los incentivos tributarios que no están basados en los gastos de inversión de las empresas, como es el caso de las exenciones temporales de impuestos (*tax holidays*), otras exenciones y las tasas reducidas.

En los países de América Latina la mayoría de los incentivos tributarios a las empresas están orientados a determinadas zonas geográficas (generalmente áreas alejadas, de clima hostil, zonas de fronteras o regiones de menor desarrollo relativo), como así también para sectores o actividades específicas, como el fomento de las energías renovables, los proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, ciertos sectores de la industria y agroindustria, el turismo, el sector forestal y proyectos cinematográficos, entre otros. En gran parte de los países, los incentivos corresponden a exenciones, que predominan en el impuesto sobre la renta, aunque también se ofrecen para aranceles de importación, el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos indirectos. En casi todos los países existen exoneraciones temporales de impuestos y varios aplican alícuotas reducidas del impuesto sobre la renta para determinados sectores o grupos de contribuyentes, es decir, ofrecen más incentivos relacionados con las utilidades que obtienen las empresas, en vez de con el costo de la inversión. En cambio, el uso de incentivos más efectivos para fomentar la inversión, como es el caso de la depreciación acelerada o la aplicación de deducciones o créditos tributarios relacionados con el costo de la inversión, aún están ausentes en varios países.

Más allá de los problemas metodológicos (explicados en detalle en el documento) que envuelve la medición del costo fiscal de las renuncias tributarias, se aprecia que su magnitud es importante en la mayoría de los países, con gastos tributarios que se sitúan generalmente por encima de los dos puntos del producto. En la mayoría de los países estas renuncias fiscales representan entre 14 y 24% de la recaudación efectiva, aunque en algunos casos la importancia de los gastos tributarios en relación con la presión tributaria supera el 30%. El análisis por tipo de impuestos, muestra que en casi todos los países el costo fiscal de los tratamientos diferenciales asociados al IVA es mayor que el correspondiente al impuesto sobre la renta y que el gasto tributario del impuesto sobre la renta de las empresas supera al de las personas físicas.

En particular, la cantidad de recursos tributarios que los países dejan de percibir, debido a los incentivos tributarios que ofrecen a las empresas, alcanza magnitudes no despreciables, tanto en relación con el tamaño de su economía, la recaudación total y el gasto público social en salud, educación y protección social. El costo fiscal de los incentivos tributarios a la inversión se ubica en torno al 1% del PIB en varios países latinoamericanos con información disponible. En casi todos los casos, las mayores renuncias impositivas corresponden a tratamientos preferenciales que no están vinculados con los montos invertidos, es decir que serían menos efectivos (exenciones, devoluciones de impuestos y tasas diferenciales). Solo en unos pocos países, el uso de otros instrumentos como las deducciones, créditos tributarios y diferimientos impositivos que generalmente están más relacionados con la inversión, son más frecuentes y presentan una mayor participación en el costo fiscal total de los incentivos, siendo Chile y México los países con mayores avances en este sentido.

La evidencia econométrica disponible que busca determinar la efectividad de los incentivos tributarios para lograr sus objetivos, muestra que estos instrumentos constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar la inversión, el empleo y el crecimiento económico, dado que existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes, como la calidad de las instituciones, la infraestructura, el tamaño del mercado y la estabilidad económica, política y social, entre otros.

Los resultados de los escasos estudios costo-beneficio de determinados gastos tributarios en países de la región muestran que no son costo-eficientes. Es decir, los costos que producen tanto en términos de los ingresos que el fisco deja de percibir como de otros costos económicos y sociales, son superiores a los beneficios que producen, ya sea respecto del aumento de la inversión, el crecimiento económico, la generación de empleos u otros objetivos sociales que persigan. Por lo tanto, existe un amplio espacio para que los países avancen en la racionalización de los incentivos y en la mejora de su diseño y focalización, de modo tal de hacer un uso más eficiente de estos instrumentos.

La efectividad de la política de incentivos tributarios depende, en gran medida, de una buena gobernanza en su diseño, definición, implementación, gestión, seguimiento y evaluación, donde los aspectos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la coordinación entre actores clave adquieren particular relevancia. Si bien los países de la región han experimentado importantes avances respecto de la medición y publicación del costo fiscal de estas rebajas tributarias, aún queda mucho camino por transitar en pos de mejorar la gobernanza de los incentivos tributarios.

La existencia de múltiples objetivos de política y de recursos limitados, hace necesario que los países fortalezcan sus sistemas tributarios y mejoren la gobernanza de los incentivos tributarios. Los siguientes lineamientos buscan ser un aporte en ese sentido:

- Proporcionar los incentivos tributarios solo a través de leyes tributarias y/o consolidarlos en una sección del código tributario. Esto evitaría la superposición de incentivos y garantizaría que la política de incentivos sea revisada, debatida y aprobada por la legislatura, esté disponible para todos los contribuyentes de acuerdo con los criterios establecidos y no se deje a discreción de los funcionarios públicos, lo que limitaría el espacio para prácticas corruptas y abusivas. También facilita la participación ciudadana y aseguraría que el Poder Legislativo revise los incentivos tributarios como parte del proceso presupuestario anual.
- Establecer en la legislación criterios de elegibilidad claros, sencillos, objetivos y fácilmente medibles para acceder a los beneficios tributarios, lo que limitaría la discrecionalidad, evitaría negociaciones con las autoridades y aumentaría la transparencia.
- Incluir en la legislación justificaciones para establecer o mantener tratamientos tributarios preferenciales y exponer claramente los objetivos que se persiguen. Fundamentar estas justificaciones con estudios costo-beneficio.
- Incluir una fecha de término de los regímenes preferenciales en la legislación y exigir que se realicen las evaluaciones pertinentes para decidir su continuación, reforma o eliminación.
- Tender hacia una centralización de la concesión y la administración de todos los incentivos tributarios nacionales en el Ministerio de Finanzas. Así se evitarían superposiciones y disminuiría el riesgo de corrupción y captación de rentas. Es muy importante la participación de la Administración Tributaria y del Ministerio de Finanzas en todo el proceso que involucra a los incentivos tributarios.
- Publicar la legislación completa y actualizada sobre los incentivos tributarios y un listado con todos los incentivos vigentes que incluya los criterios de elegibilidad, los valores a otorgar y los procedimientos a seguir por los inversionistas para obtenerlos.
- Evaluar de manera periódica los costos y la efectividad de los tratamientos tributarios preferenciales, de forma tal de determinar si los beneficios atribuibles al incentivo superan a sus costos. En el caso de los beneficios solo hay que considerar aquellos que realmente sean atribuibles al incentivo, como el aumento de la recaudación debido a una mayor producción o consumo en respuesta al incentivo y los beneficios económicos y sociales que genere. Entre los costos de los incentivos se deben incluir la pérdida de recaudación por inversiones o acciones que se habrían realizado incluso sin los incentivos, los mayores costos de cumplimiento y de administración tributaria, el posible abuso del incentivo que genera un aumento de la evasión, las distorsiones económicas, los efectos distributivos y en las variables macroeconómicas.
- Evaluar la eficiencia relativa a otros instrumentos, dado que los incentivos no son el único medio para alcanzar los objetivos de política.

- Establecer un marco institucional fuerte de modo tal que los países publiquen de manera periódica, oportuna y detallada los costos, beneficios esperados, principales beneficiarios y objetivos de los incentivos tributarios, como así también hagan públicas las evaluaciones costo beneficio. Estas evaluaciones proporcionan una mayor transparencia a la política fiscal, al tiempo que contribuyen a mejorar la eficiencia y la equidad de los sistemas tributarios.
- Incluir los informes de gastos tributarios en la discusión del presupuesto de cada año y presentarlos de manera tal que se facilite su comparación con otros gastos presupuestarios. Además se debe avanzar en la publicación del detalle de los beneficiarios.
- Realizar las evaluaciones costo-beneficio desde las Administraciones Tributarias o los Ministerios de Hacienda y debe existir una coordinación con los ministerios del sector involucrado y las empresas beneficiarias de manera tal que provean información.
- La administración tributaria debe supervisar a las empresas beneficiadas y solicitarles la información necesaria para realizar estas evaluaciones, como una descripción de los beneficios tributarios recibidos, los puestos de trabajo creados, montos invertidos, exportaciones, etc.
- Propiciar una mayor participación ciudadana y una mayor coordinación entre las distintas instituciones de gobierno involucradas, incluida la coordinación entre los niveles centrales y subnacionales de gobierno.
- Avanzar hacia una mayor cooperación y coordinación internacional. Los países pueden aunar esfuerzos para avanzar hacia la adopción de pactos sobre buenas prácticas en el uso de los incentivos fiscales, fortalecer la cooperación tributaria regional y evitar la competencia fiscal nociva entre los Estados. Estos pactos podrían establecer estándares mínimos para la transparencia y el uso de los incentivos como así también un marco común para el reporte de los mismos y la recopilación de datos. Al mismo tiempo podría apoyar el desarrollo de capacidades, la realización de estudios costo-beneficio y propiciar el fortalecimiento de las instituciones relacionadas con los incentivos fiscales para así erradicar las prácticas abusivas.
- Los esfuerzos de la comunidad internacional, principalmente a través de la Acción 5 del Plan BEPS ("Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia"), cuya norma mínima los miembros del Marco Inclusivo se han comprometido a implementar, constituye un importante avance en la lucha contra la competencia fiscal internacional. Sin embargo, la competencia tributaria perniciosa sigue ocurriendo, por lo que se debe seguir profundizando en acciones coordinadas entre países para evitar que los incentivos fiscales a la inversión sean usados como instrumentos de competencia tributaria.

Todos los lineamientos anteriores son muy importantes para la buena gobernanza y la racionalización en el uso de los gastos tributarios, de manera tal que los países se focalicen en los más eficientes, eliminen gradualmente los demás y fortalezcan así la recaudación. De esta forma se estará aportando a la movilización de recursos para el financiamiento de las acciones necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible.

Introducción

Aunque los sistemas tributarios tienen como principal objetivo recaudar ingresos para el funcionamiento del Estado, la provisión de bienes y servicios públicos y el financiamiento del gasto público social, entre otras acciones, es frecuente que los gobiernos recurran a tratamientos tributarios preferenciales para promover ciertos objetivos de política económica, social o ambiental, tales como incentivar el ahorro y la inversión, proteger la industria nacional, promover o desincentivar la producción o el consumo de ciertos bienes y servicios, estimular el empleo, apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad, y proteger el medio ambiente, entre otros. En tales circunstancias, el sistema tributario cumple un rol similar al del gasto público, pero por la vía de la renuncia del Estado a la recaudación que correspondería obtener de determinados contribuyentes o actividades. Esta renuncia es lo que se conoce como gasto tributario (Agostini y Jorratt, 2013).

La existencia de estas excepciones tributarias adquiere especial relevancia en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que en su objetivo 17.1 plantea la necesidad de fortalecer la movilización de recursos internos y mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales, en tanto que en el objetivo 17.5 insta a aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados. Además, entre los compromisos asumidos por los gobiernos en la Agenda de Acción de Addis Abeba, se incluye mejorar la administración y política tributaria a través de sistemas tributarios modernos y progresivos, una recaudación de impuestos más eficiente y equitativa, como así también una mayor transparencia y eficacia de los sistemas impositivos que incluya la ampliación de las bases imponibles. Entonces la limitación, racionalización o eliminación de ciertos gastos tributarios podría aportar a la generación de recursos para el financiamiento y cumplimiento de los desafíos de esta Agenda.

Si bien el principal vínculo entre el sistema tributario y los Objetivos de Desarrollo Sostenible es el fortalecimiento de la recaudación, la Agenda 2030 también debe abordarse desde los gastos tributarios, dado que si son cuidadosamente diseñados e implementados en un contexto de buena

gobernanza, podrían contribuir a achicar las brechas estructurales que enfrentan los países de la región¹ y apoyar así los objetivos convenidos. La efectividad de estos instrumentos para alcanzar los objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible debe determinarse a través de evaluaciones costo-beneficio que se lleven a cabo de forma integral y consideren los demás instrumentos de la política fiscal como los impuestos y los programas de gasto público. Esto es importante en pos de racionalizar el uso de los tratamientos tributarios preferenciales, focalizarse en aquellos más eficientes para cumplir con estos ambiciosos objetivos, eliminar gradualmente los demás y fortalecer la recaudación. La disponibilidad de mayores recursos domésticos es clave para el financiamiento de las acciones necesarias para alcanzar el desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente.

Sin embargo, no hay que olvidar que la aplicación de estas disposiciones tributarias produce una serie de costos, como la reducción de la carga tributaria de los sectores beneficiarios, que genera una menor recaudación para el fisco y afecta la equidad; asimismo vuelven más complejos a los sistemas tributarios, incrementan los costos de cumplimiento y la evasión; restan transparencia a la política fiscal y distorsionan la asignación de recursos (Jiménez y Podestá, 2009).

En cuanto al costo fiscal de estas rebajas tributarias, se ha observado una preocupación creciente de los países por avanzar hacia una medición oficial y periódica de los gastos tributarios, como así también, en mejorar la cantidad y calidad de la información publicada. Sin embargo queda mucho camino por transitar respecto de la evaluación de su efectividad para cumplir con los objetivos para los cuales fueron creados y en relación con los demás costos que producen.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar la política de incentivos tributarios a las empresas que llevan a cabo los países de América Latina, de manera tal de promover el debate y la necesaria revisión de estos instrumentos desde una perspectiva de eficiencia y equidad fiscal, impacto en la economía y gobernabilidad en su diseño y monitoreo. De esta forma se espera aportar a la discusión sobre las políticas que puedan contribuir a alcanzar un sistema tributario que incentive la inversión, pero que al mismo tiempo esté alineado con los objetivos de la Agenda 2030 y provea los recursos necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental.

Este documento se estructura de la siguiente forma. En la sección I se realiza una breve contextualización del tema y se revisan los principales objetivos de la política fiscal y de los gastos tributarios con especial énfasis en los incentivos tributarios a las empresas. Luego, la sección siguiente examina las principales consideraciones metodológicas para la medición de los gastos tributarios, se analiza su nivel y composición, y las tendencias observadas durante los últimos años. En la sección III se describe brevemente los incentivos fiscales en otras regiones del mundo y presenta con detalle cuál es la situación actual de las políticas de incentivos fiscales a las empresas en los países de la región, al tiempo que estima y analiza su costo fiscal.

A continuación, la sección IV revisa la literatura sobre el impacto de los incentivos fiscales en distintas variables socio-económicas, centrándose en los pocos estudios econométricos existentes para los países de América Latina y el Caribe. Además se realiza una recopilación de los estudios que consideran un análisis de costo beneficio a partir de las escasas evaluaciones realizadas en países latinoamericanos. Posteriormente, en la sección V, se abordan asuntos relacionados con la gobernanza y la economía política de los incentivos fiscales. Por último, la sección VI contiene algunas reflexiones finales del estudio y propuestas de política.

¹ Según Naciones Unidas (2018), estas brechas estructurales son: escasa productividad y una infraestructura deficiente, segregación y rezagos en la calidad de los servicios de educación y salud, persistentes brechas de género y desigualdades territoriales y con respecto a las minorías, y un impacto desproporcionado del cambio climático en los eslabones más pobres de la sociedad.

I. Breve contextualización del tema: ¿Qué son los gastos tributarios e incentivos fiscales a la inversión? ¿Cuáles son sus objetivos y posibles beneficios y costos?

Como es sabido, la política fiscal puede contribuir a los objetivos de desarrollo, crecimiento, reducción de la pobreza, equidad distributiva, inclusión social y protección del medio ambiente. Tal y como afirman Musgrave y Buchanan (1999), para incidir en esos objetivos, las tres funciones tradicionales que le corresponde a la política fiscal son: proveer bienes y servicios públicos (esto es, impulsar el proceso político por el cual estos bienes y servicios están disponibles), realizar ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización macroeconómica. Para llevar a cabo estas funciones, la política fiscal cuenta con diversos instrumentos como el gasto público, el sistema tributario y el endeudamiento².

En lo que respecta al sistema tributario, tanto el nivel de ingresos como la eficiencia y la estructura de los sistemas tributarios, incluidos los gastos tributarios³, constituyen una herramienta importante para la realización de estas funciones.

Según Barra y Jorrat (2002), los gastos tributarios son los ingresos que el fisco deja de percibir debido a la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales que buscan favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. Para la OCDE (2004), un gasto tributario es una transferencia de recursos públicos realizada mediante reducciones de las obligaciones impositivas en relación a un marco de referencia o "*benchmark*", en vez de ser efectuadas a través de un gasto público directo. En CIAT (2011), el gasto tributario se define como los recursos dejados de percibir por el Estado, por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la

² Para mayor detalle véase Martner y otros (2014).

³ El término gasto tributario es atribuido a Stanley Surrey, quien, como Secretario Asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en 1967, compiló una lista de preferencias y concesiones en el impuesto a la renta dándole la forma de un programa de gasto, enfatizando que también deberían estar sujetas a los procesos de control presupuestario.

carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia, con el fin de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social.

En suma, existe gasto tributario cuando hay un desvío del marco de referencia, una pérdida de recaudación, un beneficio para ciertos contribuyentes y se persigue ciertos objetivos de política.

Aunque está claro que el objetivo principal de los sistemas tributarios es recaudar ingresos para financiar la provisión de bienes y servicios públicos, el gasto social, la inversión pública y otras acciones del Estado, también suelen perseguir otros objetivos, principalmente, a través de los gastos tributarios. Algunos de ellos son: aumentar los niveles de inversión doméstica y atraer inversión extranjera; incentivar el ahorro; estimular el crecimiento y la generación de empleo; contribuir al desarrollo de regiones atrasadas; promover las exportaciones y la industrialización; promover o desincentivar la producción o el consumo de ciertos bienes y servicios; apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad; proteger el medio ambiente; adoptar nuevas tecnologías; diversificar la estructura económica; promover la formación de capital humano; mejorar la distribución del ingreso, entre otros.

Los gastos tributarios pueden tomar diferentes formas (véase el cuadro 1), desde exoneraciones temporales de impuestos (*tax holidays*), exclusiones, exenciones, tasas reducidas, deducciones, créditos fiscales, diferimientos impositivos, sistemas de depreciación acelerada, hasta zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (que pueden abarcar los derechos de importación, el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado u otros tributos).

Cuadro 1
Tipología de los gastos tributarios

Tipo de gasto tributario	Descripción	Ejemplos
Exenciones	Montos que se excluyen de la base gravable	Exención de los servicios educativos (IVA); exención de las rentas de asociaciones civiles, cooperativas o entidades sin fines de lucro (IRPJ)
Deducción	Montos que se pueden rebajar o deducir de la base imponible	Deducción de ciertos gastos y donaciones benéficas para el cálculo de la base gravable del IRPF o del IRPJ
Crédito	Montos que se deducen del pago de impuestos o permiten rebajar los mismos	Crédito por inversión en bienes de capital para el IRPJ
Tasas reducidas	Tasa menor a la alícuota general aplicable a ciertas transacciones o sujetos	Tasa cero para productos de la canasta básica de consumo (IVA)
Diferimiento	Postergación en el pago de impuestos	Amortización acelerada para inversiones en capital fijo (IRPJ)

Fuente: CEPAL (2019), Panorama Fiscal de ALC.

Resulta importante aclarar que no todos los gastos tributarios corresponden a incentivos tributarios, ya que algunos pueden ser simplemente beneficios tributarios. Villela (2006) señala que todo incentivo implica un beneficio, pero no todo beneficio constituye un incentivo, aunque ambos resulten en pérdidas de recaudación. Un incentivo tiene el objetivo de promover un cambio en el comportamiento de los agentes económicos, en tanto que un beneficio no tiene ese fin, ya que solo es una forma de apoyo financiero a los contribuyentes (como las deducciones de gastos personales en el impuesto sobre la renta). En ese mismo sentido, el Servicio de Rentas Internas de Ecuador define a los beneficios tributarios como las medidas legales que suponen la exoneración o una minoración del impuesto a pagar y cuya finalidad es dispensar un trato más favorable a determinados contribuyentes o consumos; esta discriminación positiva se fundamenta en razones de interés público, equidad y justicia social. En tanto que los incentivos tributarios son medidas legales que suponen la exoneración o una minoración del impuesto a pagar y cuya finalidad es promover determinados objetivos relacionados con

políticas productivas como inversiones, generación de empleo estable y de calidad, priorizar la producción nacional y determinados consumos, contención de precios finales, entre otros⁴.

Por su parte, James (2013) define a los incentivos a la inversión como beneficios económicos cuantificables que los gobiernos otorgan a empresas o grupos de empresas específicos, con el objetivo de dirigir la inversión hacia sectores o regiones favorecidos o de influir en el carácter de tales inversiones; estos incentivos pueden ser tributarios (como exenciones tributarias) o no tributarios (como las subvenciones, préstamos o reembolsos para apoyar el desarrollo empresarial o mejorar la competitividad). En un informe del FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial (2015a), se entiende por incentivo tributario toda disposición tributaria de carácter especial que se otorga a empresas o proyectos de inversión que cumplen determinados requisitos y en virtud de la cual se admite una desviación favorable respecto de lo establecido en el código general de impuestos.

Una de las formas más comunes de incentivos tributarios son las exoneraciones temporales de impuestos, donde se exime a las firmas nuevas del pago del impuesto a la renta durante un período determinado. Sin embargo, dado que generalmente las empresas nuevas no producen utilidades en los primeros años, si no se permite arrastrar las pérdidas incurridas durante el período de la exoneración hacia ejercicios futuros, este incentivo puede ser de escasa utilidad. Otra crítica que se le suele hacer a este instrumento es que puede favorecer a proyectos de alta rentabilidad que probablemente se hubiesen ejecutado igual sin el incentivo. Otra modalidad muy usada por los países como incentivo para las empresas son las tasas reducidas del impuesto sobre la renta. Sin embargo, estas disposiciones tributarias pueden no ser eficientes para atraer inversión extranjera directa (IED) desde países donde existe un enfoque de renta mundial en la imposición a la renta, incluso pueden convertirse en un traslado en la percepción de impuestos desde el país que otorga el incentivo tributario hacia el país de origen de la inversión que es quien termina recaudando los impuestos bajo un esquema de renta mundial.

Por otro lado, entre los potenciales beneficios de los incentivos tributarios se encuentran una mayor recaudación fiscal por una posible mayor inversión y crecimiento de la actividad económica, como así también, la posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo, aprovechar externalidades positivas y otros beneficios sociales según los objetivos que tenga cada incentivo.

Más allá de la efectividad de estos instrumentos para lograr lo anterior, es relevante subrayar que los gastos tributarios producen una serie de efectos negativos, siendo el más evidente la pérdida de recaudación para el Estado por inversiones que se habrían realizado incluso sin los incentivos. Esta pérdida de recaudación limita el espacio fiscal, la inversión social y afecta la equidad. Otra desventaja es que la existencia de estos tratamientos preferenciales genera una mayor complejidad de los sistemas tributarios, incrementándose los costos de administración y cumplimiento, y creando espacios para la evasión y elusión. Además, dado que estas políticas no están sujetas a los mismos mecanismos de control y evaluación a los que se someten los gastos directos (no están incluidas en el presupuesto y generalmente, se renuevan automáticamente cada año) le restan transparencia a la política fiscal, al tiempo que es más dificultoso discriminar a los beneficiarios que en el caso de las políticas de gastos o subsidios directos.

Asimismo, los gastos tributarios afectan la eficiencia, ya que al generar competencia tributaria entre distintas jurisdicciones e incidir en las decisiones de los agentes económicos, distorsionan la asignación de recursos. Otra desventaja que entrañan los gastos tributarios está dada por la pérdida de equidad, tanto horizontal como vertical. En el primer caso, como los gastos tributarios favorecen a determinados sectores o actividades pueden generarse diferentes cargas tributarias para contribuyentes similares. Además pueden ocasionar una pérdida de progresividad y de equidad vertical,

⁴ Véase SRI (2017).

especialmente cuando estos tratamientos tributarios afectan impuestos progresivos y de mayor impacto redistributivo, como el impuesto sobre la renta personal o los impuestos sobre el patrimonio.

Cuadro 2
Potenciales beneficios y costos de los incentivos tributarios

Posibles beneficios	Posibles costos
Mayor recaudación fiscal por una posible mayor inversión y crecimiento	Pérdida de recaudación por inversiones que se habrían realizado incluso sin los incentivos y por mayor elusión/evasión
Posible corrección de fallas de mercado (externalidades, asimetrías de información, economías de escala, etc.)	Mayor complejidad de los sistemas tributarios
Posible aprovechamiento de externalidades positivas o minimización de efectos de externalidades negativas	Incremento de los costos de administración y cumplimiento
Posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo	Menor transparencia de la política fiscal
Otros posibles beneficios sociales o ambientales según el incentivo	Distorsión en la asignación de recursos
	Competencia fiscal nociva entre jurisdicciones
	Pérdida de equidad horizontal y vertical

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Jiménez y Podestá (2009), James (2013) y CIAT/UN-DESA (2018).

En definitiva, una política de incentivos será costo-efectiva si los beneficios que produce, tanto económicos como sociales y ambientales superan a los costos que genera, los cuales incluyen desde un costo fiscal por la pérdida de recaudación hasta efectos en la eficiencia, equidad y transparencia.

En cuanto a la efectividad relativa de los incentivos tributarios, Agostini y Jorratt (2013) destacan que los trabajos teóricos demuestran que los de mejor desempeño son los esquemas de depreciación acelerada, por su focalización, neutralidad y menor costo fiscal, en tanto que los peores son las exoneraciones o *tax holidays*. En el cuadro a continuación se sintetizan las principales ventajas y desventajas de los distintos tipos de incentivos fiscales.

De la misma manera, en un documento elaborado en forma conjunta por varios organismos internacionales se hace hincapié en que los incentivos tributarios que reducen el costo de la inversión a menudo son preferibles a los incentivos tributarios basados en las utilidades de las empresas. Los primeros implican reducciones específicas vinculadas a los gastos de inversión, tales como esquemas de depreciación acelerada, deducciones y créditos fiscales especiales; y buscan reducir el costo del capital para hacer que más proyectos sean rentables y generar inversiones que de otro modo no se hubieran realizado. Los incentivos fiscales basados en las utilidades o beneficios generalmente reducen la tasa impositiva aplicable a los ingresos gravables; como los *tax holidays*, las tasas impositivas preferenciales o las exenciones de ingresos. Por lo tanto, uno de sus efectos es la renuncia de ingresos fiscales para hacer proyectos de inversión aún más rentables de lo que ya eran y que se habrían llevado a cabo incluso sin el incentivo (FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial, 2015a).

En síntesis, los estudios teóricos concluyen que no todos los incentivos tributarios son igualmente efectivos para fomentar la inversión, el empleo y el crecimiento, siendo preferibles los esquemas de depreciación acelerada, las deducciones y los créditos tributarios por sobre las *tax holidays*, otras exenciones y las alícuotas reducidas.

