

Documentos de Proyectos

Evaluación de gastos tributarios

Marcos conceptuales y experiencias internacionales

Agustin Redonda
Christian von Haldenwang
Sofia Berg



Este documento fue elaborado por Agustín Redonda y Sofía Berg, del Consejo de Políticas Económicas, y Christian von Haldenwang, del Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS), en el marco del proyecto “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”, ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Los autores agradecen a Daniel Titelman, Noel Pérez Benítez, Michael Hanni, Patricia Weng, Ivonne González y Sandra Galaz, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, a Byung Jeon, del Instituto Coreano de Finanzas Públicas, y a Rocus van Opstal, ex Director Adjunto de la División de Política Fiscal del Ministerio de Finanzas del Reino de los Países Bajos, por sus valiosas aportaciones y sugerencias en la elaboración de este documento.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos, enlaces o marcadores a sitios externos incluidos en esta publicación, ni por las menciones de sociedades mercantiles o nombres comerciales de productos y servicios, y no deberá entenderse que existe adhesión a sitios, su contenido, sus responsables ni a los productos o servicios que se mencionen u ofrezcan.

Las opiniones expresadas en este documento, que es traducción de un texto original en inglés que no fue sometido a edición formal, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/129
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00755

Esta publicación debe citarse como: A. Redonda, C. von Haldenwang y S. Berg, “Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/129), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.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 de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Marco conceptual para la formulación de políticas en materia de gastos tributarios	7
II. Evaluación de los gastos tributarios	11
A. Marco de evaluaciones <i>ex ante</i>	13
B. Marco de evaluaciones <i>ex post</i>	15
C. Correlación y causalidad.....	17
III. Panorama internacional: situación actual de las evaluaciones de los gastos tributarios.....	19
IV. Mejores prácticas de evaluación de los gastos tributarios.....	27
A. Canadá.....	27
B. Reino de los Países Bajos.....	28
C. República de Corea.....	29
V. Conclusiones y recomendaciones de política.....	31
Bibliografía	33
Anexo	37
Cuadro	
Cuadro 1	Síntesis de las evaluaciones de los gastos tributarios sobre la base del informe más reciente sobre los gastos tributarios..... 20
Recuadros	
Recuadro 1	Comparación de los marcos de evaluaciones <i>ex ante</i> de los gastos tributarios de Irlanda y el Reino de los Países Bajos..... 14
Recuadro 2	Las evaluaciones <i>ex post</i> no necesariamente tienen los efectos deseados en materia de políticas..... 16

Recuadro 3	Estado de la elaboración de informes sobre los gastos tributarios y su evaluación en América Latina.....	24
------------	--	----

Diagrama

Diagrama 1	El ciclo de política de los gastos tributarios	7
------------	--	---

Introducción

La racionalización del uso de los gastos tributarios puede redundar en un beneficio doble, ya que permite movilizar recursos internos adicionales y aumentar el espacio fiscal, y a la vez armonizar de una mejor manera los tratamientos tributarios preferenciales con los objetivos de política pública y las estrategias de desarrollo nacionales. Sin embargo, reformar las políticas de gastos tributarios puede ser un proceso complejo que exige un marco jurídico institucional sólido, datos para estimar los costos y los beneficios y un marco integral de evaluación.

Como surge de la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios (GTED)¹, el número de países que elaboran informes sobre sus gastos tributarios ha aumentado de manera constante a lo largo de los años, de 6 en 1990 a 88 en 2020 (Redonda, von Haldenwang y Aliu, 2023). Con todo, el alcance y la calidad de estos informes varían considerablemente de un país a otro, desde informes exhaustivos que contienen información y estimaciones detalladas de los ingresos no percibidos a raíz de las iniciativas de gasto tributario, hasta documentos que contienen apenas unas pocas cifras agregadas, por ejemplo, por tipo de impuesto.

