

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



NACIONES UNIDAS



OXFAM

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

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



NACIONES UNIDAS

CEPAL



OXFAM

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oxfam agradecen la valiosa colaboración de Andrea Podestá, como Consultora de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, y de Rosa Cañete Alonso, de Oxfam, en la preparación de esta síntesis basada en el documento CEPAL/Oxfam titulado “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, elaborado en el marco de las actividades del proyecto “Promoción de la revisión de los incentivos fiscales para empresas en América Latina y el Caribe” del acuerdo de cooperación entre la CEPAL y Oxfam.

Esta síntesis fue publicada gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Se agradece además los aportes y sugerencias de Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez, Luis Méndez, Noel Pérez Benítez, Susana Ruiz Rodríguez y Daniel Titelman.

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

Esta publicación debe citarse como:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional, “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Síntesis”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/19), Santiago, 2020.

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

Índice

I.	Revisar y evaluar los gastos tributarios	5
II.	El gasto tributario en América Latina y el Caribe.....	7
	¿Qué tipo de gastos tributarios existen?.....	7
	¿Cuántos recursos públicos se dejan de recaudar debido a los gastos tributarios en los países de América Latina y el Caribe?	8
III.	Los incentivos fiscales a las empresas en la región	11
	¿Qué tipo de incentivos a las empresas se usan en la región y cuál es su efectividad?	11
	¿En qué se diferencian los incentivos tributarios a las empresas de América Latina con respecto al resto del mundo?.....	12
	¿Cuál es el costo fiscal de los incentivos a las empresas en la región?	14
	¿Logran los incentivos a las empresas atraer la inversión?	16
	¿Son mayores los beneficios que los costos que generan los incentivos a las empresas?.....	17
IV.	La gobernanza y la economía política de los incentivos tributarios a las empresas	19
V.	Desafíos de política.....	23
	Bibliografía	27

I. Revisar y evaluar los gastos tributarios

Los tratamientos tributarios preferenciales son herramientas de política fiscal que utilizan los países para promover ciertos objetivos de política económica, social o ambiental, tales como incentivar el ahorro y la inversión, proteger la industria nacional, promover o desincentivar la producción o el consumo de ciertos bienes y servicios, estimular el empleo, apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad, y proteger el medio ambiente, entre otros. El uso de estos instrumentos implica una reducción en la recaudación tributaria, lo cual se conoce como *gasto tributario*¹.

A pesar de los potenciales beneficios que pueden generar, los gastos tributarios se traducen en recursos fiscales que los Estados dejan de percibir. Entre 2016 y 2019, los gastos tributarios en América Latina representaron en promedio el 3.7% del Producto Interno Bruto (PIB)², o alrededor de 25% de la recaudación tributaria, excluyendo contribuciones sociales.

Los escasos recursos con los que cuentan los países para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) muestra la necesidad de revisar y evaluar la efectividad de los gastos tributarios para cumplir con los objetivos para los que fueron creados y limitar, racionalizar o eliminar aquellos que sean ineficientes. Esta revisión y evaluación permitiría reforzar el financiamiento eficaz de las inversiones necesarias para alcanzar los ODSs en la región.

¹ CIAT (2011).

² CEPAL (2019) p. 121.

II. El gasto tributario en América Latina y el Caribe

¿Qué tipo de gastos tributarios existen?

Los gastos tributarios pueden tomar diferentes formas, como se detalla en el cuadro 1.

Cuadro 1
Tipología de los gastos tributarios

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

Fuente: CEPAL (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.

Nota: Impuesto al valor agregado (IVA); Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF); Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ).

Al ser una herramienta de política pública, los incentivos fiscales se justifican si los beneficios que producen, tanto económicos como sociales y ambientales, superan a los costos que generan. Estos incluyen desde un costo fiscal por la pérdida de recaudación hasta efectos en la eficiencia, equidad y transparencia.

¿Cuántos recursos públicos se dejan de recaudar debido a los gastos tributarios en los países de América Latina y el Caribe?

Los recursos públicos que se dejan recaudar en América Latina por el uso de gastos tributarios son considerables en la mayoría de los países de la región.