Cuadro 3
Ventajas y desventajas relativas de los incentivos tributarios

Ventajas	Desventajas
Exenciones o <i>tax holidays</i>	
Fáciles de administrar	Favorece más a proyectos de alta rentabilidad que se habrían ejecutado aún sin el beneficio Incentivos a eludir, desviando las utilidades de empresas afectas hacia las empresas exentas, mediante precios de transferencia Se puede extender el plazo más allá de lo legal, mediante transformaciones sociales. Al estar limitado a un cierto número de años, atrae principalmente a las inversiones de corto plazo
Tasas reducidas	
Fáciles de administrar A diferencia de la exoneración, requiere declaración, lo que permite un mayor control Menor costo fiscal que la exoneración	Favorece más a proyectos de alta rentabilidad que se habrían ejecutado aún sin el beneficio Incentivos a eludir, desviando las utilidades de empresas afectas hacia las empresas exentas, mediante precios de transferencia Es un regalo para las inversiones ya efectuadas
Deducciones y créditos por inversión	
Más focalizado, pues se otorga contra una inversión material Permite privilegiar cierto tipo de activos por sobre otros	Estimula las inversiones en activos de menor vida útil, puesto que el incentivo se puede usar en cada renovación de activos. Se puede abusar del sistema, vendiendo y comprando los mismos activos, con el objeto de disfrutar varias veces del beneficio Mayores costos administrativos Si el arrastre de pérdidas está limitado en tiempo o no se permite el arrastre de créditos, puede discriminar contra inversiones con rendimientos tardíos
Depreciación acelerada	
Más focalizado, pues se otorga contra una inversión material Permite privilegiar cierto tipo de activos por sobre otros No produce distorsión a favor de los activos de corto plazo, pues cualquiera sea la duración del activo, siempre se deprecia su costo de adquisición Menos propensa a los abusos, pues el uso de figuras como la venta y recompra de un mismo activo no producen ahorros adicionales de impuestos Tiene un menor costo fiscal, puesto que solamente difiere el pago del impuesto	Mayores costos administrativos Si el arrastre de pérdidas está limitado en tiempo, puede discriminar contra inversiones con rendimientos tardíos

Fuente: Agostini y Jorratt (2013) sobre la base de Tanzi y Zee (2001) y Zee, Stostky y Ley (2002).

II. Gastos tributarios en América Latina: los desafíos de su medición y las principales tendencias observadas en los últimos años

A. Limitaciones metodológicas en la medición de los gastos tributarios

Antes de evaluar y analizar el costo fiscal de los incentivos tributarios resulta importante advertir ciertos aspectos y limitaciones metodológicas que deben tenerse en cuenta a la hora de comparar o utilizar los datos de gastos tributarios de diferentes países y periodos.

Los gastos tributarios se identifican y miden con relación a un marco de referencia, donde se establece qué es lo que forma parte de la estructura normal del tributo. Este puede seguir un marco legal o uno conceptual teórico. El más habitual es el primero de ellos que consiste en tomar como punto de referencia la estructura establecida por la propia ley del impuesto. De esta forma, se consideran como gastos tributarios a aquellos que se apartan de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria. En cambio, el esquema conceptual consiste en tomar como marco de referencia o estructura tributaria normal, una base bien amplia del impuesto, por lo que cualquier exclusión de esa base daría lugar a un gasto tributario. Por ejemplo, la definición de renta extensiva o amplia de Haig-Simons como referencia para el impuesto sobre la renta o la utilización de una base amplia tipo consumo con una tasa única y general para el IVA.

Otro aspecto a considerar es el enfoque que se sigue para estimar los gastos tributarios, donde básicamente pueden distinguirse tres: enfoque ex post, ex ante y gasto equivalente. El primero, a través de un ejercicio de equilibrio parcial, estima la recaudación que el fisco deja de percibir suponiendo que los contribuyentes no cambiarían su comportamiento con la derogación del beneficio tributario. El método ex ante estima la ganancia de recaudación que implicaría para el fisco la eliminación del tratamiento preferencial, por lo que considera algún supuesto acerca del cambio de comportamiento

de los beneficiarios. Por último, el enfoque de gasto equivalente mide el costo de proveer el mismo beneficio monetario que otorga el gasto tributario a través de un gasto directo⁵.

La OCDE (2004) expone ciertas recomendaciones para la cuantificación de los gastos tributarios tanto en relación a la determinación del marco de referencia del tributo como al enfoque de estimación. En cuanto al primer aspecto, indica que el marco de referencia no necesariamente debe estar basado en la estructura legal del tributo y que debe ser amplio y único. Además postula que todos los gastos tributarios deben ser considerados y recomienda hacerlo estimando la recaudación perdida.

Por su parte, el CIAT (2011) recomienda que el sistema tributario de referencia surja de la lectura de las normas legales, de forma tal que la menor carga tributaria se verificaría contrastando la que efectivamente es soportada por el contribuyente con la que hubiera tenido que soportar de haberse aplicado la legislación general. Sin embargo, en los casos donde la legislación interna se aleje en gran medida de la doctrina internacionalmente aceptada, sugiere utilizar un sistema tributario basado en un marco conceptual teórico.

Por lo tanto, la medición de los gastos tributarios es una tarea compleja y no está exenta de problemas, críticas y limitaciones. No existe una definición única de gasto tributario y de lo que constituye un sistema tributario de referencia. Además, los métodos aplicados y los marcos de referencia con los que se identifican y miden los gastos tributarios varían de país en país, lo que dificulta o, incluso podría invalidar la comparación entre ellos y durante distintos periodos.

Respecto del panorama en los países de América Latina, es de destacar que en los últimos años se han experimentado avances importantes con relación a la medición de sus gastos tributarios como así también en cuanto a la cantidad y calidad de la información publicada. Actualmente 16 países latinoamericanos publican de manera oficial y periódica una cuantificación de estas renuncias tributarias: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá⁶, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay⁷.

En parte, la expansión de este tipo de ejercicios en la región tiene relación con el carácter obligatorio de estos cálculos en la mayoría de los países, aunque hay algunos que no requieren de una obligación legal para estimar y publicar sus gastos tributarios⁸. En catorce países, existe alguna disposición legal que obliga a la medición de los gastos tributarios, cuyos informes generalmente acompañan la documentación del proyecto de presupuesto que se envía cada año al Congreso. Esto es muy importante para evitar abusos y controlar adecuadamente la acción pública, ya que así los parlamentarios no sólo evalúan y revisan los ingresos y gastos directos del Estado, sino que también tienen conocimiento de lo que se deja de recaudar como consecuencia de los tratamientos tributarios preferenciales.

En general, en América Latina, los países tienden a utilizar el método ex-post de renuncia fiscal (o método de la recaudación perdida) con algunas adaptaciones. Solo tres países (Chile, Colombia y

⁵ Jiménez y Podestá (2009).

⁶ En el año 2018, la Dirección General de Ingresos (DGI) de Panamá comenzó a publicar estadísticas oficiales de gasto tributario en su Boletín Estadístico Tributario 2016, aunque no se encontró el detalle de su metodología.

⁷ En Nicaragua, el art. 286 de la Ley No. 822 (Ley de Concertación Tributaria) establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Administración Tributaria y Aduanera, debe publicar la información sobre las exenciones y exoneraciones otorgadas, con al menos la siguiente información: nombre del beneficiario, bienes, monto exonerado y base legal para otorgarla. Además ordena que esta información debe incorporarse en los informes de ejecución presupuestaria que el Ministerio remita a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha publicado estas estadísticas de manera no periódica.

⁸ Véase para el detalle por país en el anexo 1.

Nicaragua) incorporan algún supuesto de cambio de comportamiento del contribuyente ante la eliminación del gasto tributario y/o de efectos cruzados ante la supresión simultánea de los mismos⁹.

Por otra parte, la mayoría de los países toman como marco de referencia la legislación tributaria para la identificación y cuantificación de sus gastos tributarios, con la excepción de Chile, México, Paraguay y República Dominicana que siguen principalmente un enfoque conceptual de base amplia para su determinación. En el caso del marco de referencia para el impuesto sobre la renta, en Chile se considera la definición de renta de Haig-Simons (el ingreso o renta de las personas equivale a la variación que experimenta su patrimonio entre dos momentos del tiempo más el consumo durante ese mismo período) como así también otras características de la norma tributaria como las tasas y tramos de renta vigentes y los regímenes especiales para pequeños contribuyentes y de contabilidad simplificada. En México, para el ISR empresarial se define como estructura normal aquella que se aplica bajo los principios de renta mundial y de residencia y grava las actividades empresariales sobre una base neta con una tasa uniforme, en tanto que en el ISR de personas físicas, la estructura normal consiste en un esquema global de ingresos con una tarifa progresiva. De manera similar, en el caso paraguayo se establece como marco de referencia un impuesto a la renta de base integral que grava a las rentas empresariales sobre el resultado neto con algunos ajustes fiscales, aunque en este país se considera, tal como lo prevé la norma, únicamente a las rentas de fuente paraguaya (concepto de renta territorial), es decir, no se incluye como gasto tributario lo que se deja de recaudar por las rentas de paraguayos en el exterior. En la República Dominicana, el sistema tributario de referencia también es determinado sobre la base de un marco conceptual teórico que combina el régimen tributario general aplicado y las buenas prácticas establecidas en la doctrina tributaria.

En el caso del IVA, estos países definen como norma un IVA tipo consumo que se aplica sobre una base amplia y con una tasa única para todas las ventas internas e importaciones de bienes y servicios; se consideran como parte de la norma, la tasa cero de las exportaciones y aquellas exenciones que responden a convenciones internacionales o a sectores que no pueden ser gravados por dificultades técnicas. De acuerdo con el CIAT (2011), las diferencias en cuanto al sistema tributario de referencia son cada vez menores en el IVA, debido a que la legislación de los países de América Latina está convergiendo a la doctrina internacionalmente aceptada.

Asimismo existen diferentes criterios en cuanto a la consideración de algunas medidas como gastos tributarios según los marcos de referencia utilizados en cada país. Un ejemplo es la inclusión de la amortización acelerada y otros diferimientos impositivos como gasto tributario en algunos de los países analizados. La consideración o no de estos conceptos tiene relación con el enfoque de corto o largo plazo adoptado por el país en la medición de los gastos tributarios. En un enfoque de largo plazo, estos conceptos no se incluyen como gastos tributarios dado que sólo se consideran aquellos casos que implican una pérdida definitiva de recaudación. Los países que siguen un enfoque de corto plazo y, por lo tanto incluyen los pagos diferidos en sus estimaciones de gasto tributario, son Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y República Dominicana. Adicionalmente, para el caso de Chile se estima el gasto tributario de los impuestos diferidos en Valor Presente Neto (VPN), es decir, los flujos de impuestos futuros que se originan a partir de los diferimientos se traen a valor presente para cuantificar el efecto del gasto tributario.

⁹ Por ejemplo, aunque las mediciones de cada ítem de gasto tributario en Chile se realizan aisladamente, es decir, se supone que el resto de las franquicias permanece inalterado, las líneas de totales incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea. También se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes, dado que la derogación de una franquicia reduce su ingreso disponible, con lo cual disminuye también su consumo afectable con IVA. Entonces en la medición se contabiliza lo que se deja de recaudar en este impuesto por derogar cada franquicia. En Colombia, se presenta una estimación adicional que busca efectuar un análisis más preciso sobre el potencial recaudatorio de los gastos tributarios para los contribuyentes del impuesto a la renta de las personas jurídicas, considerando que una eventual eliminación de las exenciones del régimen especial de las entidades sin ánimo de lucro o para los no contribuyentes, no necesariamente tendría un efecto positivo en el balance del Gobierno. En el estudio de Nicaragua, se utiliza además del método de la recaudación perdida (o método de beneficio al contribuyente), el enfoque de la recaudación potencial que estima la recaudación que es posible obtener después de la eliminación de los gastos tributarios, ajustando por un coeficiente de elasticidad de oferta y demanda y por un factor de evasión fiscal.

Otro aspecto metodológico tiene relación con el tratamiento de la tasa de evasión en la cuantificación de los gastos tributarios, la cual puede tenerse en cuenta de una manera explícita o implícita según las fuentes de información utilizadas en las estimaciones. En el caso que estas estimaciones se realicen sobre la base de información proveniente de cuentas nacionales (como el uso de la matriz insumo-producto para el cálculo en el IVA) se tendría que establecer explícitamente algún supuesto respecto de la tasa de evasión. Por el contrario, en los casos donde se utilice información proveniente de las declaraciones juradas de los contribuyentes (como en el impuesto sobre la renta) los porcentajes de evasión involucrados ya estarían implícitamente considerados. Los países que incluyen explícitamente las tasas de evasión en las estimaciones son: Argentina, Colombia, México, Nicaragua y Uruguay.

En cuanto al tipo de tributos considerados, todos los países estiman los gastos tributarios en los dos impuestos de mayor poder recaudatorio: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) u otros impuestos generales y el impuesto sobre la renta (tanto de personas físicas como jurídicas). No obstante, en el caso de Brasil no se incluyen las estimaciones de gastos tributarios del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), el cual es de carácter estadual, pero considera otros impuestos generales sobre bienes y servicios del gobierno federal (véase el cuadro A2). Además la mayoría de los países incluye en su análisis los gastos tributarios de los impuestos específicos sobre bienes y servicios y de los aranceles de importación (10 y 9 países de los 16 analizados, respectivamente). Únicamente Argentina y Brasil cuantifican las renunciaciones tributarias asociadas a las contribuciones para la Seguridad Social. Adicionalmente en algunos casos se estiman los gastos tributarios aplicables a otros impuestos, como aquellos que recaen sobre la propiedad o las transacciones financieras.

Por otro lado, no todos los países incluyen todos los tipos de gastos tributarios, ya sea porque los mismos no se encuentran vigentes en esos países o porque, si bien están contemplados en la legislación tributaria, no se cuenta con información suficiente para estimarlos o simplemente se los deja afuera por el enfoque metodológico o el marco de referencia utilizado por el país. Las exenciones aparecen en las estimaciones de todos los países, en tanto que las deducciones, créditos tributarios y las alícuotas reducidas están presentes en la mayoría de ellos. En el caso de los diferimientos de impuestos, solo seis países los consideran como parte de los gastos tributarios (véase el cuadro A3).

Respecto del nivel de desagregación de la información disponible, todos los documentos publican el costo fiscal de estos tratamientos tributarios agrupados por impuesto. Además, en casi todos se suele especificar la modalidad de renuncia fiscal (exenciones, deducciones, tasas diferenciadas, etc.) o el detalle y descripción de cada gasto tributario, en tanto que la mayoría presenta cifras según el sector que se beneficia y/o el objetivo que se persigue. Solo en el caso de Brasil se detallan las regiones beneficiadas por este tipo de tratamiento impositivo y en Perú, las zonas geográficas. Al mismo tiempo, algunos países y para determinados gastos tributarios e impuestos, como México y Uruguay, presentan resultados por quintiles o deciles de ingresos. En todos los países, excepto en Colombia, Panamá y México, las mediciones se presentan totalizadas (véase el cuadro A4)¹⁰.

Por último, resulta importante mencionar que en todos los informes analizados las mediciones abarcan solo a los niveles centrales de gobierno, dejando de lado a los gobiernos locales o intermedios. Esto representa una subestimación de este tipo de gasto, especialmente en países federales (Argentina, Brasil y México) o en aquellos más descentralizados (como por ejemplo, Colombia).

¹⁰ En el informe de México se especifica que no se realiza esa agregación debido a que la eliminación simultánea de varios o todos los tratamientos diferenciales, no implicaría una recaudación similar a la suma de las estimaciones individuales.

B. Principales tendencias de los gastos tributarios en los países de la región durante los últimos años

Tal como advierten Jiménez y Podestá (2009), la información sobre gastos tributarios involucra numerosas complicaciones conceptuales que la distinguen de la información relativa a los gastos fiscales directos, con los cuales se intenta compararlos. El debate respecto de la estructura normal más apropiada para un impuesto, los diferentes tributos incluidos, las diversas metodologías utilizadas así como la interacción entre las distintas medidas, sugiere que la información de gasto tributario no debería ser comparada entre países y tendría que ser examinada dentro de un contexto determinado y de supuestos generalmente aceptados con respecto a la política tributaria.

Además, tanto los totales de gastos tributarios por impuestos como los del sistema tributario en su conjunto, no representan una estimación de la recaudación que podría obtenerse en caso de que se eliminaran todos los gastos tributarios, debido a que han sido estimados de manera aislada y no consideran los efectos sobre la recaudación que tendría la eliminación simultánea de los mismos (con la excepción de Chile, tal como se mencionó en la sección anterior).

De esta forma, el cuadro 4 se incluye a los fines ilustrativos y para dar una idea aproximada de la **magnitud y composición de los gastos tributarios** en los países de la región, tanto en términos del PIB como en relación con el total recaudado.

La magnitud de estas renuncias fiscales parece importante en la mayoría de los países, con gastos tributarios que se sitúan generalmente por encima de los dos puntos del producto. Solo en Bolivia y Paraguay se ubican por debajo de esos valores (1,2 y 1,4% del PIB, respectivamente). Los casos de Argentina, Guatemala y Perú también se encuentran entre los de menores gastos tributarios (entre 2,1 y 2,3% del PIB)¹¹.

Por otro lado, se observa que Costa Rica, Honduras, República Dominicana y Uruguay cuantifican un gasto tributario mayor al 5% del PIB, mientras que Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Panamá registran cifras entre 2,9% y 4,7% del PIB.

Respecto de la importancia de los gastos tributarios en relación con la presión tributaria, para la mayoría de los países estas renuncias fiscales representan entre 14 y 24% de la recaudación efectiva (Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú). En otros casos, se observa una participación relativamente baja (Argentina 8,9% y Bolivia 6,6% del total de recursos tributarios), en tanto que esta relación supera el 30% en los restantes seis países (Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay), aunque nuevamente hay que tener en cuenta las diferencias metodológicas existentes.

El análisis por tipo de impuestos, muestra que en casi todos los países el costo fiscal de los tratamientos diferenciales asociados al IVA es mayor que el correspondiente al impuesto sobre la renta, siendo este último el más utilizado para otorgar incentivos fiscales a la inversión (excepto en Brasil¹², Chile y México). El **gasto tributario en el IVA** (medido como proporción del PIB) es particularmente elevado en Honduras y Uruguay (superior al 3% del PIB). En el otro extremo, con niveles de costo fiscal en el IVA inferiores al 1% del PIB, se hallan Chile y Paraguay.

¹¹ Hace unos años, las estimaciones de gastos tributarios en Guatemala eran de las más altas de la región. Sin embargo, a partir del período 2013 se incorporan los cambios introducidos por la reforma tributaria y algunos tratamientos considerados como gasto tributario bajo la legislación anterior dejan de serlo actualmente, pasando a formar parte del sistema tributario de referencia. El cambio de magnitud más significativo fue la eliminación del crédito del IVA a cuenta del impuesto sobre la renta para los trabajadores en relación de dependencia y la consideración de la deducción única como parte del impuesto de referencia. Entre 2009 y 2012, estos conceptos representaron entre 82% y 85% del gasto tributario en el impuesto sobre la renta de Guatemala.

¹² Sin embargo, tal como se mencionó en la sección anterior, el gasto tributario en Brasil tiene cobertura a nivel de impuestos federales, es decir, no incluye al impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) que es potestad de los Estados.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe: gastos tributarios por tipo de impuesto, alrededor de 2016-2019
(En porcentajes del PIB)

País	Año	Impuesto sobre la renta				IVA e impuestos generales	Impuestos específicos	Comercio exterior	Seguridad social	Otros	Total (en porcentajes del PIB) ^a	Total (en porcentajes de recaudación)
		Personas naturales	Personas jurídicas	No clasificado	Total							
Argentina	2019	0,10	0,28	...	0,38	1,23	0,28	0,14	0,24	0,06	2,33	8,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2016	0,01	0,10	...	0,11	0,97	...	0,07	...	0,06	1,20	6,6
Brasil	2019	0,70	0,81	0,13	1,64	1,50	0,02	0,05	0,86	0,04	4,12	21,1
Chile	2019	1,02	1,07	...	2,10	0,81	0,03	...	...	...	2,93	16,6
Colombia	2017	0,60	0,70	...	1,30	... ^b	...	...	...	...	...	...
Costa Rica	2017	0,38	1,26	0,70	2,34	2,89	0,16	0,10	...	...	5,49	41,0
Ecuador	2017	0,70	1,30	...	2,00	2,30	...	...	...	0,40	4,70	38,6
El Salvador	2016	0,51	1,02	0,30	1,83	1,94	...	...	...	...	3,76	21,2
Guatemala	2017	0,11	0,64	0,03	0,78	1,44	0,02	0,05	...	...	2,30	22,5
Honduras	2019	0,32	2,04	...	2,36	3,34	0,33	...	...	0,17	6,20	35,0
México	2019	0,92	0,77	...	1,69	1,40	0,06	...	...	...	3,15	23,8
Panamá	2016	0,05	1,27	...	1,32	2,30	...	...	...	...	3,62	36,9
Paraguay	2019	0,05	0,21	...	0,26	0,94	...	0,16	...	...	1,36	13,8
Perú	2019	0,20	0,17	...	0,37	1,62	0,03	0,11	...	0,00	2,13	14,6
República Dominicana	2018	0,11	0,58	0,00	0,69	2,68	0,74	0,23	...	0,78	5,12	36,1
Uruguay	2017	0,35	1,08	0,07	1,50	3,71	0,05	...	...	1,14	6,39	32,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Con la excepción de Chile, donde las líneas de totales incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea, en los demás países los totales no representan una estimación de la recaudación que podría obtenerse en caso de que se eliminaran todos los gastos tributarios. En los informes de Colombia, México y Panamá los resultados no se presentan totalizados.

^b Si bien el informe oficial de Colombia incluye estimaciones de gasto tributario para el IVA (solo expresadas en moneda local y no en porcentajes del PIB), éstas no se muestran en el cuadro anterior dado que su metodología difiere del resto de los países, al considerar como GT a exclusiones que no generan pérdida efectiva de recaudación porque no sería posible aplicar el IVA a ciertos casos (por ejemplo, se incluyen algunos productos y servicios que figuran en las Cuentas Nacionales y que no deberían considerarse tributariamente, como los servicios de la administración pública, servicios domésticos y de no mercado; la producción de cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana que no se contemplan en la contabilidad del mercado formal, entre otros). Véase el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 para mayor detalle.

En Honduras, según la Dirección General de Política Tributaria (2018), el gasto tributario en el impuesto sobre las ventas (IGV) está influenciado por los bienes y servicios exentos (principalmente los de la canasta básica, productos farmacéuticos, bienes agroindustriales, servicios bancarios y financieros y servicios personales); por la devolución del 8% del IGV a las personas naturales que adquieren bienes o servicios gravados mediante tarjeta de crédito o débito, y por las exenciones del IGV para las importaciones otorgadas por leyes especiales (donde se destaca el gasto tributario correspondiente a la promoción de energía renovable y de la Zona Libre Turística del departamento de Islas de la Bahía (ZOLITUR)). En el gasto tributario del IVA en Uruguay sobresale el correspondiente a los bienes y servicios gravados a la tasa mínima, la exoneración para ciertos combustibles derivados del petróleo, para los servicios de salud y enseñanza, los arrendamientos de inmuebles y la exoneración de IVA a los activos fijos o activos intangibles para proyectos declarados de interés nacional, entre otras disposiciones.

En el caso del gasto tributario generado por las disposiciones especiales en el impuesto sobre la renta, el mismo es igual o superior a 2% del PIB en Chile, Costa Rica, Ecuador y Honduras. En los tres últimos se destaca el costo fiscal por tratamientos especiales del impuesto a la renta empresarial, en tanto que en Chile la distribución del gasto tributario entre empresas y personas físicas está más balanceada. En la mayoría de los demás países, la magnitud del costo fiscal de los tratamientos preferenciales del impuesto sobre la renta de las empresas supera al de las personas físicas (con la excepción de México y Perú).

En Chile casi el 70% de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta corresponde a mecanismos de diferimientos del impuesto, vigentes tanto para empresas (por ejemplo, el tratamiento de las cuotas de *leasing*, los sistemas de depreciación acelerada y la amortización de intangibles) como para personas naturales (como el tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones y de las rentas empresariales retenidas que no pagan impuesto). En el caso de Costa Rica, la mayor renuncia fiscal en este tributo está dada por los montos exonerados a las zonas francas, en tanto que en Ecuador el crédito tributario por el pago del impuesto a la salida de divisas es el rubro que genera la principal pérdida de recaudación en el impuesto sobre la renta. En Honduras, son los regímenes especiales de fomento a las exportaciones los que ocasionan el mayor gasto tributario en este impuesto.

México y Perú son los únicos países de la región donde actualmente el costo fiscal de los tratamientos preferenciales en el impuesto sobre la renta de las personas físicas supera al de las empresas, aunque en este último su valor en términos del PIB es mucho menor. En el caso del mexicano, se destaca la renuncia tributaria por las exenciones sobre ciertos tipos de ingresos como las jubilaciones y pensiones, los ingresos correspondientes a prestaciones de la previsión social (como subsidios por incapacidad, becas educacionales, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas), otros ingresos por salarios y los provenientes de cajas y fondos de ahorro.

En cuanto a la recaudación que se deja de percibir por tratamientos en los impuestos específicos, en los que gravan las operaciones relacionadas con el comercio exterior y en otros tributos, se aprecia que son bastante significativas en República Dominicana, representando, en su conjunto, 1,8% del PIB. Las renuncias fiscales más significativas en estos rubros son la exoneración del pago del impuesto a los combustibles empleados en la generación eléctrica, las exenciones de aranceles para las importaciones de las zonas francas y, en el caso de los impuestos sobre el patrimonio, se destaca el gasto tributario generado por el crédito del impuesto sobre los activos (contra el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas), las exenciones en las zonas francas industriales y para el sector turismo y ciertas exenciones en el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, entre otros. Asimismo, en Uruguay, el gasto tributario en otros impuestos se explica principalmente por diversas exenciones en el Impuesto al Patrimonio que representan un costo del 1,1% del PIB.

En el caso de las contribuciones a la seguridad social, solo Argentina y Brasil cuantifican su gasto tributario. En Argentina el mayor costo en este rubro es producido por la reducción de las contribuciones patronales por zona geográfica, mientras que en Brasil sobresale la Desoneração da Folha de Salários (exoneración de la nómina) que consiste en sustituir la contribución patronal por otro tributo incidente sobre la facturación de la empresa, con alícuotas entre el 1% y 2%, dependiendo del sector de la economía; ciertas exenciones para las entidades benéficas de asistencia social, para los ingresos por exportaciones del sector rural y el Régimen Simples Nacional que reduce la base de cálculo y modifica las alícuotas para las micro y pequeñas empresas.

Por otra parte, resulta importante conocer la evolución de los gastos tributarios durante los últimos años. No obstante, la información para distintos años de un mismo país también puede presentar problemas de comparación debido a cambios metodológicos, reformas impositivas o mejoras en la calidad de la información estadística que permiten la incorporación de nuevos gastos tributarios a la cuantificación. Los países donde estos factores han sido más significativos y, que por lo tanto se debe tener especial cautela, son Guatemala (2013) y República Dominicana (2013, 2014 y 2018). El siguiente cuadro se presenta con el fin de tener una idea aproximada de la dinámica de estas renuncias durante el periodo 2007-2019.

Del cuadro 5 y gráfico 1 se desprende que no existe una tendencia clara y uniforme de los gastos tributarios en los países de la región desde el año 2007 hasta la actualidad. En algunos casos se observa una dinámica más bien creciente como en Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Uruguay, aunque en los dos primeros se comienza a notar una reducción en 2018-2019. En otros países predomina una tendencia de decrecimiento, bastante notoria en Chile y México y también, aunque menos pronunciada en Guatemala, Panamá y Paraguay. En los demás casos (Bolivia, Colombia (solo ISR), Ecuador, Perú y República Dominicana) el costo fiscal de estas renuncias se mantuvo relativamente estable o sin una tendencia definida durante el periodo bajo análisis.