Aun a nivel de los gastos tributarios individuales, las estimaciones de los ingresos no percibidos, que no dan cuenta de los efectos de cada gasto tributario, no reflejan por sí solas el panorama completo. Para diferenciar entre los gastos tributarios que cumplen sus objetivos y aquellos que deberían reformularse o suspenderse, es necesario evaluarlos desde la perspectiva de su eficacia y eficiencia para alcanzar las metas de política establecidas.

Idealmente, dichas evaluaciones se basarían en un marco regulatorio que exija que todos los gastos tributarios se examinen de manera periódica, tanto antes como después de incurrir en ellos. Este marco permitiría establecer las responsabilidades y los procedimientos que deben aplicarse al instaurar un nuevo gasto tributario. Las evaluaciones *ex ante* pueden basarse en una amplia gama de métodos, entre ellos la generación de modelos y previsiones de los ingresos no percibidos, así como en el uso de cuestionarios básicos. Estos métodos deberían permitir a los responsables de la formulación de políticas evaluar la justificación económica del gasto tributario en cuestión, la coherencia general de las políticas de gasto tributario, y su integración con las estrategias de desarrollo y fiscales a mediano plazo. En contraste, las evaluaciones *ex post* deberían ayudar a determinar si el gasto tributario o el conjunto de gastos

¹ Véase [en línea] <https://gted.net>.

tributarios en cuestión ha logrado los objetivos formulados, y si se trató del mecanismo más eficiente para alcanzarlos. En las evaluaciones también deberían definirse los principales efectos indirectos o externalidades (tanto positivos como negativos) que el gasto tributario produce, y evaluarlos en función de criterios de sostenibilidad y coherencia con las políticas públicas. Los ministerios de finanzas, otras dependencias públicas, determinados órganos legislativos o evaluadores externos independientes deben encargarse de realizar tales evaluaciones. Los resultados deben usarse para orientar el debate político sobre el presupuesto, la política fiscal en general y el uso de los gastos tributarios. También es importante que tanto las evaluaciones como los informes sobre los gastos tributarios estén disponibles al público, a fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Pese a la importancia de contar con marcos de evaluación sólidos a la hora de racionalizar los sistemas de gastos tributarios, el estado actual de las evaluaciones en esta esfera dista de la situación ideal descrita anteriormente. De hecho, la mayoría de los países no llevan a cabo evaluaciones de sus gastos tributarios. Apenas unos pocos, como el Canadá o la República de Corea, cuentan con marcos para la realización de evaluaciones *ex ante* y *ex post*. En general, son los mismos que en sus informes hacen referencia a evaluaciones de gastos tributarios individuales y que brindan información sobre cómo acceder a ellas, por ejemplo, suministrando hipervínculos a los sitios web que las alojan. Sin embargo, ningún país ha evaluado siquiera una vez y de manera eficaz la totalidad de los gastos tributarios incluidos en su informe.

Con ese telón de fondo, en este informe se presentan las principales características de los marcos de evaluación y se los coloca en perspectiva con respecto al ciclo de políticas de gastos tributarios. También se brinda un panorama internacional del estado de las evaluaciones de los gastos tributarios, haciendo hincapié en distintas experiencias relacionadas con la periodicidad, el alcance y las opciones metodológicas de las evaluaciones existentes. El informe está estructurado de la manera que se indica a continuación: en la primera sección se presenta el ciclo de políticas de los gastos tributarios; en la segunda, se examinan los marcos de evaluación *ex ante* y *ex post*, así como los métodos que se han aplicado para evaluar las políticas de gastos tributarios; en la tercera, se brinda un panorama internacional del estado de las evaluaciones de los gastos tributarios; en la cuarta, se examinan casos de países concretos y las principales conclusiones respecto de cada uno, y finalmente, en la quinta sección se coloca el debate sobre las evaluaciones de los gastos tributarios en el contexto del ciclo de política y se explica por qué se necesitan evaluaciones para diseñar políticas públicas eficaces.

