

---

## macroeconomía del desarrollo

# **I**nversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina

Juan Pablo Jiménez  
Andrea Podestá



Santiago de Chile, marzo de 2009



Este documento fue preparado por Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y Andrea Podestá, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Los autores agradecen los aportes y sugerencias de Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaini, Rodrigo Heresi, Osvaldo Kacef, Jerónimo Roca, Ramiro Ruiz del Castillo y Jesús Ruiz Huerta como así también los comentarios y recomendaciones recibidas por los asistentes a la Conferencia Técnica del CIAT de septiembre de 2008, donde se presentó una versión preliminar de este documento

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 la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843      ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323273-6

LC/L.3004-P

N° de venta: S.09.II.G.12

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Inversión, crecimiento y política fiscal</b> .....	9
1. Importancia de la inversión en América Latina.....	9
2. La política fiscal y la inversión.....	11
<b>III. Incentivos fiscales a la inversión</b> .....	15
1. Tipos de incentivos fiscales.....	15
2. Zonas francas.....	18
3. Efectos de los incentivos tributarios .....	20
<b>IV. Medición de los incentivos impositivos: los gastos tributarios</b> .....	23
1. Medición del costo fiscal de los gastos tributarios: algunos problemas conceptuales .....	24
2. Medición de los gastos tributarios en los países de América Latina: las distintas metodologías .....	24
3. Cuantificación de los gastos tributarios en América Latina .....	28
<b>V. Comentarios finales y desafíos futuros</b> .....	31
<b>Bibliografía</b> .....	33
<b>Anexo</b> .....	35
<b>Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados</b> .....	45

**Índice de cuadros**

CUADRO 1	INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN PAÍSES EN DESARROLLO Y EN MIEMBROS DE LA OCDE.....	17
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE ZONAS FRANCAS EN PAÍSES SELECCIONADOS AÑO 2008.....	19
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE ZONAS FRANCAS EN PAÍSES SELECCIONADOS AÑO 2000.....	20
CUADRO 4	AMÉRICA LATINA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ESTIMACIONES DE GASTOS TRIBUTARIOS .....	27
CUADRO 5	GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS. AÑO 2007 <sup>a</sup> .....	29

**Índice de gráficos**

GRÁFICO 1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE INVERSIÓN FIJA .....	10
GRÁFICO 2	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL EN DISTINTAS REGIONES, 1990-2007 .....	10
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1970-2007 .....	11
GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA Y DÉFICIT PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL.....	12
GRÁFICO 5	EVOLUCIÓN DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO .....	18
GRÁFICO 6	EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES LATINOAMERICANO SELECCIONADOS. AÑOS 2000-2007.....	30

## Resumen

---

Más allá de la recuperación de los años 2003-2008, el nivel de inversión de los países de la región resulta insuficiente para asegurar un crecimiento sostenible. De aquí la importancia de analizar las diferentes formas que tiene la política pública para incentivar una mayor inversión, lo que implica evaluar el costo y la efectividad de estas políticas. Esto adquiere particular relevancia en el actual contexto de crisis económica global, donde varios países han recurrido a diversas medidas para estimular la inversión.

En este documento se presentan los distintos puntos de contacto entre la política fiscal y la inversión, destacándose que la evolución de la inversión pública no sólo ha sido sumamente fluctuante sino que ha estado fuertemente relacionada con las recurrentes crisis fiscales.

Como política de promoción de inversiones, los países latinoamericanos han utilizado preferentemente exenciones tributarias. Es por ello que este estudio ha puesto particular énfasis en analizar la forma de cuantificación del costo fiscal de estos incentivos, lo que usualmente se conoce como “gasto tributario”.

Si bien los países han avanzado en las mediciones de los gastos tributarios, las diversas metodologías aplicadas en cada caso hacen que la comparación entre ellos carezca de sentido, por lo que resulta necesario avanzar en definiciones y metodologías homogéneas.

A pesar de las diferencias metodológicas, la magnitud de los gastos tributarios resulta significativa, lo que lleva a preguntarse respecto a los efectos de estos regímenes de incentivos.

En este sentido, el reforzamiento de las cuantificaciones y una mayor desagregación de la información de gastos tributarios, ya sea por tributo, sector de actividad, regiones de destino y deciles de ingresos, permitirá identificar los beneficiarios de estas políticas y analizar sus posibles efectos económicos, regionales y distributivos, de manera tal de evaluar la efectividad de los incentivos tributarios en relación con otros instrumentos como los subsidios y gastos directos.

## I. Introducción

---

Si bien históricamente las economías de América Latina se han caracterizado por su crecimiento bajo y volátil, en el período que va desde el 2003 al 2008 han registrado un repunte en su desempeño a través de una mejora en varios indicadores, entre los que sobresalen el nivel de actividad y la tasa de inversión. No obstante, esta recuperación está lejos del crecimiento logrado en décadas anteriores y es mucho menor que el observado en otras regiones del mundo.

En este crecimiento de los últimos años, la inversión ha sido el factor de demanda más dinámico en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, todavía no ha alcanzado los niveles registrados antes de la crisis de la deuda y diversos estudios han enfatizado que su nivel es aún insuficiente para asegurar un crecimiento sostenible. Es por ello que resulta relevante analizar las diferentes formas que tiene la política pública para incentivar una mayor tasa de inversión.

Lo anterior adquiere particular importancia en el actual contexto de crisis internacional, donde varios países de la región han anunciado paquetes de medidas que incluyen diferentes tipos de estímulos a la inversión.

En este trabajo se relevan las distintas maneras que tiene la política fiscal para influir sobre el nivel de inversión, poniendo particular énfasis en la forma en que los países contabilizan el costo fiscal de los incentivos tributarios, lo que usualmente se conoce como “gasto tributario”.

Para ello el documento se ordena del siguiente modo. En primer lugar, se examina en forma estilizada la evolución de la inversión en la región durante los últimos años y sus puntos de contacto con la política fiscal. A continuación se analizan los diferentes tipos de incentivos fiscales que se han utilizado en la región y se revisa la literatura que evalúa sus efectos. En la sección cuarta se investiga en detalle la forma en la que los países latinoamericanos miden los incentivos impositivos a través de los llamados “gastos tributarios”. Por último, el quinto apartado del documento presenta algunos comentarios finales y desafíos futuros. Adicionalmente, se adjunta un anexo donde se incluyen, en forma detallada, las metodologías que utilizan diversos países de la región para contabilizar estos gastos tributarios.



## **II. Inversión, crecimiento y política fiscal**

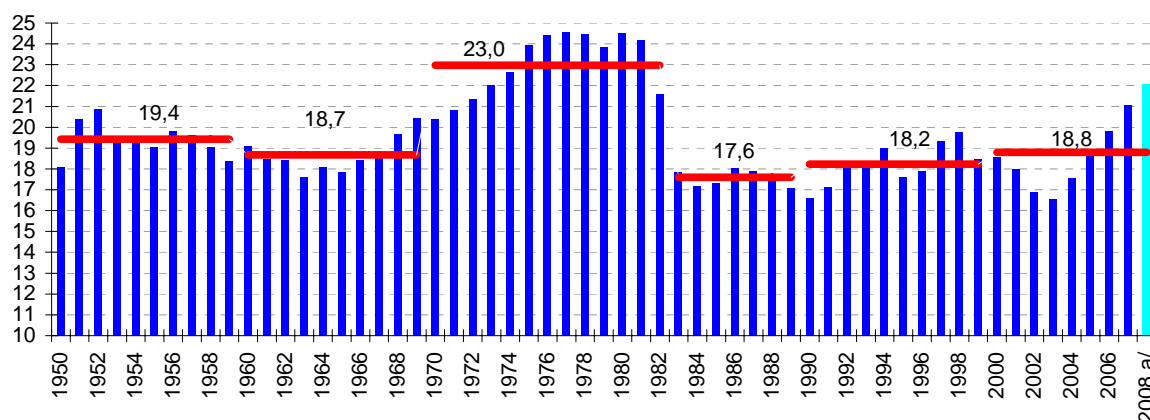
---

### **1. Importancia de la inversión en América Latina**

Como se mencionó en la introducción, si bien los países de la región han registrado un repunte del crecimiento y la inversión en los últimos años, esta recuperación está lejos de los niveles registrados antes de la crisis de la deuda y es mucho menor que los valores observados en otras regiones como Asia, Europa Oriental y el Oriente Medio.

Como se observa en el gráfico 1, apoyado en el endeudamiento externo durante la década de los setenta, el coeficiente de inversión exhibió una tendencia sostenida al alza que se interrumpió bruscamente con la crisis de la deuda. A partir de 1982, el coeficiente de inversión sufre una importante caída, pasando de niveles cercanos al 25% del PIB a registros menores al 18%. En el período 1991-2003, el coeficiente de inversión se incrementó tenuemente hasta 1998, descendiendo luego a niveles menores a los registrados al principio de la década. Esta situación vuelve a cambiar a partir de 2004, cuando la inversión se transforma en el factor más dinámico de la demanda, impulsado primordialmente por la inversión en maquinaria y equipo y por la construcción.

**Gráfico 1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. TASA DE INVERSIÓN FIJA**  
(En porcentajes del PIB)

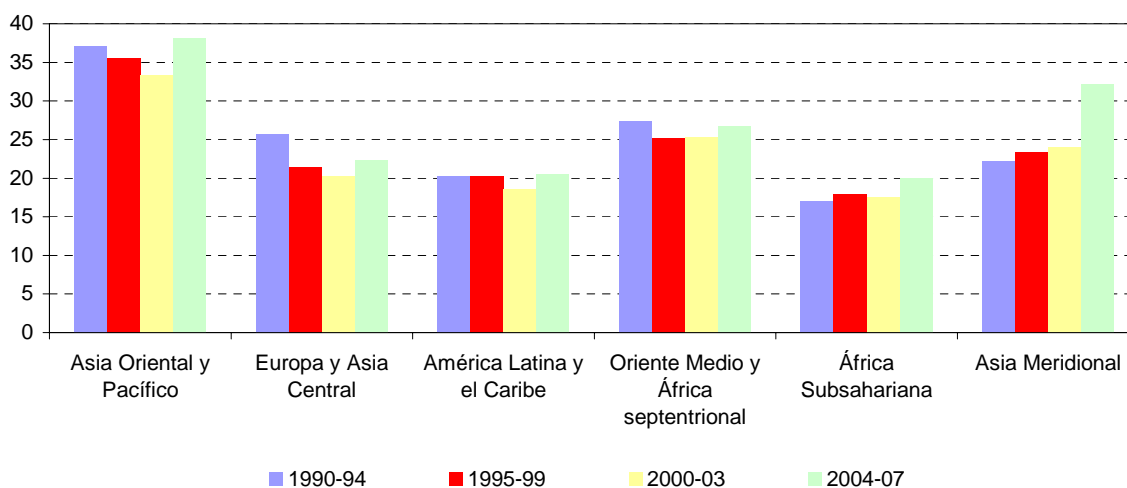


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008b).

<sup>a</sup> Proyección.

El nivel de la inversión en la región no sólo es bajo en relación con su propia historia sino también cuando se lo contrasta con otras regiones del planeta. En una comparación de datos sobre inversión, ahorro y crecimiento a partir de 1990 se observa que los países latinoamericanos se encuentran entre las regiones con más bajas tasas de inversión y ahorro (CEPAL 2007). Las tasas de inversión de América Latina son las más bajas de todas las regiones (a excepción de África Subsahariana que presenta niveles similares) tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2**  
**FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL EN DISTINTAS REGIONES. 1990-2007**  
(En porcentajes del PIB)

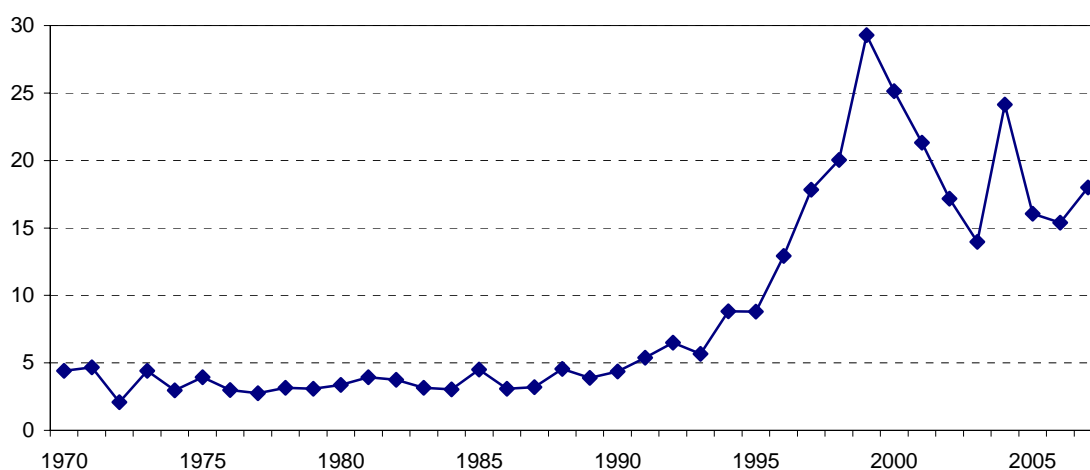


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, base de datos World Development Indicators (WDI).