Cuadro 5
América Latina y el Caribe: evolución de los gastos tributarios, 2007-2019
(En porcentajes del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	2,1	2,0	2,0	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,7	2,9	2,8	2,5	2,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,6	1,6	1,4	1,1	1,0	1,2	1,2	1,5	1,4	1,2	...	...	...
Brasil	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,8	4,2	4,5	4,6	4,3	4,1	4,0	4,1
Chile	4,9	5,3	5,1	5,0	5,1	4,4	4,5	4,3	4,5	3,5	3,1	3,2	2,9
Colombia ^b	1,2	1,4	1,4	1,4	0,9	0,9	0,9	1,2	1,3	1,3	1,3	...	...
Costa Rica	...	...	...	5,0	5,0	5,1	5,3	5,0	4,9	5,3	5,5	5,5	5,5
Ecuador	4,5	4,4	...	5,0	5,5	4,9	4,8	4,1	4,7	4,6	4,7	...	...
El Salvador	...	...	2,7	3,9	3,5	3,3	3,2	3,1	3,9	3,8	...	...	...
Guatemala ^c	...	...	6,0	6,3	6,7	6,9	2,8	2,7	2,6	2,3	2,3	2,3	2,3
Honduras	...	...	...	...	...	...	...	...	5,8	6,4	6,2	6,2	6,2
México	5,9	7,4	3,9	4,0	5,1	5,0	3,6	2,9	2,9	3,5	3,9	3,7	3,1
Nicaragua	6,5	7,4	5,6	5,1	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	...	...	...	...	...	4,9	4,5	4,3	4,2	3,6	...	...	...
Paraguay	...	...	...	...	...	...	1,7	1,9	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4
Perú	2,2	2,1	1,8	2,2	2,0	1,9	1,9	2,1	2,2	2,1	2,2	2,2	2,1
República Dominicana ^c	...	6,6	5,9	5,8	5,2	5,0	5,9	6,6	6,7	6,6	6,2	5,1	5,1
Uruguay	4,3	5,7	5,7	6,3	6,1	6,6	6,4	6,2	6,5	6,4	6,4	...	...

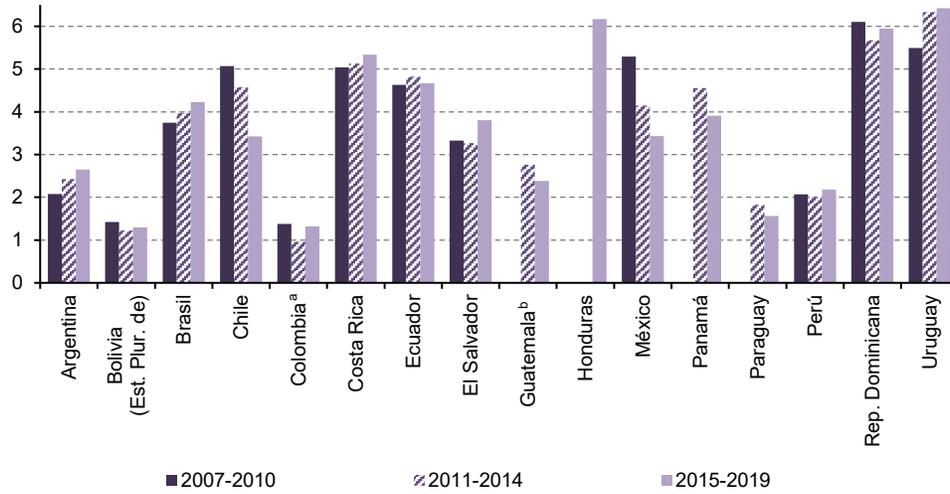
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Con la excepción de Chile, donde el GT total incorpora los efectos conjuntos o de derogación simultánea, en los demás países el total no representan una estimación de la recaudación que podría obtenerse en caso de que se eliminaran todos los gastos tributarios. En los informes de Colombia, México y Panamá los resultados no se presentan totalizados.

^b Solo se incluye el gasto tributario de los impuestos sobre la renta.

^c Países con cambios metodológicos significativos que invalidan las comparaciones para ciertos años: Guatemala (2013) y República Dominicana (2013, 2014 y 2018).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: evolución de los gastos tributarios, 2007-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a En Colombia solo se incluye el gasto tributario de los impuestos sobre la renta.

^b En Guatemala, el promedio 2011-2014, solo considera los años 2013-2014.

III. Situación actual de los incentivos fiscales a las empresas en la región

A. Los incentivos fiscales en otras regiones del mundo

De acuerdo con un trabajo de James (2013) que analiza 137 países, los incentivos tributarios se encuentran presentes en todos ellos, siendo las exoneraciones temporales de impuestos o vacaciones fiscales (*tax holidays*) más frecuentes en América Latina y el Caribe, Asia Meridional, Europa y Asia Central, y en los países de Asia Oriental y Pacífico, mientras que son menos usadas en los países de la OCDE. En cambio existe un mayor uso de incentivos tributarios para alentar la investigación y el desarrollo en los países de la OCDE y en los de Asia Oriental y Pacífico. Las súper-deducciones a efectos del cómputo del impuesto sobre la renta, es decir, aquellas deducciones que superan el costo real de ciertos gastos, prevalecen más en Asia Meridional, principalmente con el objeto de reducir el costo de las inversiones cuando se inicia un negocio. En esa categoría también se incluye, por ejemplo, la depreciación a una tasa superior a la estándar. El uso de exenciones de impuestos y aranceles en Zonas Económicas Especiales, zonas francas o puertos libres es bastante común en todas las regiones. El autor destaca que el uso de procedimientos discrecionales para proporcionar los incentivos tributarios está presente en todas las regiones, lo que puede propiciar prácticas corruptas (véase el cuadro 6).

En otras palabras, en los países de la OCDE los incentivos fiscales ofrecidos en el impuesto sobre la renta de las empresas están más orientados a disminuciones en la base imponible o en la tasa del tributo, como los sistemas de depreciación acelerada, las deducciones específicas o créditos fiscales por inversiones o el uso de alícuotas reducidas. En contraste, en los países de América Latina y el Caribe y en otros países en desarrollo tienden a utilizarse más las exenciones temporales de impuestos (*tax holidays*) u otras exenciones tributarias.

Cuadro 6
Incentivos tributarios a nivel mundial
(En porcentajes)

Región	Número de países analizados	Exoneración temporal de impuestos/exenciones	Tasa impositiva reducida	Deducción/ crédito fiscal por inversiones	Exención/reducción del IVA	Incentivo tributario para I+D	Súper deducciones	Zonas económicas especiales/zonas francas/ puertos libres	Proceso discrecional
Asia Oriental y el Pacífico	12	92	92	75	75	83	8	83	25
Europa Oriental y Asia Central	16	75	31	19	94	31	0	94	38
América Latina y el Caribe	24	75	29	46	58	13	4	75	2
Oriente Medio y Norte de África	15	73	40	13	60	0	0	80	27
OCDE	33	21	30	61	79	76	18	67	27
Asia Meridional	7	100	43	71	100	29	57	71	14
África Subsahariana	30	60	63	73	73	10	23	57	47

Fuente: James, Sebastian (2013), *Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications*, Grupo Banco Mundial, Washington D.C.

Por otra parte, un estudio reciente del Banco Mundial (2018) que considera información para 107 países en desarrollo muestra que la duración media de las *tax holidays* en los países de América Latina y el Caribe es superior a la de otras regiones (15 años versus 5 a 10 años en las demás regiones). Si bien el uso de tasas reducidas en el impuesto sobre la renta de las empresas es menos frecuente en los países en desarrollo de todas las regiones, este beneficio es más generoso en los países de América Latina y el Caribe, ya que en promedio las alícuotas preferenciales se ubican un 25% por debajo de la tasa general, en tanto que en el resto de las regiones este diferencial se sitúa entre 10 y 16% en promedio. En general, la condición más frecuente que deben cumplir las empresas para acceder a estos incentivos tributarios tiene relación con la ubicación geográfica, ya sea en determinadas zonas o regiones del país o en Zonas Económicas Especiales (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
Uso a nivel mundial de las vacaciones fiscales y las tasas reducidas del ISR de las empresas, 2015

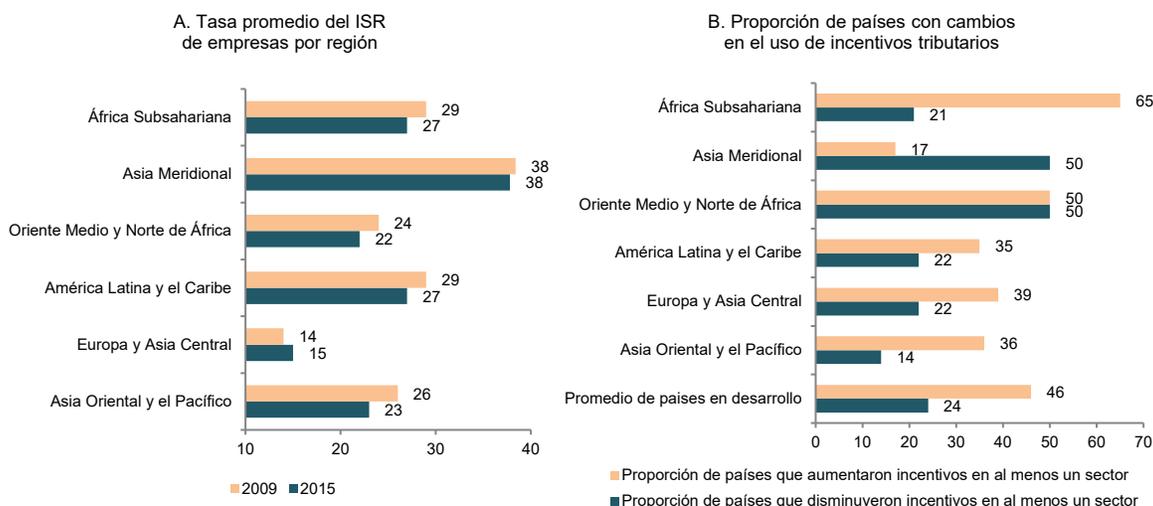
	Asia Oriental y el Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y Norte de África	Asia Meridional	África Subsahariana
Número de países analizados	15	18	23	8	6	37
1. Tax holiday						
a. Duración media de las <i>tax holidays</i> (años)	9	5	15	10	10	10
b. Prevalencia de condiciones para obtener <i>tax holiday</i> , por tipo (en porcentajes)						
Condición de ubicación (provincia o ZEE)	92	68	69	100	91	72
Condición de exportación o venta a exportadores	40	16	25	81	30	24
Sujeto a otras condiciones (I+D, uso de maquinaria avanzada, etc.)	65	24	32	48	34	38

	Asia Oriental y el Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y Norte de África	Asia Meridional	África Subsahariana
2. Tasas reducidas del ISR						
a. Margen preferencial medio (tasa general menos tasa preferencial, en porcentajes)	16	10	25	15	13	12
b. Prevalencia de condiciones para obtener <i>tax holiday</i> , por tipo (en porcentajes)						
Condición de ubicación (provincia o ZEE)	53	31	54	95	43	41
Condición de exportación o venta a exportadores	34	18	9	95	56	35
Sujeto a otras condiciones (I+D, uso de maquinaria avanzada, etc.)	46	10	23	14	67	81

Fuente: Banco Mundial (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*, Washington, D.C., Banco Mundial (Traducción propia).

Además, el estudio del Banco Mundial advierte que las tasas del ISR de las empresas en los países en desarrollo han ido reduciéndose. En Oriente Medio y África del Norte, Asia Oriental y Pacífico, América Latina y el Caribe, África subsahariana y en el sur de Asia, las tasas promedio se redujeron entre 2009 y 2015; en contraste, la región de Europa y Asia Central mostró un pequeño aumento en la misma (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Tasa del ISR de empresas y cambios en los incentivos tributarios por región, 2009-2015
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*, Washington, D.C., Banco Mundial (Traducción propia).

De acuerdo con este mismo estudio, el 46% de los países en desarrollo implementaron nuevos incentivos tributarios o hicieron más generosos los incentivos existentes entre 2009 y 2015. En promedio, en ese grupo de países las vacaciones fiscales aumentaron en siete años o se redujeron las tasas impositivas en cinco puntos porcentuales. En contraste, solo el 24% de los países en desarrollo

eliminó incentivos tributarios o los hizo menos generosos en al menos un sector durante el mismo período. En el caso de los países de América Latina y el Caribe, el 35% de ellos aumentó los incentivos en al menos un sector, en tanto que el 22% los redujo (véase el gráfico 2B).

La reducción en las tasas del ISR de las empresas, la creación de nuevos incentivos a la inversión y el ofrecimiento de incentivos más generosos en la mayoría de los países pone de manifiesto los problemas de la competencia fiscal internacional y el riesgo de una carrera a la baja en la tributación sobre la renta. Estas medidas de política erosionan las bases tributarias de los países y perjudican la movilización de recursos internos que son imprescindibles para financiar las políticas necesarias para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible.

B. Análisis y descripción de los principales incentivos tributarios vigentes en los países latinoamericanos

A partir de la revisión de fuentes oficiales y de la legislación vigente en diecisiete países de América Latina y el Caribe, se constata que todos ofrecen una amplia gama de incentivos tributarios a las empresas, tanto de aplicación general como focalizados hacia ciertos sectores de la actividad económica o hacia determinadas zonas de menor desarrollo relativo. En el cuadro a continuación se presenta de manera sintética los principales incentivos tributarios vigentes en 2018 en cada uno de ellos (en el anexo 2 se muestra información más detallada).

En la gran mayoría de los países analizados existen **exoneraciones temporales de impuestos** que incluyen al impuesto sobre la renta de las empresas (entre otros tributos). La duración de estas vacaciones de impuestos varía según el país e incluso dentro de un mismo país, dependiendo del sector beneficiado y/o de la ubicación de la empresa. Se extienden desde los 2 años (pequeñas y medianas empresas de servicios cinematográficos y audiovisuales en Panamá) hasta los 50 años como el Régimen preferencial aduanero y tributario de la XII Región en el extremo sur de Chile (el cual tiene vigencia hasta el año 2035). De manera similar al caso chileno, en Argentina existe un régimen de promoción económica de Tierra del Fuego (también en el extremo sur del país) que data desde 1972 y exime del pago de todo impuesto nacional, aunque no tiene un plazo de vigencia específicamente previsto en la Ley. La duración promedio de las *tax holidays* en muchos países ronda los 10 años, y en varias legislaciones los plazos son prorrogables en caso de inversiones adicionales y bajo ciertos requisitos.

Otros países que ofrecen exoneraciones temporales del impuesto sobre la renta empresarial para determinadas zonas geográficas o regiones, que generalmente incluyen otros impuestos o incentivos, son Bolivia, Brasil, Costa Rica y México. En el primero, este beneficio es por 10 años y abarca a las nuevas empresas industriales que se instalen en los Departamentos de Oruro y Potosí como así también en las ciudades de El Alto y Yacuiba. En Brasil, los proyectos en sectores prioritarios para el desarrollo regional de las zonas norte y noreste gozan de una reducción del 75% en el impuesto sobre la renta durante diez años y en el caso de proyectos de tecnología digital la exención es del 100%. El Régimen de Zona Franca en Costa Rica incluye la exención del impuesto sobre la renta de las empresas por periodos de 8 o 12 años según se encuentren ubicadas dentro o fuera del Gran Área Metropolitana. En México, recientemente se ha impulsado la creación de Zonas Económicas Especiales en ciertas zonas del país (Lázaro Cárdenas-La Unión, Coahuila de Zaragoza, Salina Cruz, Puerto Chiapas, Progreso, Campeche y Tabasco) que entre otros incentivos fiscales, ofrecen una exención del impuesto sobre la renta durante los primeros 10 años y una reducción de 50% para los siguientes 5 años.

Cuadro 8
América Latina y el Caribe: principales incentivos tributarios a las empresas, 2018

País	Impuesto sobre la renta de las empresas														Exención de impuestos indirectos/ aranceles			
	Tax holidays (años)	Tasas reducidas	Deducciones o créditos por inversión	Depreciación acelerada	Contratos estabilidad tributaria	Incentivos sectoriales										Zonas francas o especiales		
						Agropecuaria, pesca	Forestal	Minería	Energía renovable	Industria	Turismo	Servicios internacionales	Cultura (cine, editorial, etc.)	I+D/+D+i			Otro	Incentivos de localización
Argentina	^a	No	Sí, ambos	Sí (ciertos sectores)	Sí (ciertos sectores)	X	X	X	X	X			X	X	Sí	Sí	Zonas francas, Tierra del Fuego y ciertos sectores	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10 (ciertas zonas)	No	No	No	-			X	X				X	X	Sí	Sí	Zonas francas, ciertos sectores	
Brasil	10 (norte y noreste)	Sí (ciertos sectores)	Sí, ambos	Sí	No					X			X	X	Sí	Sí	Sector exportador, zonas francas, ciertos sectores y cierta importación de máquinas y equipos	
Chile	44, 50 (sur)	Sí (ciertos sectores)	Sí, créditos	Sí	Sí	X		X					X	X	Sí	Sí	Sector exportador, zonas francas, XII Región, importaciones bienes capital	
Colombia	No	Sí (ciertos sectores)	Sí, ambos	Sí (ciertos sectores)	Sí (pero no nuevos)	X		X		X			X	X	X	-	Sí	Importación temporal, maquinaria e insumos en ciertos sectores, frontera
Costa Rica	8, 12 (ZF según ubicación)	Sí (empresas menores, ZF)	Sí, crédito	Sí (ciertos sectores y según AT)	-					X						Sí	Sí	Sector exportador; maquinaria, equipo e insumos en ciertos sectores; depósito libre
Ecuador	3, 5, 8, 10, 12, 15, 20 (según sector y zona, ZEDE)	Sí (reversión y ZEDE)	Sí, ambos	Sí (según AT)	Sí	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Sí	Sí	Exportadores, maquinaria e insumos, ciertos sectores
El Salvador	5-20 (según sectores y zonas)	Sí (empresas menores)	No	No	Sí (ciertos sectores)				X	X	X	X				Sí	Sí	Importación maquinaria, equipos e insumos para ciertos sectores, zonas francas
Guatemala	10 o 15 (según sectores)	No	No	No	No			X	X		X				-	Sí	Sí	Maquila, zona franca; Importación maquinaria, materiales en ciertos sectores
Honduras	10, 12, 15, 20 (ciertos sectores)	Sí (ZEDE)	-	No	Sí (ciertos sectores y montos)	X		X		X	X					Sí	Sí	Zonas libres; ciertos sectores; Importaciones de bienes de capital, etc. para el RIT
México	10 (ZEE)	No	Sí, ambos	Sí (sectores y zonas)	-	X	X	X	X	X	X		X	X	X	Sí	Sí	Sector exportador, maquila, ciertos sectores
Nicaragua	7, 10, 15 (según sectores)	Sí (empresas menores)	Sí, ambos	Sí (exportadores)	Sí (Minería)	X	X	X		X						Sí	Sí	Sector exportador; zonas francas; ciertos sectores; ciertas materias primas, bienes de capital, etc.

País	Impuesto sobre la renta de las empresas														Exención de impuestos indirectos/ aranceles		
	Tax holidays (años)	Tasas reducidas	Deducciones o créditos por inversión	Depreciación acelerada	Contratos estabilidad tributaria	Incentivos sectoriales										Incentivos de localización Zonas francas o especiales	
						Agropecuaria, pesca	Forestal	Minería	Energía renovable	Industria	Turismo	Servicios internacionales	Cultura (cine, editorial, etc.)	I+D/I+D+i			Otro
Panamá	2-7; 15 (cine, turismo)	Sí (SEM)	Sí, ambos	Sí (hoteles)	Sí	X	X		X	X	X	X	X	X	Sí	Sí	Sector exportador, zonas francas o libres y otros sectores
Paraguay	10 (proyectos aprobados)	No	No	No	Sí					X			X	X	-	Sí	Sector exportador, zonas francas, maquila, otros sectores, bienes de capital para ciertas inversiones
Perú	-	Sí (sectores; Amazonía)	Sí, ambos	Sí (ciertos sectores)	Sí	X		X	X	X		X			Sí	Sí	Sector exportador, zona franca, ZED, ciertos sectores y zonas
República Dominicana	10,15,20 (según sectores y zonas)	No	Sí, ambos	No (hasta 2017 - en Pro industria)	-				X	X	X	X			Sí	Sí	Sector exportador, zonas francas y especiales, otros/cierta maquinaria, equipo y materiales
Uruguay	5, 10, 15 (según sectores)	No	Sí, ambos	Sí (ciertos sectores)	-	X	X		X	X		X	X	X	Sí	Sí	Sector exportador, zonas francas, puertos libres, otros/máquinas, equipos, etc. para ciertos sectores

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial y legislación de cada país.

Nota: ZF: Zona Franca; ZEDE: Zona Especial de Desarrollo Económico; ZEE: Zona Económica Especial; SEM (Sedes de Empresas multinacionales); AT: Administración Tributaria; RIT: Régimen de Importación Temporal; ZED: Zonas Especiales de Desarrollo.

^a En Argentina existe el régimen de promoción económica de Tierra del Fuego que exime del pago de todo impuesto nacional y no tiene un plazo de término.

En algunos países estas exenciones temporales del ISR están dirigidas básicamente a determinados sectores, actividades o proyectos como en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. En Guatemala, las empresas proveedoras de servicios internacionales y las productoras de textiles (maquila) gozan de este beneficio durante 10 años, lo mismo para los proyectos de energía renovable, las empresas industriales o de servicios usuarias de zonas francas y la Zona Libre de Industria y Comercio de Santo Tomás de Castilla (ZOLIC)¹³. De manera similar, en Honduras existen regímenes especiales que ofrecen la exoneración temporal y total de pago del ISR que llega a diez años en el régimen de importación temporal (cuando la exportación se dirige a países no centroamericanos) y en la generación de energía eléctrica con recursos renovables; en tanto que en los proyectos de inversión para la producción de biocombustibles es por 12 años, para las inversiones en turismo 15 años y para los operadores de Zonas Industriales de Procesamiento para exportaciones (ZIP) es por 20 años. La exención para las empresas usuarias de ZIP, zonas libres y las dedicadas a centros de llamadas y servicios empresariales no tiene límite de tiempo. En Nicaragua, los usuarios de zonas francas y la industria turística se benefician de esta exención durante diez años con la posibilidad de prorrogarla, en tanto que la duración para los operadores de zona franca es de 15 años y para energía renovable 7 años. En Panamá también existen estos beneficios para ciertas actividades y servicios del sector turismo, al tiempo que se da una exención que dura entre 2 y 7 años para las micro, pequeñas y medianas empresas de la industria cinematográfica. En el caso de Paraguay se ofrece una exoneración total, de hasta diez años, de los impuestos que inciden sobre los dividendos y utilidades, para proyectos de inversión aprobados de por los menos USD 5 millones. En Uruguay, las empresas productoras de biocombustibles que cuenten con autorización del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y las actividades desarrolladas por los centros de atención a distancia pueden acceder a una exoneración del 100% del IRAE por un período de 10 años, en tanto que los centros de servicios compartidos pueden beneficiarse de una exención del 90% del IRAE por un plazo de cinco ejercicios, extensible a diez si cumplen ciertos requisitos de generación de empleo y capacitación de sus trabajadores. Además este país exonera de impuestos nacionales, incluido el IRAE, a los usuarios de zonas francas, aunque limita los plazos de contrato a un máximo de 15 años para el usuario industrial, 10 años al usuario comercial o de servicios y 5 años para el usuario indirecto.

Asimismo, algunos gobiernos ofrecen ciertas vacaciones de impuestos, teniendo en cuenta tanto la zona geográfica como el sector de actividad, como en Ecuador, El Salvador y República Dominicana. Recientemente, la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal de Ecuador (de agosto 2018) establece incentivos específicos para la atracción de inversiones privadas que incluyen, entre otros, la exoneración del impuesto a la renta para las nuevas inversiones productivas en sectores priorizados. Esta exoneración es por un plazo de 12 años para inversiones en sectores prioritarios ubicados fuera de las jurisdicciones urbanas de Quito y Guayaquil (de lo contrario es por 8 años), mientras que si las nuevas inversiones productivas se ejecutan dentro de los cantones de frontera, gozan de dicha exoneración por 15 años. En el caso de nuevas inversiones en industrias básicas, la duración del beneficio es por 15 años, el cual llega a 20 años si esas industrias se ubican en cantones fronterizos. Esta ley autoriza Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) para proyectos turísticos, donde los emprendimientos turísticos de micro, pequeñas y medianas empresas tienen una exoneración del impuesto a la renta por 20 años; este mismo beneficio aplica para inversiones turísticas en las provincias de Manabí y Esmeraldas (en ZEDEs de otros sectores es por 10 años). Asimismo, en este país existe una exoneración del ISR durante tres años para nuevas microempresas y por cinco años para las entidades fusionadas del sector financiero popular y solidario (ambos con ciertos requisitos). En El Salvador la duración de la exención total del ISR para las empresas usuarias de zonas francas puede llegar a 20 años si se encuentra ubicada fuera del Área Metropolitana de San Salvador, de lo

¹³ En el caso de entidades administradoras de las zonas francas la exoneración es por un plazo de quince años.

contario es por 15 años (plazos que se reducen a 15 y 10 años, respectivamente, si es un Depósito para Perfeccionamiento Activo). Luego de cumplidos estos plazos se otorgan exenciones parciales hasta por un periodo máximo de 25 años adicionales, según la ubicación geográfica. Asimismo en este país, se ofrece esta exoneración por 10 años a las empresas que califiquen con proyectos turísticos de interés nacional y a los proyectos de generación eléctrica con base de energía renovable durante un plazo de 5 o 10 años. En el caso de la República Dominicana, la duración para estos dos sectores es de 15 años (mismo beneficio se aplica para la construcción de salas de cine) y 10 años para los proyectos de energía renovable hasta el año 2020. En este país también existen exenciones por 20 años que incluyen al impuesto sobre la renta en determinadas provincias, como las Zonas Especiales de Desarrollo Fronterizo (ubicadas en las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco). En las zonas francas del resto del país la duración de estas exenciones es de 15 años aunque son renovables.

Otro tipo de incentivo a las empresas, usado por los países de la región, son las tasas reducidas en el impuesto sobre la renta empresarial, el cual se identificó en diez de los diecisiete países analizados. Estas pueden aplicarse a empresas con menor nivel de facturación o ingresos netos (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua); a ciertos sectores o actividades promovidas (Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú); a zonas específicas (Costa Rica, Ecuador, Honduras y Perú) o a empresas que reinviertan utilidades (Ecuador). Por ejemplo, en Colombia algunas rentas empresariales están gravadas a una tasa inferior, como aquellas provenientes de servicios de ecoturismo y de servicios prestados por hoteles nuevos o ampliados ubicados en ciertos municipios que tributan a una tasa del 9%; o los usuarios de zonas francas industriales que lo hacen a una alícuota de 20%. En Panamá, recientemente, se reformó el Régimen Especial de Sede de Empresas Multinacionales (SEM) y quedaron alcanzadas por una tasa del 5% sobre la renta neta gravable derivada de los servicios prestados. Al sector agropecuario y agroindustrial de Perú se le aplica una tasa reducida de 15% en el impuesto sobre la renta; y la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía establece tasas del 10%, 5% y exoneración del impuesto dependiendo de la ubicación dentro de la Amazonía y de la actividad llevada a cabo.

Por otra parte, once países ofrecen algún tipo de crédito tributario o deducción adicional por inversión en capital físico o humano. En todos ellos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) se encuentran vigentes créditos o deducciones que están destinados a determinados sectores, actividades económicas o empresas (por ejemplo para la minería, el sector forestal, la agroindustria, el sector automotriz, la industria del software, I+D, proyectos cinematográficos, energía renovable, proyectos de mejoramiento del medio ambiente o de producción limpia, a las micro, pequeñas y medianas empresas, etc.). En ocho de estos países, algunos de los créditos o deducciones tienen relación con la inversión en maquinaria, equipos y otros bienes de capital (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay), mientras que otros permiten créditos o deducciones incrementadas por gastos en capacitación de sus trabajadores (Brasil, Costa Rica, Ecuador y Uruguay). También son varios los países que ofrecen rebajas tributarias, a través de créditos o deducciones en el impuesto sobre la renta que están vinculadas con los gastos en investigación y desarrollo o innovación tecnológica (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay). En algunos casos los créditos o deducciones son más generosos si la empresa se encuentra ubicada en determinadas zonas geográficas (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay).