I. Marco conceptual para la formulación de políticas en materia de gastos tributarios

Para evaluar las políticas públicas y la función que desempeñan las evaluaciones en este contexto, un enfoque común ha consistido en visualizar el proceso de políticas públicas como un ciclo de política que implica una secuencia de etapas o fases (por ejemplo, véase Jann y Wegrich, 2007). Este enfoque heurístico ha sido útil para entender cómo se relacionan entre sí la adopción de decisiones políticas, la ejecución administrativa y el aprendizaje. Como se muestra en el diagrama 1, el proceso de formulación de políticas en la esfera de los gastos tributarios puede considerarse como un ciclo que consta de cinco etapas distintas.



Fuente: Elaboración propia.

En la *fijación de los gastos tributarios*, se adoptan decisiones sobre objetivos de política pública y la forma de emplear esos gastos tributarios para alcanzarlos. Los marcos institucionales, jurídicos y de gobernanza son clave. Es fundamental explicitar el fundamento jurídico que autoriza el gasto tributario, haciendo referencia tanto a leyes individuales (impositivas, de responsabilidad fiscal, de promoción de las exportaciones, de desarrollo sectorial o de desarrollo regional, entre otras) como a decretos ejecutivos (sobre gastos tributarios nuevos o sobre la modificación o ampliación de gastos tributarios existentes). Dado que la existencia de un marco legislativo y reglamentario sólido en torno a la aplicación de los gastos tributarios es fundamental, es importante que se los incluya en la legislación tributaria pertinente.

Idealmente, en la justificación jurídica de los gastos tributarios siempre debería incluirse información sobre las posibles responsabilidades de las diferentes entidades gubernamentales y otros actores en lo referido al establecimiento y la gestión del gasto tributario. Es importante que las responsabilidades en materia de diseño, estimación, seguimiento y elaboración de informes sobre los gastos tributarios estén bien definidas y armonizadas con el ministerio sobre el que recae la responsabilidad general por las políticas fiscales, a fin de evitar las fragmentaciones. Si en cada etapa del ciclo de política de los gastos tributarios la entidad pública encargada es distinta, la probabilidad de que se produzcan perturbaciones en el proceso de formulación de políticas aumenta, y con ello, la necesidad de coordinar las tareas. Asimismo, la función de la legislatura es fundamental a la hora de aprobar nuevos gastos tributarios, así como para modificar y eliminar los que ya existen. La introducción o modificación de gastos tributarios sin consultar a la legislatura debería limitarse a circunstancias excepcionales, que deberán estar definidas en la ley. En aras de la coherencia en materia de políticas, los gastos tributarios deberían vincularse con el presupuesto y con el plan fiscal o de ingresos a mediano plazo del Gobierno. Por ejemplo, en la discusión de presupuesto de cada año deberían incluirse informes sobre los gastos tributarios y presentarlos de manera tal que puedan compararse con otros gastos presupuestarios, por ejemplo, usando la clasificación de funciones que el Gobierno aplica a los programas de gastos directos (CEPAL/Oxfam Internacional, 2019).

Además, los Gobiernos deberían tener como prioridad informar a qué grupo pertenecen los beneficiarios de los gastos tributarios y, de ser posible, a cuánto asciende su número. De hecho, como señala la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), en algunos casos (por ejemplo, cuando un grupo reducido de inversionistas o de sectores se benefician de varios gastos tributarios, y siempre y cuando no se infrinjan las leyes y disposiciones que rigen la confidencialidad de los contribuyentes), los Gobiernos deberían considerar la posibilidad de revelar la identidad de los principales beneficiarios de cada gasto tributario en específico.

La información extraída de las evaluaciones *ex ante* y de las evaluaciones de gastos tributarios anteriores podría ser importante en el diseño de cada gasto tributario individual. Eso se refiere al requisito de elaborar evaluaciones para informar sobre los posibles efectos del gasto tributario propuesto antes de su aplicación, idealmente, antes de presentar la iniciativa en cuestión al parlamento. Los rasgos de diseño, como el tipo de gasto tributario (por ejemplo, exenciones, diferimientos, créditos fiscales), los criterios de admisibilidad, los valores umbral, las prescripciones para los beneficiarios en materia de presentación de informes y la duración de la medida pueden incidir considerablemente en la eficacia del gasto tributario así como en sus costos fiscales, administrativos y de cumplimiento, y hasta en la estrategia de evaluación (*ex post*).