Parte de la recuperación en las tasas de inversión de los últimos años puede atribuirse al crecimiento de las entradas de inversión extranjera directa (IED) en la región. La IED en América

Latina y el Caribe comenzó a adquirir mayor significación desde la década de los noventa, período caracterizado por la ola de privatizaciones de empresas públicas y, como se verá más adelante, de auge de las zonas francas. En los últimos tres años los ingresos de IED han representado alrededor del 16,5% de la formación bruta de capital fijo en la región, no obstante esta participación es bastante inferior al 29% registrado en 1999 y al 24% del 2004 (Gráfico 3). De acuerdo con CEPAL (2008a), la IED en América Latina y el Caribe creció por encima del promedio de los países en desarrollo durante el 2007 y alcanzó el 3.6% del PIB regional.

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS DE INVERSIÓN**  
**EXTRANJERA DIRECTA EN LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1970–2007**  
*(En porcentajes)*



Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2008.

En cuanto a la contribución de la inversión al proceso de crecimiento de los países de América Latina, en un estudio realizado por CEPAL (2008b) se corrobora la importancia de la inversión fija, en especial del componente maquinaria y equipo, como una de las fuentes más importantes de incremento del PIB per cápita. Además, se destaca la existencia de otros factores claves relacionados con la política económica como aquellos que contribuyan a la estabilidad de precios, una deuda externa baja, un sector gubernamental relativamente reducido y una mayor cobertura de la educación.

## 2. La política fiscal y la inversión

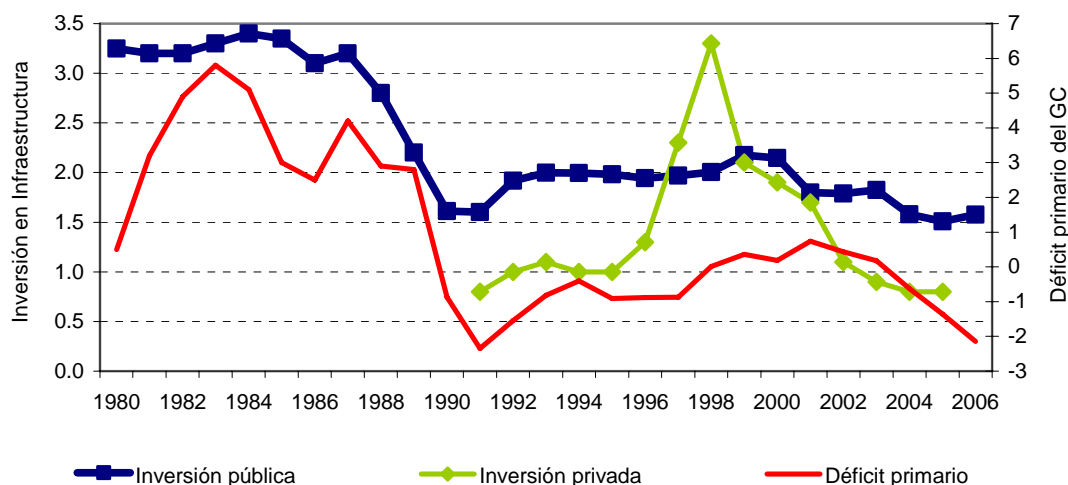
Conceptualmente suelen resaltarse diversos puntos de contacto entre la política fiscal y la inversión.

La primera cuestión en que la literatura suele hacer hincapié es la relación entre el financiamiento del déficit fiscal y la inversión privada, a través de variables como financiamiento, tipo de cambio y tasas de interés (Chhibber y Dailami, 1990). En este sentido, la relación se daría fundamentalmente a través del efecto “crowding out”, el cual ocurre como consecuencia de la existencia de déficit presupuestarios que llevan a aumentar el endeudamiento del gobierno, lo que podría presionar al alza la tasa de interés provocando un desplazamiento de la inversión privada. Sin embargo, este efecto dependerá de cómo reaccionen los mercados financieros frente al mayor endeudamiento del gobierno.

El segundo aspecto que suele considerarse en la relación entre política fiscal e inversión se refiere a la complementariedad o competencia entre la inversión pública y la privada. En el primer caso, la inversión pública en servicios públicos e infraestructura afecta positivamente la rentabilidad de la inversión privada dado que reduce los costos privados de producción y puede aumentar la demanda y el uso de la capacidad instalada. La relación de complementariedad entre inversión pública e inversión privada se da principalmente en la inversión pública en infraestructura y en educación. Por otro lado, la inversión pública puede competir con la privada en la obtención de financiamiento y de insumos productivos. En los países en vías de desarrollo la competencia en el mercado financiero puede ser más importante debido a que la oferta de créditos es más restringida, desplazando en cierta forma a la inversión privada, tal como se mencionó anteriormente a través del efecto “crowding out”.

En el siguiente gráfico se muestra la relación entre el déficit fiscal y la inversión pública y pública en infraestructura en América Latina, donde se observa que a partir de la crisis de la deuda que se desencadenó en 1982, la reducción del déficit fiscal se llevó a cabo en gran medida a costa de una menor inversión pública en infraestructura. Aunque la generación de superávit primario durante la primera mitad de los años noventa, permitió cierta recuperación de la inversión pública, ésta continuó manteniéndose en niveles bajos, dada la idea generalizada de que el sector privado debía reemplazar al Estado en la inversión en infraestructura, lo que se manifestó en la implementación de nuevas formas de financiamiento como las concesiones<sup>1</sup>. Sin embargo, la inversión privada no fue suficiente para sustituir los bajos niveles de la inversión pública. Luego de las crisis económicas de fines de los noventa que sufrieron varios países de la región, tanto la inversión pública como la privada experimentaron una tendencia decreciente durante el período 1999-2005.

**Gráfico 4**  
**AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA**  
**Y DÉFICIT PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Los datos de inversión privada corresponden a montos comprometidos en infraestructura.

El tercer aspecto concerniente a la relación entre política fiscal e inversión y que es de especial tratamiento en este documento, se refiere al rol del sector público y el uso de impuestos y subsidios como herramienta para estimular la inversión. Los incentivos tributarios tienden a reducir

<sup>1</sup> Para más detalle sobre este tema, se puede consultar Lucioni (2008).

el costo del capital y, por ende, buscan aumentar la inversión privada, aliviando las restricciones de liquidez que enfrentan las empresas e incrementando sus flujos de caja<sup>2</sup>.

La literatura que estudia los determinantes del ahorro y la inversión encuentra diferentes puntos de contacto entre la política fiscal y estas variables. En CEPAL (2007)<sup>3</sup>, se aprecia una asociación positiva entre el resultado fiscal y el ahorro nacional, es decir, un bajo déficit o un superávit fiscal contribuye al ahorro. Así, un incremento del ahorro público no se ve plenamente compensado por una disminución del ahorro privado, constituyendo la política fiscal un instrumento para incrementar el ahorro y la inversión.

Esta literatura enfatiza también algunas relaciones indirectas entre política fiscal e inversión. En ese sentido, un determinante importante de la inversión está dado por las expectativas de crecimiento futuro. Si las expectativas son positivas, se esperará un mayor retorno del capital y por lo tanto se generarán mayores inversiones. Además, dado el carácter de “irreversibilidad” del capital, debido a que una vez instalado resulta muy costoso trasladarlo a otra actividad, la inversión resulta muy sensible a las condiciones de riesgo e incertidumbre. Así, también es importante la posibilidad y capacidad del inversionista para apropiarse de los retornos de su inversión. En este sentido, suele enfatizarse la relevancia de aquellas políticas que resguardan los derechos de propiedad, el adecuado funcionamiento del sistema judicial, la existencia de legislaciones y reglas claras y la estabilidad de las políticas tributarias y macroeconómicas.

---

<sup>2</sup> En la próxima sección se analiza con mayor profundidad los efectos de los incentivos tributarios.

<sup>3</sup> En CEPAL (2007) se analizan los factores determinantes del ahorro para 9 países de América Latina durante el período 1990-2003.



### **III. Incentivos fiscales a la inversión**

---

Como se resalta en Gómez Sabaini (2006), los incentivos tributarios a la inversión fueron parte central de la estrategia de desarrollo de muchos países en la década del '50 y comienzos de los '60. Allí se enfatiza que son parte del conjunto de instrumentos de política económica implementados por los países tanto desarrollados como en desarrollo y uno de los aspectos tributarios que han seguido concentrando la atención más allá del cambio de escenario económico mundial y de las sucesivas reformas fiscales.

Estos incentivos, si bien en su origen tenían como objeto fomentar la inversión y la IED y se relacionaron con el proceso de sustitución de importaciones, con el transcurrir del tiempo fueron diversificando sus objetivos en la medida que ampliaron las exenciones sobre otros gravámenes. En esta línea, Keen y Simone (2004) señalan que los países en desarrollo no sólo tienen una mayor variedad de incentivos tributarios que los países desarrollados sino que tales incentivos son actualmente más comunes en los países en desarrollo que hace una década.

#### **1. Tipos de incentivos fiscales**

En términos generales puede decirse que 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 perseguirse 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 la formación de capital humano. Es importante que los objetivos sean explícitos de manera tal que se pueda medir su efectividad en términos de costos para el resto de la sociedad.

Estos incentivos tributarios pueden tomar diferentes formas:

- Exoneraciones temporales de impuestos (tax holidays) y reducción de tasas.
- Incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo).
- Zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto a la renta, impuesto al valor agregado).
- Incentivos al empleo (rebajas en impuestos por la contratación de mano de obra).

Si bien los tres primeros tipos de incentivos tributarios buscan generar un impacto positivo sobre la inversión, aunque también pueden afectar el logro de los otros objetivos, las rebajas de impuestos por la contratación de trabajadores están orientadas a una finalidad diferente.

Las exoneraciones temporales de impuestos constituyen una de las formas más comunes de incentivos fiscales a la inversión, 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 modalidad muy usada por los países como incentivo para las inversiones, son las tasas reducidas del impuesto sobre la renta de las empresas. Sin embargo, estas medidas pueden no ser eficientes para atraer IED desde países donde existe un enfoque de renta mundial en la imposición a la renta<sup>4</sup>.

Como se observa en el Cuadro 1, la mayor parte de los beneficios que otorgan los países en desarrollo se refieren a exenciones de impuestos, de derechos de importación, permisos para invertir utilidades y alícuotas diferenciadas de impuestos. Por ejemplo, el 55% de este tipo de países cuentan con exenciones tributarias mientras que en los países de la OCDE, el porcentaje de países que utilizan estos beneficios sólo llega al 20%. En estos últimos es más usual la existencia de préstamos subsidiados, ya que el 45% de los países de la OCDE cuentan con estos beneficios mientras que en los países en desarrollo, sólo el 18% utiliza este instrumento como incentivo a la inversión.

Distintas razones pueden explicar por qué los países de la región han utilizado preferentemente exenciones tributarias. Probablemente el bajo uso de subsidios directos se relacione con el menor tamaño de los sectores públicos latinoamericanos mientras que el menor uso de préstamos subsidiados es producto de mercados de capitales reducidos y un menor desarrollo de herramientas financieras.