El valor de estos gastos tributarios³ (véase el cuadro 2) se sitúan generalmente por encima del 2% del PIB y pueden llegar a superar el 6% en varios países. Para hacerse una idea de la magnitud del gasto tributario se puede usar como ejemplo el gasto público en salud, que ascendía en promedio a un 2.2% del PIB⁴ en América Latina en el 2017.

El análisis por tipo de impuestos muestra que, en casi todos los países analizados, el costo fiscal de los tratamientos diferenciales asociados al Impuesto al Valor Agregado (IVA) es mayor que el correspondiente al impuesto sobre la renta y que el gasto tributario del impuesto sobre la renta de las empresas supera al de las personas físicas.

La evolución de los gastos tributarios (véase el gráfico 1) durante los últimos años ha tenido un comportamiento mixto, dependiendo del país.

³ Existen diferencias y retos metodológicos en la medición del gasto tributario que hacen difícil comparar cifras entre países e incluso entre años. De esta forma, el cuadro 2 se incluye a los fines ilustrativos y para dar una idea aproximada de la magnitud y composición de los gastos tributarios en los países de la región, tanto en términos del PIB como en relación con el total recaudado.

⁴ CEPALSTAT base de datos [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Cuadro 2
América Latina y el Caribe: gastos tributarios por tipo de impuesto, alrededor de 2016-2019
(En porcentajes del PIB)

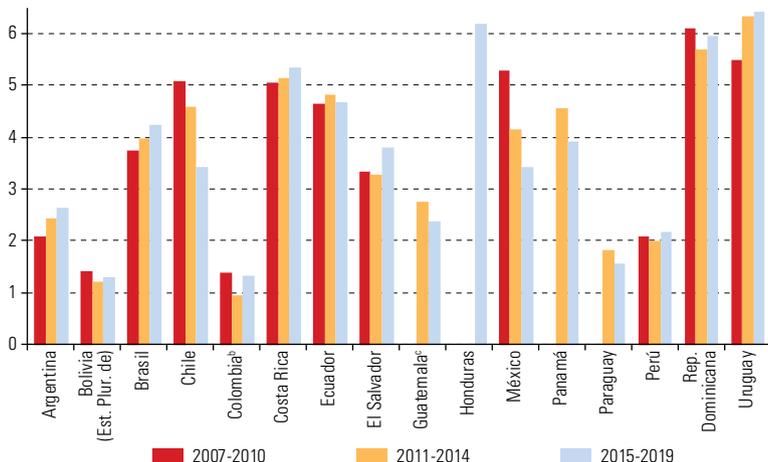
País	Año	Impuesto sobre la renta			IVA e impuestos generales	Impuestos específicos	Comercio exterior	Seguridad social	Otros	Total (porcentaje del PIB) ^a	Total (porcentaje recaudación)
		Personas naturales	Personas jurídicas	No clasificado							
Argentina	2019	0,10	0,28	...	0,38	1,23	0,28	0,14	0,06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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

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

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

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: evolución de los gastos tributarios^a, 2007-2019
(En porcentaje del PIB por país)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a La información para distintos años de un mismo país puede presentar problemas de comparación debido a cambios metodológicos, reformas impositivas o mejoras en la calidad de la información estadística que permiten la incorporación de nuevos gastos tributarios a la cuantificación. Los países donde estos factores han sido más significativos y, que por lo tanto se debe tener especial cautela, son Guatemala (2013) y República Dominicana (2013, 2014 y 2018). El siguiente cuadro se presenta con el fin de tener una idea aproximada de la dinámica de estas renuncias durante el periodo 2007-2019.

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

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

En algunos países, como Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Uruguay, se observa una dinámica creciente. En otros países predomina una tendencia de decrecimiento, bastante notoria como en Chile y México. Dicha tendencia existe también, aunque menos pronunciada, en Guatemala, Panamá y Paraguay. En Bolivia, Colombia (solo Impuesto sobre la renta (ISR), Ecuador, Perú y República Dominicana), el costo fiscal de las renuncias se mantuvo relativamente estable o sin una tendencia definida durante el periodo bajo análisis.