La *aplicación de los gastos tributarios* se refiere a su gestión cotidiana, e incluye las tareas relacionadas con su administración, estimación y seguimiento. Los gastos tributarios pueden diferir considerablemente en lo referido a la carga administrativa, los costos de cumplimiento y los requisitos de seguimiento que representan.

En general, la administración de los gastos tributarios exige que distintos órganos del Gobierno cooperen y coordinen sus actividades. Si bien es el Ministerio de Finanzas (idealmente, a través de su unidad de política fiscal o dependencia similar) quien se encarga de adoptar o elaborar las decisiones sobre la política de gasto tributario, las administraciones tributarias desempeñan una función importante en la administración de estos tratamientos tributarios preferenciales, ya que informan a los contribuyentes,

reciben y procesan información vinculada con el gasto tributario, y detectan y sancionan conductas abusivas, entre otras actividades. Asimismo, desempeñan una función clave como proveedores de datos para calcular los ingresos no percibidos y evaluar los gastos tributarios. Otras entidades públicas, como los ministerios competentes, los organismos de promoción de las inversiones y otros también pueden desempeñar funciones de importancia. Sin embargo, si demasiados actores tienen responsabilidades vinculadas con la administración de los gastos tributarios, los costos transaccionales de su ejecución tienden a aumentar, y la coordinación de tareas se torna aún más importante.

Los Gobiernos deberían estimar el costo fiscal de cada gasto tributario, o los ingresos que no se recaudarán debido a su aplicación. Esta tarea, que depende en gran medida de la disponibilidad de datos, exige una contribución activa de las administraciones tributarias, que deben coordinar su labor con el Ministerio de Finanzas o suministrar directamente las cifras. Aunque tales estimaciones en general se elaboran a intervalos periódicos, que idealmente se ajustan al ciclo presupuestario, a veces es necesario hacer esfuerzos adicionales en aras de la solidez del sistema de seguimiento de los gastos tributarios. Por ejemplo, cuando la implementación del gasto tributario se realiza con poca anticipación o en respuesta a una crisis, los Gobiernos podrían querer dar seguimiento al grado de adopción de la medida (por ejemplo, el número de beneficiarios y los montos solicitados), o definir lo antes posible qué problemas de ejecución podrían surgir.

La *presentación de informes sobre los gastos tributarios* es otra etapa crucial del ciclo de política. Un informe bien diseñado sobre los gastos tributarios incluye estimaciones de los ingresos no percibidos desglosadas por gasto tributario, junto con información sobre los fundamentos jurídicos, las metas de política, los beneficiarios objetivo y el respectivo sistema tributario de referencia para cada gasto tributario. La presentación de informes periódicos y exhaustivos es fundamental para incorporar la información sobre los gastos tributarios a los procesos de formulación de políticas.

Al mismo tiempo, estos informes pueden contribuir en gran medida a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. A este respecto, la comunicación es importante para no enviar mensajes erróneos (por ejemplo, “los gastos tributarios son un despilfarro”) y evitar algunas nociones erróneas comunes (por ejemplo, “todos los gastos tributarios son exenciones de impuestos” (Granger, McNabb y Parekh, 2022)). Por el mismo motivo, los informes periódicos deberían incluir información sobre todas las evaluaciones de los gastos tributarios realizadas durante el período observado, incluidas síntesis de los principales hallazgos e indicaciones sobre cómo acceder a las versiones completas de los informes de evaluación.

Si no se presentan informes, o los que se presentan acusan deficiencias, será más probable que los gastos tributarios sean poco transparentes y que se examinen con menos exhaustividad en el proceso presupuestal frente a las medidas de gasto directo. Según los datos más recientes de la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios, a nivel mundial 112 de 218 jurisdicciones nunca han publicado ningún informe oficial sobre sus gastos tributarios, a lo que se suma el hecho de que el alcance y la exhaustividad de la mayoría de los informes existentes tienen mucho para mejorar. Por ejemplo, a menudo no se incluye información sobre los costos fiscales (los ingresos no percibidos) de los gastos tributarios ni sobre sus objetivos de política. Asimismo, muchos países se limitan a publicar datos agregados sobre los ingresos no percibidos—en general por tipo de impuesto—, y no detallan ni los objetivos de política ni los fundamentos jurídicos de sus gastos tributarios.