---

<sup>4</sup> Villela y Barreix (2002) postulan que una forma más eficaz para disminuir la carga fiscal de las empresas consiste en reducir artificialmente sus ingresos netos, ya sea permitiendo el arrastre de las pérdidas de ejercicios anteriores por un significativo número de años o mediante un sistema de depreciación acelerada. Si bien en algunos países existen permisos de inversión directa, concedidos como deducciones contra la renta imponible, el efecto final depende de la tasa aplicable del impuesto. Por ello, frecuentemente se otorgan en forma conjunta con reducciones de la tasa impositiva o se proporcionan como créditos fiscales de inversión, en vez de como deducciones o permisos de inversión. Otra forma de incentivo para atraer la IED es el uso de menores tasas del impuesto aplicable a las remesas de dividendos o de intereses al exterior. Este último reduce los costos de financiamiento pero el primero podría estimular la eventual repatriación en vez de la reinversión de capital.



**Cuadro 1**  
**INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN PAÍSES EN**  
**DESARROLLO Y EN MIEMBROS DE LA OCDE**

Incentivos a la IED	Países miembros de la OCDE (Porcentaje)	Países en desarrollo (Porcentaje)
Derechos de importación de bienes de capital exentos	5	56
Exenciones tributarias	20	55
Permisos para invertir/reinvertir utilidades	30	49
Tasas del impuesto más bajas	5	45
Exención del IVA para bienes de capital	0	34
Depreciación acelerada	30	30
Derechos de importación de materias primas exentos	5	30
Exención del IVA para materias primas	5	24
Devolución de derechos de importación	5	24
Trato preferencial para ingresos por exportación	0	20
Arrastre de pérdidas en el impuesto a la renta	0	18
Reducción en impuestos y tasas locales y municipales	30	18
Exención del IVA para insumos exportados	10	18
Préstamos subsidiados	45	18

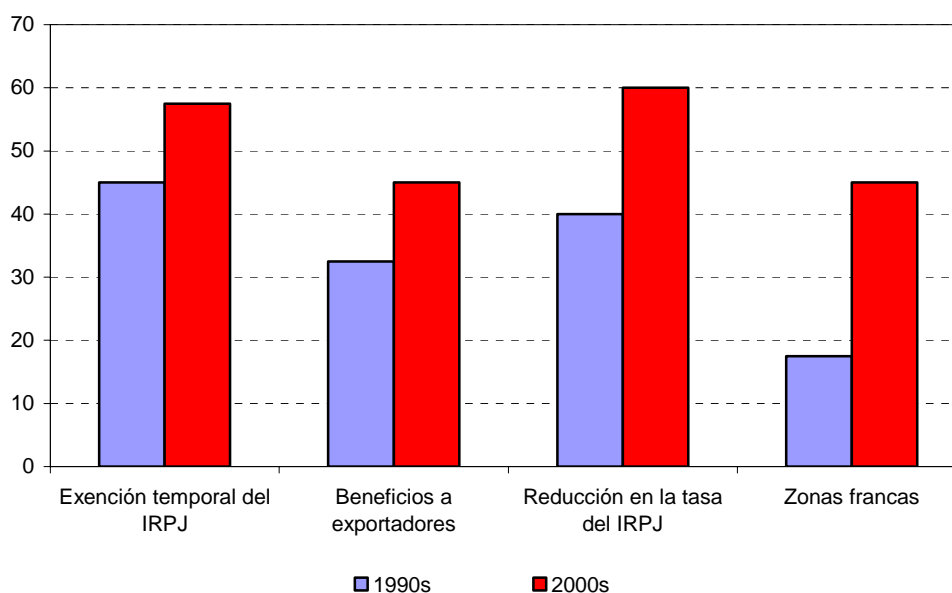
Fuente: Timothy Goodspeed (2006)

En particular, Keen y Simone (2004) analizan el avance de los distintos tipos de incentivos tributarios en una muestra de cuarenta países en desarrollo, donde comparan las normas vigentes a comienzos de la década de los noventa respecto de los incentivos existentes en los años 2000-2001. De este análisis surge que tanto las exenciones y tasas diferenciadas del impuesto a la renta como los beneficios a exportadores y la implementación de zonas francas han crecido considerablemente en el período de diez años. Es de destacar que estas últimas experimentaron el incremento más dinámico, dado que a comienzos de los noventa sólo el 18% de los países en desarrollo de la muestra contaban con este tipo de estímulo, mientras que a comienzos de la década posterior esta participación sube al 45%. De esta forma, la proporción de países con zonas francas se ubica en el mismo nivel que la correspondiente a los beneficios para exportadores. Sin embargo, todavía se encuentra por debajo de la proporción de países en desarrollo que cuentan con incentivos tributarios en el impuesto a la renta, los cuales están vigentes en aproximadamente el 60% de los países estudiados (ver Gráfico 5).

Como han afirmado varios autores, la discusión acerca del uso de incentivos tributarios ha resurgido en los últimos años. En esta línea, en CEPAL (2008a), se mencionan algunas políticas fiscales implementadas recientemente con el objetivo de atraer inversión extranjera hacia la región. Brasil, por ejemplo, ha adoptado un régimen tributario especial para la adquisición de máquinas y equipos utilizados en obras de infraestructura. Colombia, por su parte, ha aplicado una reducción progresiva del impuesto sobre la renta, ha creado zonas francas especiales y ha avanzado en la negociación de acuerdos para evitar la doble tributación. Costa Rica analiza la posibilidad de cambios de la estructura de incentivos tributarios para la IED mientras que El Salvador sancionó una ley que contempla la exención total de impuestos de importación de los bienes de capital, exención del impuesto sobre la renta e impuesto municipal sobre los bienes y el capital de la compañía y exención del IVA en la compra de insumos y servicios requeridos para poder realizar las operaciones<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Para más detalle consultar CEPAL (2008), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2007".

**Gráfico 5**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**  
*(Porcentaje de países en desarrollo de la muestra)*



Fuente: Keen y Simone (2004).

Nota: IRPJ (Impuesto sobre la renta de personas jurídicas).

Finalmente, como consecuencia de la crisis económica global desencadenada a mediados del 2008, los países de América Latina y el Caribe han anunciado y comenzado a implementar medidas de diversa naturaleza, entre las que destacan aquellas relacionadas con la política fiscal y que buscan fundamentalmente estimular el consumo y la inversión. En el caso particular del fomento a la inversión, se encuentran medidas tanto por el lado del gasto público – como la implementación de programas de inversión en infraestructura – como por el lado del sistema tributario – como la rebaja de la tasa nominal del impuesto sobre la renta, la exoneración o disminución de impuestos para nuevas inversiones, la reducción de impuestos a la banca privada y estímulos fiscales para la colocación de créditos productivos.<sup>6</sup>

## 2. Zonas francas

En las últimas dos décadas han cobrado especial auge aquellas exenciones impositivas delimitadas en zonas con tratamiento tributario privilegiado llamadas comúnmente “zonas francas”. Como se señala en Gómez Sabaini (2006) si bien los esquemas de atracción de inversión extranjera y especialmente de maquila en la región datan de inicios de la década de los setenta, definitivamente los años noventa han sido la época dorada para las zonas francas en los países centroamericanos.

Las zonas francas consisten en áreas delimitadas de un país donde existen ciertos beneficios tributarios, como la exención en el pago de derechos de importación, impuestos y demás gravámenes que perciben las aduanas. Es decir, dentro de esta área, la mercadería no está sujeta o sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción o extracción no están gravadas con el pago de tributos.

<sup>6</sup> Para más detalle acerca de las medidas adoptadas por los países de la región ante la crisis, véase CEPAL (2009).

Entre los objetivos que suelen perseguir los gobiernos a través del establecimiento de zonas francas se encuentran la promoción y diversificación de las exportaciones, la adquisición de divisas, la atracción de inversión extranjera, la generación de empleo y el desarrollo económico de regiones apartadas o de menor desarrollo relativo.

Al inicio de los años ochenta, tras el abandono del modelo de sustitución de importaciones, los países de la región fueron adoptando una estrategia de apertura y atracción de inversiones para generar empleo y crecimiento en sus economías. Uno de los instrumentos utilizados para esta estrategia fue la implementación de regímenes de zonas francas que promovían la diversificación de las exportaciones y servían como fuente de adquisición de divisas.

Robles y Rodríguez (2003), al resumir los principales incentivos de las zonas francas en Centroamérica, señalan que los períodos de exenciones son variados pero extensos en todos los países y prácticamente todas las empresas tienen las mismas exenciones. Entre las exenciones más comunes se encuentran el 100% para impuestos a la importación de materias primas, maquinaria y equipo; el 100% para repatriación de ganancias y el 100% para impuestos sobre las ventas y sobre los activos. En el caso del impuesto sobre la renta y de los impuestos y tasas municipales, las exoneraciones también llegan al 100%, pero los plazos son variables según cada país. Además, en ningún caso hay restricciones al manejo de divisas o requerimientos de compras locales. En cuanto a los países de América del Sur, los tipos de incentivos tributarios existentes en las zonas francas son similares a los mencionados anteriormente para los países centroamericanos<sup>7</sup>.

A continuación se muestra el número de zonas francas en distintos países de América Latina y el Caribe, donde se destaca un uso más intenso de las mismas en los países caribeños y de América Central, al ser economías más próximas a los grandes mercados (Estados Unidos y Canadá) y con mercados internos más pequeños.

**Cuadro 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NÚMERO DE ZONAS FRANCA EN PAÍSES SELECCIONADOS. AÑO 2008**

Argentina	11	Honduras	9
Belice	1	México	1
Bolivia	12	Nicaragua	24
Brasil	1	Panamá	1
Chile	2	Paraguay	2
Colombia	9	Perú	4
Costa Rica	19	Puerto Rico	1
Ecuador	7	República Dominicana	49
El Salvador	4	Uruguay	9
Guatemala	5	República Bolivariana de Venezuela	1

Fuente: Guía de Zonas Francas de América Latina y el Caribe, BID-INTAL

Distintos trabajos enfatizan el significativo impacto sobre la actividad económica de las zonas francas en América Latina y el Caribe en términos del comercio, el empleo y la inversión extranjera. De acuerdo con Gómez Sabaini (2006) el crecimiento de las empresas de zonas francas ha sido exponencial en Centroamérica durante los últimos diez años, ya que de unas pocas decenas de

<sup>7</sup> Por ejemplo, la legislación en Chile exige del IVA y del impuesto a la renta de primera categoría (no así del impuesto global complementario y adicional) sin límite de tiempo. En Bolivia, se exige de los impuestos a la propiedad inmueble, del IVA (y su complementario), del impuesto a las transacciones, al consumo específico, del impuesto a la renta presunta de empresas y de los gravámenes municipales.

empresas que prácticamente existían en 1990, en el 2001 las mismas ascendían a cerca de 1.100 empresas acogidas a estos regímenes especiales<sup>8</sup>.

De acuerdo con Granados (2003), en algunos países como República Dominicana, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Bolivia las zonas francas han sido esenciales para promover y diversificar exportaciones, generar empleo y atraer inversión extranjera. Como se observa en el cuadro 3, para estos países las exportaciones desde las zonas francas representaron entre un 43% y un 81% de las exportaciones totales durante el año 2000.

**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE ZONAS FRANCAS**  
**EN PAÍSES SELECCIONADOS. AÑO 2000**

País	Exportaciones zona franca (millones de US\$)	Porcentaje de exportaciones totales
República Dominicana	4 770	81,1
Costa Rica	2 986	51,1
Honduras	2 362	50,0
El Salvador	1 452	48,8
Bolivia	537	43,7
Perú	2 757	40,0
Nicaragua	272	21,8
Chile	1 449	8,0
Guatemala	195	6,5
Colombia	601	4,3
Brasil	772	1,4

Fuente: Granados (2003) según Comité de Zonas Francas de las Américas

En general, se puede decir que los instrumentos fiscales utilizados para atraer inversión extranjera directa hacia los países de la región han incluido principalmente exoneraciones en el pago del impuesto sobre la renta y en la importación libre de gravámenes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la exención del impuesto a la renta se ha vuelto inviable de acuerdo a las nuevas reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que prohíbe expresamente estas exoneraciones a partir del 2010. Además, las obligaciones comerciales multilaterales y regionales adquiridas por muchos países de la región eliminan o reducen los principales incentivos otorgados por las zonas francas, como por ejemplo, aquellos referidos a la importación y exportación libre de aranceles y de otros derechos aduaneros.

### 3. Efectos de los incentivos tributarios

La efectividad de estos instrumentos 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.