III. Los incentivos fiscales a las empresas en la región

El informe CEPAL/OXFAM “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe” (2019) se centra en analizar la parte del gasto tributario del que se benefician las empresas que está normalmente destinado a impulsar la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleo. Se define a los *incentivos a la inversión*⁵ como beneficios económicos cuantificables que los gobiernos otorgan a empresas o grupos de empresas específicos, con el objetivo de dirigir la inversión hacia sectores o regiones favorecidas o de influir en el carácter de tales inversiones. Estos incentivos pueden ser tributarios (como las exenciones tributarias) o no tributarios (como las subvenciones y los préstamos o reembolsos para apoyar el desarrollo empresarial o mejorar la competitividad).

¿Qué tipo de incentivos a las empresas se usan en la región y cuál es su efectividad?

Los estudios teóricos⁶ plantean que los incentivos tributarios más efectivos para atraer la inversión son aquellos que se vinculan a la magnitud de la inversión realizada o reducen el costo del capital, como las deducciones, créditos tributarios y esquemas de depreciación acelerada. Los de mejor desempeño son los esquemas de depreciación acelerada, por su focalización, neutralidad y menor costo fiscal. Los estudios advierten que los incentivos tributarios que no están basados

⁵ James (2013).

⁶ Agostini y Jorratt (2013).

en los gastos de inversión de las empresas, como es el caso de las exenciones temporales de impuestos (*tax holidays*), otras exenciones y las tasas reducidas, suelen ser menos costo-efectivos.

Según el minucioso estudio realizado en este Informe, en América Latina y el Caribe predomina el uso de los instrumentos menos efectivos. En casi todos los países analizados⁷ existen exoneraciones temporales de impuestos y varios aplican alícuotas reducidas del impuesto sobre la renta para determinados sectores o zonas geográficas. De esta forma, ofrecen más incentivos relacionados con las utilidades que obtienen las empresas, en vez de con el costo de la inversión como es lo recomendable.

En cambio, el uso de incentivos más efectivos para fomentar la inversión, como es el caso de la depreciación acelerada o la aplicación de deducciones o créditos tributarios relacionados con el costo de la inversión, aún está ausente en varios países de ALC.

¿En qué se diferencian los incentivos tributarios a las empresas de América Latina con respecto al resto del mundo?

La región destaca por la generosidad de los beneficios ofrecidos a las empresas. La duración media de las exoneraciones temporales de impuestos⁸ en los países estudiados es superior a la de otras regiones del mundo (15 años en comparación con entre 5 y 10 años en las demás regiones). En la misma línea, aunque el uso de tasas reducidas en el impuesto sobre la renta de las empresas es menos frecuente en ALC que en otros países en desarrollo, este beneficio es más generoso en los países de la región.

Entre los años 2009 y 2015, el 35% de los países de América Latina y el Caribe⁹ aumentó los incentivos en al menos un sector, en tanto que el 22% los redujo (gráfico 2B). Además, se advierte que las tasas del ISR de las empresas en los países en desarrollo han ido reduciéndose (gráfico 2A).

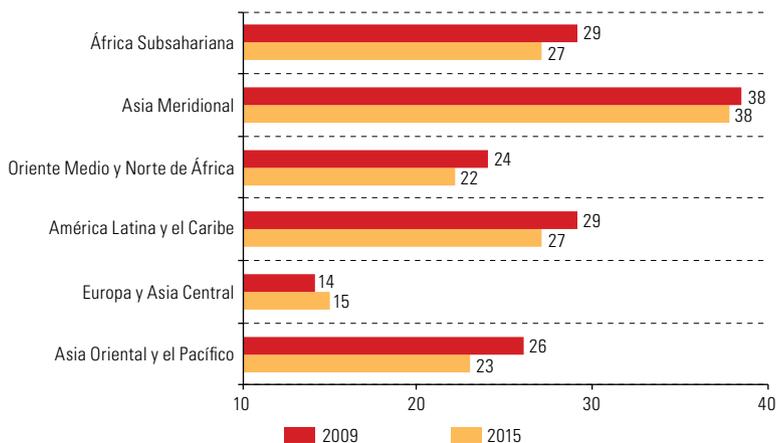
⁷ Se puede consultar un listado detallado de los tipos de incentivos a empresas utilizados en cada país de la región en el informe completo.