Asimismo varios gobiernos cuentan con regímenes de depreciación acelerada (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay), aunque generalmente están disponibles para determinados sectores promovidos que varían en cada país (por ejemplo para la minería, hidrocarburos, energía renovable, sector forestal, biotecnología, inversión hotelera, exportadores, entre otros). En algunos casos estos esquemas especiales de

depreciación de los activos deben ser autorizados por la propia administración tributaria (Costa Rica y Ecuador). Adicionalmente, algunos países (como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú) brindan a ciertas empresas la opción de suscribir contratos de estabilidad tributaria, los que suelen estar reservados para sectores específicos y grandes inversiones.

En todos los países se contemplan incentivos en el impuesto sobre la renta de las empresas que están orientados a sectores o actividades determinadas; los que son más frecuentes tienen relación con el fomento de las energías renovables, los proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica y ciertos sectores de la industria y agroindustria. Se destacan, además, los incentivos al turismo, especialmente en los países de América Central y en República Dominicana, aunque también existen en Colombia, Ecuador y México. Varios países ofrecen incentivos para el sector forestal y otros otorgan tratamientos preferenciales a actividades o sectores relacionados con la cultura, especialmente aquellos ligados a proyectos cinematográficos y actividad audiovisual.

Por otra parte, en la mayoría de las legislaciones se ofrecen rebajas tributarias para inversiones ubicadas en áreas o regiones particulares dentro del país que buscan fomentar el desarrollo de las mismas, ya sea porque se encuentran en áreas geográficas alejadas, de clima hostil, en zonas de fronteras o en regiones de menor desarrollo relativo.

Los países también tienen incentivos a las inversiones en el sector exportador, aunque no necesariamente abarcan el impuesto sobre la renta de las empresas. En todos los países existen zonas francas o zonas económicas especiales, donde se realizan actividades comerciales, industriales y de servicios. En estas zonas se ofrece exención de aranceles para las mercaderías que ingresan o egresan, incluyendo en la mayor parte de los casos al IVA. Además, tal como se mencionó anteriormente, algunos países ofrecen a los usuarios de las zonas francas o especiales, una exención total o parcial del impuesto sobre la renta (generalmente por un plazo definido) y de otros tributos nacionales o subnacionales (como los impuestos sobre la propiedad).

Adicionalmente en varios países existe algún régimen de admisión temporaria o de perfeccionamiento de activo que permite la importación temporal, con exención total o parcial de derechos de aduana e impuestos, de las materias primas, insumos, bienes intermedios o de capital que se utilizan para la producción de bienes que serán exportados.

Finalmente, en todos los países existen exenciones que abarcan a los impuestos indirectos como el IVA y los aranceles de importación. Por lo general, estas exenciones se vinculan a la importación o compra de maquinarias, equipamiento, insumos y otros bienes intermedios utilizados en los procesos productivos de determinados sectores o incluso pueden beneficiar a la producción de empresas ubicadas en ciertas zonas.

En síntesis, en los países de la región la mayoría de los incentivos a la inversión están orientados a sectores o actividades específicas o a determinadas zonas geográficas y en gran parte corresponden a exenciones, las que predominan en el impuesto sobre la renta, aunque también se ofrecen para aranceles de importación, el IVA y otros impuestos indirectos. En casi todos los países analizados existen exoneraciones temporales de impuestos (*tax holidays*) y varios aplican alícuotas reducidas del impuesto sobre la renta para determinados sectores o grupos de contribuyentes, es decir, ofrecen más incentivos relacionados con las utilidades que obtienen las empresas, en vez de con el costo de la inversión. En cambio, el uso de incentivos más efectivos para fomentar la inversión, como es el caso de la depreciación acelerada o la aplicación de deducciones o créditos tributarios relacionados con el costo de la inversión aún están ausentes en varios países de América Latina.

C. La medición del costo fiscal de los incentivos tributarios a las empresas en América Latina

Como se vio al comienzo de este documento, los incentivos tributarios constituyen instrumentos por medio de los cuales se busca afectar el comportamiento de los actores económicos a un costo fiscal limitado. Entre los objetivos habituales que suelen perseguir se encuentran, además del aumento de la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y el entrenamiento y desarrollo del capital humano.

Tal como se analizó en detalle en la subsección anterior, como parte de la política de incentivos a las empresas, los países latinoamericanos utilizan principalmente exenciones tributarias y otros incentivos tributarios a la inversión, como deducciones, créditos y diferimientos que están más vinculados con los montos invertidos.

Sin embargo, han avanzado de manera disímil respecto de la identificación, cuantificación y publicación del costo fiscal de los tratamientos tributarios orientados a fomentar la inversión o el empleo. Algunos pocos países publican este costo explícitamente, otros presentan un detalle del costo fiscal de cada tratamiento diferencial del cual es factible inferir aquellos relacionados con incentivos a las empresas, en tanto que en otros informes no se encuentra disponible la desagregación necesaria.

En el siguiente cuadro se muestra el costo fiscal de los incentivos tributarios a la inversión para catorce países de la región con información disponible y que abarcan los diferentes impuestos (tanto el impuesto sobre la renta como los impuestos indirectos y en Argentina y Brasil, las contribuciones a la seguridad social). Aunque las cifras no son estrictamente comparables debido a las cuestiones metodológicas analizadas en las secciones anteriores, se observa que en varios países estas renuncias se ubican en valores que rondan el 1% del PIB (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y República Dominicana). Los mayores gastos tributarios focalizados en la inversión y las empresas, en términos del PIB, se presentan en Uruguay y Chile (alrededor de 2,5% del PIB); aunque también son importantes en Costa Rica y El Salvador (1,9% y 1,8% del PIB, respectivamente). En tanto que los menores registros se observan en Guatemala y Paraguay (menos de 0,7% del PIB).

Cuadro 9
América Latina: costo fiscal de los incentivos tributarios a la inversión, alrededor de 2016-2019
(En porcentajes del PIB y del total de gastos tributarios)

País	Año	Porcentajes del PIB	Porcentajes del GT	Porcentajes de la recaudación	Porcentajes del gasto en salud, educación y protección social del gobierno central ^a
Argentina	2019	1,2	49,8	4,4	8,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2016	0,9	73,9	5,0	7,7
Brasil	2019	1,3	31,5	6,6	8,4
Chile	2016	2,4	69,5	13,8	15,6
Costa Rica	2017	1,9	34,2	14,0	15,3
Ecuador	2017	1,4	30,2	11,7	16,0
El Salvador	2016	1,8	48,3	10,3	19,6
Guatemala	2017	0,7	28,5	6,8	13,4
México	2019	0,9	27,4	6,5	11,1
Paraguay	2016	0,6	33,5	5,7	6,6
Perú ^b	2019	0,9	44,2	6,5	10,4
República Dominicana	2019	1,5	29,8	10,9	19,6
Uruguay	2017	2,5	39,4	12,8	15,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial y de CEPAL.

^a El último dato disponible corresponde a 2017.

^b Las cifras corresponden al gobierno general.

Por otra parte, otro indicador que sirve para evaluar la importancia de los incentivos tributarios a la inversión es el ratio de estas renuncias respecto del total de gastos tributarios. Se observa una mayor importancia relativa de estos incentivos en Bolivia y Chile, donde este indicador es cercano o superior al 70%; le siguen Argentina, El Salvador y Perú, donde cerca del 45% o más de los gastos tributarios corresponden a incentivos tributarios que buscan promover la inversión. En el otro extremo, en algunos de los países analizados (Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana), la proporción de los incentivos tributarios a la inversión respecto del total de renuncias fiscales se ubica por debajo de un tercio.

En cuanto a la importancia de los incentivos tributarios en relación con la carga tributaria, para una parte de los países estas renuncias fiscales representan menos del 7% de la recaudación efectiva (Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, México, Paraguay y Perú). En los demás casos, se observa una participación entre el 10% y el 14% (Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Uruguay).

En comparación con el gasto público social en salud, educación y protección social del gobierno central, lo que se deja de recaudar por el uso de incentivos a las empresas equivale a casi el 20% de ese gasto público social en El Salvador y República Dominicana. Es decir, el valor de los incentivos que reciben las empresas en esos países representa casi un 20% del presupuesto total en salud, educación y protección social. Esta proporción es más elevada que en los demás países de la región debido a que ambos países tienen un mayor costo fiscal de los incentivos y una menor inversión social en estas tres áreas que el promedio regional. Algo similar ocurre en Ecuador, donde esa proporción llega al 16%, incluso el costo fiscal de los incentivos a las empresas en este país es similar a lo que se invierte en programas de protección social.

En el otro extremo, con los ratios más bajos (alrededor del 8%), se encuentran Argentina, Bolivia y Brasil, países que sacrifican menos recaudación por el uso de incentivos y que financian un mayor gasto social. Otro grupo de países (Chile, Costa Rica y Uruguay) también se caracterizan por una mayor inversión en programas y servicios sociales, pero al mismo tiempo tienen un mayor gasto tributario en incentivos para las empresas (el ratio en este grupo se ubica alrededor de 15,5%). Por último, hay un grupo de países donde tanto el gasto social como el gasto tributario en incentivos son inferiores al promedio regional (Guatemala, México, Paraguay y Perú). Por ejemplo, en Guatemala, si bien el costo fiscal de los incentivos (0,7% del PIB) es de los más bajos de la región, equivale a poco más de la mitad del presupuesto en programas de protección social, a un cuarto del presupuesto en educación o a dos tercios de lo que se gasta anualmente en salud.

En síntesis, cuando se analiza la cantidad de recursos tributarios que los países dejan de percibir debido a los tratamientos preferenciales que ofrecen a las empresas, ya sea en relación con el tamaño de su economía, la recaudación total o con el gasto público social en salud, educación y protección social, las magnitudes no son despreciables. Esto pone de manifiesto la importancia de que los países evalúen la efectividad de las políticas de incentivos, de forma tal que si no son efectivas para fomentar la inversión, el empleo y el desarrollo sostenible, los incentivos deberían ser removidos y esos recursos podrían destinarse, por ejemplo, a financiar las políticas sociales o invertir en infraestructura pública.

No obstante, tal como se mencionó en la sección I, no todos los incentivos tributarios son igualmente eficientes para atraer la inversión, es por ello que en el siguiente cuadro se muestra el detalle del costo fiscal por tipo de incentivo.

En casi todos los países el mayor costo fiscal de los incentivos fiscales a la inversión está concentrado en exenciones o devoluciones de impuestos que justamente son las menos recomendables para fomentar la inversión porque no están relacionadas con la cantidad de capital invertido. Únicamente en Chile este tipo de gasto tributario tiene una menor participación relativa.

Cuadro 10
América Latina: incentivos tributarios a la inversión según tipo, alrededor de 2016-2019
(En porcentajes del PIB)

País	Exclusiones o exenciones	Devoluciones	Alicuotas reducidas	Deducciones	Créditos	Diferimientos	Total
Argentina	0,49	0,02	0,26	0,02	0,38	...	1,16
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,11	0,76	...	...	0,05	0,00	0,91
Brasil	0,81	...	0,27	0,06	0,16	...	1,30
Chile	0,14	0,03	0,001	0,05	0,25	1,95	2,43
Costa Rica	1,58	...	0,27	0,02	...	...	1,88
Ecuador	0,55	0,02	0,29	0,14	0,40	0,02	1,42
El Salvador	1,81	...	0,01	...	...	...	1,82
Guatemala	0,70	...	...	...	...	...	0,70
México	0,41	...	0,01	0,13	0,21	0,10	0,86
Paraguay	0,52	...	0,04	...	...	...	0,56
Perú	0,66	0,13	0,07	...	0,01	0,08	0,94
República Dominicana	1,44	...	...	0,02	0,06	...	1,52
Uruguay	1,93	...	0,31	0,03	0,24	...	2,52

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

En el caso chileno sobresalen los diferimientos en el pago de impuestos que generalmente son de las medidas tributarias más efectivas para atraer inversión. Por ejemplo, la amortización instantánea de intangibles y otros (como los gastos de organización y puesta en marcha, en investigación y desarrollo, aquellos incurridos en la promoción y colocación de productos, etc.); el tratamiento tributario de las cuotas de leasing financiero; y el esquema de depreciación acelerada que permite depreciar los activos fijos considerando una vida útil igual a un tercio de la normal. Sin embargo, gran parte de las renuncias fiscales incluidas como diferimientos en la cuantificación chilena corresponden a las rentas empresariales retenidas que no pagan impuesto (0,89% del PIB en 2016), ya que antes de la vigencia plena de la reforma este gasto tributario se originaba en la brecha entre la tasa marginal máxima que enfrentaban los accionistas (40%) y la tasa que gravaba las utilidades de las empresas (20%)¹⁴. De acuerdo con Arenas (2016), uno de los principales hitos de la reforma chilena fue la eliminación del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT) a partir del 1 de enero de 2017, que se utilizó en la mayoría de los casos para postergar de manera indefinida el pago de impuestos, convirtiéndose en una herramienta de elusión en la legislación previa a la reforma. La reforma, además de incluir otras medidas para ampliar la base tributaria, estableció un aumento gradual de la tasa del impuesto sobre la renta de las empresas (del 20% en 2014 hasta el 25% en el sistema integrado en 2017 y hasta el 27% en 2018 para el sistema semi-integrado), como así también una reducción de la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de las personas físicas (del 40% al 35% a partir de enero de 2017). De esta forma, según estimaciones oficiales, el gasto tributario vinculado a la retención de utilidades de las empresas ha ido cayendo de manera significativa, desde 1,59% del PIB en 2014 a 0,23% del PIB en 2019.

Respecto del costo fiscal de las exenciones tributarias orientadas a la inversión, cuantificado en términos del PIB, se destacan por su magnitud Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Uruguay. En el caso de Uruguay, los mayores costos de incentivos tributarios corresponden a las exenciones tanto del IRAE como del impuesto al patrimonio (IP) para los usuarios de las zonas francas (0,43% del PIB) y las exenciones del IP para ciertos activos (como los títulos de deuda pública, los valores

¹⁴ Véase Agostini y Jorratt (2013).

emitidos por el BCU, las acciones de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), otras inversiones temporarias y la tenencia de bienes muebles afectados al ciclo productivo industrial, entre otros). Además se destacan las exoneraciones del IVA para la importación de maquinarias y equipos en proyectos declarados de interés nacional y para la industria forestal, como así también las exoneraciones de este impuesto por las enajenaciones de máquinas agrícolas y de bienes empleados en la producción agropecuaria. En la República Dominicana sobresale el gasto tributario en exenciones de varios impuestos asociado a las zonas francas (0,57% del PIB) y las exenciones en el ISC Hidrocarburos para las empresas de generación de energía eléctrica (0,41% del PIB). La renuncia tributaria asociada a los regímenes de zonas francas o zonas libres también es relevante en Costa Rica (0,93% del PIB), y en menor magnitud en El Salvador (0,49% del PIB).

En algunos países parte de la renuncia fiscal de las exoneraciones se asocia a incentivos de localización de las inversiones en ciertas zonas. Por ejemplo en Argentina, los principales incentivos en forma de exenciones se originan en los regímenes de promoción económica, siendo el de mayor costo fiscal el de Promoción económica de Tierra del Fuego (0,32% del PIB si se incluyen exenciones y tasas reducidas). En el caso de Brasil, las renunciaciones fiscales relacionadas con los incentivos para las zonas norte y noreste del país (SUDAM y SUDENE) se estiman en 0,18% del PIB, mientras que las correspondientes para la zona franca de Manaus llegan a 0,29% del PIB (que incluyen básicamente exenciones y reducciones de impuestos). En Perú, los incentivos tributarios orientados hacia los contribuyentes de la Amazonía alcanzan 0,48% del PIB (incluyendo tanto exenciones como créditos, tasas reducidas y devoluciones, donde más del 90% corresponde a las primeras).

Si bien en Guatemala y Paraguay las exenciones de impuestos que buscan favorecer la inversión son menores en términos del PIB, constituyen el principal tipo de incentivo tributario en estos países, tal como se mostró en el cuadro 10 (y como se detalla en el anexo 2). En el caso de Guatemala, el costo fiscal correspondiente a los regímenes de maquila y zonas francas llega a 0,16% del PIB según las estimaciones para el año 2017, mientras que en Paraguay apenas alcanza el 0,04% del PIB, siendo más significativo el gasto tributario por rentas exentas en el IRACIS de ciertos sectores (0,09% del PIB en 2016, último año disponible con información detallada).

En cuanto al costo fiscal de las devoluciones, sobresale Bolivia. La razón de esto es que la metodología difiere de los demás países dado que incluye las devoluciones de impuestos (aranceles e IVA) al sector exportador como gasto tributario, argumentando que esta disposición beneficia especialmente a la exportación de minerales en desmedro de productos con mayor valor agregado¹⁵.

Los costos fiscales de los incentivos tributarios que tienen la forma de alícuotas reducidas son más importantes en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Uruguay (alrededor de 0,3% del PIB). Es importante recordar que este tipo de incentivo, al igual que las exenciones, no se encuentra vinculado a la magnitud de la inversión y por lo tanto comparte varias de sus limitaciones. En el caso de Argentina, se destaca el gasto tributario originado por la tasa reducida del IVA (de 10,5%) aplicada a la construcción de viviendas y la alícuota reducida de los impuestos internos sobre los productos electrónicos fabricados en Tierra del Fuego¹⁶. En Brasil, en esta categoría se destaca la reducción del 75% del impuesto sobre la renta durante 10 años para las empresas con proyectos prioritarios en el norte y noreste del país y las alícuotas diferenciadas y tasa cero de ciertos impuestos indirectos en la zona franca de Manaus. En Costa Rica, la cuantificación de este gasto tributario considera que los rendimientos financieros de ciertas operaciones están gravados con una tasa impositiva del 8% (en vez de la tasa general del 15%), como los títulos valores inscritos en una bolsa de comercio, los emitidos por una entidad financiera

¹⁵ Véase MEFP (2017).

¹⁶ El Decreto 979 de noviembre de 2017 lleva a 0% la alícuota de impuestos internos para los productos electrónicos fabricados en Tierra del Fuego.

regulada por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), el Estado o los bancos del Sistema Bancario Nacional. De manera similar, en Uruguay parte de este costo fiscal es explicado por ciertas rentas de capital que son gravadas a una alícuota inferior a la tasa general del 12% que grava a las rentas de esa categoría. En Ecuador, esta renuncia tributaria corresponde a la tasa cero del IVA para maquinaria e insumos agropecuarios y a la tasa reducida en el impuesto sobre la renta para la reinversión de utilidades de las empresas.

Otro instrumento tributario utilizado por algunos países de la región para promover las inversiones son las deducciones que como se evaluó con anterioridad, son en teoría más eficientes que las exenciones y devoluciones para promover la inversión. Como se aprecia en el cuadro 10, éstas son bastante pequeñas en términos de renuncia de recaudación; con valores cercanos al 0,14 o 0,13% del PIB en Ecuador y México, magnitudes claramente más bajas que las correspondientes a las exenciones. En Ecuador existe una doble deducción por inversiones en activos fijos destinados a la producción limpia o generación de energía renovable; también deducciones dobles (para medianas empresas durante 5 años) por gastos en capacitación y asistencia técnica dirigida a investigación, desarrollo e innovación tecnológica y por gastos de viaje para la promoción y el acceso a mercados internacionales. En México se ofrecen deducciones relacionadas con la inversión, como por ejemplo, la deducción por inversión en automóviles de las empresas y la deducción adicional de inversiones en activos fijos para el sector primario de ciertos estados mexicanos (aunque esta última estuvo vigente hasta 2018 inclusive). En Uruguay se permite deducir, de la renta generada en el ejercicio, hasta el 40% de la inversión en maquinaria y equipos y hasta el 20% de la inversión en inmuebles para las micro y pequeñas empresas de algunos sectores (como hotelería, industria y la actividad agropecuaria). El costo fiscal de este incentivo se redujo entre 2014 y 2017, pasando de 0,10% del PIB a 0,02% del PIB según las últimas mediciones oficiales.

Los créditos tributarios, es decir, aquellos montos que pueden rebajarse directamente de los impuestos a pagar, comparten las mismas ventajas y desventajas que las deducciones en cuanto a su capacidad para fomentar la inversión (tal como se mostró anteriormente en el cuadro 3 de la sección I). Los mayores valores de costo fiscal de este tipo de instrumento se aprecian en Argentina y Ecuador (con alrededor de 0,4% del PIB), seguidos por Chile, México y Uruguay (entre 0,21 y 0,25% del PIB). En Argentina, parte de esa renuncia fiscal es explicada por el gasto tributario correspondiente a la reducción de las contribuciones patronales por zona geográfica (0,22% del PIB estimado para el 2019), incentivo que permite computar determinados porcentajes de las contribuciones patronales como crédito fiscal del IVA en ciertas provincias o jurisdicciones del país. La reforma tributaria de 2017 elimina este beneficio en forma gradual hasta el año 2022. Asimismo, en este país, a través de diversos regímenes de promoción económica, se permite el pago de impuestos nacionales mediante certificados de crédito fiscal, como en el régimen de incentivo a la inversión y producción nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones o el régimen de desarrollo y fortalecimiento del autopartismo, entre otros. En el caso de Ecuador, la mayor parte del costo fiscal a través de créditos tributarios (0,37% del PIB) corresponde al crédito por el pago del impuesto a la salida de divisas (ISD), ya que la normativa permite utilizar para el pago del impuesto sobre la renta, los pagos realizados por concepto de ISD en la importación de materias primas, bienes de capital e insumos para ser incorporados al proceso productivo de ciertos bienes o servicios.

Si bien en Chile existen diversos créditos tributarios que buscan incentivar la inversión, como por ejemplo, el crédito en el impuesto sobre la renta por compras de activos fijos; por inversión en investigación y desarrollo; por sistemas solares térmicos o por inversiones en los extremos norte y sur del país, el más significativo, en términos de renuncia de recaudación, es el crédito especial para la construcción de viviendas (0,20% del PIB). Este beneficio, equivalente al 65% del IVA asociado a la venta de viviendas construidas, fue reducido gradualmente en la reforma tributaria chilena y limitado

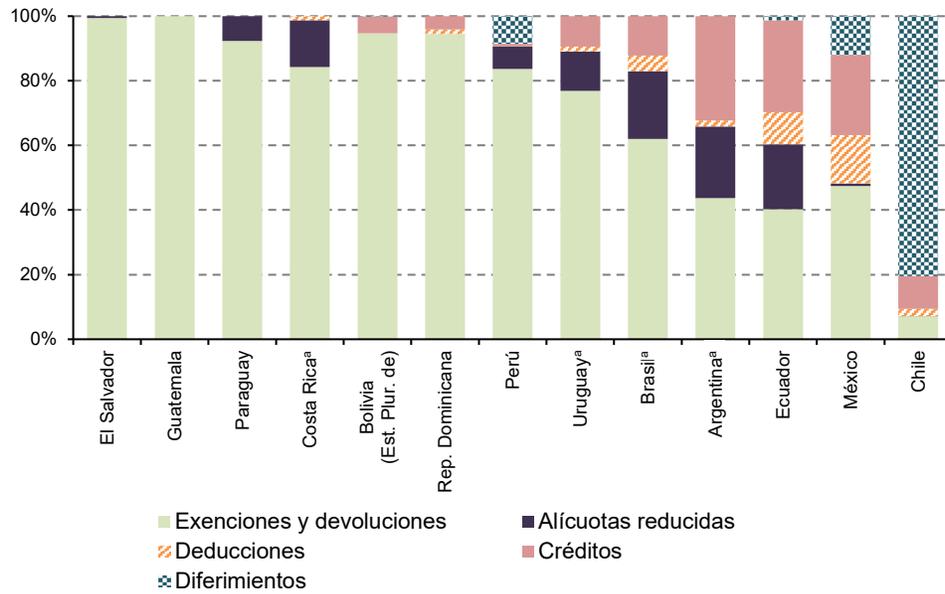
para inmuebles habitacionales de hasta un determinado valor. En el caso de México, gran parte de los estímulos fiscales han sido diseñados como créditos fiscales, siendo uno de los de mayor costo fiscal el crédito del IEPS del diésel (contra el impuesto sobre la renta), ya sea para autotransportistas, contribuyentes que utilicen diesel o biodiesel en maquinaria (excepto para vehículos) y/o para vehículos marinos. También existen otros créditos tributarios, pero su costo en términos de recaudación perdida es menos significativo, como el crédito de 30% por inversión en proyectos de investigación y desarrollo tecnológico; o por el 30% del monto de las inversiones realizadas en equipos de alimentación para vehículos eléctricos y los créditos por inversión en cinematografía, producción teatral e infraestructura deportiva (de hasta 10% del ISR del año anterior). En Uruguay, la mayor parte de este costo fiscal se explica por el crédito del IRAE correspondiente a determinados montos relacionados con inversiones promovidas, ya que la última reglamentación de la Ley de Inversiones permite que este beneficio llegue hasta el 60% del impuesto del ejercicio (en el caso de empresas nuevas el límite es del 80%).

En el caso del gasto tributario originado en diferimientos de impuestos que buscan incentivar la inversión, resulta relevante recalcar que la metodología seguida por varios países (como Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Uruguay) no mide el costo fiscal de los mismos, debido a que se sigue un enfoque de largo plazo. Por lo tanto, a pesar que en el cuadro 10 estos países no presentan valores de gasto tributario en diferimientos, sí pueden contar con incentivos tributarios a la inversión que postergan el pago de los impuestos; que como se resaltó en la sección I se ubican entre los más eficientes para este propósito. Por ejemplo, del relevamiento realizado en la subsección anterior, se constató que Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay cuentan con regímenes especiales de depreciación acelerada, no obstante su costo fiscal no es cuantificado oficialmente como gasto tributario. Respecto de los países que miden la renuncia de recursos fiscales provenientes de este tipo de instrumento sobresalen, además de Chile mencionado previamente, México y Perú. Algunas de estas disposiciones que aplazan el pago del impuesto sobre la renta en México, son la deducción del 100% de las inversiones en maquinaria y equipo utilizado para la generación de energía renovable o sistemas de cogeneración de electricidad eficiente; el diferimiento en el pago del impuesto sobre la renta por la ganancia de la aportación de bienes inmuebles en fideicomisos de construcción o adquisición de inmuebles, y la deducción inmediata de la inversión en bienes nuevos de activo fijo para micro y pequeñas empresas (aunque ésta terminó su vigencia en diciembre de 2018). En Perú, el costo fiscal de los incentivos que disponen el diferimiento en el pago de impuestos es explicado mayormente por la depreciación acelerada para edificios y construcciones y por el régimen especial de recuperación anticipada del IGV. Este régimen establece la devolución del IGV generado en las importaciones y adquisiciones locales de bienes de capital nuevos, efectuadas por contribuyentes que realizan actividades productivas y que cumplan con determinados requisitos.

Más allá de las dificultades y diferencias metodológicas, el siguiente gráfico se presenta con fines ilustrativos y para dar una idea aproximada de la importancia relativa del costo fiscal de los distintos tipos de incentivos tributarios a la inversión en los países latinoamericanos.

Tal como se aprecia en el gráfico 3, en casi todos los países el mayor costo en términos de pérdida de recaudación por el otorgamiento de incentivos a las empresas se debe a tratamientos preferenciales que no están vinculados con los montos invertidos, y que por lo tanto son menos efectivos, como las exenciones, las devoluciones de impuestos y las alícuotas reducidas. Solo en unos pocos países, el uso de otros instrumentos como las deducciones, créditos tributarios y diferimientos impositivos que generalmente están más focalizados o relacionados con la inversión y que serían más efectivos, son más frecuentes y presentan una mayor participación en el costo fiscal del total de incentivos, siendo Chile y México los países con mayores avances en este sentido.

Gráfico 3
América Latina: incentivos tributarios a la inversión según tipo, alrededor de 2016-2019
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Si bien estos países cuentan con regímenes especiales de depreciación acelerada, la metodología oficial sigue un enfoque de largo plazo y no mide el gasto tributario originado en diferimientos.