El panorama es más alentador en América Latina y el Caribe, una región que ha acumulado cierta tradición y experiencia en lo referido a la presentación de informes sobre los gastos tributarios: 19 países² de la región presentan estimaciones de los ingresos no percibidos, de los cuales, cuatro (Argentina, Chile, México y Perú) incluyen información sobre los objetivos de política. Con un 50% y por más de un 25%, respectivamente, México y la Argentina ocupan los dos primeros lugares en lo referido a

² Los países de América Latina y el Caribe que figuran en Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, Puerto Rico, la República Dominicana y el Uruguay.

la proporción de estimaciones de ingresos no percibidos vinculados con objetivos de política específicos (Redonda, Von Haldenwang y Aliu, 2023).

La *evaluación de los gastos tributarios* exige, como mínimo, realizar un análisis de la relación costo-beneficio de los efectos observados del gasto tributario. Las evaluaciones con un diseño exhaustivo permiten determinar qué efectos indirectos (tanto positivos como negativos) se producen como consecuencia de la aplicación del gasto tributario. Si bien las evaluaciones *ex ante* y *ex post* difieren en su esencia y espíritu y se realizan en etapas distintas del ciclo de la política de gastos tributarios, guardan relación entre sí. Vale la pena diseñar un marco de evaluación exhaustivo que abarque ambas dimensiones.

Finalmente, la *reforma de la política de gastos tributarios* es una de las etapas más complejas del ciclo de la política, por cuanto exige tomar en cuenta factores técnicos y políticos. Racionalizar el uso de los gastos tributarios puede traducirse en un beneficio doble. En primer lugar, como sugiere la ecuación 1, un menor volumen de gastos tributarios tiene un efecto mecánico indirecto sobre la recaudación de impuestos, una consideración de importancia para los países de ingreso bajo e ingreso mediano-bajo.

$$TR = t * B \left(\underset{(-)}{TE}, X \right) \quad (1)$$

Entre otros factores (X), como la elusión tributaria y el cumplimiento tributario, la base tributaria (B) es una función indirecta de los gastos tributarios (TE). Por lo tanto, como se muestra en la ecuación 1, si los demás factores se mantienen constantes (incluida la tasa impositiva marginal t), reducir los gastos tributarios amplía la base tributaria (B) y en última instancia tiene una incidencia positiva en los ingresos tributarios (TR).

Durante el período 1990-2020 abarcado por la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios, el promedio de ingresos no percibidos como consecuencia de la realización de gastos tributarios en los 14 países de ingreso bajo³ informantes se situó en un 2,8% del producto interno bruto (PIB) y un 24,8% de los ingresos tributarios, frente a un 2,9% del PIB y un 19,7% de los ingresos tributarios en los 27 países de ingreso mediano-bajo⁴ en la base de datos. En América Latina y el Caribe, los ingresos no percibidos durante este período en los 19 países informantes en la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios se situaron en promedio en un 4,3% del PIB y un 27,5% de los ingresos tributarios. Estas cifras no implican que la eliminación de los respectivos gastos tributarios se traduciría en un aumento equivalente de la recaudación, dado que los contribuyentes podrían modificar su conducta para adaptarse a la nueva situación. Sin embargo, eliminar los gastos tributarios que no cumplen sus objetivos podría ser una alternativa para aumentar la recaudación en las épocas de presiones fiscales.