⁸ Banco Mundial (2018).

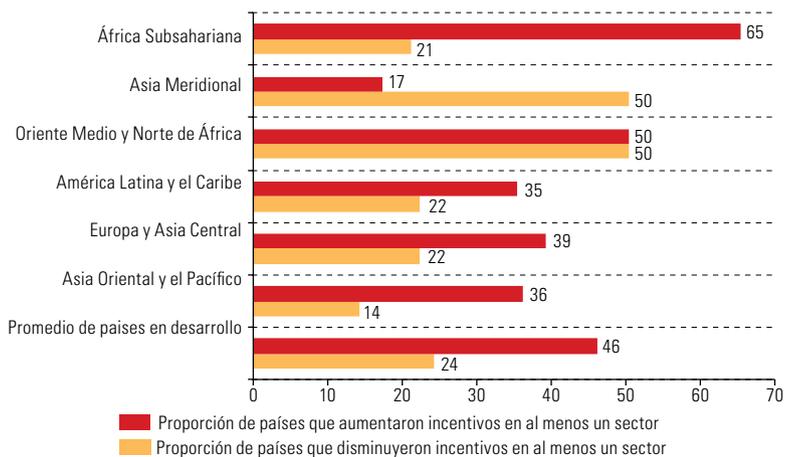
⁹ Ídem.

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

A. Tasa promedio del ISR de empresas por región



B. Proporción de países con cambios en el uso de incentivos tributarios



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

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

¿Cuál es el costo fiscal de los incentivos a las empresas en la región?

Los ingresos fiscales que se dejan de recaudar por concepto de los incentivos tributarios a la inversión se ubican en alrededor del 1% del PIB en varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y República Dominicana) (cuadro 3). Los mayores gastos tributarios focalizados en la inversión y las empresas, en términos del PIB, se presentan en Chile y Uruguay (alrededor de 2,5% del PIB), aunque también son importantes en Costa Rica y El Salvador (1,9% y 1,8% del PIB, respectivamente). Los menores gastos tributarios se registran en Guatemala y Paraguay (menos de 0,7% del PIB). Además, el costo fiscal promedio asociado con estos incentivos representa el 9% de la recaudación total y el 13% del gasto público en salud, educación y protección social del gobierno central, aunque se aprecian diferencias entre países.

Lo que se deja de recaudar por el uso de incentivos a las empresas equivale a casi el 20% del gasto público en salud, educación y protección social del gobierno central en El Salvador y República Dominicana. En el otro extremo, alrededor del 8%, se encuentran Argentina, Bolivia y Brasil, países que sacrifican menos recaudación por el uso de incentivos y que financian un mayor gasto social.

Esto pone de manifiesto la importancia de que los países evalúen la efectividad de sus políticas de incentivos, de forma tal que, si no son efectivas para fomentar la inversión, la creación de empleo y el desarrollo sostenible, deberían ser revisadas o eliminadas. De esta forma, los recursos podrían destinarse, por ejemplo, a financiar políticas sociales o invertir en infraestructura pública.

Cuadro 3
América Latina: costo fiscal de los incentivos tributarios
a la inversión, alrededor de 2016-2019

(En porcentajes del PIB y del total de gastos tributarios)

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

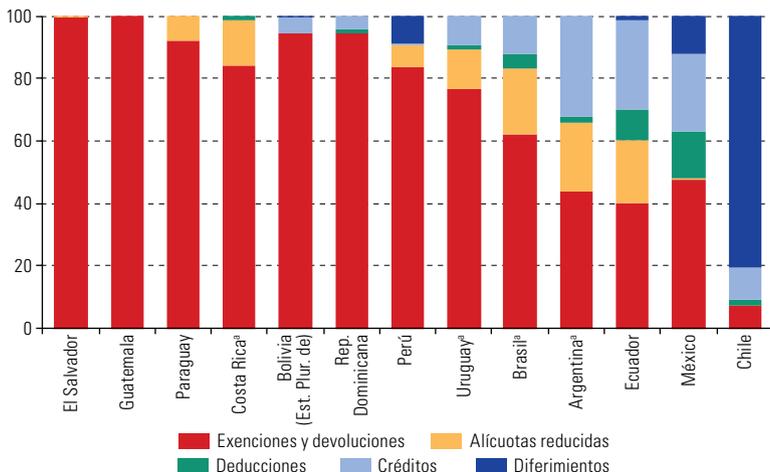
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial y de CEPAL. Algunos países no aparecen porque la publicación de gasto tributario oficial no tiene la desagregación necesaria para poder detallar qué parte corresponde a los incentivos a la inversión.