<sup>8</sup> Según el mismo autor, estas empresas contrataban en 2001, a más de 354.000 personas, lo que representa más del 26% del empleo total en el sector manufacturero centroamericano mientras que en 1990, la contratación de empresas de zonas francas no alcanzaba los 20.000 empleos directos. Del mismo modo, las exportaciones han crecido significativamente: mientras que en 1990 las exportaciones de zonas francas significaban 231 millones de dólares, es decir un 20% del valor de las exportaciones totales de Centroamérica, en el 2001 pasaron a representar casi 5.200 millones de dólares, o sea un 40% de las exportaciones totales. Por su parte, el total de empresas de zonas francas contribuye con más de 2.400 millones de dólares en valor agregado en Centroamérica, un 4% de la producción total de dicha región, cuando a inicios de la década de los noventa la contribución al PIB era prácticamente nula.

En este sentido, 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<sup>9</sup>.

Por otra parte, estudios realizados para EE.UU. encuentran que los impuestos tienen generalmente un pequeño efecto sobre las decisiones de inversión y contratación de mano de obra por parte de las empresas. De acuerdo a estos estudios, la elasticidad interregional de la actividad económica con respecto a los impuestos se ubica entre -0.1 y -0.6, lo que significa que una reducción de impuestos en un 10%, sólo elevaría el empleo, la inversión o el establecimiento de nuevas empresas entre un 1 y un 6%. Sin embargo, los estudios intrarregionales dan por resultado elasticidades que son al menos cuatro veces mayores, lo que podría indicar que en los casos donde los costos y variables de mercado son similares (como ocurre entre distintas localidades dentro de una misma región), los impuestos importarían más en la decisión de localización de una firma<sup>10</sup>.

En definitiva, se puede decir que los incentivos tributarios constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar el flujo de la IED dado que existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes para atraer a los inversores extranjeros.

No obstante, diversos autores (Bird, 2006; Villela y Barreix, 2002) señalan que si bien en un contexto internacional los impuestos también son elementos secundarios en la atracción de inversiones, con la integración económica los incentivos fiscales se están convirtiendo en un factor de decisión de importancia creciente para la localización de la IED, ya que los mercados regionales se vuelven más homogéneos y los impuestos podrían tener más importancia en la decisión de localización de las empresas.

Por supuesto que más allá de la efectividad o no de los incentivos fiscales para aumentar la inversión, deben resaltarse otros efectos que producen. Por ejemplo, reducen la carga tributaria de los sectores beneficiarios generando una menor recaudación para el fisco y afectando la equidad; vuelven más complejos a los sistemas tributarios, incrementando los costos de cumplimiento y la evasión; restan transparencia a la política fiscal y asimismo distorsionan la asignación de recursos.

---

<sup>9</sup> Al respecto, puede consultarse Blomström et al (2000), Bolnick (2004) y Gomez Sabaini (2006). Algunos estudios de países en desarrollo que concluyen que los incentivos fiscales no han sido eficientes en el estímulo de la inversión son: Estache y Gaspar (1995) para Brasil, Wells et al (2001) para Indonesia, Boadway et al (1995) en el caso de Malasia y Bernstein y Shah (1995) para México, Pakistán y Turquía.

<sup>10</sup> Para más detalle, consultar Wasylenko (1997) donde se analizan los resultados de 75 estudios realizados para EE.UU.



## **IV. Medición de los incentivos impositivos: los gastos tributarios**

---

Tal como se analizó en la sección III.1, los países en desarrollo, a diferencia de los de la OCDE, han utilizado preferentemente exenciones tributarias y tasas diferenciadas de impuestos como política de promoción de inversiones. De aquí la importancia de estudiar la forma en que los países de América Latina contabilizan el costo fiscal de estos incentivos, los cuales por cierto resultan de difícil cuantificación. Como una manera de calcular el costo fiscal de los incentivos, los gobiernos han avanzado en medir la pérdida de recaudación fiscal por la implementación de estas medidas. A esta forma de cuantificación se le llama “gasto tributario”.

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 (ver Burman 2003)<sup>11</sup>. La idea que está detrás de esta formulación es que lo que se deja de recaudar por exención, podría ser recaudado y gastado en esa u otra opción. Entonces, para poder evaluar el costo de oportunidad de esa exención, debe calcularse lo que se deja de recaudar. Por supuesto que para que este ejercicio sea completo debería compararse el costo de esta renuncia en términos de su impacto con el efecto de medidas alternativas.

---

<sup>11</sup> Surrey manifestó que adoptó el término gasto tributario debido a la similitud de estas preferencias fiscales con programas de gasto directo, enfatizando que también deberían estar sujetas a los procesos de control presupuestarios.

En los últimos años se ha usado el término gasto tributario como sinónimo de incentivos por el lado de las exenciones impositivas y se ha ampliado su utilización a un mayor número de impuestos. Así, los gastos tributarios pueden adoptar diversas modalidades como exclusiones, exenciones, deducciones, tasas preferenciales, créditos fiscales o postergación de las obligaciones tributarias.

De acuerdo a la OCDE (2003), un gasto tributario puede definirse como una transferencia de recursos públicos que es realizada mediante reducciones impositivas en relación a un marco de referencia o “benchmark” en vez de ser efectuadas a través de un subsidio directo.

Por lo tanto, en un sentido amplio, el concepto de gasto tributario puede entenderse como aquella recaudación que el fisco deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía<sup>12</sup>. De esta manera, puede decirse que existe gasto tributario cuando hay desvío de la norma tributaria, pérdida de recaudación y ganancia para ciertos contribuyentes.

## **1. Medición del costo fiscal de los gastos tributarios: algunos problemas conceptuales**

La cuantificación del costo fiscal de este tipo de incentivos a través de la figura del gasto tributario no ha resultado sencilla. Una de las principales dificultades para medirlo surge de la necesidad de definir una “estructura tributaria normal” o “marco de referencia” (benchmark), es decir, establecer qué es lo que forma parte de la estructura del tributo.

Lo más habitual consiste en tomar como punto de referencia la estructura establecida por la propia ley del impuesto de manera de considerar como gastos tributarios a aquellos que se apartan de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria. Otra posibilidad consiste en tomar como “marco de referencia” una base bien amplia del impuesto, por lo que cualquier exclusión de esa base daría lugar a un gasto tributario. Ejemplos de este enfoque conceptual sería la determinación de una base amplia para el impuesto a la renta como la definición de Haig-Simons o la utilización de una base amplia tipo consumo para el IVA.

Otro aspecto a considerar es la metodología para estimar los gastos tributarios, donde básicamente pueden distinguirse los siguientes enfoques: 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 incentivo 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 directo<sup>13</sup>.

## **2. Medición de los gastos tributarios en los países de América Latina: las distintas metodologías**

En los últimos años, varios países de la región han empezado a realizar una estimación oficial de los gastos tributarios y en la mayoría de los casos se establece como obligatorio en la legislación, ya sea en una Ley de Responsabilidad Fiscal, en la Ley de Presupuesto o en la propia Constitución.

<sup>12</sup> Barra y Jorrot (2002).

<sup>13</sup> La OCDE (2004) expone ciertas recomendaciones para la cuantificación de los gastos tributarios en relación a la determinación del marco de referencia del tributo y al método 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. Como ejemplos de marco de referencia menciona los siguientes: un ingreso amplio tipo Haig-Simons, la variable consumo, el valor agregado y las ventas en ciertas clases de productos. Además postula que todos los gastos tributarios deben ser considerados y recomienda hacerlo estimando la recaudación perdida.



Generalmente estas estimaciones son incluidas en el mensaje anual que acompaña al presupuesto o son anexadas al mismo, aunque tienen un carácter meramente informativo.

Se observa que en general, los países de la región tienden a utilizar el método “ex-post” de renuncia fiscal con algunas adaptaciones. Las diferencias son menores en cuanto a la periodicidad de los informes y su cobertura, ya que la mayoría son de carácter anual y cubren el ámbito del gobierno central. No obstante, la cobertura de gobierno central representa una importante limitación en países federales como Argentina, Brasil y México dado que se deja fuera los gastos tributarios originados en impuestos provinciales, estatales o municipales<sup>14</sup>.

En cuanto al tipo de tributos analizados, los países se centran básicamente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en el Impuesto a la Renta (tanto de personas físicas como jurídicas) dado que son los de mayor poder recaudatorio. 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. Por otro lado, Argentina, Brasil, Guatemala, México y Perú incluyen en sus análisis los gastos tributarios que recaen sobre algunos impuestos específicos, y sólo Argentina recoge los aplicables a las contribuciones para la Seguridad Social<sup>15</sup>.

Además de ofrecer información acerca del tipo de tributo afectado, la mayoría de los países suele especificar la modalidad de renuncia fiscal (exenciones, deducciones, tasas diferenciadas, etc.) así como el sector que se beneficia y/o el objetivo que se persigue. En el caso de Brasil se detallan las regiones beneficiadas por este tipo de incentivos. Al mismo tiempo, algunos países y para determinados años, como Chile y Ecuador, han presentado información de gastos tributarios por quintiles o deciles de ingresos.

Una diferencia importante de destacar entre las metodologías seguidas por los países analizados se refiere a la determinación del marco de referencia de cada tributo. Si bien la mayoría de los países se basa en la legislación tributaria para la determinación del marco de referencia, se encuentran diferentes criterios en cuanto a la consideración de algunos beneficios tributarios. Así por ejemplo, hay países que consideran ciertas deducciones del impuesto a la renta dentro de la norma básica dado su carácter general mientras que otros las definen como beneficios destinados a ciertos grupos particulares por lo que forman parte de los gastos tributarios. Otra diferencia que se puede mencionar es la inclusión de los diferimientos impositivos y de la amortización acelerada como gasto tributario en algunos de los casos 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. En general los países analizados siguen un enfoque de largo plazo en sus estimaciones, a excepción de Chile, México y Perú cuyo enfoque es de corto plazo.

Por otra parte, sólo dos países de la región siguen un enfoque conceptual de base amplia para la determinación del marco de referencia en algunos tributos: Chile para el caso del IVA y México tanto para el IVA como para el impuesto a la renta.

Otra particularidad a tener en cuenta en el análisis de los gastos tributarios de los diversos países es la consideración de la tasa de evasión, la cual puede tenerse en cuenta de una manera explícita o implícita según las fuentes de información utilizadas en las estimaciones de los gastos tributarios. 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

<sup>14</sup> Si bien en Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal extiende la obligación de estimación de gastos tributarios a estados y municipios y en Argentina, la ley de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal lo hace a las provincias, aún no se cuenta con esta información.

<sup>15</sup> Entre los impuestos incluidos en la estimación de gastos tributarios de Brasil se encuentran la contribución para el financiamiento de la Seguridad Social (Cofins) y la contribución social sobre el lucro líquido que se destinan al financiamiento de la seguridad social. Sin embargo, dado que la primera grava los ingresos brutos de personas jurídicas y la segunda grava el lucro de personas jurídicas en base a las mismas disposiciones del impuesto de renta no pueden considerarse como contribuciones sociales. De acuerdo al Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 del FMI, las contribuciones sociales se recaudan en función de las remuneraciones, la nómina o el número de empleados y los pagos obligatorios determinados sobre una base diferente pero asignados a sistemas de seguro social, se clasifican como impuestos.

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 a la renta - los porcentajes de evasión involucrados ya estarían implícitamente considerados.

El cuadro 4 resume las principales características de las metodologías utilizadas por algunos países escogidos, las cuales se presentan con más detalle en un anexo metodológico.

En el caso particular de **Argentina**, a partir del 2006 se introduce un enfoque de largo plazo para la definición de los gastos tributarios, considerándose exclusivamente los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. Ello implica que no se consideran como gastos tributarios aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el IVA<sup>16</sup>. En la identificación de los casos de gasto tributario se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación, considerándose los casos que son beneficiados por un tratamiento especial. En las estimaciones de este país, al igual que en la mayoría de los países de la región, no se contempla el efecto que tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario sobre la economía de las actividades involucradas y sobre su continuidad o nivel futuro, pero sí considera la tasa de evasión de cada tributo.

Resulta importante mencionar que en **Brasil** tuvo lugar un cambio en la definición del concepto de gasto tributario a partir del año 2004, donde se sustituyó el término “beneficio tributario” por “gasto tributario”. A partir de esta nueva definición, se estiman aquellos gastos tributarios factibles de ser sustituidos por gastos directos vinculados a programas del gobierno<sup>17</sup>. Además, como se mencionó anteriormente, no se estima el gasto tributario del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) (por ser un impuesto recaudado por los estados), a diferencia de los demás países donde se incluye el IVA en todas las estimaciones.