En segundo lugar, reformar y justificar las políticas de gastos tributarios puede contribuir a una mejor armonización de los sistemas tributarios con las políticas y las estrategias de desarrollo públicas. Los gastos tributarios pueden ser un instrumento de política fiscal para avanzar hacia el logro de diversos objetivos de política, entre ellos la creación de empleo, la captación de inversión extranjera y la ecologización de la economía (CEPAL, 2019; CEPAL/Oxfam International, 2019). Sin embargo, cuando su diseño es defectuoso, pueden ser ineficaces y traer aparejados efectos indirectos o externalidades perjudiciales. Por ende, aunque no es lo único que se necesita, es preciso evaluar los gastos tributarios para determinar cuáles no están teniendo los efectos deseados, o peor aún, cuáles están produciendo externalidades socioeconómicas negativas graves frente a aquellos que son más eficaces en función de los costos.

Si bien es claro que la evaluación es fundamental, reformar las políticas de gasto tributario exige comprender las consideraciones sobre las que se sustenta su administración, así como la economía política en el ámbito del gasto tributario.

³ Los países de ingreso bajo incluidos en la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios son Burkina Faso, Burundi, el Congo, Etiopía, Guinea, Liberia, Madagascar, Malí, el Níger, Rwanda, la República Centroafricana, Sierra Leona, Togo y Uganda.

⁴ Los países de ingreso mediano-bajo incluidos en la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios son Argelia, Benin, Buthán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cabo Verde, el Camerún, Cote d'Ivoire, El Salvador, Eswatini, Ghana, Honduras, la India, Indonesia, Kenya, Lesotho, Mauritania, Mongolia, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, el Pakistán, Papua Nueva Guinea, Filipinas, el Senegal, Sri Lanka, la República Unida de Tanzania y Ucrania.

II. Evaluación de los gastos tributarios

La evaluación de los gastos tributarios es un aspecto fundamental de su ciclo de política, e incluye evaluaciones *ex ante* y evaluaciones *ex post*. Ambos procesos podrían diferir en lo que atañe a los requisitos de datos y la generación de modelos, y pueden encomendarse a distintos organismos o unidades. Sin embargo, ambos comparten características y sinergias importantes, por lo que es aconsejable abordarlos mediante un marco conjunto de evaluación. Lo que es más importante, las evaluaciones *ex ante* pueden usarse para generar un conjunto de datos de referencia en función de los cuales evaluar los costos y los beneficios de los gastos tributarios más adelante. Cuando los requisitos de las evaluaciones *ex post* no se tienen en cuenta al diseñar el marco de evaluaciones *ex ante*, la etapa de evaluación *ex post* puede tornarse más compleja.

Por ejemplo, de conformidad con la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos de 2017, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la creación de las Zonas de Oportunidad, a saber, un gasto tributario en virtud del cual los contribuyentes pagan menos impuestos en determinadas circunstancias o pueden diferir el pago de los impuestos sobre las ganancias derivadas de las inversiones en comunidades en dificultades. En 2020, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO) publicó un estudio sobre la necesidad de supervisar y evaluar el desempeño de las zonas de oportunidad. Cuando se designaba una zona, el Congreso no encomendaba a ningún custodio la responsabilidad y la facultad de recopilar los datos, evaluarlos y elaborar informes sobre los resultados del gasto. A raíz de eso, no se generaba un volumen suficiente de datos para evaluar el desempeño de la zona de oportunidad (GAO, 2020).

Idealmente, las evaluaciones de los gastos tributarios deberían basarse en una teoría del cambio que establezca la relación causal entre el gasto tributario y sus resultados, y deberían brindar un panorama amplio de las interrelaciones entre el gasto tributario en cuestión y otras medidas de política pública. En general, los marcos nacionales o internacionales de evaluación de los gastos tributarios se basan en una serie de criterios de evaluación que podrían incluir los siguientes aspectos⁵:

- i) *Pertinencia y justificación*: Debe proporcionarse una descripción clara y pormenorizada del objetivo de política propuesto y la justificación para realizar el gasto tributario. ¿Qué

⁵ Por ejemplo, véase GAO (2012) (sobre los Estados Unidos); Myles y otros (2014) (sobre el Reino Unido); Thöne y Gerhards (2019) (sobre Alemania), así como los marcos generales elaborados, por ejemplo, por Beer y otros (2022); Granger, Phillips y Warwick (2021), y Kronfol y Steenberg (2020).

cuestión en materia de política se busca abordar a través del gasto tributario? ¿Se justifica el gasto tributario desde las perspectivas económica y social?