^a El último dato disponible corresponde a 2017.

^b En el caso del Perú las cifras del gasto en salud, educación y protección social corresponden al gobierno general (incluye las instituciones de seguridad social, los gobiernos regionales y locales).

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

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

Nota: Algunos países no aparecen porque la publicación de gasto tributario oficial no tiene la desagregación necesaria para poder detallar el tipo de incentivo.

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

¿Logran los incentivos a las empresas atraer la inversión?

La evidencia econométrica disponible muestra que los incentivos tributarios constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar la inversión, la creación de empleo y el crecimiento económico. Esto es porque existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes, como la calidad de las instituciones, la infraestructura, el tamaño del mercado y la estabilidad económica, política y social, entre otros¹⁰.

A continuación, se resume los principales hallazgos de algunos estudios más recientes:

- Artana (2015) realizó un estudio econométrico para Costa Rica, El Salvador y República Dominicana sobre zonas francas y concluyó que, a través de las exoneraciones temporales de impuestos, existe

¹⁰ En el Anexo 3 del informe completo se propone un modelo econométrico para evaluar el impacto de los incentivos tributarios sobre diferentes variables como el crecimiento del PIB, la inversión extranjera directa, el empleo, etc.

un alto riesgo de favorecer proyectos de alta rentabilidad que se hubiesen concretado aún sin los incentivos. Además, en el caso costarricense, revela que el nivel de la exoneración no parece tener un impacto en la inversión ni en el empleo.

- James (2013) destacó que el clima de inversión es especialmente crucial para determinar la efectividad de los incentivos para atraer inversión extranjera directa (IED). De acuerdo con sus hallazgos, el efecto de la reducción de las tasas impositivas efectivas para impulsar la IED es ocho veces más fuerte en los países con buen clima de inversión, lo que ayuda a explicar por qué los incentivos han alentado la inversión en algunos países, pero han fallado en otros.
- Klemm y Van Parys (2009) encontraron evidencia de una competencia tributaria entre países y de que tasas más bajas del impuesto a la renta empresarial y las exoneraciones temporales de impuestos más largas son efectivas para atraer la IED, aunque no lo son para estimular la formación bruta de capital fijo privado, la inversión total y el crecimiento económico.

De manera complementaria a los estudios econométricos, cabe citar una investigación realizada por el Banco Mundial (2018) a partir de una encuesta a 750 inversionistas multinacionales y ejecutivos de empresas, que muestra que la estabilidad política y la seguridad, junto con la presencia de un entorno legal y normativo estable en el país, tienen mucho más peso que cuestiones como las tasas impositivas o los costos laborales bajos.

¿Son mayores los beneficios que los costos que generan los incentivos a las empresas?

Los estudios que incluyen un análisis de costo-beneficio son muy escasos en los países de ALC, un hecho preocupante dado el costo fiscal de los incentivos a las empresas. A pesar de su prevalencia, la presente investigación solo ha podido recabar, con base en información pública, 5 estudios de análisis costo-beneficio de incentivos en Chile, Colombia, Ecuador y República Dominicana. Sin embargo, existe evidencia del uso de una amplia cantidad de incentivos, de acuerdo con Agostini y Jorratt (2013), tras el análisis de las legislaciones tributarias de 10 países en la región, se encontraron 337 incentivos a la inversión. Pese a las recomendaciones sobre la necesidad de evaluar si los incentivos son o no eficientes con respecto a los objetivos que se marcaron, la disponibilidad pública de estas evaluaciones es escasa.