En la estimación de los gastos tributarios de **Chile** se utiliza una medición ex-post y se sigue una evaluación de flujo de caja. Además, se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes que deja el gasto total constante. Según este supuesto, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y, por ende, en un menor consumo. Luego, si disminuye el consumo, cae la recaudación de IVA, lo que atenúa parcialmente el efecto bruto de derogar la franquicia. Sin embargo, no se consideran cambios de comportamiento en la autoridad tributaria o en el nivel de evasión. Adicionalmente, se pueden mencionar algunos aspectos de la metodología de Chile que son diferentes a los aplicados en Argentina y Brasil. Por un lado, las estimaciones del caso chileno incluyen los diferimientos impositivos y las amortizaciones aceleradas en el impuesto a la renta. Por otro lado, en el IVA se define como norma un IVA tipo consumo, que grava con una tasa única la totalidad de las ventas internas e importaciones de bienes y servicios mientras que en Argentina el marco de referencia está restringido a la estructura del impuesto establecida en la propia legislación<sup>18</sup>. Si bien en Chile, las estimaciones correspondientes a cada franquicia se realizan aisladamente, el gasto tributario total considera los efectos conjuntos o de derogación simultánea.

<sup>16</sup> Las estimaciones de gastos tributarios con este enfoque de largo plazo están disponibles desde el año 2005.

<sup>17</sup> Para más detalle consultar el Anexo metodológico

<sup>18</sup> Por ejemplo, en la estimación de los gastos tributarios aplicados al IVA en Argentina, no se toman en cuenta los servicios que se exceptúan o se excluyen en la enumeración de los servicios alcanzados por el impuesto (art. 3° de la ley) dado que no se consideran parte del objeto del tributo (seguros de retiro y de vida y contratos de afiliación a aseguradoras de riesgos del trabajo).

**Cuadro 4**  
**AMÉRICA LATINA. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ESTIMACIONES**  
**DE GASTOS TRIBUTARIOS**

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
Fuente	Mensaje del Proyecto de Ley del Presupuesto de la Adm. Nacional	Informe de Gastos Gubernamentales e Indirectos de naturaleza tributaria	Informe de las Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuesto	Mensaje del Proyecto de Ley del PGN	Gasto Tributario (SRI)	Informe de Gasto Tributario- Proyecto de Presupuesto	Presupuesto de Gastos Fiscales (SHCP)	Marco Macroeconómico Multianual
Carácter obligatorio	Ley 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (2004)	Constitución Federal, Art. 165 (1988)	Constitución Política de la República, Art. 19, num. 22	Ley 788, Art. 87 y Ley 819 (2002 y 2003)	No	Compromisos del Pacto Fiscal (2000)	Ley de Ingresos de la Federación (desde 2002)	Ley 27.245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (2000)
Periodicidad	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Cobertura	Sector Público Nacional	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central
Impuestos	- Ganancias - IVA - Combustibles - Comercio exterior - Bienes Personales - Internos - Ganancia mínima presunta - Seguridad Social	- Renta - Importaciones - IPI - IOF - Propiedad territorial rural - PIS-PASEP - Lucro líquido - Cofins	- Renta - IVA	- Renta - IVA	- Renta - IVA	- Renta - IVA - IPF - IETAAP - Aranceles - Petróleo - Tabaco - Bebidas - Vehículos - Cemento	- Renta - IETU - IVA - Impuestos especiales (IEPS, ISAN e ISTUV)	- Renta - IGV - ISC - Ad valorem - Derecho especial - ISND
Tipos de gastos tributarios	- Exenciones - Deducciones - Alicuotas reducidas - Regímenes de promoción - Pagos con bonos o certificados de crédito fiscal	- Exenciones - Deducciones - Alicuotas diferenciadas - Programas de apoyo o promoción - Zonas Francas	- Exenciones - Deducciones - Alicuotas reducidas - Diferimientos - Amortización acelerada - Regímenes especiales - Créditos tributarios	- Exenciones - Deducciones - Descuentos - Exclusiones	- Exenciones - Deducciones	- Exenciones - Deducciones - Crédito fiscal - Franquicias - Desgravación arancelaria - TLC - Contingentes arancelarios	- Exenciones - Deducciones - Alicuotas diferenciadas - Diferimientos - Subsidios y créditos fiscales - Regímenes especiales	- Exoneraciones - Deducciones - Alicuotas diferenciadas - Devoluciones - Diferimientos - Inafectaciones - Créditos - Zonas francas
Metodología								
Enfoque	Ex-post de largo plazo	Ex-post de largo plazo	Ex-post corto plazo, cambio comportamiento	Ex-post	Ex-post	Ex-post	Ex-post de corto plazo	Ex-post de corto plazo
Marco de referencia	Legislación tributaria	Legislación tributaria	Renta: Legislación tributaria IVA: base consumo	Legislación tributaria IVA a tasa de 1%	Legislación Tributaria	Legislación Tributaria	Renta mundial IVA tipo consumo	Legislación Tributaria
Fuentes de información	- SCN - Declaraciones juradas - Otras	- SCN - Declaraciones juradas - Otras	- SCN, MIP - Declaraciones - Encuesta presupuestos familiares - Otras	- MIP (para IVA) - Declaraciones juradas (renta) - Otras	- Encuesta Condiciones de vida - Declaraciones - Otras	- SCN - Declaraciones juradas - Otras	- SCN - Declaraciones juradas - ENIGH - Otras	- SCN - Declaraciones juradas - Otras
Ajuste por evasión	Explicito	Implícito (declaraciones de renta)	Implícito (declaraciones renta e IVA)	- Explicito (IVA) - Implícito (renta)	Implícito (declaraciones de renta)	Implícito (declaraciones)	- Explicito (IVA) - Implícito (renta)	Implícito (declaraciones)
Clasificación	- Por tributo (según procedencia y modalidad) - Por régimen de promoción económica (según tributo)	- Por tributo (según modalidad y región) - Por función presupuestaria (según modalidad y región)	- Por tributo según modalidad - Por sector u objetivo beneficiado - Por partidas más relevantes	En Renta por: - Tipo de beneficio - Modalidad y tipo de declarante - Subsector económico En IVA: por bien y servicio	- En Renta: por modalidad - En IVA: por bien y servicio según deciles de ingreso	Por tributo según sector económico y modalidad	- Por tributo (según modalidad)	- Por sector beneficiario según alcance geográfico, modalidad y tributo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

En cuanto a **Colombia**, la principal diferencia metodológica se da en la estimación del gasto tributario en el IVA, ya que sólo considera las exclusiones y exenciones vigentes en la legislación sin tomar en cuenta la gran cantidad de alícuotas diferenciales existentes en ese país. Por otro lado, estas estimaciones muestran el incremento en términos de recaudación que se produciría en caso de gravar estos productos a una tarifa del 1%<sup>19</sup>. En las estimaciones de este país se supone una tasa de evasión del orden del 25%, correspondiente a la evasión promedio de los últimos años.

En **Ecuador**, una característica distintiva es la presentación del gasto tributario en el IVA según deciles de ingresos y al mismo tiempo por tipos de bienes y servicios. No obstante, en este país se consideran menos modalidades de gastos tributarios que en el resto de los países analizados, ya que sólo se estima la pérdida de recaudación debido a la existencia de productos exentos en el IVA y a exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta.

La definición de la norma básica en **Guatemala** es más amplia que la adoptada en otros países, lo que podría implicar gastos tributarios más elevados si se los compara con los demás países de América Latina. Algunos ejemplos de este marco de referencia más amplio son la inclusión de la deducción personal para trabajadores en relación de dependencia; de las exenciones concedidas a organismos del Estado y sus entidades; de las exenciones a misiones diplomáticas y a organismos internacionales y del sacrificio fiscal vinculado a Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Alcance Parcial.

Si bien **México** también aplica el método ex-post, se distingue de otros países por hacerlo sobre una base de devengado. Además, a diferencia de Argentina y Brasil, no sigue un enfoque de largo plazo, por lo que las estimaciones incluyen los diferimientos de las obligaciones fiscales. Por otra parte, en el IVA se considera como esquema normal un IVA base consumo y en el impuesto sobre la renta de empresas se define como estructura normal aquella que se aplica bajo el principio de renta mundial.

Por último, en **Perú** se considera casi la totalidad de los impuestos del gobierno central como así también una amplia gama de tipos de beneficios fiscales. Al igual que en los demás países de la región, la metodología utilizada para las estimaciones es la de recaudación perdida o método ex-post, aunque el enfoque es de corto plazo. Así, la mayoría de las estimaciones se realizan de manera independiente, suponiendo que el resto de la estructura tributaria vigente permanece sin modificaciones respecto al sistema tributario base.

### 3. Cuantificación de los gastos tributarios en América Latina

Como se vio en la sección anterior, 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.

En ese sentido, el cuadro 5 se incluye sólo para dar una idea de la magnitud de los gastos tributarios en ocho países de la región, tanto en términos del producto como en relación con el total recaudado.

<sup>19</sup> Es importante remarcar que en el sistema tributario colombiano actualmente subsisten ocho tarifas diferenciales de IVA, que varían entre el 1,6% y el 35,0%, siendo la tasa general del 16%.

**Cuadro 5**  
**GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS. AÑO 2007<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia <sup>b</sup>	Ecuador	Guatemala	México	Perú
Impuesto a la renta	0,51	1,11	4,21	1,60	1,20	5,28	3,02	0,29
- Sociedades	...	0,45	0,90	1,36	0,40	0,93	1,45	0,10
- Individuos	...	0,66	3,31	0,24	0,80	4,35	1,56	0,18
IVA	1,14	...	0,76	1,92	3,40	1,96	2,15	1,44
Otros impuestos	0,58	1,18	...	...	...	0,66	0,76	0,32
Total Gastos tributarios (GT)	2,21	2,29	4,97	3,52	4,60	7,91	5,92	2,05
GT renta sociedades/ GT total	...	19,7%	18,1%	38,5%	8,7%	11,8%	24,5%	5,0%
Presión Tributaria (PT)	24,9	25,1	20,2	16,0	13,0	12,5	11,7	17,2
GT total / PT total	8,9%	9,1%	24,6%	22,0%	35,3%	63,5%	50,7%	11,9%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup>Los datos de Ecuador corresponden a 2005 y los de Perú son estimaciones para el 2008. La presión tributaria (PT) total se refiere al Gobierno Central e incluye Seguridad Social.

<sup>b</sup>El gasto tributario (GT) en IVA, se calcula en las fuentes oficiales a una alícuota del 1%, por lo que se ajustó de acuerdo a la tasa general vigente.

Del cuadro anterior se deduce que la magnitud de estas renuncias tributarias parece importante en todos los países, donde los gastos tributarios se sitúan por encima de los dos puntos del producto.

En particular, los gastos tributarios en Chile y México se ubican en torno al 5% del PIB y en Guatemala se acercan al 8% del producto. Sin embargo, tal como se analizó anteriormente, estos países estiman sus gastos tributarios sobre la base de un marco de referencia más amplio, ya sea por considerar una base conceptual amplia (en vez de tomar en cuenta la legislación impositiva) como en Chile para el IVA y en México para todos los tributos, o por incluir más tipos de beneficios fiscales que el resto de los países, lo que ocurre en los tres casos mencionados. Esto último es de particular relevancia en Guatemala, donde el gasto tributario correspondiente a la deducción personal de Q36.000 para los trabajadores en relación de dependencia se encuentra en torno a 2.5 puntos del producto<sup>20</sup>. Por otra parte, los diferimientos impositivos en el impuesto sobre la renta empresarial en México representan poco más del 20% del gasto tributario de este tributo (0.3% del PIB) mientras que en Chile alcanza aproximadamente 3 puntos del PIB (75% del gasto tributario en la imposición a la renta de empresas y personas).

En cuanto a la importancia de los gastos tributarios en relación a la presión tributaria, se observan países con una participación relativamente baja, alrededor del 10% (Argentina, Brasil y Perú), otros con una importancia intermedia (Chile, Colombia y Ecuador) y por último, aquellos donde esta relación supera el 50% (Guatemala y México). Por supuesto, que nuevamente hay que tener en cuenta las diferencias metodológicas existentes en las estimaciones.