IV. Revisión de la literatura sobre el impacto de los incentivos fiscales

A continuación se revisa la literatura económica sobre los estudios econométricos que buscan medir el impacto de los incentivos fiscales sobre la inversión y otras variables socio-económicas en países de América Latina y el Caribe, como así también se realiza una recopilación de los escasos análisis costo beneficio llevados a cabo en estos países.

A. Estudios econométricos

Tal como remarcan Jiménez y Podestá (2009), la efectividad de los incentivos tributarios para lograr los objetivos señalados en la sección I no es algo que carezca de controversia. En términos generales, la literatura que revisa los efectos de los incentivos fiscales sobre la IED demuestra que éstos sólo han influido de manera secundaria en el nivel y localización de las inversiones. Son varios los autores que han señalado que las políticas de incentivos tributarios han sido efectivas únicamente cuando se han establecido en países con cierta estabilidad política y económica, con seguridad jurídica, que cuentan con mano de obra calificada, con un buen nivel de infraestructura y con cierta apertura comercial. Así la evidencia disponible para los países en desarrollo muestra que estos incentivos han tenido una influencia limitada en las decisiones de inversión de las empresas, siendo solamente más relevantes en aquellos casos en que las empresas se encuentren en el margen.

En particular, Agostini y Jorratt (2013) destacan que la evidencia empírica sobre los efectos de los impuestos a las utilidades de las empresas sobre la inversión extranjera es bastante mezclada, ya que hay estudios que muestran efectos positivos (Helms 1985; Swenson 1994), otros negativos (Papke 1991; Hines 1996; Swenson 2001; Agostini 2007) y otros cero (Moore et al. 1987; Coughlin et al. 1991; Woodward 1992; Billington 1999; Desai et al. 2004). Señalan que incluso dentro de un mismo trabajo la evidencia es mezclada, con signos distintos para distintas industrias o países (Luger y Shetty 1985; Pain y Young 1996; Buttner y Ruf 2004).

De Mooij y Ederveen (2003) y Feld y Heckmeyer (2009) hacen un metaanálisis a partir de los estudios econométricos existentes sobre los incentivos tributarios. En el primer caso se consideran 25 estudios en países desarrollados y se concluye que un aumento de 1 punto porcentual en la tasa del impuesto reduce la IED en 3,3 por ciento. En el segundo metaestudio se incluyen 21 estudios adicionales y también se concluye que los impuestos son importantes para las decisiones de ubicación y la IED, aunque se obtiene una semi-elasticidad para los impuestos empresariales sobre la IED de aproximadamente la mitad del valor anterior (entre 1,39 y 1,68).

Sin embargo, los resultados anteriores corresponden mayormente a países desarrollados por lo que no son extensibles a los países latinoamericanos. Uno de los pocos estudios econométricos que incluye países de la región es el de Klemm y Van Parys (2009) que toma una muestra de más de 40 países de América Latina, el Caribe y África durante el período 1985-2004 y evalúa el uso de los incentivos tributarios como herramienta de competencia fiscal como así también la efectividad tanto de las tasas impositivas corporativas como de los incentivos fiscales para atraer inversión. Esta investigación encuentra evidencia de una competencia tributaria entre países y de que tasas más bajas del impuesto a la renta empresarial y las vacaciones fiscales más largas son efectivas para atraer IED; en cambio las deducciones y los créditos tributarios a la inversión no parecen afectar a la IED. Las tasas impositivas tienen un impacto negativo y significativo en la IED; sus resultados indican que un aumento de 10 puntos porcentuales en la tasa del ISR de las empresas reduce la IED en 0,45 puntos porcentuales del PIB. Además encuentran que extender las vacaciones fiscales (exoneraciones temporales de impuestos) por 10 años aumenta la IED en 1% del PIB. Sin embargo, las tasas impositivas y las vacaciones fiscales no son efectivas para estimular la formación bruta de capital fijo privado, la inversión total y el crecimiento económico. Según los autores esto sugiere que existe un efecto desplazamiento (*crowding out*), es decir, que una mayor inversión extranjera directa desplace a la inversión doméstica; o que solo se afecta la parte de la IED correspondiente a transferencia de propiedad (fusiones y adquisiciones) en vez de una mejora en la inversión agregada.

Según James (2013) las cifras anteriores son pequeñas en comparación con las de los países de la OCDE y destaca que el clima de inversión es especialmente crucial para determinar la efectividad de los incentivos para atraer inversión extranjera directa (IED). De acuerdo con sus hallazgos el efecto de la reducción de las tasas impositivas efectivas para impulsar la IED es ocho veces más fuerte en los países con buen clima de inversión, lo que ayuda a explicar por qué los incentivos han alentado la inversión en algunos países pero han fallado en otros.

En este mismo sentido, un estudio realizado por el Banco Mundial (2018) a partir de una encuesta a 750 inversionistas multinacionales y ejecutivos de empresas, muestra que la estabilidad política y la seguridad, junto con la presencia de un entorno legal y normativo estable en el país, son las principales características que los ejecutivos de las empresas multinacionales tienen en cuenta. Concluye que estas consideraciones tienen mucho más peso que cuestiones como las tasas impositivas o los costos laborales bajos. Los incentivos a la inversión pueden ayudar a atraer la IED, pero en general solo dan resultado cuando los inversionistas dudan entre elegir sitios similares que pueden utilizar como nueva base para sus exportaciones. Cuando las inversiones están motivadas por el deseo de acceder a un mercado interno o de extraer recursos naturales, los incentivos suelen ser ineficaces. Según el informe, es mucho más importante el nivel de protección legal contra los riesgos políticos y normativos, como la expropiación de bienes, las restricciones a la transferencia de monedas y la falta de transparencia en las operaciones con los organismos públicos.

En el caso particular de América Latina, Agostini y Jalile (2009) analizan los determinantes de las decisiones de ubicación de la IED en once países de la región. Las estimaciones se basan en un modelo econométrico lineal de datos de panel con efectos no observados. El modelo considera datos de stocks de IED realizada en once países latinoamericanos durante el período 1990–2002, cuya inversión proviene de treinta países (la mayoría son países que integran la OCDE y algunos países de

América Latina). Con el fin de determinar los efectos del impuesto a las utilidades de las empresas sobre las decisiones de inversión, los autores usan la tasa de impuesto a las utilidades marginal máxima de cada país. Los resultados muestran que la inversión extranjera sí responde a cambios en las tasas de impuesto a las utilidades de las empresas y dichos efectos no son despreciables. Un aumento de un punto porcentual en la tasa de impuesto a las utilidades se asocia a una disminución de entre 0,75 y 0,96% en la proporción de IED que un país recibe, *ceteris paribus*. Adicionalmente, destacan que hay otros determinantes que tienen efectos positivos en la atracción de inversión extranjera en América Latina y que son también importantes en magnitud como una mayor infraestructura, menores salarios, menor riesgo institucional, acuerdos de libres comercio con países desarrollados y un mayor tamaño del mercado, siendo especialmente relevante el efecto que tiene la infraestructura.

En un estudio del ICEFI (2008) se realiza un análisis econométrico de los determinantes de la inversión extranjera directa en Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), Panamá y República Dominicana, utilizando datos de panel para el período 1980-2005. En el modelo se incluye un conjunto de determinantes fiscales de la IED (tasas impositivas e incentivos tributarios como vacaciones fiscales para zonas francas y el sector turismo) y un conjunto de factores no fiscales (tamaño de mercado, apertura comercial, estabilidad macroeconómica y política, infraestructura, etc.). Los resultados muestran que los incentivos fiscales no son los principales determinantes de la inversión extranjera en la región, sino que el crecimiento económico, la existencia de infraestructura y la apertura económica constituyen los determinantes más importantes.

De acuerdo con Artana (2015), los estudios empíricos existentes para zonas francas o empresas radicadas en zonas rezagadas en países desarrollados sugieren que los incentivos aumentan algo la inversión o el empleo, pero no son concluyentes respecto a si mejoran el crecimiento y el bienestar. Este autor realiza un estudio econométrico para Costa Rica, El Salvador y República Dominicana a partir de información de las declaraciones juradas del impuesto a la renta de las empresas. Entre sus conclusiones destaca que el riesgo de las "vacaciones tributarias" para favorecer proyectos de alta rentabilidad que se hubieran concretado sin los incentivos sería elevado. El análisis demuestra que las empresas con incentivos tributarios en República Dominicana y El Salvador tendrían utilidades iguales o superiores a las de las empresas que no gozan de incentivos. En el caso de El Salvador, el análisis econométrico sugiere que las empresas incluidas en el régimen de zonas francas no tuvieron mejor desempeño (medido por la evolución de las ventas) que otras empresas, pero en el caso de República Dominicana, sí crecieron más en ventas y en intensidad laboral. El análisis del caso costarricense revela que el nivel de la exoneración no parece tener un impacto en la inversión ni en el empleo.

Por otra parte, Van Parys y James (2010) estudian la efectividad de los incentivos fiscales para atraer IED en el sector turismo en los países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO) durante el período 1997-2007. Los autores utilizan una metodología de diferencia en diferencias para comparar la IED en el sector turístico de Antigua y Barbuda antes y después de 2003, ya que en ese año el país extendió de 5 a 25 años las exenciones en el impuesto a la renta de las empresas turísticas. Los demás países de la UMCO sirven como grupo de control ya que son bastante homogéneos (comparten la misma moneda, coordinan políticas macroeconómicas, tienen características geográficas similares y compiten por los mismos turistas) y mantuvieron sus regímenes de incentivos sin cambios; además controlan por otros factores que pueden afectar la IED en turismo. El estudio encuentra que la inversión en turismo en Antigua y Barbuda aumentó significativamente más que la inversión en los otros seis países de la UMCO a partir de 2003, debido a la reforma de los incentivos fiscales al turismo.

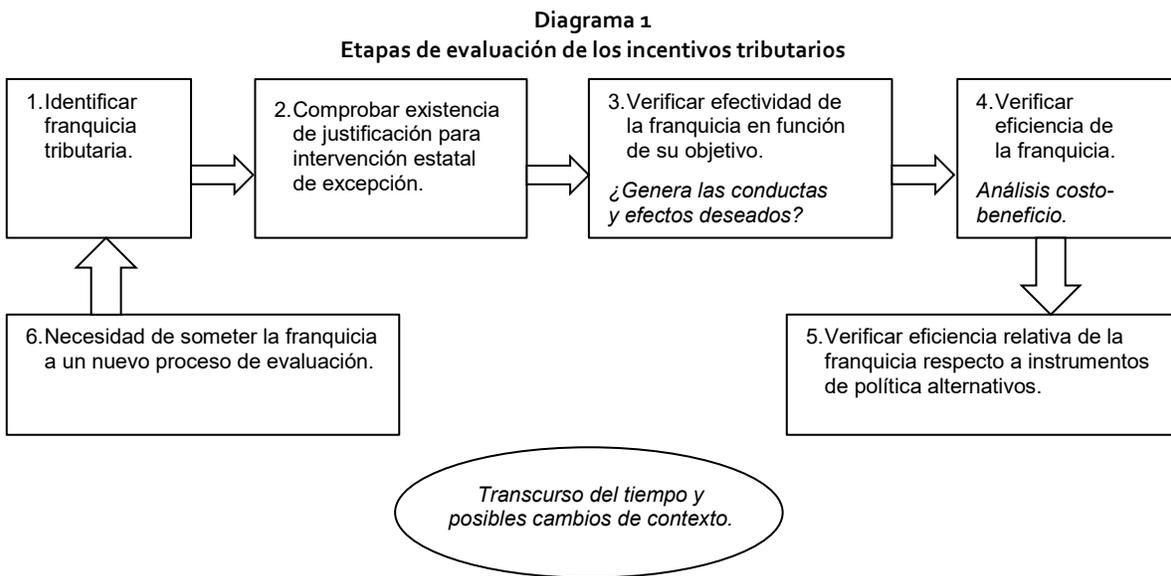
Agostini y Jorratt (2013) evalúan la efectividad de la exención de arancel a las importaciones de bienes de capital en Chile, utilizando una base de datos de los registros de importación del Servicio Nacional de Aduanas. La identificación del efecto de este incentivo se realiza a través de un estimador de diferencias en diferencias que se interpreta como el efecto promedio de la exención arancelaria sobre la cantidad de bienes de capital importados exentos de arancel. Los resultados muestran un impacto

promedio de alrededor de 21% de la exención arancelaria para bienes de capital respecto al resto de los bienes. Si bien este impacto no es menor en magnitud, los autores lo toman con cautela porque existen bienes que son clasificados en glosas arancelarias distintas a las que corresponden con el fin de acceder a la exención, lo que sería evasión y no un aumento real de bienes de capital. Además efectúan un análisis costo-beneficio que se explica más adelante.

En resumen, la evidencia econométrica disponible muestra que los incentivos tributarios constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar la inversión, el empleo y el crecimiento económico, dado que existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes, como la calidad de las instituciones, la infraestructura, el tamaño del mercado y la estabilidad económica, política y social, entre otros¹⁷.

B. Análisis costo-beneficio en países de América Latina

Los estudios que incluyen un análisis de costo-beneficio son muy escasos en los países de América Latina y el Caribe. En un trabajo de Tokman y otros (2006) se entregan lineamientos para un marco sistemático de evaluación de las excepciones tributarias y algunas investigaciones han realizado un esfuerzo por aplicar evaluaciones costo-beneficio a casos específicos de países latinoamericanos (como Jorratt (2010), Banco Mundial (2012), Agostini y Jorratt (2013), Banco Mundial (2017) y CIAT/UN-DESA (2018)). De acuerdo con estos lineamientos, en primer lugar se debe verificar si existe una razón de eficiencia económica, justicia distributiva u otra que fundamente una intervención estatal de excepción. Luego se debe comprobar si la franquicia tributaria es eficaz y eficiente en el cumplimiento del objetivo y que no existen instrumentos alternativos para alcanzarlo de mejor forma. Además, la pertinencia de los incentivos tributarios debe ser evaluada caso a caso y revisada periódicamente ante posibles cambios de contexto. Así proponen la siguiente dinámica de evaluación que se resume en el diagrama 1.



Fuente: Tokman, Rodríguez y Marshall (2006).

¹⁷ En el anexo 3 se propone un modelo econométrico para evaluar el impacto de los incentivos tributarios sobre diferentes variables como el crecimiento del PIB, la inversión extranjera directa, el empleo, etc.

En particular, en el análisis de costo-beneficio se debe evaluar si los beneficios atribuibles al incentivo tributario superan a sus costos. En el caso de los beneficios solo hay que considerar aquellos que realmente son atribuibles al incentivo tributario en cuestión. Por ejemplo, un aumento de la recaudación como consecuencia de nuevas inversiones que respondieron al incentivo como así también los beneficios sociales de esa mayor inversión (nuevos puestos de trabajos, externalidades positivas, mayor crecimiento económico, etc.). Entre los costos se incluye, por ejemplo, la pérdida de recaudación por inversiones que se habrían realizado incluso sin los incentivos, los mayores costos de cumplimiento y de administración tributaria, el posible abuso del incentivo que genera un aumento de la evasión, las distorsiones económicas, los efectos distributivos y en las variables macroeconómicas. En general, los estudios existentes en la región se centran en la estimación de la pérdida de recaudación (o gasto tributario) y muy pocos realizan una evaluación integral de los costos y beneficios de los incentivos fiscales.

En Jorratt (2010) se aplica este marco conceptual para evaluar tres incentivos tributarios en Ecuador: la deducción por incremento neto de empleos¹⁸, la tasa reducida por reinversión de utilidades y el diferimiento por depreciación acelerada. A partir de información de las declaraciones juradas de impuestos, analiza el uso de los incentivos según tamaño y sector económico de las empresas y compara el comportamiento de las firmas que aprovechan el incentivo con el de las empresas con pérdidas fiscales que no han podido utilizar el incentivo. En el caso de la deducción por incremento neto de empleos utiliza el gasto en remuneraciones como proxy de las contrataciones de trabajadores y concluye que el incentivo está desalineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (PND) debido a que no está focalizado en las pequeñas y medianas empresas ni en los sectores estratégicos. Además no es claramente costo-efectivo, dado que su beneficio es prácticamente igual al costo fiscal, por lo que propone reemplazar el incentivo por una adecuada capacitación de la fuerza laboral. En cuanto a la evaluación de la tasa reducida sobre las utilidades reinvertidas concluye que también está desalineada con el PND, pues el 90% del costo fiscal va en beneficio de las grandes empresas. Su efectividad es baja dado que sólo usan el incentivo alrededor de un 1,4% de las empresas y no es costo-efectivo (los cálculos muestran un beneficio neto negativo). Asimismo destaca el inconveniente de beneficiar solo a las inversiones financiadas con utilidades retenidas y de estimular la postergación de las inversiones para esperar utilidades y aprovechar el beneficio. Respecto del diferimiento por depreciación acelerada también muestra que no está en concordancia con los objetivos del PND y que su efectividad se encuentra limitada por el tratamiento de las pérdidas de períodos anteriores. Por lo anterior, propone derogar la tasa reducida para reinversión de utilidades y modificar el sistema de depreciación acelerada, diseñando un régimen de aceleración de la depreciación que admita tasas más aceleradas que las actuales, que efectivamente permita el diferimiento del impuesto y que esté focalizado en las empresas de menor tamaño y en los sectores estratégicos.

En un estudio del Banco Mundial (2012) se realiza una evaluación integral de tres gastos tributarios en Colombia: las exenciones y exclusiones en el IVA, el Régimen de Zonas Francas (RZF) y el Régimen Tributario Especial de sociedades sin ánimo de lucro (RTE). De estos, solo el RZF corresponde a un incentivo al empleo y la inversión de las empresas, ya que el objetivo de las exenciones del IVA es reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, en tanto que con el RTE se busca aumentar la producción de bienes socialmente deseables.

De acuerdo con este estudio, existen suficientes elementos técnicos para cuestionar la efectividad del régimen colombiano de zonas francas: la experiencia internacional sugiere que dichos incentivos son poco efectivos; la decisión de inversión depende de muchos otros factores; el factor vinculante de Colombia suele ser la infraestructura física y no el régimen tributario y el nivel de inversión en Colombia

¹⁸ La Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI), en el numeral 9 del artículo 10 establece que las deducciones que correspondan a remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporte al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por incremento neto de empleos, debido a la contratación de trabajadores directos, se deducirán con el 100% adicional, por el primer ejercicio económico en que se produzcan y siempre que se hayan mantenido como tales seis meses consecutivos o más, dentro del respectivo ejercicio.

tampoco parece ser particularmente bajo. Aunque las zonas francas generan inversión y empleo a niveles moderados, el estudio advierte que esto no se debe necesariamente a la política tributaria, pues es probable que una parte importante de la inversión se hubiese realizado aún sin incentivos tributarios, dada la alta rentabilidad de muchas de estas inversiones. Entre los costos se destaca la pérdida recaudatoria que se estima en 0,1% del PIB (podría llegar a 0,33% del PIB en el 2020), el costo de cumplimiento (porque los usuarios deben contratar anualmente una auditoría externa) y el costo administrativo que equivale a 0,8% del presupuesto de la DIAN. Además, el régimen genera inequidad horizontal, ya que las empresas amparadas bajo el régimen de zonas francas están sujetas a una tributación considerablemente menor que las empresas del régimen general. También hay riesgos de elusión tributaria, especialmente por la posible manipulación de los precios de transferencia. Por lo anterior, el documento recomienda considerar otros instrumentos más atractivos para incentivar la inversión: transformar el IVA tipo producto en uno tipo consumo, establecer un régimen de depreciación acelerada y la implementación de planes de desarrollo regional financiados con recursos presupuestales.

Por otra parte, el estudio de Agostini y Jorratt (2013) aplica el marco metodológico de Tokman y otros (2006) a dos incentivos a la inversión vigentes en Chile: la exención de aranceles sobre las importaciones de bienes de capital y el crédito contra el impuesto sobre la renta por compras de activos fijos. La posible justificación de la intervención del Estado tiene relación con la existencia de alguna externalidad positiva en el crecimiento económico del país producto del aumento en la inversión en bienes de capital. Con el fin de evaluar la efectividad de la exención de los aranceles se estima un modelo econométrico a partir de información de los registros de importación, tal como se explicó en la subsección anterior, y se muestra que la reducción arancelaria a tasa cero aumenta las importaciones de bienes de capital en una magnitud importante. A continuación, el beneficio que genera el incentivo tributario se debería comparar con sus costos: pérdida de recaudación, mayores espacios de evasión tributaria, aumento de los costos administrativos y de fiscalización del sistema. Dada la información disponible, se realiza una evaluación básica de su eficiencia y se compara el valor del aumento en los bienes de capital importados respecto de la pérdida de recaudación, resultando el primero superior en US\$ 184 millones. No obstante, los autores advierten que esto no implica necesariamente un impacto positivo, ya que no todos los bienes de capital importados tienen un impacto positivo en el crecimiento económico y además porque no se han podido estimar todos los costos potenciales. En el paso siguiente se evalúa la eficiencia relativa del incentivo y se concluye que hay instrumentos mejores para aumentar la inversión, como el uso de depreciación instantánea junto a la no consideración del pago de intereses como gasto para efectos de cálculo de la base del impuesto.

En cuanto al crédito de 4% por compras de activos fijos nuevos, los autores evalúan su efectividad y eficiencia a partir de información de las declaraciones juradas del impuesto sobre la renta. Así estiman la inversión adicional que genera este incentivo y el costo en términos de pérdida de recaudación. Este último resulta más de 4 veces superior al beneficio potencial, por lo que el incentivo no sería costo eficiente. Además, dado que este incentivo es de fácil implementación para los contribuyentes, los autores consideran que los costos de cumplimiento no son de una magnitud significativa, en tanto que los costos de administración e incentivos a la evasión y elusión, son similares a las que ocurren en el caso de la depreciación. Respecto de su impacto distributivo, remarcan que es negativo debido a que está altamente concentrado en la población de altos ingresos. Finalmente, recomiendan la derogación de este incentivo y su reemplazo por un régimen de depreciación más acelerado que el actual o de lo contrario, se podrían implementar ciertas mejoras en el diseño de este crédito tributario.

En otro estudio realizado por el Banco Mundial (2017) se utilizan datos administrativos de las declaraciones del impuesto sobre la renta de las empresas para evaluar los beneficios netos de los incentivos fiscales otorgados a las empresas establecidas en zonas francas (ZF) de República Dominicana. Específicamente, el análisis se centra en la exención del 100 % del impuesto sobre la renta y se realiza una comparación entre las mejoras en empleo e inversiones generadas por el régimen de incentivos y su costo

en términos de ingresos que se dejan de percibir. Se utiliza una estimación de diferencias en diferencias para obtener la brecha de rentabilidad entre las empresas que reciben incentivos y las empresas que no los reciben con características similares (respecto del tamaño, ubicación y sector) durante el período 2006-2015. Luego se realiza un análisis de regresión para evaluar la respuesta de la inversión a largo plazo de las empresas a los cambios en el costo de utilización del capital (CUC) y se estima la elasticidad de las inversiones marginales de las empresas ante los cambios en la política tributaria. Los resultados indican que debido a los incentivos fiscales, las empresas de las ZF crean una cantidad de empleos significativamente superior a las empresas que están fuera de las ZF, aunque a un costo fiscal muy elevado. Las empresas en ZF crean 3 veces más empleo, pero cada empleo cuesta 5 veces más en términos de ingresos que se dejan de percibir que cada empleo creado en virtud del régimen impositivo estándar. La proporción entre el costo fiscal de cada empleo creado y el ingreso promedio por trabajador es de 10 a 1 en las ZF, muy superior al coeficiente de 7 a 1 del régimen impositivo estándar. Estos resultados parecen indicar que los incentivos fiscales no son un medio eficiente para promover el crecimiento del empleo, en especial en las ZF¹⁹.

Por último, en un estudio reciente de CIAT/UN-DESA (2018) se efectúa un análisis costo-beneficio de los incentivos tributarios otorgados a la industria del turismo en República Dominicana durante el periodo 2002-2015²⁰. Entre las conclusiones, se destaca que la industria del turismo en este país se ha definido principalmente por las condiciones económicas globales y que los incentivos tributarios no han mostrado una relevancia perceptible en el crecimiento y desarrollo turístico. Por el lado de los beneficios asociados a los incentivos, se estima la inversión turística acumulada atribuible a los incentivos, el impacto en el PIB y la posible recaudación de impuestos generada por esa inversión adicional. Por el lado de los costos, se estima la pérdida de ingresos tributarios (gasto tributario), el impacto negativo en el PIB y la pérdida de eficiencia ocasionada por la asignación incorrecta de la inversión. Dado que los costos resultan superiores a los beneficios, se concluye que los incentivos no han sido un instrumento fiscal eficiente. En cambio, si el gasto tributario relacionado con los incentivos hubiese sido invertido en infraestructura pública se obtendría una ganancia en el PIB y los beneficios superarían a los costos. Así, el estudio recomienda que invertir en infraestructura pública es un instrumento fiscal más rentable para apoyar el turismo y el crecimiento económico.

En conclusión, los resultados de los escasos estudios costo-beneficio de determinados gastos tributarios en países de la región muestran que no son costo-eficiente. Es decir, los costos que producen tanto en términos de los ingresos que el fisco deja de percibir como de otros costos económicos y sociales, son superiores a los beneficios que producen, ya sea respecto del aumento de la inversión, el crecimiento económico, la generación de empleos u otros objetivos sociales que persigan (como disminuir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso). En el cuadro a continuación se resumen los principales hallazgos de los estudios mencionados²¹.

¹⁹ En esta investigación también se evalúa el impacto de la introducción de impuestos sobre las ventas internas para las empresas de zonas francas en 2011 y el posterior aumento de la tasa del 2,5 % al 3,5 % en 2012. Para ello se utiliza una combinación de los métodos de diferencias en diferencias y correspondencia de puntuación de la propensión (según variables de rendimiento, activos fijos, ganancias brutas, sector y provincia). Estas reformas tributarias no parecen haber tenido ninguna influencia significativa en los ingresos totales por ventas, activos fijos o ganancias brutas de las empresas de zonas francas. Además encuentran que las empresas que reciben incentivos fiscales exhiben mejores resultados que las que no los reciben.

²⁰ Para ello se definen modelos de micro-simulación que utilizan principalmente información financiera y tributaria de las empresas disponibles en los registros de la Administración Tributaria.

²¹ Un estudio para El Salvador, realizado por Asesores y Consultores Internacionales (2017) y publicado en el sitio web del Ministerio de Hacienda, efectúa una evaluación cualitativa y cuantitativa de los incentivos fiscales otorgados a zonas francas, turismo, energía renovable y servicios internacionales. Para estimar el impacto en la generación de empleo y su costo fiscal, utiliza la metodología *Interrupted Time Series Analysis* (ITSA) que estima el impacto de una intervención de política pública sin necesidad de construir un grupo de control, utilizando la tendencia pre tratamiento para proyectar lo que hubiera ocurrido en ausencia de la política pública y comparando este resultado con lo que en realidad sucedió. Sin embargo, tal como se menciona en el mismo documento, "el modelo econométrico propuesto asume que los cambios de nivel ocurridos inmediatamente después de la implementación de la política obedecen estrictamente a ésta y no a la ocurrencia de otros factores exógenos al modelo". Para mayor detalle acerca de las limitaciones de la metodología aplicada, véase ICEFI (2018a).