- ii) *Costo fiscal*: ¿A cuánto se estima que ascenderán los ingresos no percibidos como consecuencia del gasto tributario? Si no es posible calcular una estimación precisa, puede calcularse un rango de estimaciones para distintas hipótesis. Describir las incertidumbres (por ejemplo, las principales elasticidades de la conducta cuya previsión sea difícil o imposible) también puede ser de utilidad.
- iii) *Eficiencia*: Un aspecto clave que debe tenerse en cuenta es el uso de los gastos tributarios frente a otros instrumentos de política pública. Por ejemplo, ¿se comparan en la evaluación los gastos tributarios con otras opciones regulatorias o de gasto directo? ¿Se toman debidamente en cuenta los costos administrativos y de cumplimiento vinculados con el gasto tributario?
- iv) *Efectos y datos empíricos*: ¿Cuáles son los cambios que se prevén u observan como resultado del gasto tributario? Debe incluirse una síntesis de las pruebas pertinentes disponibles que permitan determinar la potencial eficacia (o ineficacia) del gasto tributario. Si están disponibles, examinar evaluaciones previas de gastos tributarios similares en contextos semejantes (por ejemplo, sectores económicos o países análogos) será particularmente útil. También debería incluirse una descripción detallada de los grupos afectados, por ejemplo, los sectores económicos, los tipos de empresas (empresas emergentes, pequeñas y medianas empresas, etc.), las categorías de ingreso, etc.
- v) *Efectos indirectos y externalidades*: ¿Cuáles son los efectos indirectos o las externalidades que se prevén u observan como resultado del gasto tributario? Por ejemplo:
 - Efectos indirectos en materia económica y de conocimiento: ¿Se producirán efectos indirectos en materia económica (por ejemplo, creación de empleo) o de conocimiento en otros sectores o regiones?
 - Sostenibilidad: ¿Cuáles son los efectos previstos u observados del gasto tributario en lo referido a la sostenibilidad ambiental, económica y social?
 - Impacto distribucional: ¿Qué contribuyentes son los más beneficiados por el gasto tributario? (Por ejemplo, contribuyentes individuales con diversos niveles de ingresos, o diferentes tipos de empresas)
- vi) *Seguimiento y evaluación*: ¿Están las actividades de evaluación incluidas en un marco de seguimiento y evaluación?
 - Gobernanza: ¿Qué institución supervisa la evaluación (por ejemplo, el Ministerio de Finanzas o la oficina nacional de auditoría)? ¿Qué función desempeñan otras instituciones, como la legislatura, la autoridad tributaria u otros ministerios competentes?
 - Calendario: ¿Cuándo se evaluará el gasto tributario, y cómo se incorporarán los resultados al proceso de formulación de políticas? (Por ejemplo, plazos para presentar los resultados de la evaluación a la legislatura)
 - Métodos y disponibilidad de los datos: ¿Qué métodos se utilizarán para la evaluación? ¿Están disponibles todos los datos necesarios? ¿Se han instaurado ya los protocolos necesarios para el intercambio de datos?
- vii) *Coherencia desde la perspectiva de las políticas*: Otro aspecto sumamente importante se relaciona con el grado de coherencia del gasto tributario con las políticas generales y su compatibilidad con el presupuesto, así como su grado de integración con las estrategias de desarrollo y fiscales a mediano plazo del país y los compromisos internacionales que haya asumido.