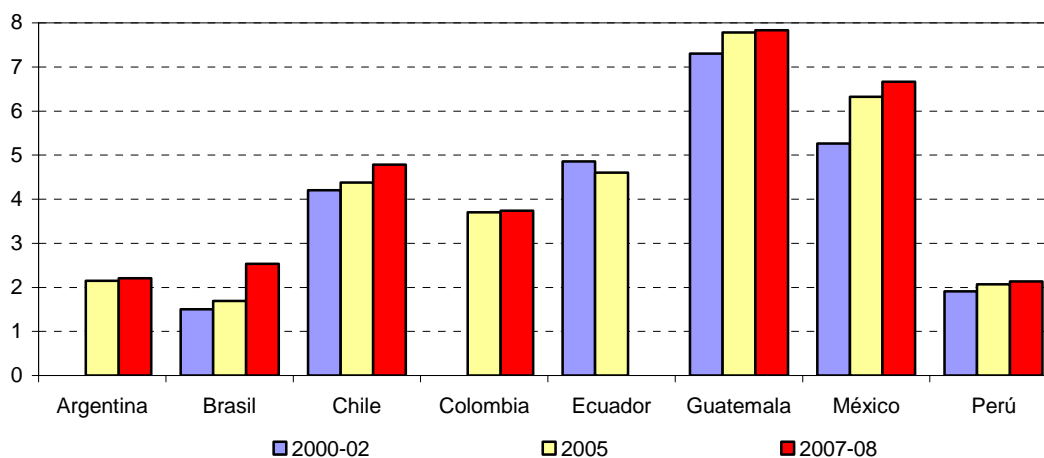
Un indicador que sirve como aproximación de la importancia de los incentivos tributarios a la inversión consiste en el análisis del ratio de las renuncias tributarias del impuesto sobre la renta empresarial respecto del total de gastos tributarios. Al respecto, se observa una mayor importancia relativa de estos incentivos en Colombia y México mientras que en Perú y Ecuador este ratio se ubica por debajo del 8%. En los primeros dos países, el gasto tributario asociado al impuesto a la renta de empresas se encuentra alrededor de 1,4 puntos del producto y en los dos últimos se sitúa en 0,1 y 0,4% del PIB, respectivamente. En términos del producto, el gasto tributario en el impuesto a

<sup>20</sup> Si en la estimación de los gastos tributarios de Guatemala no se considerase como parte de los mismos, esta deducción personal ni las exenciones a organismos internacionales y del Estado como tampoco las correspondientes a los derechos arancelarios de importación, su valor total sería de 4,7 puntos del PIB en vez de 7,9% del producto.

la renta empresarial en Brasil es de 0,45% mientras que en Chile y Guatemala, este valor se ubica alrededor de 0,9 puntos.

Si bien la información para distintos años de un mismo país también puede presentar problemas de comparación debido a cambios metodológicos, el gráfico 6 se presenta con el fin de tener una idea aproximada de la evolución de los gastos tributarios durante los últimos años.

**Gráfico 6**  
**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS**  
**SELECCIONADOS. AÑOS 2000-2007**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial de los países, Gómez Sabaini (2006) y Roca y Vallarino (2003).

Nota: en el caso de Argentina no se incluye los valores anteriores al 2005 debido a un cambio en la metodología de estimación que pasó de un enfoque de corto plazo a uno de largo plazo.

En general, se aprecia que en la mayoría de estos países se han incrementado las renuncias tributarias en el año 2007-08 respecto de los valores registrados en años anteriores. Los países que muestran mayores incrementos son Brasil y México, donde los gastos tributarios aumentaron alrededor de un punto del producto en los últimos siete u ocho años. En Chile y Guatemala el crecimiento de estas renuncias tributarias fue algo menor, registrándose un aumento cercano a medio punto del PIB. En el resto de los países, los gastos tributarios sólo aumentaron marginalmente en los últimos años.

## **V. Comentarios finales y desafíos futuros**

---

Los desarrollos presentados en este trabajo se basan en la premisa que más allá de su crecimiento de los últimos años, la tasa de inversión de los países de la región resulta aún insuficiente para asegurar un crecimiento sostenible. Es por ello que, como se enfatizó reiteradamente durante el documento, la necesidad de fortalecer el nivel de inversión en la región implica evaluar el costo y la efectividad de las políticas de incentivos fiscales.

En el transcurso del estudio se han presentado los distintos puntos de contacto entre la política fiscal y la inversión, destacándose que la evolución de la inversión pública no sólo ha sido sumamente fluctuante sino que ha estado fuertemente relacionada con las recurrentes crisis fiscales que sufrieron los países de la región.

Como política de promoción de inversiones, los países latinoamericanos han utilizado preferentemente exenciones tributarias, a diferencia de los países desarrollados que han recurrido, principalmente, a subsidios o a préstamos subsidiados.

Si bien en su origen, estos incentivos tenían como objeto fomentar la inversión, y la IED en particular, e incluían fundamentalmente el impuesto a la renta sobre las sociedades, con el transcurrir del tiempo los objetivos se fueron diversificando, ampliándose las exenciones hacia nuevos gravámenes.

La magnitud de los gastos tributarios presentados por los países, que más allá de las diferencias metodológicas en su cálculo, resultan significativos, lleva a preguntarse respecto a los efectos producidos por estos regímenes de incentivos. Al mismo tiempo, la ausencia de análisis específicos sobre este aspecto hace perentorio avanzar en el reforzamiento de las cuantificaciones y de los estudios en esta materia.

Adicionalmente, las diversas metodologías aplicadas en cada caso - tributos incluidos, cobertura, tipos de gastos tributarios, enfoques de estimación - hacen que la comparación entre países no resulte apropiada o carezca de sentido. Para que esta comparación sea posible resulta necesario avanzar en definiciones y metodologías homogéneas.

Asimismo es importante que aquellos países con estructuras más descentralizadas o con un régimen federal de gobierno, como Argentina, Brasil y México, realicen un esfuerzo por ampliar la cobertura de las estimaciones de gastos tributarios hacia niveles subnacionales de gobierno. Esto es de particular importancia en el caso de Brasil, donde la recaudación del impuesto de circulación de mercaderías y servicios es de carácter estadual.

Como se ha resaltado durante el trabajo, los países han avanzado con dificultades en las cuantificaciones fiscales de los incentivos impositivos a través de los gastos tributarios. Esto permite dotar de mayor transparencia a la política fiscal y en la medida que se cuente con una mayor desagregación de la información de gastos tributarios, ya sea por tributo, sector de actividad, regiones de destino y deciles de ingresos, será posible identificar los beneficiarios de estas políticas y sus posibles efectos económicos, regionales y distributivos. Ello permitirá evaluar si estos incentivos son más o menos efectivos para la consecución de los objetivos de política que el uso de otros instrumentos como son los subsidios y los gastos directos.

En este mismo sentido, resulta importante que los informes de gastos tributarios integren la documentación del presupuesto que cada año se envía al Congreso, que puedan ser comparados con los gastos directos y sometidos al mismo proceso de evaluación, revisión y control.



## Bibliografía

---

- Altshuler, R y R. Dietz (2008), "Tax Expenditure Estimation and Reporting: A Critical Review", Working Paper 14263, NBER, agosto.
- Barra, P y M. Jorrat (2002), "Medición del gasto tributario en Chile", Documento presentado en el Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
- Bird, R (2006), "Tax Incentives for Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: Do They Need to be Harmonized?", ITP Paper 0601, University of Toronto.
- Blomström, M., A. Kokko y M. Zejan (2000), "Foreign Direct Investment: Firm and Host Country Strategies", Londres, Macmillan.
- Bolnick, B. (2004), "Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region". Technical Report to USAID/RCSA, SADC Tax Subcommittee, SADC Trade, Industry, Finance and Investment Directorate.
- Burman, L. (2003). "Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?" National Tax Journal 56 (3): 613-628.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007), "Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2007", CEF/007/2007, H. Cámara de Diputados, México, Febrero.
- CEPAL (2009), "La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 20 de febrero de 2009", Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2008a), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007", Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2008b), "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008", Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007", Santiago de Chile.
- Chhibber, A. y M. Dailami (1990), "Fiscal Policy and Private Investment in Developing Countries. Recent Evidence on Key Selected Issues", WPS 559, Banco Mundial.

- Craig, J. y W. Allan (2002), "Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective", Documento presentado en el Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2008), "Los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y el IVA en Colombia. Año gravables 2006 y 2007", Cuaderno de Trabajo, Oficina de Estudios Económicos, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en Colombia. Año gravable 2004", Cuaderno de Trabajo, Oficina de Estudios Económicos, junio.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2007), "Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina" incluido en "Mensaje del Proyecto de Ley del Presupuesto de la Administración Nacional 2008", Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción de Argentina.
- Gómez Sabaini, J.C. (2006), "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", publicado en Cetrángolo y Gómez Sabaini, "Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas", CEPAL, Santiago de Chile.
- Goodspeed, T. (2006), "Taxation and FDI in Developed and Developing Countries" en "The Challenges of Tax Reform in a Global Economy", J. Alm, J. Martínez-Vázquez y M. Rider editores, Springer, Nueva York.
- Granados, J. (2003), "Las Zonas Francas de Exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado", Documento presentado en II Conferencia del BID y Centre D' Etudes Prospectives et D'Informations Internationales, 6 y 7 de octubre de 2003, Washington DC.
- Jorrat, M. (2006), "La medición y control de la erosión de las bases tributarias: los gastos tributarios y la evasión tributaria", Documento presentado en la 40a. Asamblea General del CIAT, Florianópolis, 3-6 abril.
- Keen, M. y A. Simone (2004), "Tax Policies in Developing Countries: Some Lessons from the 1990, and some Challenges Ahead", en "Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, Gupta, Clements e Inchauste (eds), Washington DC, FMI.
- Lemgruber, A. (2002), "Renúncia Tributária no Brasil", Documento presentado en el Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008), "Principales beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y en el impuesto al valor agregado (IVA) - Año gravable 2007" publicado en "Aspectos complementarios del mensaje presidencial del Proyecto de Presupuesto General de la Nación", Colombia, julio.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2007", Colombia, junio.
- OCDE (2003), "Tax Policy Assessment and Design in Support of Direct Investment Stability Pact: A Study of Countries in South East Europe", OECD Tax Centre for Tax Policy and Administration in Co-Operation with The Investment Compact Team.
- OCDE (2004), "Best Practice Guidelines -- Off Budget and Tax Expenditures", 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, 9-10 June.
- Receita Federal (2007), "Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) 2008", Coordenação-Geral de Previsão e Análise, Brasília.
- Roca, J. y H. Vallarino (2003), "Medición del gasto tributario en Ecuador", Documento Gerencial preparado para el Proyecto SALTO, USAID/ECUADOR
- Robles Cordero, E. y A. Rodríguez Clare (2003), "Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿cómo fomentarla en el marco de la OMC?", San José, Academia de Centroamérica.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008), "Presupuesto de Gastos Fiscales 2008", México, Junio.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Presupuesto de Gastos Fiscales 2007", México, junio.
- Servicios de Impuestos Internos (2007), "Gasto Tributario" publicado en "Informe de las Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008", Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Servicios de Rentas Internas (2007), "Gasto Tributario", Departamento de Estudios Tributarios, Dirección Nacional de Planificación y Estudios de Ecuador.
- Superintendencia de Administración Tributaria (2007a), "Estimación del Gasto Tributario" en el "Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2008", Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central. Años 2005-2006", Guatemala, septiembre.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (2007), "Gastos Tributarios" en el "Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010", Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, Mayo.
- Villela, L y A. Barreix (2002), "Taxation and Investment Promotion", Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- Wasylenko, M. (1997), "Taxation and Economic Development: The State of the Economic Literature", New England Economic Review, marzo/abril, pp. 37-52.

## **Anexo**

---

## Anexo metodológico

### I. Argentina

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley del Presupuesto de la Administración Nacional, Capítulo sobre Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina.<sup>21</sup>

Definición de gasto tributario: Se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamientos de exenciones, deducciones de la base imponible y alícuotas reducidas.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Sector Público Nacional (impuestos nacionales más seguridad social)

Impuestos incluidos: IVA, Ganancias, contribuciones de la seguridad social, Combustibles, Comercio exterior, Bienes Personales, Impuestos Internos, Ganancia mínima presunta.

Tipos de gastos tributarios: exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, regímenes de promoción económica, pagos con bonos o certificados de crédito fiscal.