Los resultados de estos estudios costo-beneficio de incentivos tributarios en países de la región muestran que no son costo-eficientes¹¹. Es decir, los costos que generan en términos de ingresos que el fisco deja de percibir u otros, son superiores a los beneficios que producen, ya sea respecto del aumento de la inversión, el crecimiento económico, la generación de empleos u otros objetivos sociales que persigan (como disminuir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso).

¹¹ Se puede consultar un listado detallado de países, años, sectores y tipos de incentivos analizados, metodologías y principales resultados en el informe completo.

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

A pesar de la cuestionada efectividad de los incentivos tributarios a las empresas, estos continúan siendo un instrumento muy utilizado por los países. La pérdida de recaudación y los demás costos que generan, así como sus problemas de efectividad, se agravan ante prácticas de gobernanza poco transparentes en los procesos de diseño, definición, implementación, gestión, seguimiento y evaluación de los incentivos fiscales.

Los países de ALC tienen importantes oportunidades para mejorar sus sistemas de gobernanza:

- En la región los incentivos tributarios se proporcionan no sólo a través de **leyes impositivas** sino también en otras leyes especiales o mediante decretos del Poder Ejecutivo o acuerdos con los inversionistas. En todos los países existen múltiples leyes de distintos sectores que proporcionan incentivos tributarios. Lo anterior es contrario a las buenas prácticas que recomiendan otorgar los incentivos únicamente a través de leyes tributarias para aumentar la transparencia y reducir la discrecionalidad, la superposición o contradicción de incentivos y el abuso.
- En cuanto a la **transparencia de la información** sobre los incentivos tributarios, los países de ALC publican en línea todo tipo de legislación, aunque no siempre están explicitados los objetivos que persiguen. Los países de la región no revelan las principales empresas beneficiarias de los incentivos tributarios ni los montos recibidos por cada una de ellas como establecen las recomendaciones. Sin embargo, ha habido avances y gran parte

de los documentos oficiales de gastos tributarios publican el costo fiscal de los incentivos por principales sectores beneficiarios (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana).

- Con relación a **la transparencia y eficiencia en la administración** de los incentivos, es usual que en los países latinoamericanos y caribeños existan múltiples organismos gubernamentales que participan en su gestión, como las agencias de promoción de inversiones y exportaciones y distintos ministerios sectoriales. Esto puede dificultar una participación equilibrada que asegure que el bien público prime en las decisiones. En este sentido, varios organismos y expertos¹² advierten de la necesidad de abrir espacios para la participación de la ciudadanía y evitar que los intereses del sector privado estén sobrerrepresentados.
- Para reducir lo más posible la discrecionalidad en el otorgamiento de los incentivos, es importante que los **criterios y las condiciones para acceder a los mismos estén estipulados de manera clara y objetiva en la legislación**. Habitualmente, los criterios que se aplican en la región se basan en sectores prioritarios o actividades específicas en determinadas áreas geográficas o zonas especiales y/o consideran algún requisito vinculado con los montos de una nueva inversión o la creación de nuevos puestos de trabajo. Cuando los incentivos tributarios se ofrecen o administran de manera discrecional, abren caminos para la corrupción.
- Una vez otorgado el incentivo, las autoridades (preferentemente la administración tributaria) deben **supervisar a las empresas beneficiadas y solicitarles la información necesaria para realizar las correspondientes evaluaciones costo-beneficio** (como una descripción de los beneficios tributarios recibidos, los puestos de trabajo creados, montos invertidos, exportaciones, etc.). Por ejemplo, en Uruguay, una vez que el proyecto de inversión promovido se encuentra en ejecución, la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones lleva a cabo un seguimiento dentro de los cuatro meses del cierre de cada ejercicio económico. La empresa debe presentar la información referente a la ejecución de la inversión, a los beneficios fiscales utilizados y a los indicadores comprometidos¹³.

¹² Banco Mundial (2017), Daude y otros (2014) Cañete (2018).

¹³ Véase Uruguay XXI (2018).