Cuadro 11
América Latina y el Caribe: principales estudios con evaluaciones costo-beneficio

Estudio	País/año	Instrumento	Sector o zona beneficiada	Metodología	Principales resultados/recomendaciones
Jorratt (2010)	Ecuador (2003-2008)	Deducción por incremento neto de empleos	Incentivo de tipo general	A partir de DDJJ, compara firmas que usan incentivo con empresas con pérdidas fiscales que no lo han podido utilizar	Desalineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (PND) No es claramente costo-efectivo (beneficio casi igual al costo fiscal) Reemplazarlo por una adecuada capacitación de la fuerza laboral
		Tasa reducida por reinversión de utilidades	Incentivo de tipo general		Desalineado con PND No es costo-efectivo Derogarlo y reemplazarlo por un sistema de depreciación acelerada de uso exclusivo para empresas de menor tamaño y de sectores estratégicos
		Depreciación acelerada	Incentivo de tipo general		Desalineado con PND No es claramente costo-efectivo (efectividad limitada por el tratamiento de las pérdidas de períodos anteriores) Modificar el sistema de depreciación acelerada, con tasas más aceleradas y focalizado en empresas de menor tamaño en sectores estratégicos
Banco Mundial (2012)	Colombia, 2010	Exenciones y exclusiones en el IVA	Todos los hogares o consumidores	Evaluación integral Modelo de equilibrio general computado (CGE) dinámico para estimación de efectos macroeconómicos	No es costo-efectivo para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso (disminuye el coeficiente de Gini en 0,5 puntos, a un elevado costo fiscal de 1,5% del PIB) Eliminarlo y utilizar el ahorro fiscal para financiar un aumento de programas sociales
		Régimen de Zonas Francas (RZF)	Empresas usuarias de zonas francas y sus trabajadores	Evaluación integral Modelo de equilibrio general computado (CGE) dinámico para estimación de efectos macroeconómicos	Decidir si es necesario incentivos tributarios para aumentar la inversión Pérdida recaudatoria: 0,1% del PIB Considerar otros instrumentos: transformar el IVA tipo producto en uno tipo consumo, establecer un régimen de depreciación acelerada e implementar planes de desarrollo regional
		Régimen Tributario Especial de sociedades sin ánimo de lucro (RTE)	Salud, deporte, educación, cultura, investigación científica o tecnológica, protección ambiental y desarrollo social	Evaluación integral Compara el comportamiento de la producción de actividades sociales realizada por el sector no lucrativo con la del sector público	Se justifica para aumentar la producción de bienes sociales y es el mejor instrumento disponible Pérdida recaudatoria: 0,12% del PIB Poca evidencia de que resulte efectivo Amplía oportunidades de elusión fiscal Propone mejorar el instrumento con medidas para disminuir o evitar el uso abusivo
Agostini y Jorratt (2013)	Chile, 2005-2012	Exención de aranceles sobre las importaciones de bienes de capital	Incentivo de tipo general	Modelo econométrico con datos de registros de importación	Evaluación básica: el valor del aumento en los bienes de capital importados es superior a la pérdida de recaudación, aunque no implica impacto positivo Hay instrumentos más eficientes: depreciación instantánea y la no consideración del pago de intereses como gasto en el ISR

Estudio	País/año	Instrumento	Sector o zona beneficiada	Metodología	Principales resultados/recomendaciones
	Chile, 2010	Crédito contra el impuesto sobre la renta por compras de activos fijos	Incentivo de tipo general	A partir de DDJJ, compara la inversión de las empresas que usaron el incentivo con las que no lo pudieron utilizar	No es costo-eficiente Impacto distributivo negativo Derogación y reemplazo por régimen de depreciación más acelerado que el actual o mejorar el diseño de este crédito tributario
Banco Mundial (2017)	República Dominicana, 2006-2015	Exención del 100 % del IRPJ para empresas en Zonas Francas	Empresas y trabajadores en zonas francas	Estimación de diferencias en diferencias para la brecha de rentabilidad entre empresas con y sin incentivos Análisis de regresión para evaluar la respuesta de la inversión a largo plazo de las empresas a los cambios en el costo de utilización del capital (CUC)	No es costo-eficiente para promover el empleo Las empresas en ZF crean 3 veces más empleo que las otras empresas, pero cada empleo cuesta 5 veces más en términos de ingresos que se dejan de percibir La proporción entre el costo fiscal de cada empleo creado y el ingreso promedio por trabajador es de 10 a 1, muy superior al coeficiente de 7 a 1 del régimen impositivo estándar
CIAT/UN-DESA (2018)	República Dominicana, 2002-2015	Incentivos tributarios al turismo (<i>tax holiday</i>)	Industria del turismo	Modelos de micro-simulación que usan información financiera y tributaria de las empresas disponibles en los registros de la Administración Tributaria	No es costo-eficiente Es más rentable invertir en infraestructura pública

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los estudios citados.

V. La gobernanza y la economía política de los incentivos tributarios a las empresas

A pesar de la cuestionada efectividad de los incentivos tributarios a las empresas para fomentar la inversión, el empleo y el crecimiento económico y de los costos que producen, continúan siendo un instrumento muy utilizado por los países, tal como se mostró anteriormente. De acuerdo con James (2013), los incentivos tributarios son populares entre los gobiernos por una variedad de razones: i) son una forma menos visible para otorgar beneficios especiales a ciertas empresas o actividades; ii) son más fáciles de proporcionar que la inversión en infraestructura, las habilidades laborales u otras mejoras en el clima de inversión; iii) cuando son otorgados por otras agencias o ministerios distintos al ministerio de finanzas se tiende a dar más incentivos de lo óptimo porque no tienen que soportar la carga de una menor recaudación; y iv) los gobiernos quieren que se les vea haciendo algo activo para atraer inversiones y lo más fácil es renunciar a los ingresos que no tienen.

La pérdida de recaudación y los demás costos que generan los incentivos tributarios, como así también sus problemas de efectividad, se agravan ante prácticas de gobernanza poco transparentes en los procesos de diseño, definición, implementación, gestión, seguimiento y evaluación de los incentivos fiscales. Ante esto, la OCDE (2013) ha elaborado los siguientes principios para mejorar la transparencia y la gobernanza de los incentivos tributarios a la inversión en los países en desarrollo:

- Publicar una declaración de todos los incentivos tributarios a la inversión y sus objetivos dentro del marco rector. Los gobiernos deben proporcionar una justificación para los incentivos tributarios (por ejemplo, desarrollo regional, creación de empleo, etc.) con indicación de los gastos previstos y los beneficios deseados.
- Proporcionar incentivos tributarios a la inversión solo mediante la legislación tributaria. Los incentivos tributarios se establecen a través de leyes tributarias (por ejemplo, la ley del impuesto sobre la renta), leyes de inversión, de zonas económicas especiales, etc., o mediante decretos, acuerdos y reglamentos. Todos los incentivos deben consolidarse en el cuerpo principal de la legislación tributaria para aumentar la transparencia y deben ser lo más sencillos posible.

- En la medida de lo posible, subordinar todos los incentivos tributarios a la inversión a la autoridad de un solo órgano gubernamental, preferiblemente el Ministerio de Finanzas. Así aumenta la transparencia, se evitan superposiciones e incoherencias y se limita la discrecionalidad. Cuando la concesión y la administración de los incentivos tributarios es responsabilidad de los Ministerios de Finanzas, Comercio, Inversión u otros ministerios aumenta el riesgo de corrupción y captación de rentas. En los casos donde la concesión y la administración de los incentivos son llevadas a cabo tanto por el gobierno central como por los gobiernos subnacionales, debe existir una coordinación entre estos niveles de gobierno.
- Garantizar que los incentivos tributarios a la inversión sean ratificados por el órgano legislativo o el parlamento. Cuando los incentivos tributarios son concedidos a través de decretos ejecutivos o acuerdos no hay suficiente transparencia y rendición de cuentas, dado que no son examinados rigurosamente ni discutidos en el órgano legislativo.
- Administrar los incentivos tributarios a la inversión de manera transparente. Los contribuyentes pueden reclamar los incentivos tributarios cuando reúnan las condiciones necesarias establecidas en la legislación, sin necesidad de negociar con la autoridad otorgante. Se les debe exigir a los beneficiarios presentar una declaración de impuestos para así mejorar la transparencia y aportar información que sirva para evaluar la eficiencia y equidad de los incentivos tributarios. Además, las autoridades tributarias deben llevar a cabo auditorías en forma periódica.
- Calcular los ingresos no percibidos a causa de los incentivos tributarios a la inversión y hacer pública una declaración del gasto tributario. El costo fiscal de los incentivos debe informarse en forma periódica e incorporarse en el proceso presupuestario anual.
- Hacer revisiones periódicas de la continuidad de los incentivos tributarios vigentes evaluando en qué grado cumplen los objetivos fijados. Estas evaluaciones deben incluir los costos y los beneficios de los incentivos tributarios y la determinación de si estos han cumplido los objetivos previstos, de forma tal de decidir la continuación o eliminación de los distintos incentivos tributarios. Los criterios de examen y los resultados deberían darse a conocer públicamente. Los regímenes de incentivos deberían contener una fecha de término.
- En la medida de lo posible, destacar los principales beneficiarios de los incentivos tributarios a la inversión de una disposición tributaria específica en una declaración periódica de gasto tributario. La declaración del gasto tributario debe ser lo suficientemente detallada para identificar los sectores beneficiarios y en lo posible los principales beneficiarios con la cantidad en que se benefician. Publicar esa información puede aumentar la legitimidad de los gobiernos y mejorar el grado de cumplimiento tributario.
- Recopilar datos sistemáticamente a fin de fundamentar la declaración de gasto tributario para incentivar la inversión y de supervisar los efectos y la eficacia generales de cada incentivo tributario. El análisis de los incentivos tributarios hace uso intensivo de datos y es necesaria la recopilación periódica de información de los contribuyentes.
- Aumentar la cooperación regional a fin de evitar la competencia tributaria nociva. Los gobiernos pueden colaborar a nivel regional para aumentar la cooperación en el ámbito tributario a fin de evitar la competencia desenfrenada por ofrecer cada vez más incentivos fiscales.

De manera similar, en una publicación de CIAT/UN-DESA (2018) se ofrecen las siguientes orientaciones relacionadas con la buena gobernanza de los programas de incentivos tributarios:

- los objetivos del programa deben exponerse claramente;
- el tipo de programa de incentivo tributario debe concebirse en función del objetivo;

- el gobierno debe estimar los costos y beneficios previstos del programa;
- el programa debería estar pensado para reducir al mínimo la posibilidad de corrupción en la concesión de los incentivos y de abuso de los beneficios tributarios por parte de los contribuyentes;
- el régimen debería tener una disposición inequívoca de extinción que permita determinar los efectos del programa; y
- debería exigirse al gobierno que en un momento determinado evalúe la efectividad de cada programa de incentivos.

En esta misma línea, el Grupo Banco Mundial ha preparado una plantilla para evaluar la transparencia y las prácticas de gobernanza de los incentivos tributarios, considerando cuatro dimensiones²²:

- i) Imperio de la ley: los incentivos tributarios solo deben proporcionarse a través de la legislación tributaria; y la ratificación de las políticas de incentivos debe estar a cargo del órgano legislativo o el parlamento.
- ii) Transparencia: tiene en cuenta la disponibilidad pública de la legislación y los reglamentos relativos a los incentivos; la publicación de una lista de incentivos; la declaración pública de principios y objetivos de política que sustentan el régimen de incentivos; y la divulgación de los principales beneficiarios de los incentivos.
- iii) Administración eficiente: comprende la administración transparente y no discrecional de los incentivos a la inversión (concesión automática según criterios claros de elegibilidad establecidos en la ley); subordinación de todos los incentivos tributarios a una sola autoridad gubernamental; mecanismos de coordinación entre las autoridades responsables de los incentivos tributarios; y auditorías basadas en los riesgos de los beneficiarios de los incentivos.
- iv) Examen de los incentivos: publicación del costo de los gastos tributarios; evaluaciones de continuidad de los incentivos existentes sobre la base de análisis costo-beneficio, y la recopilación sistemática de datos para fundamentar las evaluaciones de la eficiencia.

Los países de América Latina tienen mucho espacio para mejorar sus sistemas de gobernanza en todos esos aspectos. Por ejemplo, en los países de la región, los incentivos tributarios se proporcionan no sólo a través de leyes impositivas sino también en otras leyes especiales o mediante decretos del Poder Ejecutivo o acuerdos con los inversionistas. En todos los países existen múltiples leyes de distintos sectores que proporcionan incentivos tributarios, como leyes de promoción para la inversión extranjera, de incentivos para el desarrollo turístico, de servicios internacionales, promoción económica para determinadas zonas o actividades, leyes de zonas francas o zonas económicas especiales, leyes de fomento forestal, de desarrollo de energías renovables, leyes mineras o agrícolas, entre otras.

Lo anterior es contrario a las buenas prácticas mencionadas anteriormente que recomiendan otorgar los incentivos únicamente a través de leyes tributarias para aumentar la transparencia y reducir la discrecionalidad, la superposición o contradicción de incentivos y el abuso. Esto garantiza que la política de incentivos es revisada, debatida y aprobada por la legislatura, está disponible para todos los contribuyentes de acuerdo con los criterios establecidos y no se deja a discreción de los funcionarios públicos, lo que limita las prácticas corruptas. También asegura que el Poder Legislativo revise los incentivos tributarios como parte del proceso presupuestario anual y permite que las autoridades tributarias puedan administrarlos y monitorearlos de manera más efectiva.

Algunos países han buscado la forma de limitar en cierta forma la discrecionalidad en el otorgamiento de los incentivos tributarios. Por ejemplo, el actual ordenamiento jurídico de Brasil impide

²² Véase FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial (2015b), Documento de Antecedentes.

la aplicación de acuerdos particulares de incentivos con inversionistas y cláusulas de estabilidad tributaria. El artículo 123 del Código Tributario Nacional menciona: “Salvo disposiciones de ley en contrario, las convenciones particulares, relativas a la responsabilidad por el pago de tributos, no pueden ser opuestas a la Hacienda Pública, para modificar la definición legal del sujeto pasivo de las obligaciones tributarias correspondientes”²³. En el caso de la República Dominicana, según un estudio del Banco Mundial (2017), el gobierno ha priorizado el mejoramiento de la eficiencia técnica de los gastos tributarios, dado que entre otros objetivos, mediante el Pacto Fiscal (descrito en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, aprobada en 2012) se intentaría consolidar todos los regímenes de gastos tributarios existentes en una sección única del código tributario, a fin de establecer un enfoque coherente y sostenible de la estructura tributaria que redujera su impacto fiscal y minimizara su efecto de distorsión sobre los incentivos económicos.

En cuanto a la transparencia de la información sobre los incentivos tributarios, las recomendaciones realizadas por los distintos organismos internacionales incluyen la publicación de la legislación completa y actualizada sobre los incentivos tributarios (leyes, decretos, reglamentos, instrucciones administrativas, etc.); el detalle de los objetivos de política que se persiguen con los incentivos; la publicación de un listado con los incentivos tributarios vigentes que incluya los criterios de elegibilidad, los valores otorgados y los procedimientos a seguir por los inversionistas para obtenerlos, etc. Los países de América Latina tienen publicado en línea todo tipo de legislación y a menudo, los objetivos de los programas de incentivos se encuentran en los considerandos de la ley o decreto correspondiente o también en la exposición de motivos y mensajes que acompañan a los proyectos de ley, aunque no siempre están explicitados los objetivos que persiguen.

Algunos países de la región publican información detallada de los incentivos que ofrecen en las páginas web de las agencias de promoción de inversiones o de otros organismos públicos (como la Administración Tributaria, el Ministerio de Hacienda u otros Ministerios). Una buena práctica es la Guía del Inversor sobre regímenes promocionales que publica Uruguay XXI, la agencia de promoción de inversiones y exportaciones del país. Esta guía describe los incentivos y regímenes de beneficios disponibles para el inversor, hace referencia a la normativa legal y detalla el procedimiento a seguir para la obtención de los beneficios. Varios países también publican una descripción bastante detallada de los incentivos fiscales a la inversión en los sitios web de sus agencias de promoción, como por ejemplo Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Panamá. Otros publican el detalle de los incentivos vigentes con las referencias a la legislación correspondiente en sus informes oficiales de gastos tributarios como Bolivia, Brasil, Guatemala, México y República Dominicana.

Si bien los países de la región no informan las principales empresas beneficiarias de los incentivos tributarios ni los montos recibidos por cada una de ellas como establecen las recomendaciones mencionadas, gran parte de los documentos oficiales de gastos tributarios han avanzado respecto de la publicación del costo fiscal de los incentivos por principales sectores beneficiarios (como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana), lo que significa un paso importante hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Otros lineamientos de buenas prácticas tienen relación con la transparencia y eficiencia en la administración de los incentivos. Además de otorgar los incentivos fiscales mediante leyes tributarias, lo recomendable es que el Ministerio de Finanzas sea la única autoridad gubernamental que tenga competencia en la concesión de incentivos, siendo las autoridades tributarias y aduaneras las que se ocupen de su administración. De esta forma se limita la proliferación y superposición de incentivos y las autoridades son más cuidadosas respecto del costo fiscal que generan estos tratamientos preferenciales.

Es usual que en los países latinoamericanos existan otros organismos gubernamentales que participen en la gestión de los incentivos tributarios como las agencias de promoción de inversiones y

²³ Véase para más detalle <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/352/a-clausula-estabilidade-tributaria-contratos-publico-privados>.

exportaciones y distintos ministerios sectoriales (de industria, agricultura, minería, turismo, etc.) por lo que es fundamental la coordinación entre ellos. Por ejemplo, el estudio del Banco Mundial (2017) advierte que en la República Dominicana, a pesar que las exenciones tributarias están establecidas por ley, éstas son aplicadas por consejos con facultades discrecionales considerables. Estos consejos son responsables de determinar si las empresas reúnen los requisitos para recibir exenciones específicas y de aprobar o denegar los beneficios. Además dado que están compuestos por representantes de los sectores público y privado, y que a lo sumo el Ministerio de Finanzas es un miembro más del Consejo, Daude y otros (2014) señalan que la presencia de las empresas del sector sesga el equilibrio en favor de los intereses privados. Así por ejemplo, los proyectos que deseen acceder a los beneficios establecidos en la Ley de Fomento al Desarrollo Turístico deben contar con la aprobación del Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR), el cual es presidido por el Ministro de Turismo e integrado por un representante del: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Cultura, Asociación de Hoteles y Turismo (sector privado) y un profesional en impacto ambiental. En este sentido OXFAM (2018) advierte que la creación de estos consejos para la toma de decisiones sobre los incentivos tributarios a las empresas no abren espacio a la participación de la ciudadanía y allí los intereses del sector privado están sobrerrepresentados.

Otro ejemplo donde participan distintas instituciones en la adjudicación de los incentivos es el caso de las inversiones promovidas en Uruguay (en el marco de la Ley 16.906 de promoción de inversiones). El procedimiento comienza con la presentación de la solicitud ante la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) que luego envía el proyecto de inversión al Ministerio y organismo al que corresponda su evaluación, en función de la naturaleza del proyecto y de la actividad. Los proyectos que califiquen dentro del sector comercio y servicios son evaluados por el Ministerio de Economía y Finanzas, los que califiquen dentro del sector industrial son evaluados por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, los que califiquen en el sector agropecuario son evaluados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y los que califiquen en el sector turismo son evaluados por el Ministerio de Turismo y Deporte. Una vez evaluado el proyecto por el Ministerio correspondiente, la COMAP establece las recomendaciones y el proyecto pasa al Poder Ejecutivo para su aprobación²⁴.

Además, para reducir lo más posible la discrecionalidad en el otorgamiento de los incentivos es importante que los criterios y condiciones para acceder a los mismos estén estipulados de manera clara y objetiva en la legislación. Habitualmente, los criterios que se aplican en la región se basan en sectores prioritarios o actividades específicas (energías renovables, investigación y desarrollo, ciertas industrias, turismo, servicios internacionales, forestación, cine, etc.); en determinadas áreas geográficas o zonas especiales y/o consideran algún requisito vinculado con los montos de una nueva inversión o la creación de nuevos puestos de trabajo. Por ejemplo, la Ley Orgánica para el Fomento Productivo de Ecuador (de 2018) amplía la lista de sectores priorizados a quince, pero permite cierta discrecionalidad del Poder Ejecutivo para incluir como beneficiarios de los incentivos a sectores de sustitución estratégica de importaciones y fomento de exportaciones, según las recomendaciones que emita el Consejo Sectorial de la Producción²⁵. Además establece que las exoneraciones de impuestos serán por un plazo superior en determinadas jurisdicciones del país. En Paraguay, mediante la Ley 60/90 (y su modificación, la Ley 2421/04) se establece el requisito de una inversión de por los menos cinco millones de dólares para que

²⁴ Véase Uruguay XXI (2018), Regímenes Promocionales para la Inversión. Guía del Inversor, Agencia de promoción de inversiones y exportaciones, Setiembre 2018.

²⁵ Los sectores priorizados son: a. sector agrícola, producción de alimentos frescos, congelados e industrializados; b. Cadena forestal y agroforestal y sus productos elaborados; c. Metalmecánica; d. Petroquímica y oleoquímica; e. Farmacéutica; f. Turismo, cinematografía, audiovisuales y eventos internacionales; g. Energías renovables incluida la bioenergía o energía a partir de biomasa; h. Servicios Logísticos de comercio exterior; i. Biotecnología y Software aplicados; j. Exportación de servicios; k. Desarrollo y servicios de software, producción y desarrollo de hardware tecnológico, infraestructura digital, seguridad informática, productos y contenido digital, y servicios en línea; l. Eficiencia energética; m. Industrias de materiales y tecnologías de construcción sustentables; n. sector industrial, agroindustrial y agroasociativo; y ñ. Los sectores de sustitución estratégica de importaciones y fomento de exportaciones, que mediante Decreto Ejecutivo determine el Presidente de la República, con base en las recomendaciones que para el efecto emita el Consejo Sectorial de la Producción.

los proyectos aprobados puedan acceder a ciertos beneficios tributarios. En Uruguay, en el caso de proyectos de inversión promovidos y con montos iguales o superiores a U.I. 7.000 millones (875 millones de dólares aproximadamente), el inversor puede solicitar beneficios fiscales superiores al Poder Ejecutivo.

Cuando los criterios de elegibilidad son claros, sencillos y objetivos se reduce el grado de discrecionalidad de los funcionarios encargados de otorgar los incentivos, hay menos margen para la negociación y menores oportunidades de abuso y corrupción. Por ejemplo, Costa Rica ha establecido criterios de elegibilidad claros para los incentivos en su Ley de Régimen de Zonas Francas (Ley N° 7210), donde identifica los umbrales y los procedimientos para otorgar los incentivos (Banco Mundial, 2018). En Uruguay, los decretos reglamentarios de la Ley 16.906 también establecen parámetros claros y objetivos para acceder a los incentivos. El otorgamiento del incentivo en el IRAE está supeditado al puntaje obtenido en una matriz de indicadores cuyos coeficientes de ponderación son los siguientes: generación de empleo (40%); aumento de exportaciones (15%); descentralización o zonas de menor desarrollo en el interior del país (10%); tecnologías limpias (20%); Investigación, Desarrollo e Innovación (25%) e indicador sectorial (20%).

Por el contrario, cuando los incentivos tributarios se ofrecen o administran de manera discrecional abren caminos para la corrupción. Por ejemplo, una investigación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Fiscalía Especial contra la Impunidad del Ministerio Público (MP) reveló la operación de una red de corrupción en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que se benefició con el cobro de comisiones ilícitas para agilizar a empresas la tramitación de expedientes de devolución de crédito fiscal durante los años 2011, 2013 y 2014²⁶.

Asimismo, una vez otorgado el incentivo, las autoridades (preferentemente la administración tributaria) deben supervisar a las empresas beneficiadas y solicitarles la información necesaria para realizar las correspondientes evaluaciones costo beneficio (como una descripción de los beneficios tributarios recibidos, los puestos de trabajo creados, montos invertidos, exportaciones, etc.). Por ejemplo, en Uruguay, una vez que el proyecto de inversión promovido se encuentra en ejecución, la COMAP lleva a cabo un seguimiento del mismo dentro de los cuatro meses del cierre de cada ejercicio económico, para lo cual la empresa debe presentar la información referente a la ejecución de la inversión; la información vinculada a los beneficios fiscales utilizados, incluyendo el IRAE, el impuesto al patrimonio, el IVA y las tasas y tributos a la importación como así también, la información relativa a los indicadores comprometidos²⁷.

En contraste, un estudio del Grupo del Banco Mundial (2017) sobre las zonas francas en Chile advierte sobre la falta de información para efectuar un análisis riguroso de costos y beneficios, debido a que en la actualidad ninguna de las administradoras de las zonas francas ni el gobierno recopilan los datos necesarios de las empresas beneficiadas. De acuerdo con esta investigación, los usuarios de la zona franca de ZOFRI no informan cuáles son los valores reales de sus ventas, siendo que hay evidencia de que las ventas a Bolivia en muchas transacciones están subreportadas. Los valores reales de las ventas darían mejores estimaciones de los impuestos no recaudados por las ventas en la zona de extensión. Además, el documento destaca que no hay recopilación de datos sobre la inversión anual ni sobre los empleos directos de tiempo completo y de tiempo parcial ofrecidos por las empresas de la zona franca, como así tampoco registros de las ganancias de los usuarios que permitirían la cuantificación de su contribución al valor agregado regional y mejorarían la exactitud de los cálculos de los impuestos corporativos no recaudados.

Una investigación realizada por el ICEFI (2018b) que incluye a Costa Rica, Guatemala y Honduras, advierte que existe un escaso control a los beneficiarios de incentivos tributarios por parte de las

²⁶ Para mayor detalle véase <https://www.cicig.org/casos/caso-impunidad-y-defraudacion-una-red-de-corrupcion-en-la-sat/>.

²⁷ Véase Uruguay XXI (2018).

administraciones tributarias para establecer si los beneficios de los privilegios fiscales respetan o no la legislación correspondiente. Sin embargo, destaca que Costa Rica cuenta con ciertos mecanismos legales por medio de los cuales el Ministerio de Hacienda puede controlar el uso de los incentivos tributarios y sancionar, así como cancelar, dichos beneficios a quienes violen lo dispuesto en la ley, aunque se carece de información pública que permita identificar la existencia de sanciones efectivas.

En cuanto a los lineamientos para la evaluación de los incentivos, tal como se analizó en detalle en la sección II, los países han realizado importantes avances respecto de la medición y publicación del costo de los gastos tributarios. Son 16 países los que publican anualmente un informe oficial de gastos tributarios (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Además en la gran mayoría de los países existe alguna disposición legal que obliga a la publicación de estos informes y en general, forman parte de la documentación que acompaña al proyecto de presupuesto.

Sin embargo, tal como se examinó en la sección IV, los estudios que evalúan la efectividad de los incentivos, es decir, considerando tanto sus costos como los beneficios que generan, son muy escasos en los países de América Latina y el Caribe.

Una buena práctica que puede inducir a los gobiernos a evaluar la efectividad de los incentivos tributarios para lograr los objetivos previstos, es que se otorguen de manera temporal. Así la legislación debería incluir una fecha de término del régimen y exigir que se realicen las evaluaciones pertinentes para decidir su continuación, reforma o eliminación. Por ejemplo, en la Ley para el fomento productivo de Ecuador se estipula que los incentivos allí establecidos tendrán una vigencia de 24 meses y se permite que el Presidente de la República, previo informe de los resultados de aplicación de esos incentivos, pueda a través de Decreto Ejecutivo prorrogar el plazo para acogerse a los incentivos por 24 meses adicionales.

En definitiva, los países de la región tienen mucho camino por recorrer en pos de mejorar la gobernanza de los incentivos tributarios a las empresas. *“La buena gobernanza requiere que el proceso de toma de decisiones del gobierno, sus políticas y administración sean transparentes y estén sujetas a escrutinio y evaluación, a fin de garantizar que a las autoridades se les pueda hacer rendir cuentas de sus acciones y que podrán adoptarse las medidas correctivas oportunas. La buena gobernanza limita las posibilidades de corrupción, fortalece la confianza de los inversionistas en el gobierno y aumenta la de la ciudadanía en que el sistema tributario es justo en su diseño y su implementación”* (FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial, 2015a).