Metodología:

Desde el año 2006 se introduce un enfoque de largo plazo para la definición de los gastos tributarios, considerándose exclusivamente los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. Ello implica que no se consideran como gastos tributarios aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el IVA.

Para la identificación de los gastos tributarios se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación -su objeto, alícuotas, deducciones generales, método de determinación, etc.-, señalándose luego los casos que, estando incluidos en aquella, son beneficiados por un tratamiento especial.

Las estimaciones no contemplan el efecto que tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario sobre la economía de las actividades involucradas y sobre su continuidad o nivel futuro, pero sí considera la tasa de evasión de cada tributo.

En el caso del impuesto a las ganancias, no se consideran las deducciones vigentes más importantes dado que tienen carácter general (mínimo no imponible, deducciones especiales por trabajo personal, por cargas de familia, por aportes a obras sociales, a planes privados de salud y a sistemas de jubilación).

En cuanto al IVA, los servicios que se exceptúan o se excluyen en la enumeración de los servicios alcanzados (art. 3° de la ley) no fueron tomados como gastos tributarios porque no se consideran parte del objeto del tributo (seguros de retiro y de vida y contratos de afiliación a aseguradoras de riesgos del trabajo). En cambio, las exenciones incluidas en el artículo 7° de la ley forman parte, en general, de dichos gastos. La exención o la imposición a tasa reducida de los bienes y servicios que son utilizados como insumos no son consideradas gastos tributarios, pues el

<sup>21</sup> La ley 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, establece en su artículo 18 que los Presupuestos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Nacional deben incluir estimaciones del gasto tributario incurrido por la aplicación de las políticas impositivas. Las estimaciones de gastos tributarios son informativas, no tienen incidencia presupuestaria y se realizan como mínimo por impuesto (Dcto N° 1731/04).

sistema de determinación del impuesto provoca que queden gravados en la etapa siguiente, a la tasa que rige en esta última.

En los impuestos específicos sobre el consumo se considera dentro del objeto del impuesto exclusivamente a los bienes alcanzados. Por ello, los gastos tributarios se definen como la diferencia de tratamiento impositivo existente para bienes o servicios sustitutos. Este es el criterio adoptado con las bebidas alcohólicas (con y sin jugo de frutas) y en los combustibles (naftas, gasoil y gas natural comprimido).

Respecto de las Contribuciones a la Seguridad Social, la pérdida de recaudación se origina principalmente en la diferencia entre los tipos de contribuciones patronales vigentes en Capital Federal y en el resto del país.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

Por tributo:

- Según procedencia (leyes tributarias o regímenes de promoción)
- Según modalidad (exenciones, deducciones, alícuotas reducidas)
- Por régimen de promoción económica según tributo

## II. Brasil

Fuente: Informe de Gastos Gubernamentales Indirectos de naturaleza tributaria (Gastos Tributarios).<sup>22</sup>

Definición de gasto tributario<sup>23</sup>: Los gastos tributarios son gastos indirectos del gobierno realizados por intermedio del sistema tributario buscando atender objetivos económicos y sociales. Son explicitados en la norma tributaria, constituyendo una excepción al sistema tributario de referencia, reduciendo la recaudación potencial y, consecuentemente, aumentando la disponibilidad económica del contribuyente. Tienen carácter compensatorio cuando el gobierno no provee adecuadamente a la población los servicios de su responsabilidad, o tienen carácter motivador cuando el gobierno busca incentivar el desarrollo de un determinado sector o región.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central (impuestos federales, no incluye Seguridad Social)

Impuestos incluidos: impuesto sobre importaciones, sobre la renta (personas físicas, jurídicas y retenciones en la fuente), impuesto sobre productos industrializados (IPI), impuesto sobre las operaciones financieras (IOF), impuesto a la propiedad territorial rural, contribución social para PIS-PASEP, contribución social sobre el lucro líquido, contribución para financiamiento de la Seguridad Social (Cofins). No se incluye el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) de carácter estadual.

Tipos de gastos tributarios: exenciones, amnistías, deducciones, alícuotas diferenciadas, zonas francas, programas de apoyo o promoción.

<sup>22</sup> La Constitución Federal (1988) en su artículo 165 establece la obligación de estimar los gastos tributarios, señalando que “El Proyecto de Ley Presupuestaria será acompañado de un Demostrativo Regionalizado del efecto, sobre los ingresos y los gastos de exenciones, amnistías, remisiones, subsidios, beneficios de naturaleza financiera, tributaria y crediticia”. Por otro lado, la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) extiende esta obligación a Estados y Municipios.

<sup>23</sup> Esta definición fue adoptada a partir del informe de 2004, sustituyéndose el término “beneficio tributario” por “gasto tributario”. Esto porque el concepto de beneficio tributario no se ajustaba a la óptica presupuestaria y, en consecuencia, algunos beneficios tributarios no se encuadraban en el concepto de gastos tributarios y viceversa. Con la adopción de este nuevo concepto, a partir del 2004 se excluyen: zonas francas, material promocional, enajenación de bienes de pequeño valor, lucros y dividendos recibidos de PJ, actividades rurales y deducción para dependientes del IRPF. Los conceptos que comienzan a incluirse son: entidades sin fines de lucro, gastos operacionales del IRPJ (como FAPI, PAIT, asistencia médica y odontológica e investigación científica) y automóviles para personas discapacitadas.

### Metodología:

Desde el año 2004 se sustituye el término “beneficio tributario” por “gasto tributario” y se utiliza la siguiente regla de dos pasos para identificar los gastos tributarios:

1º) Se determinan todas las concesiones tributarias tomando como base un sistema tributario de referencia.

2º) Se evalúa, utilizando los criterios definidos en el concepto de gastos tributarios, cuáles concesiones (desonerações) son gastos indirectos factibles de ser sustituidos por gastos directos, vinculados a programas del gobierno.

Lemgruber (2002) destaca algunos ejemplos que quedan excluidos del concepto de gastos tributarios:

Los diferimientos en el pago de impuestos no se incluyen como gastos tributarios porque se considera que no constituyen una pérdida definitiva de recaudación. Es decir, sólo existe una postergación en el pago del tributo por lo que no se cumple con la condición de reducción de la recaudación potencial y aumento de la disponibilidad económica del contribuyente explicitada en la definición de gasto tributario.

La alícuotas diferenciales en los tributos selectivos (como el impuesto sobre productos industrializados) o regulatorios (impuesto sobre importaciones) tampoco se consideran dado que forman parte de la norma tributaria, es decir, no constituyen una excepción al sistema tributario de referencia.

La exención del impuesto sobre importaciones y del impuesto sobre productos industrializados para bienes de informática adquiridos por el Tribunal Superior Electoral y destinados a la recolección electrónica de votos, no se consideran gastos tributarios porque el gobierno es el propio beneficiario.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

- Por tributo: según modalidad y región
- Por función presupuestaria: según modalidad y región

## **III. Chile**

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, Informe de las Finanzas Públicas, Capítulo sobre Gastos Tributarios.<sup>24</sup>

Definición de gasto tributario: Se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sectores, ramas, regiones o grupos de contribuyentes.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: Impuesto a la Renta (tanto de empresas como de personas) e IVA.

Tipos de gastos tributarios: exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos, amortizaciones aceleradas, regímenes especiales y créditos tributarios.

<sup>24</sup> En Chile el artículo 19, numeral 22, de la Constitución Política de la República requiere que se consigne anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.

### Metodología:

Se utiliza una medición ex-post, es decir, basada en información efectiva para un período que ya pasó y se sigue una evaluación de flujo de caja (análoga a la que se emplea en la elaboración del Presupuesto de la Nación). Además se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Según éste, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y, por ende, en un menor consumo. Luego, si disminuye el consumo cae la recaudación de IVA, lo que atenúa parcialmente el efecto bruto de derogar la franquicia.

La cifra de GT del año t mide cuánta mayor recaudación se tendría en el año t si una franquicia determinada no estuviese vigente<sup>25</sup>. Las mediciones de cada ítem de gasto tributario se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que las restantes franquicias permanecen inalteradas. Tampoco se consideran cambios de comportamiento en la autoridad tributaria o en el nivel de evasión. Sin embargo, las líneas de gastos tributarios totales incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea.

En el caso del impuesto a la renta se considera como base imponible del tributo la definición de renta contenida en la propia Ley del Impuesto a la Renta. Tanto los regímenes especiales para pequeños contribuyentes como el régimen de contabilidad simplificada de contribuyentes con bienes raíces agrícolas acogidos a la ley de bosques se consideran parte de la norma, por cuanto su objetivo último es facilitar el cumplimiento tributario. En cambio, no se consideran parte de la norma los regímenes de renta presunta y de tributación en base a retiros, pues ambos producen alivios tributarios a quienes se acogen a ellos.

Por su parte, en el IVA se define como norma un IVA tipo consumo, que grava con una tasa única la totalidad de 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 o exclusiones adoptadas a nivel internacional (por ejemplo importaciones de representaciones diplomáticas, de organismos internacionales, efectos personales de inmigrantes, etc.).

Las principales fuentes de información son las declaraciones juradas, de renta y de IVA, informes de ingresos fiscales, informes financieros de proyectos de ley, la Matriz Insumo-Producto (MIP), los estados financieros de sociedades anónimas abiertas y la Encuesta de Presupuestos Familiares.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

- Por tributo según modalidad
- Por sector u objetivo beneficiado
- Por partidas más relevantes

<sup>25</sup> Para más detalle sobre la metodología consultar Jorrat (2006)

## IV. Colombia

Fuente: Aspectos complementarios del mensaje presidencial del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (y en Marco Fiscal de Mediano Plazo)<sup>26</sup>.

Definición de gasto tributario: Se denomina gasto tributario a aquella recaudación que se deja de obtener por la existencia de tratamientos tributarios especiales (franquicias, exenciones, créditos tributarios, entre otros) en el sistema tributario.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: Impuesto a la Renta (personas jurídicas y naturales) e IVA.

Tipos de gastos tributarios: En el impuesto sobre la renta, se considera la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, rentas exentas y descuentos tributarios. En el IVA se tiene en cuenta las exclusiones y exenciones.

Metodología:

En el caso del impuesto a la renta, el costo fiscal de los beneficios tributarios busca determinar el impuesto que deja de percibir el Gobierno Nacional, por concepto de cualquiera de los beneficios contemplados. De esta manera, en el cálculo de dicho costo, se establece el valor del impuesto que se habría cobrado si el beneficio solicitado hubiera hecho parte de la base gravable de los declarantes.

Las estimaciones no recogen las respuestas de los contribuyentes ante una eventual supresión del beneficio. Es posible, por ejemplo, que al eliminarse una exención pueda utilizarse otra que había permanecido limitada por la concurrencia de beneficios o que los contribuyentes tiendan a ajustar su planeación tributaria, con lo cual el cálculo del costo fiscal podría resultar sobrevalorado<sup>27</sup>.

Por su parte, en el Impuesto al valor agregado, se considera como beneficio tributario las exclusiones y exenciones vigentes en la legislación colombiana, salvo los amparados en acuerdos internacionales y los de reciprocidad diplomática, así como los bienes para la exportación<sup>28</sup>.

Los resultados de gasto tributario en el IVA se presentan como el efecto recaudatorio por punto de tarifa para los bienes y servicios exentos y excluidos. Es decir, muestra el incremento en términos de recaudación que se produciría en caso de gravar estos productos a la tarifa del 1%<sup>29</sup>. En las estimaciones se supone una tasa de evasión del orden del 25%, correspondiente a la evasión promedio de los últimos años.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan por separado para el impuesto a la renta y para el IVA. En el caso del primero se clasifican de la siguiente forma:

- Tipo de beneficio: Deducción, rentas exentas y descuentos tributarios
- Modalidad del declarante: Sociedades y Personas naturales

<sup>26</sup> La ley 788 de 2002 estableció en su artículo 87 la obligación del gobierno para presentar “un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, ...”, obligación en la que se insiste al fijar normas para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica, mediante la ley 819 de 2003, en la que se establece que el marco fiscal de mediano plazo debe contener entre otros elementos, “una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes”.

<sup>27</sup> DIAN, Oficina de Estudios Económicos, Cuaderno de Trabajo: “Los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en Colombia. Año gravable 2004”, Colombia, Junio 2005.