- En cuanto a los lineamientos para la **evaluación de los incentivos**, los países han realizado importantes avances respecto de la medición y publicación del costo fiscal de los gastos tributarios. Son 16 los países que publican anualmente un informe oficial de gastos tributarios. Además, en la gran mayoría de los países de la región existe alguna disposición legal que obliga la publicación de estos informes que, en general, forman parte de la documentación que acompaña al proyecto de presupuesto. Sin embargo, los estudios que evalúan la efectividad de los incentivos, es decir, que consideran tanto sus costos como los beneficios que generan, son muy escasos en los países de ALC.

V. Desafíos de política

La existencia de múltiples objetivos de política y de recursos limitados, hace necesario que los países fortalezcan sus sistemas tributarios y mejoren la gobernanza de los incentivos a las empresas para asegurar un eficaz uso de los ingresos públicos para alcanzar los ODSs. Los siguientes lineamientos buscan ser un aporte en ese sentido:

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

- Incluir una **fecha de término** del régimen en la legislación y exigir que se realicen las evaluaciones pertinentes para decidir su continuación, reforma o eliminación.
- **Publicar la legislación** completa y actualizada sobre los incentivos tributarios (leyes, decretos, reglamentos, instrucciones administrativas, etc.) y **un listado de todos los incentivos tributarios vigentes** que incluya los criterios de elegibilidad, valores otorgados y procedimientos a seguir por los inversionistas para obtenerlos.
- Tender hacia una **centralización** de la concesión y administración de todos los incentivos tributarios nacionales en el **Ministerio de Finanzas**. Así se evitan superposiciones y disminuye el riesgo de corrupción y captación de rentas. Es muy importante la participación de la **Administración Tributaria** y del Ministerio de Finanzas en todo el proceso que involucra a los incentivos tributarios, desde su diseño, definición, evaluación, administración, recopilación de información hasta su supervisión y seguimiento.
- **Evaluar de manera periódica los costos y la efectividad** de los tratamientos tributarios preferenciales para determinar si los beneficios atribuibles al incentivo superan a los costos.
- **Evaluar la eficiencia relativa a otros instrumentos**, dado que los incentivos tributarios no son el único instrumento para alcanzar objetivos de política. No es suficiente que los beneficios que genere el incentivo superen a sus costos; debe también ser más eficiente que otras alternativas de política, como el gasto directo en infraestructura o en ciertos programas u otro tipo de incentivo. A partir de estas evaluaciones, se podrá determinar si existe justificación para el establecimiento o mantenimiento de los tratamientos tributarios preferenciales o si es conveniente reemplazarlos por otra medida más eficiente.
- **Establecer un marco institucional fuerte** de modo tal que los países publiquen de manera periódica, oportuna y detallada los costos, beneficios esperados, principales beneficiarios y objetivos de los incentivos tributarios, así como las evaluaciones costo-beneficio. Estas evaluaciones proporcionan una mayor transparencia a la política fiscal, al tiempo que contribuyen a mejorar la eficiencia y equidad de los sistemas tributarios.
- **Incluir los informes de gastos tributarios en la discusión del presupuesto** de cada año y presentarlos de manera que se facilite su comparación con otros gastos presupuestarios. Además, se

debe avanzar en la publicación del detalle de los beneficiarios de los incentivos fiscales.

- **Realizar las evaluaciones costo-beneficio desde las Administraciones Tributarias o los Ministerios de Hacienda.** Debe existir también una **coordinación** con los ministerios del sector involucrado y las empresas beneficiarias para que provean la información necesaria.
- **La administración tributaria debe supervisar a las empresas beneficiadas** y solicitarles la información necesaria para realizar evaluaciones costo-beneficio. La información debería incluir una descripción de los beneficios tributarios recibidos, los puestos de trabajo creados, montos invertidos, exportaciones, etc.
- Propiciar una **mayor participación ciudadana y coordinación** entre las distintas instituciones de gobierno involucradas, incluida la coordinación entre los niveles centrales y subnacionales de gobierno.
- Avanzar hacia una **mayor cooperación y coordinación internacional.** Los países pueden aunar esfuerzos para avanzar hacia la adopción de pactos sobre buenas prácticas en el uso de los incentivos fiscales, fortalecer la cooperación tributaria regional y evitar la competencia fiscal nociva entre países, que resulta en ingresos fiscales más bajos. Estos pactos podrían establecer estándares mínimos para la transparencia y el uso de los incentivos, así como un marco común para su reporte y la recopilación de datos. Al mismo tiempo, podrían apoyar el desarrollo de capacidades, la realización de estudios costo-beneficio y propiciar el fortalecimiento de las instituciones relacionadas con los incentivos fiscales para erradicar las prácticas abusivas.