VI. Conclusiones y desafíos de política

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible exige una política activa de los países de América Latina y el Caribe en pos de lograr la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones y un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Para satisfacer los niveles de inversión necesarios para cumplir con estos objetivos, los países de la región requieren tanto de fuentes de financiamiento externas como internas. Para ello es fundamental que generen las condiciones y políticas adecuadas en pos de atraer la inversión extranjera directa como así también logren una mayor movilización de recursos nacionales a través del fortalecimiento de la recaudación tributaria, incluida la limitación o eliminación gradual de aquellos gastos tributarios que no sean costo-efectivos en el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados.

No todos los incentivos tributarios son iguales en el sentido de su capacidad para fomentar la inversión, por lo que en términos generales, los países deberían priorizar aquellos instrumentos que suelen ser más efectivos, debido a que su diseño los vincula a la magnitud de la inversión realizada y reducen el costo del capital, como las deducciones, los créditos tributarios y los esquemas de depreciación acelerada. No obstante, su efectividad debería determinarse caso a caso con las correspondientes evaluaciones costo beneficio. Además, deberían evitarse o limitarse el uso de los incentivos tributarios que no están basados en los gastos de inversión de las empresas, como es el caso de las *tax holidays*, las exenciones y las alícuotas reducidas que son tan frecuentes en los países de la región.

La cuantificación de los costos fiscales de los incentivos tributarios en los países de la región muestra que, en casi todos los casos, las mayores renuncias impositivas corresponden a tratamientos preferenciales que no están vinculados con los montos invertidos, es decir que serían menos efectivos (exenciones, devoluciones de impuestos y tasas diferenciales). Solo en unos pocos países, el uso de otros instrumentos como las deducciones, créditos tributarios y diferimientos impositivos que generalmente están más focalizados o relacionados con la inversión, son más frecuentes y presentan una mayor participación en el costo fiscal total de los incentivos, siendo Chile y México los países con mayores avances en este sentido. De hecho, la revisión de la legislación en cada país arrojó que en algunos países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras) y en Bolivia y Paraguay no se contempla el otorgamiento de deducciones o créditos tributarios relacionados con la inversión como así tampoco se

encontraron esquemas vigentes de depreciación acelerada en las normativas revisadas²⁸. Por lo tanto, existe un amplio espacio para que los países avancen en la racionalización de los incentivos y en la mejora de su diseño y focalización, de modo tal de hacer un uso más eficiente de estos instrumentos.

Más allá de la efectividad o no de los incentivos tributarios para aumentar la inversión, el crecimiento y el empleo, es importante remarcar que estos instrumentos constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar el flujo de la IED y las tasas de inversión de la economía, dado que existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes para atraer a los inversores. A su vez, tal como se subrayó a lo largo del documento, estas medidas tributarias producen otros efectos dañinos, además de la pérdida de recaudación para el Estado que limita el espacio fiscal, la inversión en infraestructura, la política social y afecta la equidad. También vuelven más complejos a los sistemas tributarios, incrementan los costos de administración y cumplimiento, crean espacios para la evasión y la elusión, al tiempo que restan transparencia a la política fiscal y distorsionan la asignación de recursos.

De esta forma, tal como se enfatiza en FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial (2011), *alcanzar el equilibrio adecuado entre un régimen tributario atractivo para la inversión nacional y extranjera, mediante por ejemplo el uso de incentivos tributarios, y asegurar los recursos necesarios para el gasto público, es un dilema clave de política.*

Además la efectividad de la política de incentivos tributarios depende, en gran medida, de una buena gobernanza en su diseño, definición, implementación, gestión, seguimiento y evaluación, donde los aspectos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la coordinación entre actores clave adquieren particular relevancia. Si bien los países de la región han experimentado importantes avances respecto de la medición y publicación del costo fiscal de estas rebajas tributarias, aún queda mucho camino por transitar en pos de mejorar la gobernanza de los incentivos tributarios.

La existencia de múltiples objetivos de política y de recursos limitados, hace necesario que los países fortalezcan sus sistemas tributarios y mejoren la gobernanza de los incentivos tributarios. Los siguientes lineamientos buscan ser un aporte en ese sentido:

- Proporcionar los incentivos tributarios solo a través de **leyes tributarias** y/o consolidar todos los regímenes de incentivos vigentes en una sección del código tributario. Esto evitaría la superposición de incentivos y garantizaría que la política de incentivos sea revisada, debatida y aprobada por la legislatura, esté disponible para todos los contribuyentes de acuerdo con los criterios establecidos y no se deje a discreción de los funcionarios públicos, lo que limitaría el espacio para prácticas corruptas y abusivas. También facilitaría la participación ciudadana y aseguraría que el Poder Legislativo revise los incentivos tributarios como parte del proceso presupuestario anual.
- Establecer en la legislación **criterios de elegibilidad** claros, sencillos, objetivos y fácilmente medibles para acceder a los beneficios tributarios, lo que limitaría la discrecionalidad, evitaría negociaciones con las autoridades y aumenta la transparencia.
- Incluir en la legislación **justificaciones** para establecer o mantener tratamientos tributarios preferenciales y exponer claramente los **objetivos** que se persiguen. Fundamentar esta justificación con **estudios costo-beneficio** para así limitar la proliferación de incentivos tributarios y reducir abusos.

²⁸ En Bolivia, el D.S. N° 29.475 (de marzo 2008) eliminó la doble deducción y depreciación acelerada por parte de las empresas mineras al momento de determinar la base imponible del IUE. En Honduras, la depreciación se calcula mediante el método lineal, aunque las empresas pueden también solicitar autorización de la administración tributaria para utilizar otros métodos. En los casos de El Salvador y Guatemala, para Agostini y Jorrat (2013) existe de manera implícita la depreciación acelerada porque las tasas legales de depreciación son superiores a la depreciación económica.

- Incluir una **fecha de término** de los regímenes preferenciales en la legislación y exigir que se realicen las evaluaciones pertinentes para decidir su continuación, reforma o eliminación.
- Tender hacia una **centralización** de la concesión y la administración de todos los incentivos tributarios nacionales en el **Ministerio de Finanzas**. Así se evitarían superposiciones y disminuiría el riesgo de corrupción y captación de rentas. Es muy importante la participación de la **Administración Tributaria** y del (**Ministerio de Finanzas**) en todo el proceso que involucra a los incentivos tributarios, desde su diseño, definición, evaluación, administración, recopilación de información hasta la supervisión y seguimiento de los mismos.
- **Publicar la legislación** completa y actualizada sobre los incentivos tributarios (leyes, decretos, reglamentos, instrucciones administrativas, etc.) y **un listado con todos los incentivos tributarios vigentes** que incluya los criterios de elegibilidad, los valores a otorgar y los procedimientos a seguir por los inversionistas para obtenerlos.
- **Evaluar de manera periódica los costos y la efectividad** de los tratamientos tributarios preferenciales, de forma tal de determinar si los beneficios atribuibles al incentivo superan a sus costos. En el caso de los beneficios solo hay que considerar aquellos que realmente sean atribuibles al incentivo, como el aumento de la recaudación debido a una mayor producción o consumo en respuesta al incentivo y los beneficios económicos y sociales que genere. Entre los costos de los incentivos se deben incluir la pérdida de recaudación por inversiones o acciones que se habrían realizado incluso sin los incentivos, los mayores costos de cumplimiento y de administración tributaria, el posible abuso del incentivo que genera un aumento de la evasión, las distorsiones económicas, los efectos distributivos y en las variables macroeconómicas.
- **Evaluar la eficiencia relativa a otros instrumentos**, dado que los incentivos no son el único medio para alcanzar los objetivos de política. No es suficiente que los beneficios que genere el incentivo superen a sus costos, sino que tiene que ser más eficiente que otras alternativas de política, como por ejemplo el gasto directo en infraestructura o en ciertos programas u otro tipo de incentivo. A partir de estas evaluaciones se podrá determinar si existe justificación para el establecimiento o mantenimiento de estos tratamientos tributarios preferenciales o si es conveniente su reemplazo por otra medida más eficiente.
- **Establecer un marco institucional fuerte** de modo tal que los países publiquen de manera periódica, oportuna y detallada los costos, beneficios esperados, principales beneficiarios y objetivos de los incentivos tributarios, como así también hagan públicas las evaluaciones costo beneficio. Estas evaluaciones proporcionan una mayor transparencia a la política fiscal, al tiempo que contribuyen a mejorar la eficiencia y la equidad de los sistemas tributarios.
- **Incluir los informes de gastos tributarios en la discusión del presupuesto** de cada año y presentarlos de manera tal que se facilite su comparación con otros gastos presupuestarios. Además se debe avanzar en la publicación del detalle de los beneficiarios de los incentivos fiscales.
- **Realizar las evaluaciones costo-beneficio desde las Administraciones Tributarias o los Ministerios de Hacienda** y debe existir una **coordinación** con los ministerios del sector involucrado y las empresas beneficiarias de manera tal que provean la información necesaria para estos estudios.
- **La administración tributaria debe supervisar a las empresas beneficiadas** y solicitarles la información necesaria para realizar estas evaluaciones, como una descripción de los beneficios tributarios recibidos, los puestos de trabajo creados, montos invertidos, exportaciones, etc.

- Propiciar una **mayor participación ciudadana** y una **mayor coordinación** entre las distintas instituciones de gobierno involucradas, incluida la coordinación entre los niveles centrales y subnacionales de gobierno.
- Avanzar hacia una **mayor cooperación y coordinación internacional**. Los países pueden aunar esfuerzos para avanzar hacia la adopción de pactos sobre buenas prácticas en el uso de los incentivos fiscales, fortalecer la cooperación tributaria regional y evitar la competencia fiscal nociva entre los Estados, que lleva a los países a terminar con ingresos fiscales más bajos. Estos pactos podrían establecer estándares mínimos para la transparencia y el uso de los incentivos como así también un marco común para el reporte de los mismos y la recopilación de datos. Al mismo tiempo podría apoyar el desarrollo de capacidades, la realización de estudios costo-beneficio y propiciar el fortalecimiento de las instituciones relacionadas con los incentivos fiscales para así erradicar las prácticas abusivas.
- Los esfuerzos de la comunidad internacional, principalmente a través de la **Acción 5 del Plan BEPS** (“Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia”) constituye un importante avance en la lucha contra la competencia fiscal internacional. Los miembros del Marco Inclusivo para la Implementación de este Proyecto, del cual forman parte varios países de América Latina²⁹, se han comprometido a implementar la norma mínima de la Acción 5 y a participar en la revisión por pares. Esta evaluación, realizada por el Foro sobre Prácticas Tributarias perniciosas (*Forum on Harmful Tax Practices, FHTP*) identifica aquellos regímenes fiscales preferenciales que facilitan la erosión de la base y el desvío de beneficios y que así tienen el potencial de impactar de manera injusta en la base imponible de otros países³⁰. Además, la acción 5 incluye un compromiso de transparencia a través del intercambio espontáneo y obligatorio de información relevante sobre los acuerdos específicos entre los contribuyentes y las administraciones tributarias (o *tax rulings*) que, en ausencia de dicho intercambio de información, podrían dar lugar a prácticas abusivas. Si bien esto es un paso importante, la competencia tributaria perniciosa sigue ocurriendo, por lo que el nuevo plan de trabajo acordado dentro del marco inclusivo del BEPS brinda una oportunidad para dar impulso a una nueva generación de medidas para evitar la pérdida de recursos públicos como resultado del desvío de utilidades a jurisdicciones sin impuestos o con bajos impuestos, para profundizar en acción coordinadas entre países para evitar que los incentivos fiscales a la inversión sean usados como instrumentos de competencia tributaria. Estas medidas y acciones serán indispensables para reforzar la movilización de recursos internos necesarios para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.

Todos los lineamientos anteriores son muy importantes para la buena gobernanza y la racionalización en el uso de los gastos tributarios, de manera tal que los países se focalicen en los más eficientes, eliminen gradualmente los demás y fortalezcan así la recaudación. De esta forma se estará aportando a la movilización de recursos para el financiamiento de las acciones necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental.

²⁹ A marzo de 2019, formaban parte del Marco Inclusivo de BEPS los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

³⁰ Véase OCDE (2019), donde se encuentran publicados los resultados de la evaluación de los regímenes fiscales preferenciales en el marco de la Acción 5 del Proyecto BEPS, que comprende a más de 120 jurisdicciones miembros del Marco Inclusivo.

Bibliografía

- Abadie, A., A. Diamond y J. Hainmueller (2010), Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program, *Journal of the American Statistical Association*, 105, issue 490, p. 493-505.
- Agostini, C. e I. Jalile (2009), Efectos de los Impuestos Corporativos en la Inversión Extranjera en América Latina, *Latin American Research Review*, Vol. 44. N° 2: 84-108.
- Agostini, C. y M. Jorratt (2013), Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 130, CEPAL, Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa, A. (2016), Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina, (LC/G.2688-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Artana (2015), La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, en Auguste, S., M. Cuevas y O. Manzano (eds), ¿Socios o acreedores? Atracción de inversión extranjera y desarrollo productivo en Mesoamérica y República Dominicana, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Asesores y Consultores Internacionales (2017), Consultoría para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales de El Salvador. Disponible en <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2018-10077.pdf>.
- Banco Mundial (2012), El Gasto Tributario en Colombia. Una propuesta de evaluación integral y sistémica de este instrumento de política pública, Bogotá.
- Banco Mundial (2017), Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario, Santo Domingo.
- Banco Mundial (2018), Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1175-3.
- Barra, P. y M. Jorratt (2002), Medición del gasto tributario en Chile, Documento presentado en el Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
- Botman, D., A. Klemm y R. Baqir (2008), Investment Incentives and Effective Tax Rates in the Philippines; A Comparison With Neighboring Countries, No 08/207, *IMF Working Papers*, International Monetary Fund.
- CEPAL (2019), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019, Santiago de Chile.

- Chaurey, R., (2017), Location-based tax incentives: Evidence from India, *Journal of Public Economics*, 156, issue C, p. 101-120.
- CIAT (2011), Manual de Buenas Prácticas en la medición de los gastos tributarios. Una experiencia iberoamericana, Panamá.
- CIAT/UN-DESA (2018), Diseño y evaluación de los incentivos tributarios en países en desarrollo. Temas seleccionados y un estudio país.
- Daude, C., H. Gutiérrez y A. Melguizo (2014), The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic: Doctoring the Ball, OECD Development Centre Working Papers 322, OECD Publishing.
- Devereux, M. y R. Griffith (2003), Evaluating Tax Policy for Location Decisions, *International Tax and Public Finance*, 10, issue 2, p. 107-26.
- Dirección General de Política Tributaria (2018), Gasto tributario de Honduras periodo 2017, Secretaría de Finanzas.
- FMI/OCDE/ONU/Banco Mundial (2011), Supporting the Development of More Effective Tax Systems, Report to the G-20 Development Working Group.
- _____ (2015a), Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment, Report to the G-20 Development Working Group, International Monetary Fund, Washington D.C.
- _____ (2015b), Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo, Documento de antecedentes para el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G-20, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.
- Gómez Sabaíni, J. C. y D. Morán (2013), Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 133, CEPAL.
- Grupo del Banco Mundial (2017), Chile: Evaluación de las Zonas Francas, Informe Final, GTC 04 América Latina y el Caribe.
- ICEFI (2008), Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua, *Boletín de Estudios Fiscales* No. 8, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- _____ (2018a), Las Zonas Económicas Especiales (ZEE): ¿Una estrategia de desarrollo para El Salvador?, Nota de Coyuntura, 8 octubre 2018, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Disponible en http://icefi.org/sites/default/files/nota_coyuntura_zee.pdf.
- _____ (2018b), El scorecard de los incentivos fiscales centroamericanos, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Ciudad de Guatemala. Disponible en http://icefi.org/sites/default/files/scorecard_002.pdf.
- James, Sebastian (2013), "Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications", Grupo Banco Mundial, Washington D.C.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009), Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 77, CEPAL.
- Jorda, O., M. Schularick y A.M. Taylor (2016), Sovereigns Versus Banks: Credit, Crises, and Consequences, *Journal of the European Economic Association*, 14, issue 1, p. 45-79.
- Jorda, O. y A.M. Taylor (2016), The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy, *Economic Journal*, 126, issue 590, p. 219-255.
- Jorratt, M. (2010), Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador, *Revista Fiscalidad* no. 04, Servicio de Rentas Internas (SRI), Quito.
- Klemm, A. y S. Van Parys (2009), Empirical Evidence on the Effect of Tax Incentives, *IMF Working Paper* 09/136.
- Martner, R, A. Podestá e I. González (2014), Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 138, CEPAL.
- Medina Bermejo, A. (2016), La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica. *Boletín de Estudios Fiscales* No. 18. Centroamérica, julio de 2016.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (2017), *Boletín Económico de Ingresos y Gastos Tributarios 2016*, Año 3 - N°7, MEFP.
- Musgrave, R. y J. Buchanan (1999), Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State, MIT Press Books, *The MIT Press*, edition 1, volume 1, number 0262024624, December.

- Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- OCDE (2004), *Best Practice Guidelines - Off Budget and Tax Expenditures*, 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, 9-10 June.
- _____(2013), *Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries*, Tax and Development Programme.
- _____(2019), *Harmful Tax Practices - 2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264311480-en>.
- Oxfam (2018), *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*, Informe elaborado por Rosa Cañete Alonso, Oxfam Internacional.
- Pecho Trigueros, M. y L.A. Peragón Lorenzo (2014), *Estimación de la Carga Tributaria Efectiva sobre la Inversión en América Latina*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT.
- Servicio de Rentas Internas de Ecuador (2017), *Manual de Gasto Tributario*, Departamento de Estudios Tributarios, Centro de Estudios Fiscales, SRI.
- Suárez Serrato, J.C. y O. Zidar (2018), *The structure of state corporate taxation and its impact on state tax revenues and economic activity*, *Journal of Public Economics*, 167, issue C, p. 158-176.
- Tokman, M., J. Rodríguez y C. Marshall (2006), *Las excepciones tributarias como herramienta de política pública*, CEP-Chile, *Estudios Públicos*, Nro. 102.
- Uruguay XXI (2018), *Regímenes Promocionales para la Inversión. Guía del Inversor*, Agencia de promoción de inversiones y exportaciones, Setiembre 2018.
- Van Parys, S. y S. James (2010), *The Effectiveness of Tax Incentives in Attracting FDI: Evidence from the Tourism Sector in the Caribbean*, Working Papers of Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University, Belgium 10/675, Ghent University, Faculty of Economics and Business Administration.
- Villela, L. (2006), *Gastos tributarios: medición de la erosión de la base imponible*, en *La recaudación potencial como meta de la administración tributaria*, Asamblea General del CIAT Nro. 40, Florianópolis, Brasil.

Anexos

Anexo 1

Aspectos metodológicos en la medición de los gastos tributarios

Cuadro A1
América Latina: principales aspectos metodológicos en la cuantificación del gasto tributario

Países	Carácter obligatorio	Marco de referencia	Cambio de comportamiento	Ajuste por evasión	Enfoque
Argentina	Sí	ML	No	Sí	LP
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No	ML	No	Implícito	CP
Brasil	Sí	ML	No	Implícito	LP
Chile	Sí	MC	Sí	Implícito	CP y VPN
Colombia	Sí	ML	Solo IRPJ	Sí	LP
Costa Rica	No	ML	No	Implícito	LP
Ecuador	Sí	ML	No	Implícito	CP
El Salvador	Sí	ML	No	...	...
Guatemala	Sí	ML	No	Implícito	LP
Honduras	Sí	...	...	...	...
México	Sí	MC	No	Sí	CP
Nicaragua	Sí	ML	Sí	Sí	LP
Paraguay	Sí	MC	No	Implícito	LP
Perú	Sí	ML	No	Implícito	CP
República Dominicana	Sí	MC	No	Implícito	CP
Uruguay	Sí	ML	No	Sí	LP

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

Nota: ML: Marco Legal; MC: Marco Conceptual; IRPJ: Impuesto sobre la renta de personas jurídicas; LP: Largo Plazo; CP: Corto Plazo; VPN: Valor Presente Neto.

Cuadro A2
América Latina: impuestos incluidos en la cuantificación del gasto tributario

Países	ISR	IVA y generales	Impuestos específicos	Comercio exterior	Seguridad social	Otros
Argentina	√	√	√	√	√	√
Bolivia (Estado Plurinacional de)	√	√				√
Brasil	√	√	√	√	√	√
Chile	√	√				
Colombia	√	√				
Costa Rica	√	√	√	√		
Ecuador	√	√				√
El Salvador	√	√				
Guatemala	√	√	√	√		
Honduras	√	√	√			
México	√	√	√			
Nicaragua	√	√	√	√		
Panamá	√	√				
Paraguay	√	√		√		
Perú	√	√	√	√		
República Dominicana	√	√	√	√		√
Uruguay	√	√	√	√		√

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

Cuadro A3
América Latina: tipos de gastos tributarios incluidos en la cuantificación

Países	Exclusiones o exenciones	Deducciones	Créditos	Alícuotas reducidas	Diferimientos	Otros
Argentina	√	√	√	√		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	√	√	√		√	√
Brasil	√	√	√	√		
Chile	√	√	√	√	√	
Colombia	√	√	√	√		
Costa Rica	√	√	√	√		
Ecuador	√	√	√	√	√	√
El Salvador	√	√				√
Guatemala	√	√				
México	√	√	√	√	√	√
Nicaragua	√	√	√	√		√
Paraguay	√		√	√		
Perú	√	√	√	√	√	√
República Dominicana	√	√	√	√	√	
Uruguay	√	√	√	√		√

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

Cuadro A4
América Latina: presentación de las mediciones de gasto tributario

Países	Por impuesto	Tipo o detalle de GT	Sector, actividad u objetivo	Región o zona geográfica	Deciles o quintiles	Totales
Argentina	√	√				√
Bolivia (Estado Plurinacional de)	√	√	√			√
Brasil	√	√	√	√		√
Chile	√	√	√			√
Colombia	√	√	√			
Costa Rica	√	√				√
Ecuador	√	√	√			√
El Salvador	√	√	√			√
Guatemala	√		√			√
Honduras	√	√ ^a				√
México	√ ^b	√	√		√ ^c	
Nicaragua	√	√	√			√
Panamá	√					
Paraguay	√	√	^d		^d	√
Perú	√	√	√	√		√
República Dominicana	√	√	√			√
Uruguay	√	√	√ ^e		√ ^f	√

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Únicamente para el impuesto sobre la renta.

^b Los GT (gastos tributarios) se presentan para cada impuesto según tipo de tratamiento y sector económico beneficiado (pero sin sumar los GT).

^c Solo para algunos gastos tributarios.

^d En un primer estudio (con datos para 2013-2016) se presentó el GT por sector de actividad económica, sector presupuestario, detallado para cada medida tributaria y por quintiles o deciles de ingresos.

^e Solo para el IRAE y el IP (hasta 2014).

^f Solo para el IVA (hasta 2014).

Anexo 2

Principales incentivos fiscales a las empresas por país

Países	Impuesto sobre la renta de las empresas									
	Tax holidays (años)	Tasas reducidas	Deducciones o créditos por inversión	Depreciación acelerada	Contratos estabilidad tributaria	Incentivos sectoriales	Incentivos de localización	Otras exenciones del IRPJ	Zonas francas o especiales	Exención de impuestos indirectos/aranceles
Argentina	-	No	Crédito de 10% de inversiones productivas de MiPyMes/ Deducción de hasta 85% de los aportes de inversión al capital emprendedor/ Doble deducción de gastos de exploración minera	Sí (minería, energía renovable, forestal, Biotecnología, exploración y explotación de hidrocarburos)	Sí (minería, forestal y software)	Minería, Silvicultura, Producción de bienes de capital, I+D, Biotecnología, Software, Biocombustibles, Energía renovable, Autopartismo, PyMEs, Exploración y explotación de hidrocarburos	Tierra del Fuego/ Regímenes provinciales	Sociedades de garantía recíproca/ Software (60%)/Tierra del Fuego	Sí	Zonas Francas, Tierra del Fuego y ciertos sectores (energía renovable, minería, forestal, exploración y explotación de hidrocarburos, zonas francas)/Importación de partes para buques, autopartismo/Exención del IVA a intereses de préstamos para vivienda
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10 años (Oruro, Potosí y ciudades El Alto y Yacuiba de)	No	-	No	-	Minería, Hidrocarburos, Generación de energía alternativas al diesel (Beni y Pando)/ Proyectos de asentamientos urbanos/ Ciertas actividades culturales	Nuevas inversiones manufactureras en Oruro, Potosí y ciudades El Alto y Yacuiba. Parque Industrial en Chuquisaca	Ganancias de capital y rendimientos de inversión en valores emitidos por NAFIBO SAM/ Intereses por deuda pública emitida en el extranjero	Sí	Zonas Francas. Servicios turísticos a extranjeros; Transporte internacional terrestre/ Importación de combustibles para automóviles. Equipamiento de salud, maquinaria para el sector público
Brasil	10 años (Proyectos de Tecnología Digital en la región de SUDAM y SUDENE)	Sí (Debentures infraestructura, Semiconductores)	Crédito de 30% por reinversión (proyectos prioritarios Amazonia y Nordeste)/Crédito para empresas automotrices por inversión en I+D (hasta 10,2%)/ Deducción para I+D (hasta el 160% de los gastos en ciertos casos)/Doble deducción de gastos de capacitación para desarrollo de software	Sí	No	Infraestructura, Innovación tecnológica, Industria de Semiconductores, petróleo y gas, TICs, Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Actividad audiovisual, Aeronaves, Sector automotriz	Amazonia y Regiones Norte y Nordeste /Incentivos Estaduales y Municipales	Proyectos Prioritarios en SUDAM y SUDENE (reducción del 75% del IRPJ por 10 años)	Sí	Exportadores de productos manufacturados/Zonas francas, Sector de Informática, industria automotriz y aeroespacial, Biodiesel, Termoelectricidad, Petróleo, Gas Natural, Embarcaciones y Aeronaves/Importación de Máquinas y Equipos para I+D, semiconductores, usinas nucleares, estructura portuaria, infraestructura
Chile	44 años en Tierra del Fuego (Porvenir y Primavera, hasta 2036) y 50 años en parte de XII Región (hasta 2035)	Sí (10% a rentas de Fondos de Inversión Extranjera)	Crédito de 4% por compras de activo fijo/ Crédito por inversiones en el extremo norte (30%) y sur (32%)/Crédito Sistemas Solares Térmicos (100%)/ Crédito I+D (35%)	Sí	Sí	I+D, Sistemas Solares Térmicos, Fomento MyPE, Forestal	Regiones del extremo norte y sur (XV, XII, XI y parte de X), Isla de Pascua	Rentas de empresas en zonas francas, XII Región, Tierra del Fuego e Isla de Pascua	Sí	Sector exportador/ Importaciones en zonas francas/XII Región/ Importaciones de bienes de capital (para la IED)