<sup>28</sup> Sin embargo, la definición de lo que se considera como beneficio tributario o renuncia tributaria no es tan clara, dada la existencia de tarifas diferenciales para algunos productos y la existencia de bienes excluidos y exentos del impuesto.

<sup>29</sup> Actualmente en el sistema tributario colombiano subsisten ocho tarifas diferenciales de IVA, que varían entre el 1,6% y el 35,0%, siendo la tasa general del 16%.



- Tipo de declarante: Contribuyentes, no contribuyentes y régimen especial.
- Subsector económico: 17 ó 18 agrupaciones.

En el IVA los resultados se muestran por cada bien o servicio exento o excluido.

## V. Ecuador

Fuente: Gasto Tributario (Departamento de Estudios Tributarios, Servicios de Rentas Internas).

Definición de gasto tributario: los gastos tributarios son las transferencias que el Estado realiza a determinados grupos o sectores pero en lugar de concretarlas por medio del gasto presupuestario, lo hace mediante una disminución en la obligación tributaria del contribuyente, es decir, a través de exenciones tributarias, deducciones especiales y reducciones en las tasas impositivas así como, diferimiento de impuestos.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: Impuesto a la Renta (empresas y personas) e IVA.

Tipos de gastos tributarios: productos exentos en el IVA y exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta

Metodología:

Se utiliza el método de determinar la recaudación que podría obtenerse si se gravara de acuerdo a un sistema de referencia, es decir, si se gravara con IVA a los productos exentos o si se quitaran las exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta.

En el caso de la estimación del gasto tributario en el IVA, en general, se utilizó información de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005, aplicándose la tasa de IVA actual al gasto en bienes y servicios exentos.

En el cálculo del gasto tributario en el impuesto a la renta de sociedades se incorporan los siguientes rubros: reinversión de utilidades, amortización de pérdidas tributarias de ejercicios anteriores, deducciones por leyes especiales y convenios de doble tributación. En el caso del impuesto a la renta de personas naturales, el gasto tributario está constituido por la exoneración de los rendimientos financieros, por la franja exenta para profesionales y la franja exonerada para personas naturales en relación de dependencia.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

- Impuesto sobre la renta: según modalidad (sociedades y personas naturales).
- IVA: según tipo de bienes y servicios por deciles de ingresos.

## VI. Guatemala

Fuente: Informe de Gasto Tributario del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado<sup>30</sup>.

Definición de gasto tributario: El Gasto Tributario se origina en los tratamientos tributarios preferenciales, exoneraciones, exenciones, franquicias, deducciones especiales y otras medidas previstas en la legislación tributaria, que permiten a ciertos grupos sociales reducir la carga vinculada con el pago de impuestos y que representan una excepción a la norma tributaria vigente para los contribuyentes en general. El término “Gasto Tributario” se refiere a lo que deja de percibir el Estado por tratamientos tributarios especiales y que es equivalente al monto que habría sido asignado y transferido a un grupo o sector particular para promover sus actividades.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: Impuesto sobre la Renta, impuesto sobre productos financieros (PF), impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz (IETAAP), impuesto al valor agregado (IVA), derechos arancelarios a las importaciones, impuesto a la distribución de petróleo y sus derivados, al tabaco y sus productos, a la distribución de bebidas, a la circulación de vehículos y a la comercialización de cemento.

Tipos de gastos tributarios: exenciones, deducciones, crédito de IVA aplicable al impuesto sobre la renta, franquicias, desgravación arancelaria, tratados de libre comercio, contingentes arancelarios.

Metodología:

La cuantificación del gasto tributario refleja una estimación de la recaudación que se deja de percibir durante cada año calendario, como consecuencia de los beneficios previstos en la legislación tributaria. No es una estimación del incremento en la recaudación, que ocurriría por la eliminación de los tratamientos especiales analizados, debido a que dicha eliminación implicaría una respuesta de los agentes económicos, quienes dejarían de realizar determinadas actividades para trasladarse a otras, que, en ausencia de tratamientos preferenciales, les resultarían más atractivas.

En el caso del impuesto a la renta, se incluye la deducción personal de Q.36.000 para trabajadores en relación de dependencia como gasto tributario, a diferencia de otros países donde estos valores se excluyen argumentando la generalidad del beneficio. En Guatemala, únicamente tienen derecho a esta deducción las personas individuales en relación de dependencia, mientras que las personas dedicadas a actividades empresariales no gozan de esta deducción, por lo que se argumenta que este beneficio tributario no es general y se incluye en los cálculos correspondientes<sup>31</sup>.

Si bien puede argumentarse que las exenciones concedidas a organismos del Estado y sus entidades no representan un sacrificio fiscal para el país, debido a que en última instancia se le otorgan al mismo Gobierno, se han incluido dentro de las estimaciones de gasto tributario tanto en el impuesto a la renta como en el impuesto sobre los productos financieros y sobre la circulación de vehículos.

En la estimación correspondiente al IVA, no se considera que exista gasto tributario en las actividades de exportación de bienes y servicios, así como en las empresas amparadas bajo los regímenes de maquilas y zona franca, debido a que el hecho generador final del IVA es el consumo.

<sup>30</sup> La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) realiza desde el año 2000 una estimación del Gasto Tributario en respuesta a los compromisos del Pacto Fiscal.

<sup>31</sup> En 2005 y 2006, esta deducción representó entre 47 y 49% del gasto tributario en el impuesto sobre la renta de Guatemala.

En cambio, las exenciones a misiones diplomáticas y a organismos internacionales se han incluido como gasto tributario en IVA, renta, impuesto al tabaco, a la distribución de bebidas, a la circulación de vehículos y a la distribución de cemento.

Para efectos del gasto tributario de los derechos arancelarios a la importación, se considera como tal, lo dejado de percibir por la existencia de un tratamiento especial a cierto tipo de importaciones que proceden de países seleccionados y que representan una excepción a la regla general definida por el Código Arancelario Uniforme Centroamericano (CAUCA). Derivado de ello, el sacrificio fiscal vinculado con franquicias, contingentes arancelarios, exenciones a entes específicos, Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Alcance Parcial, forman parte de este cálculo.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y clasificados por tributo, según sector económico y modalidad.

## VII. México

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).<sup>32</sup>

Definición de gasto tributario: El concepto de Gasto Fiscal se refiere, en términos generales, a los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Federal

Impuestos incluidos: impuesto sobre la renta (ISR), impuesto empresarial a tasa única (IETU), impuesto al valor agregado (IVA) e impuestos especiales (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios - IEPS, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos - ISAN e Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos- ISTUV).

Tipos de gastos tributarios: exenciones, deducciones, alícuotas diferenciales, subsidios y créditos fiscales, diferimientos, condonaciones, facilidades, estímulos, tratamientos y regímenes especiales.

Metodología:

Para la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales se toman como referencia las siguientes definiciones de estructura normal de un impuesto<sup>33</sup>. En el ISR empresarial se considera que su estructura normal es aquella que se aplica bajo el principio de renta mundial y en el ISR de personas físicas consiste en un esquema global de ingresos, de base amplia, sin excepciones, con una tarifa progresiva y que no grava un ingreso equivalente a un salario mínimo. En el IVA se considera como esquema normal un IVA base consumo que se aplica sobre una base amplia y con una tasa uniforme, sin excepciones y que otorga la tasa cero sólo a las exportaciones. En los impuestos especiales o selectivos al consumo, se considera que la estructura normal es la que se aplica con una tasa ad-valorem positiva, sobre una base amplia sin excepciones, y cuyo efecto debe ser equivalente al de gravar todas las etapas de la cadena de producción y comercialización.

El método de estimación utilizado es el de pérdida de ingresos (método ex-post), sobre una base de devengado. Las estimaciones pretenden mostrar la pérdida recaudatoria que se presenta en un año sin considerar los efectos que tal política tendría en futuros ejercicios. Por ello se incluye el

<sup>32</sup> A partir del 2002, en cumplimiento de la Ley de Ingresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe entregar a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Gastos Fiscales.

<sup>33</sup> Para más detalle, consultar el Presupuesto de Gastos Fiscales 2008.

diferimiento de las obligaciones fiscales como la pérdida recaudatoria que se presenta en el año en que se produce el diferimiento, sin considerar que en el futuro esto se revierte.

Asimismo, las estimaciones se realizan en forma independiente y no consideran el efecto que la eliminación de un tratamiento tendría en la pérdida recaudatoria de otro.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y clasificados por tributo según modalidad.

## **VIII. Perú**

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual.

Definición de gasto tributario: Los gastos tributarios son las concesiones tributarias, o desviaciones respecto de un sistema tributario base, que los gobiernos utilizan para alcanzar determinados objetivos económicos y sociales. Pueden ser considerados como tales una variedad de instrumentos tributarios tales como créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasa, deducciones, diferimientos y devoluciones, entre otros.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: impuesto sobre la renta (tanto para personas naturales como jurídicas), impuesto general a las ventas (IGV), impuesto selectivo sobre el consumo (ISC), Ad valorem, derecho especial, sobre tasa e impuesto de solidaridad a la niñez desamparada (ISND).

Tipos de gastos tributarios: exoneraciones, deducciones, alícuotas diferenciadas, devoluciones, diferimientos, inafectaciones, créditos, zonas francas.

Metodología:

En las estimaciones se entiende como gasto tributario cualquier medida tributaria que resulte en una pérdida de ingresos tributarios para el Estado y la correspondiente reducción en la carga tributaria del contribuyente, la cual no hubiese ocurrido bajo la aplicación de la ley tributaria general.

Así, la metodología utilizada para las estimaciones de gasto tributario es la de recaudación perdida o método ex-post, pues se adopta como criterio metodológico el cálculo de la base potencial de los gastos tributarios. Es decir, se estima el impacto anual por menor recaudación debido a la aplicación de un determinado beneficio tributario.

La mayoría de las estimaciones se realizan de manera independiente, suponiendo que el resto de la estructura tributaria vigente permanece sin modificaciones respecto al sistema tributario base.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y clasificados por sector beneficiario, según alcance geográfico, modalidad y tributo.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

77. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Andrea Podestá, (LC/L.3004-P), No de venta S.09.II.G.12 (US\$ 10.00), 2009.
76. Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings": A Danish "Flexicurity" solution to the unemployment and social problems in globalized economies?, Henning Jorgensen, LC/L.2993-P, Sales N° E.08.II.G.99 (US\$ 10.00), 2008.
75. Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexiguridad, Adrian Goldín, (LC/L.2986-P), N° de venta S. 08.II.G.92 (US\$ 10.00), 2008.
74. Normas laborales y mercado de trabajo Argentina: seguridad y flexibilidad, Adrian Goldín, (LC/L.2985-P), N° de venta S.08.II.G.91 (US\$ 10.00), 2008.
73. Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market – The Nordic Experience, Lena Nekby, (LC/L.2984), Sales No. E.08.II.G.90 (US\$ 10.00), 2008.
72. La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento, Luis Lucioni, (LC/L.2981-P), N° de venta S. 08.II.G.101 (US\$ 10.00), 2008.
71. El auge reciente de precios de los productos básicos en perspectiva histórica, Omar D. Bello y Rodrigo Heresi, (LC/L.2975-P), N° de venta S. 08.II.G.84 (US\$ 10.00), 2008.
70. Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones, Victor E. Tokman, (LC/L.2973-P), N° de venta S. 08.II.G.83 (US\$ 10.00), 2008.
69. El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: Una perspectiva de largo plazo, Osvaldo Kacef y Sandra Manuelito, (LC/L.2982-P), No de venta S. 08.II.G.85 (US\$ 10.00), 2008.
68. Efectos macroeconómicos y respuestas de política ante la volatilidad de los precios de bienes energéticos y alimentarios en América Latina y el Caribe, Juan Pablo Jiménez, Luis Felipe Jiménez, Osvaldo Kacef, (LC/L.2965-P), No de venta S. 08.II.G.78 (US\$ 10.00), 2008.
67. Movilidad internacional de personas y protección social, Víctor E. Tokman, (LC/L.2913-P), No de venta S. 08.II.G.46 (US\$ 10.00), 2008
66. Impuestos a los patrimonios en América Latina, Claudia De Cesare y José Francisco Lazo, (LC/L.2902-P), N° de venta S.08.II.G.38 (US\$ 10.00), 2008.
65. The Middle Class and the Development Process, Andrés Solimano (LC/L.2892-P), Sales N°. E.08.II.G.29 (US\$ 10.00), 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....