Los esfuerzos de la comunidad internacional, principalmente a través de la Acción 5 del Plan BEPS (“Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia”), constituyen un avance en la lucha contra la competencia fiscal internacional. Los miembros del Marco Inclusivo para la Implementación del BEPS, del cual forman parte varios países de América Latina¹⁴, se han comprometido a implementar la norma mínima de la Acción 5 y a participar en la revisión por pares. Esta evaluación realizada por el Foro

¹⁴ A marzo de 2019, formaban parte del Marco Inclusivo de BEPS los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

sobre Prácticas Tributarias Perniciosas identifica aquellos regímenes fiscales preferenciales que facilitan la erosión de la base imponible y el desvío de beneficios y que así tiene el potencial de impactar de manera injusta en la base imponible de otros países¹⁵.

Además, la Acción 5 incluye un compromiso de transparencia a través del intercambio espontáneo y obligatorio de información relevante sobre los acuerdos específicos entre contribuyentes y administraciones tributarias, ya que, en ausencia de dicho intercambio de información, se podría dar lugar a prácticas abusivas. Si bien esto es un paso importante, la competencia tributaria perniciosa sigue ocurriendo, por lo que el nuevo plan de trabajo acordado dentro del marco inclusivo del BEPS brinda una oportunidad para dar impulso a una nueva generación de medidas para evitar la pérdida de recursos públicos como resultado del desvío de utilidades a jurisdicciones sin impuestos o con bajos impuestos, y para profundizar en acciones coordinadas entre países para evitar que los incentivos fiscales a la inversión sean usados como instrumentos de competencia tributaria. Estas medidas y acciones serán indispensables para reforzar la movilización de recursos internos necesarios para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.

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

¹⁵ Véase OCDE (2019), donde se encuentran publicados los resultados de la evaluación de los regímenes fiscales preferenciales en el marco de la Acción 5 del Proyecto BEPS, que comprende a más de 120 jurisdicciones miembros del Marco Inclusivo.

Bibliografía

- Agostini, C. y M. Jorratt (2013), Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 130, CEPAL, Santiago de Chile.
- Artana (2015), La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, en Auguste, S., M. Cuevas y O. Manzano (eds), ¿Socios o acreedores? Atracción de inversión extranjera y desarrollo productivo en Mesoamérica y República Dominicana, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cañete, Rosa (2018), Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017), Informe elaborado por Rosa Cañete Alonso, Oxfam Internacional.
- Banco Mundial (2017), Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario, Santo Domingo.
- Banco Mundial (2018), Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications. Washington, D.C.: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1175-3.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional (2019), “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019.

- CIAT (2011), Manual de Buenas Prácticas en la medición de los gastos tributarios. Una experiencia iberoamericana, Panamá.
- Daude, C., H. Gutiérrez y A. Melguizo (2014), The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic: Doctoring the Ball, OECD Development Centre Working Papers 322, OECD Publishing.
- James, Sebastian (2013), "Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications", Grupo Banco Mundial, Washington D.C.
- Klemm, A. y S. Van Parys (2009), Empirical Evidence on the Effect of Tax Incentives, IMF Working Paper 09/136.
- OCDE (2019), Harmful Tax Practices-2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. [en línea] <https://doi.org/10.1787/9789264311480-en>.
- Uruguay XXI (2018), Regímenes Promocionales para la Inversión. Guía del Inversor, Agencia de promoción de inversiones y exportaciones, Setiembre 2018. [en línea] <https://www.investinuruguay.uy/es/guias-inversor/regimenes-promocionales-para-la-inversion/>.

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

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

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