Países	Impuesto sobre la renta de las empresas								Zonas francas o especiales	Exención de impuestos indirectos/aranceles
	Tax holidays (años)	Tasas reducidas	Deducciones o créditos por inversión	Depreciación acelerada	Contratos estabilidad tributaria	Incentivos sectoriales	Incentivos de localización	Otras exenciones del IRPJ		
Colombia	No	9% servicios de ecoturismo, nuevos hoteles o ampliaciones; contratos de leasing para vivienda/ Usuarios industriales de zonas francas: 20%	Crédito del 25% por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente; donación o inversión en proyectos de I+D / Crédito por el IVA pagado en la adquisición e importación de maquinaria pesada en industrias básicas/ Deducción especial del IVA pagado en la adquisición o importación de bienes de capital gravados a la tarifa general/ Deducción del 165% por inversiones o donaciones en proyectos cinematográficos	Sí (energía renovable y para bienes que se utilizan más de 16 horas diarias)	Sí (pero no se pueden suscribir nuevos desde Ley 1607 del 2012)	Energía renovable/ I+D/Nuevas Plantaciones Forestales/Transporte fluvial/ Hoteles/Pymes/ Proyectos cinematográficos	-	Capital e intereses por operaciones de deuda externa pública/Venta de acciones y títulos (bajo ciertas condiciones)	Sí	Importación temporal de materias primas, insumos, bienes intermedios o de capital para producción de bienes de exportación (Plan Vallejo)/ Maquinaria, equipos, materiales e insumos para inversión en energía renovable/ Descuento o devolución del IVA pagado en la adquisición e importación de bienes y servicios en actividades de exploración de hidrocarburos en proyectos costa afuera/ Zonas de frontera y Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (exención impuesto sobre las ventas a los combustibles)
Costa Rica	8 a 12 años (zonas francas según ubicación)	10% o 20% pequeñas empresas según facturación/ Industrias en ZF, ya sea que exporten o no: 0%, 5%, 6% o 15% por un periodo determinado (según ubicación e inversión)	Crédito por reinversión de utilidades en activos fijos nuevos y capacitación de personal (zonas francas, hasta 10% de la renta imponible)	Sí (hotelería transporte aéreo y acuático de turistas y los autorizados por resolución de la AT)	-	Desarrollo turístico	Zonas Francas afuera del Gran Área Metropolitana	-	Sí	Forestal (tasa reducida GV)/ Régimen de Perfeccionamiento Activo y Régimen Devolutivo de Derechos/ Desarrollo turístico, Banano, Palma aceitera, Actividad agropecuaria y pesquera, Hidrocarburos, Producciones escritas: exención importación de maquinaria, equipo e insumos/ Pequeña Industria, Energía eléctrica, Agua potable, Equipamiento médico, Transporte público, Transporte eléctrico/ Depósito Libre Comercial de Golfito

Países	Impuesto sobre la renta de las empresas								Zonas francas o especiales	Exención de impuestos indirectos/aranceles
	Tax holidays (años)	Tasas reducidas	Deducciones o créditos por inversión	Depreciación acelerada	Contratos estabilidad tributaria	Incentivos sectoriales	Incentivos de localización	Otras exenciones del IRPJ		
Ecuador	8, 12 o 15 años sectores prioritarios y 15 o 20 años industrias básicas (según zona)/ 20 años MiPyMe turismo/ 3 años microempresas nuevas/ 5 años entidades fusionadas sector financiero popular y solidario/ 10 años ZEDE	15% reinversión de utilidades (según requisitos) y en ZEDE luego de terminada la exención (10 años)	Deducción doble por depreciación de activos fijos para producción limpia/ Deducción doble (para medianas empresas por 5 años) por gastos en capacitación, I+D y gastos de viaje para acceso a mercados/ Deducción adicional del 10% por compras a microempresas de la economía popular y solidaria/ Crédito ISD (de 5%) por importación de materias primas, bienes de capital e insumos	Sí (previa autorización del Director Regional del SII para activos fijos nuevos con vida útil superior a 5 años)	Sí	Agricultura, Cadena agroforestal, Metalmecánica, Petroquímica y oleoquímica, Farmacéutica, Turismo, Cine, Energías renovables, Logística comercio exterior, Biotecnología, Software y hardware, Exportación servicios, Eficiencia energética, Construcción sustentable, Sector industrial y agroindustrial, Exportación. Hidrocarburos, Industrias Básicas, Microempresas, Sector financiero popular y solidario	Zonas económicamente deprimidas y de frontera: Doble deducción de salarios y prestaciones sociales por 5 años	Sociedades y fondos de inversión/ Inversión en inmuebles (ciertos requisitos)/ Rentas procedentes de deuda pública ecuatoriana	Sí	Maquinaria, materia prima e insumos para sector agropecuario, acuícola y pesquero; barcos pesqueros; Paneles solares y plantas para tratamiento de aguas residuales (IVA 0%)/Exportadores de servicios y Producciones audiovisuales, televisivas y cinematográficas (devolución del IVA)/ Importación de materias primas, bienes de capital e insumos para la producción/ Importación de equipos y bienes para I+D y actividades artísticas y culturales/ Regímenes de exportación y/o de admisión temporal para perfeccionamiento activo
El Salvador	10 a 20 años para zonas francas y DPA (total según ubicación, extensible parcialmente por 15-25 años)/ 10 años (turismo)/ 5 o 10 años (energía renovable)	25% para empresas con renta imponible menor a USD 150.000	No	No	Sí (en sectores estratégicos)	Servicios internacionales. Turismo. Energía renovable. Imprentas	Zonas francas y DPA fuera del Área Metropolitana de San Salvador	-	Sí	Importación de maquinaria, materias primas, equipos y bienes intermedios utilizados para la producción en ciertos sectores (ZF, Servicios internacionales, Turismo, Energía renovable e Imprentas)/Exención de IVA para libros editados e Impresos en el país; Buses y vehículos para Transporte Público
Guatemala	10 años (maquila productora y de servicios internacionales; energía renovable; usuarios ZF comercial o industrial; ZOLIC) 15 años (administradores de ZF)	No	No	No	No	Energía renovable, Industria textil y servicios internacionales de TIC (maquila)	-	Exención Impuesto de Solidaridad para empresas con menos de 4 trimestres de operación	Sí	Compras nacionales no afectas a IVA (maquilas)/ Importación de maquinaria, equipo, partes, accesorios, materias primas, etc. en ciertos sectores (Maquila, Zona Franca, ZOLIC, Energía renovable, Minería)/ Importación y consumo de combustibles para generar energía eléctrica/ Importación de transporte colectivo/Importación de materiales para operaciones petroleras

Países	Impuesto sobre la renta de las empresas								Zonas francas o especiales	Exención de impuestos indirectos/aranceles
	Tax holidays (años)	Tasas reducidas	Deducciones o créditos por inversión	Depreciación acelerada	Contratos estabilidad tributaria	Incentivos sectoriales	Incentivos de localización	Otras exenciones del IRPJ		
Honduras	10 años (Energía renovable, RIT); 12 años (biocombustibles); 15 años (Turismo); 20 años (operadores de ZIP)	16% o menos en Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)	-	No	Sí (Inversiones superiores a USD 2M, APPs, Turismo)	Turismo, Energía renovable, Biocombustibles, Centros de llamadas y Servicios empresariales, Producción agrícola no tradicional para exportación	Zona Libre Turística de Islas de la Bahía (ZOLITUR)/ Proyectos en regiones prioritarias	Zonas libres: ZOLITUR, ZIP, ZADE; Centros de llamadas y servicios empresariales/ Exoneración parcial proyectos en actividades y/o zonas prioritarias (hasta 50-70% del monto invertido)	Sí	Zonas libres; ZOLITUR; Centros de llamadas y Servicios empresariales; ZIP; ZADE, Biocombustibles, Energía renovable, Turismo, APPs/ Importaciones de bienes de capital, equipos, materiales y materias primas para el RIT
México	10 años (ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión, Coatzacoalcos, Puerto Chiapas, Salina Cruz, Campeche y Tabasco)	No	Deducción adicional de 25% por inversiones en activos fijos del sector primario en ciertos estados. Deducción por automóviles. Deducción adicional del 25-50% del gasto en capacitación en ZEE/ Crédito de 30% por inversión en proyectos de I+D; en ZEE Progreso; y en equipos de alimentación para vehículos eléctricos/ Crédito por inversión en cinematografía, producción teatral e infraestructura deportiva (hasta 10% del ISR del año anterior)	Sí (Deducción inmediata para MyPE, Energía renovable, Sector primario, Desarrolladores inmobiliarios, Instalaciones discapacidad, activos fijos nuevos en estados afectados por sismos y en ZEE Progreso)	-	Sector primario, agroindustria, Energía renovable, MyPE, Transporte, I+D, minería, construcción, hotelería, cinematografía, producción teatral, infraestructura deportiva, vehículos eléctricos, TICs	Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (sector primario y agroindustria)Estados afectados por sismos/ Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas (Chiapas), Lázaro Cárdenas-La Unión (Michoacán-Guerrero), Coatzacoalcos (Veracruz), Salina Cruz (Oaxaca), Progreso (Yucatán), Seybaplaya (Campeche) y Dos Bocas (Tabasco)	Agricultura, ganadería, silvicultura o pesca (exención o reducción según nivel de ingresos)/ ZEE: 50% luego de los 10 años (por 5 años más)	Sí	Sector exportador: Drawback, Industria Maquiladora de Exportación (IMMEX); Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)/ Servicios de hotelería para extranjeros (tasa cero en IVA), Servicios de construcción inmuebles/ Importación o enajenación de chicles
Nicaragua	10 años: usuarios zonas francas e industria turística; + 10 años por reinversión turística significativa; 15 años (operadoras de ZF), 7 años (energía renovable)	Sí, empresas con menores ingresos (tasas reducidas y progresivas)	Deducción adicional de 50% de la inversión forestal; Deducción de hasta 100% por reforestación o creación de plantaciones forestales/ Crédito de hasta 1,5% del valor FOB de exportaciones	Sí (exportadores)	Sí (Minería)	Silvicultura; Energía renovable; Turismo; Minería	Zonas Especiales de Planeamiento y Desarrollo Turístico	Zonas Francas: 60% luego de los 10 años/ Industria turística: 80-100% de exención según zona y actividad (10 años)/ Sector Forestal (50% hasta el 2023)	Sí	Zonas Francas; Sector exportador; Régimen de Admisión Temporal; Turismo; Energía renovable; Hidrocarburos; Minería; Forestación/ Materias primas, bienes intermedios, bienes de capital, maquinaria, etc. para productores agropecuarios y MiPyMe industrial y pesquera; Libros, publicaciones y sus insumos; Equipo e instrumental médico

Países	Impuesto sobre la renta de las empresas								Zonas francas o especiales	Exención de impuestos indirectos/aranceles
	Tax holidays (años)	Tasas reducidas	Deducciones o créditos por inversión	Depreciación acelerada	Contratos estabilidad tributaria	Incentivos sectoriales	Incentivos de localización	Otras exenciones del IRPJ		
Panamá	15 años (alojamiento turístico fuera del distrito de Panamá, Turismo náutico para marinas y muelles y ciertos productos turísticos especiales; fabricantes de equipamiento de generación de energía eólica); 2 a 7 años (Pymes de industria cinematográfica)	5% empresas SEM (Sedes de Empresas multinacionales)	Deducción del 100% del ITBMS sobre las maquinarias y equipos de la industria alimentaria/ Crédito de 40% por inversión en industria y agroindustria (CFI)/ Crédito de 10-15% de costos comercialización de exportaciones agropecuarias no tradicionales (CEFA)/ Crédito de 2-3% del ISR por viajes de incentivo/ Crédito de 5% de la inversión en obras civiles de infraestructura pública para energía eólica, solar y gas natural	Sí (inversión hotelera, energías renovables y gas natural)	Sí	Turismo, Reforestación, Agro exportaciones; Industria cinematográfica y audiovisual; Energía renovable; I+D, Biociencias, TICs, Medioambiente, Centros de Llamadas, Servicios globales	Alojamiento turístico y ciertos productos turísticos fuera del distrito de Panamá	Zonas Francas; Zona Libre de Colón; Ciudad del Saber; Área económica especial Panamá Pacífico (ciertas actividades); Empresas de Congresos internacionales; Forestación; Generación de energía a partir de biomasa	Sí	Zonas Francas; Zona Libre de Colón; Ciudad del Saber, SEM, Panamá Pacífico; Sector exportador; Turismo; Industria cinematográfica y audiovisual; Forestación; Transporte terrestre público; Hidrocarburos; Energía renovable
Paraguay	Hasta 10 años para proyectos de inversión aprobados de por los menos USD 5 millones	-	No	No	Sí	Ciertas inversiones contempladas en la Ley 60/90: producción de bienes y servicios, fomento de exportaciones y empleo; incorporación de tecnología, bienes de capital	-	Intereses bursátiles y de títulos de deuda pública/ Zonas Francas (impuesto único del 0,5% sobre ingresos brutos)/ Maquila (1% sobre valor agregado)/ Exención pago al exterior de intereses, comisiones y capital si inversión mayor a USD 5 millones/ Flete internacional para exportaciones	Sí	Sector exportador/ Zonas Francas/ Maquila/ Intereses de valores públicos y privados / Arrendamiento de parcelas en parques industriales/ Bienes de capital para ciertos inversores (Ley 60/90)/ Industria gráfica, Industria automotriz/ Importación de vehículos eléctricos/ Importación de maquinaria e insumos no producidos en el país para prospección y exploración minera/ Importación de materias primas e insumos no producidos en el país para industrias registradas/ Bienes de alta tecnología
Perú	-	15% agropecuario y agroindustria; 5% y 10% Amazonía (según actividad)	Deducción de 150% o 175% gastos en I+D; Deducción para minería por inversión en infraestructura de servicio público/ Crédito por ejecución de obra pública/ Crédito de 30% por reinversión en ciertos sectores (editoriales, instituciones educativas)	Sí (Minería; infraestructura hidráulica y riego; energía renovable; edificios y construcciones)	Sí	Sector agropecuario y agroindustrial, minería, energía renovable; empresas editoras	Amazonía/ Zonas Alto-Andinas/ Zona Franca de Tacna/ ZED de Ilo, Matarani y Paita	Amazonía (actividades agrarias o transformación de cultivos nativos)/ Zona Franca de Tacna/ Zonas Especiales de Desarrollo (ZED)/ APPs/ Intereses títulos públicos	Sí	Sector exportador; Servicios de alojamiento y alimentación de extranjeros; Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV; Drawback/ Amazonía/ Zona Franca/ ZED/ Insumos agrícolas/ Exploración minera o de hidrocarburos/ Transporte público de pasajeros dentro del país

Países	Impuesto sobre la renta de las empresas								Zonas francas o especiales	Exención de impuestos indirectos/aranceles
	Tax holidays (años)	Tasas reducidas	Deducciones o créditos por inversión	Depreciación acelerada	Contratos estabilidad tributaria	Incentivos sectoriales	Incentivos de localización	Otras exenciones del IRPJ		
República Dominicana	20 años: ZEDF / 15 años zonas francas resto del país (renovable); Turismo y construcción de salas de cine/ 10 años Energía renovable (hasta 2020) e Industria gráfica/ 30 años Zonas Financieras Internacionales (no está en aplicación)		Turismo: deducción de 20% de la inversión (5 años)/ Deducción de 100% de inversión proyectos cinematográficos (hasta 25% del ISR) y crédito fiscal transferible de 25% de los gastos para producir obras cinematográficas y audiovisuales / Energía renovable: crédito del 40% del costo de inversión en equipos	No (hasta 2017 existía para Empresas clasificadas por PROINDUSTRIA)	-	Turismo/ Cadena textil/ Energía renovable/ Industria manufacturera/ Industria Cinematográfica	Zonas Especiales de Desarrollo Fronterizo (provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco)	Utilidades reinvertidas de empresas clasificadas en provincias de frontera/ Cadena textil/ Reversión en Industria Cinematográfica	Sí	Sector exportador; Zonas Francas; Zonas Especiales de Desarrollo Fronterizo; Zonas Financieras Internacionales (n.a); Equipamiento y materiales Turismo, Cadena textil y Proindustria/ Importación de maquinaria y equipos para Minería, Energía renovable y parques industriales/ Industria Editorial/ Producción cinematográfica, salas de cine/ Transporte terrestre de personas y de carga, electricidad, agua
Uruguay	10 años: Biocombustibles y Centros de atención a distancia; 5 años: Centros de Servicios Compartidos (90% exención, extensible a 10 años); Zonas Francas: 15 años usuario industrial, 10 años usuario comercial o de servicios y 5 años usuario indirecto	No	Deducción de hasta 40% de inversiones en maquinaria y equipos y hasta 20% en inmuebles para MiPEs de sector hotelero, industria y agropecuario/ Deducción especial por aportes de capital (Canalización del ahorro)/ Deducciones incrementadas (150%): capacitación del personal, I+D, incremento de empleo/ Crédito de hasta 60% del IRAE (80% si es empresa nueva) por inversión en proyectos promovidos y parques industriales	Sí (ciertos bienes muebles y equipos usados en actividades industriales o agropecuarias/ obras civiles y equipos en parques industriales)	-	Actividades industriales o agropecuarias; Energía renovable; Turismo; Forestación; I+D+i; Vehículos eléctricos; Navegación marítima y aérea; Biotecnología, Bioinformática y Software; Biocombustibles; Centros de llamadas y de servicios compartidos; Intermediación financiera externa; Fabricación de maquinaria y equipo agrícola; Residuos sólidos industriales; Vivienda	Proyectos promovidos en zonas de menor desarrollo en el interior del país	I+D en Biotecnología, Bioinformática y Software; Forestación; Navegación marítima y aérea; Energía renovable (exención parcial hasta 2023); Intermediación financiera externa; Fabricación de maquinaria y equipo agrícola (50% hasta 2019); Construcción de viviendas (parcial)	Sí	Sector exportador; Régimen de Admisión Temporal; Drawback/ Zonas Francas/ Puertos libres/ Máquinas industriales o agrícolas, instalaciones, vehículos utilitarios y equipos para industria o agropecuario/ Importación de maquinarias y equipos en proyectos de interés nacional, industria forestal y parques industriales/ Hidrocarburos/ Turismo/ Industria de la comunicación y gráfica/ Industria naval/ Residuos sólidos industriales/ Fabricación de vehículos y equipo de transporte de carga

Anexo 3

Propuesta metodológica para determinar el impacto de los incentivos tributarios³¹

La cuantificación de la efectividad de los incentivos fiscales para promover la inversión, así como su efectividad para mejorar las condiciones socioeconómicas, es compleja desde el punto de vista metodológico y de la disponibilidad de datos. Para lograr resultados robustos se debe superar una serie de desafíos. En este sentido, se debe empezar con la identificación del tipo de evaluación que se requiere: ¿es suficiente evaluar la aplicación de una política pública en un contexto específico? o ¿es preferible examinar el efecto de estos tipos de políticas en diferentes contextos? Muy ligado con esto, es necesario también identificar la metodología adecuada para la evaluación deseada. Cada metodología tiene sus ventajas y desventajas, y por lo tanto no todas son iguales en los resultados que pueden generar. Finalmente, y quizás el mayor desafío, sea cómo generar las bases de datos necesarias para la evaluación.

En los últimos años se ha observado el creciente uso de modelos de evaluación de programas (*program evaluation*), paneles dinámicos ad-hoc, y paneles dinámicos empleando la metodología de proyección local en primeras diferencias para evaluar el impacto de incentivos fiscales sobre variables de interés. A continuación, se examinan estos modelos con el fin de analizar su posible aplicación en la evaluación de gastos tributarios para inversión en los países de América Latina y el Caribe.

En primer lugar, los modelos de evaluación de programas (*program evaluation method*) se usan para identificar y cuantificar el impacto de programas o políticas públicas específicas —por ejemplo, la entrada en vigencia de un nuevo incentivo fiscal— sobre variables de interés en la región o área geográfica donde fue implementada (Chaurey, 2017; Agostini y Jorrat, 2013; Abadie, Diamond y Hainmueller, 2010). Para ello, se define una variable dummy llamada $Area^A$, esta variable toma el valor 1 si el individuo (firma, trabajador u otro) pertenece al área que recibió tratamiento (algún incentivo fiscal) ó 0 si no pertenece al área tratada. Similarmente se define una variable $PostT$, que toma el valor 1 durante el periodo que se aplicó el programa y 0 en el periodo previo. Así, de forma aditiva se obtiene el efecto promedio del programa (ϕ). Como ejemplo, si se quiere conocer los efectos sobre el empleo, post aplicación de un nuevo incentivo fiscal, el diseño quedaría como sigue:

$$y_{stj} = \alpha + \gamma AREA_s^a + \lambda PostT_t + \phi(Area_s^a * PostT) + e_{stj}$$

Donde,

y_{stj} : Empleo en el estado en el tiempo t y unidad J (Industria j)

$Area_s^A$: Dummy de estado tratado

$Post_t$: Dummy de unidad tratada

³¹ Anexo elaborado por Luis Méndez y Michael Hanni.

En este modelo, debido a la complejidad de obtener un contrafactual cuando una política se aplica a una región o lugar específico, se suele usar diferencias en diferencias (DID) con control sintético, lo cual proporciona una unidad de comparación. Esta se hace ponderando las unidades no tratadas, con el supuesto de que el promedio de las unidades no tratadas, proveen un mejor contrafactual que las unidades por sí solas. Esto es especialmente clave en el caso de América Latina y el Caribe, dado que el lugar (región, ciudad u otro) donde se aplica una política de incentivo fiscal suele ser diferente a los lugares donde no se llevan a cabo este beneficio tributario.

A pesar que este diseño suele entregar resultados más consistentes en términos de *efecto de tratamiento*, sus límites surgen por el lado del diseño, debido a que la ponderación de las unidades no tratadas, la definición de qué unidades usar y en qué cantidad, se determinan de forma arbitraria. También se debe considerar que cuando una política de incentivo fiscal (tratamiento) se aplica en una región o lugar, las unidades tratadas suelen ser empresas, es decir, es necesario contar con microdatos a nivel de empresas. Aún más, si la estimación buscara determinar los efectos de derrame (*spillovers*) sería óptimo contar con una base de datos que considere posibles variables de interés que puedan recibir algún impacto del tratamiento. Por ejemplo, si el empleo aumenta en una región (a partir del incentivo fiscal) cual sería el impacto sobre otras variables como los salarios.

Los métodos de evaluación de programas (*program evaluation*) han mostrado ser más robustos, lo que recomienda su uso. Sin embargo, los resultados derivados de estos modelos solo sirven para identificar los efectos de una política particular, sin poder efectuar generalizaciones. A pesar de esto, a partir de una política particular se puede evaluar el modelo para distintas variables de interés (como formación bruta de capital fijo, empleo, salarios, etc.), lo que es una ventaja, ya que permite conocer sus efectos en conjunto.

En segundo lugar, otro modelo para estimar el impacto de los diferentes incentivos fiscales aplicados (exenciones, deducciones a la inversión, tasas reducidas) sobre la inversión y el crecimiento, entre otras variables, es el uso de un panel dinámico ad-hoc (Klemm y Van Parys, 2009). Este modelo combina datos temporales con datos espaciales, es decir, un conjunto de datos que recoge observaciones en el tiempo. Se proporciona información válida siguiendo los cambios de las firmas, trabajadores u otros a través del tiempo, lo que ofrece una estimación más precisa e interpreta de mejor manera la dinámica de la variable dependiente y su relación con el resto de las variables.

Este modelo se construye sobre la base de datos agregados:

$$Inv_{it} = \delta Inv_{it-1} + TAX_{it}\gamma + X_{it-1}\beta + \mu_t + \eta_i + \dot{\epsilon}_{it}$$

Donde,

Inv_{it} : Inversión en el país i y año t

TAX_{it} : Es un vector de instrumentos tributarios en el país i y año t

X_{it-1} : Conjunto de variables control, como inflación, tipo de cambio, PIB, PIB per cápita, apertura comercial, gasto en consumo del gobierno, entre otros (todos los controles son rezagados).

μ_t : Efecto fijo por año

η_i : Efecto fijo por país

Respecto de las variables tributarias, este vector incluye los incentivos tributarios como las exoneraciones temporales de impuestos, las deducciones y los créditos tributarios a la inversión, para considerar las diferencias en la base imponible. Las exoneraciones de impuestos (vacaciones fiscales) se pueden medir según su máxima duración en años, en tanto que las deducciones se miden en porcentajes de la inversión y en el caso de los créditos tributarios, estos se deben dividir por la tasa impositiva para mantener la comparabilidad.

Este modelo puede estimarse por los métodos intra-grupos (*within-groups*) y/o GMM (método generalizado de momentos). Aunque el GMM es un estimador consistente con datos de panel que reduce el sesgo de la estimación, el intra-grupos puede ser una mejor elección, considerando que éste reduce el sesgo en la medida que el periodo es mayor. La elección dependerá de la cantidad de datos con los que se cuente.

Aunque este modelo ofrece la posibilidad de generalizar los resultados a los cambios en lo que respecta a los incentivos fiscales, cabe la posibilidad de padecer de algunos problemas de factores no observados y/o endogeneidad. Estos factores no observados pueden proceder de cambios económicos y políticos previos, y llevar a un sesgo en la estimación.

Finalmente, un tercer modelo que se utiliza para analizar los efectos en el tiempo es un panel dinámico con la metodología de proyección local en primeras diferencias. Este modelo busca proyectar el efecto a lo largo del tiempo de un cambio en la variable independiente de interés (Jorda, Schularick y Taylor, 2016; Jorda y Taylor, 2016). En particular, cuantificar el impacto de cambios en la tasa efectiva (medias o marginales) del impuesto sobre la renta corporativa sobre distintas variables socioeconómicas, como empleo, salarios o inversión, entre otros (Suárez y Zidar, 2018).

Resulta importante destacar que esta tasa efectiva toma en cuenta todos los incentivos fiscales existentes, por lo tanto, suele ser mucho menor que la tasa legal.

Se puede diseñar el modelo para la IED de la siguiente forma:

$$\Delta IED_{it,h} = \beta_1 \Delta TAX_{it-1} + \beta_2 \Delta IED_{it-1} + \beta_3 \Delta IED_{it-2} + HP + \gamma_i + \lambda_t + e_{it}$$

Donde,

$\Delta IED_{it,h}$: Inversión extranjera directa acumulada en el país i entre el periodo t y $t+h$

ΔTAX_{it} : Diferencia en la tasa efectiva del impuesto sobre la renta corporativa entre el periodo t y $t-1$

ΔIED_{it-1} : Diferencia de la inversión extranjera directa entre el periodo t y $t-1$

HP : Filtro Hodrick-Prescott, índice de ciclo económico

γ_i : Efecto fijo por país

λ_t : Efecto fijo por año

Las limitaciones de este modelo surgen del siguiente supuesto. Para medir el efecto de la tasa efectiva es necesario que los cambios, aumentos o reducciones, sean shocks de impulso económico que no sean parte de planes económicos de largo plazo. Esto es un supuesto muy fuerte, debido a que los países de la región tienen cambios constantes en sus reglas tributarias.

En la misma línea, calcular la tasa efectiva puede ser bastante complejo, debido a la complejidad de obtener los datos asociados a los cambios o sensibilidad de la tasa real, que muchas veces no existen, especialmente en serie de tiempo. A pesar de esto, hay metodologías para estimar la tasa efectiva (Devereux y Griffith, 2003; Pecho Trigueros y Peragón Lorenzo, 2014). Sin embargo, este tipo de estimación se vuelve aún más complicada a la hora de incluir el efecto de incentivos fiscales. Botman et al., (2008) extienden la metodología de Devereux y Griffith (2003) para incluir *tax holidays* en su análisis de la tasa media efectiva en un conjunto de países en el sudeste de Asia y encuentran que este tipo de incentivo fiscal tiene un impacto marcado sobre la tasa efectiva estimada.

El objetivo de esta investigación es analizar la política de incentivos tributarios a las empresas en los países de América Latina, de manera de promover el debate y la revisión de estos instrumentos a fin de configurar un sistema tributario que promueva la inversión, sin dejar de proveer los recursos necesarios para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La cantidad de recursos que se dejan de recaudar debido a los incentivos tributarios alcanza magnitudes no despreciables, tanto en relación con el tamaño de la economía como en lo que respecta a la recaudación total y al gasto público en salud, educación y protección social. Además, los resultados de los escasos estudios costo-beneficio realizados en la región muestran que dichos incentivos no son eficientes en función de los costos, por lo que existe un amplio espacio para avanzar en su racionalización y mejorar su diseño y focalización.

La efectividad de los incentivos tributarios depende, en gran medida, de una buena gobernanza en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación, donde la transparencia y rendición de cuentas adquieren particular relevancia. Si bien la región ha avanzado en lo que se refiere a la medición y publicación de su costo fiscal, todavía queda mucho camino por transitar en pos de mejorar su gobernanza. En el presente documento se presentan lineamientos en ese sentido.