A. Marco de evaluaciones *ex ante*

En general, los Gobiernos tienen la obligación de justificar las medidas que tengan incidencia en el gasto público cuando elaboran su presupuesto (Granger, Phillips y Warwick, 2021). Estos requisitos son parte del sistema de gestión de las finanzas públicas e incluyen una evaluación *ex ante* de los costos fiscales asociados con tales medidas. Asimismo, la ley podría imponer a los Gobiernos la obligación de elaborar evaluaciones *ex ante* de los gastos tributarios antes de realizarlos o, idealmente, antes de presentar la iniciativa en cuestión al parlamento. En tales casos, un marco institucional establece las responsabilidades y los procedimientos que deben seguirse al establecer un nuevo gasto tributario. A menudo esta responsabilidad recae en la Oficina de Política Tributaria del Ministerio de Finanzas, si bien la tarea también puede delegarse a comisiones específicas integradas por diversos ministerios y por las administraciones tributarias, o incluso a un evaluador externo.

Otros aspectos que deben tenerse en cuenta incluyen, por ejemplo, la incorporación de cláusulas con fecha de expiración⁶, el establecimiento de cotas presupuestarias generales que limiten los gastos tributarios individuales o el total de ingresos no percibidos, y las potenciales modificaciones del gasto tributario objeto de examen para mejorar su eficacia y eficiencia. Por ejemplo, la República de Corea establece una meta discrecional sobre la relación entre los gastos tributarios y los ingresos tributarios, y recientemente el Reino de los Países Bajos ha añadido una pregunta específica en cuanto a si corresponde aplicar una cláusula con fecha de expiración (véase el recuadro 1).

En algunos casos, las evaluaciones *ex ante* se basan en una microsimulación u otros modelos económicos que permiten estimar los potenciales efectos de los nuevos gastos tributarios. Por ejemplo, en una reciente evaluación *ex ante* publicada por la Oficina Federal de Planificación de Bélgica se empleó el modelo belga de existencias de automóviles (CASMO) para evaluar los efectos de dos medidas (a saber, la eliminación de la deducción del impuesto a las sociedades para todos los automóviles empresariales excepto aquellos con cero emisiones de carbono, y la reducción de la deducción para los automóviles empresariales eléctricos) en la composición de las flotas y en los ingresos tributarios y parafiscales hasta 2040 (Franckx, 2022). El análisis sugirió que las dos medidas probablemente aceleraran la electrificación de las flotas de automóviles de las empresas y llevaran a una reducción de las emisiones de carbono, que llegarían a un máximo de alrededor de 1 millón de toneladas de carbono por año en la primera mitad de la década de 2030. Además, frente a un escenario en el que todo sigue igual, la introducción de una reforma podría traducirse en un aumento anual de los ingresos tributarios netos de alrededor de 1.000 millones de euros, equivalentes a unos 1.100 millones de dólares de los Estados Unidos, a saber, un 0,2% del PIB anual.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, las evaluaciones *ex ante* se diseñan como un instrumento de análisis cualitativo/descriptivo que tiene por objeto determinar si la aplicación de un nuevo gasto tributario es lógica desde la perspectiva de su pertinencia y su potencial eficacia en función de los costos (véase el recuadro 1).

⁶ En el ámbito de los gastos tributarios, las cláusulas con fecha de expiración se refieren a una disposición preacordada en virtud de la cual se establece una fecha de extinción de las distintas medidas tributarias, entre las que se cuentan la concesión de deducciones y créditos. Este tipo de cláusulas cumple un objetivo doble: en primer lugar, exigen que los responsables de la formulación de políticas lleven a cabo evaluaciones periódicas, y en segundo lugar, permiten evaluar la eficiencia del gasto tributario antes de decidir si se prorrogará, se modificará o se dejará que se extinga.

Recuadro 1
Comparación de los marcos de evaluaciones *ex ante* de los gastos tributarios de Irlanda y el Reino de los Países Bajos

Las evaluaciones *ex ante* se realizan antes de aplicar un nuevo gasto tributario. En general, la evaluación tiene por objeto abordar cuestiones relacionadas con la justificación de la realización del gasto tributario, sus potenciales efectos y sus resultados relativos frente a otras alternativas.

A menudo se diseñan como evaluaciones descriptivas y se basan en un conjunto de preguntas orientadoras sobre el objetivo, la eficiencia, la idoneidad y la viabilidad del gasto tributario objeto del examen.

Tal es el caso, por ejemplo, de Irlanda y del Reino de los Países Bajos. Ambos países cuentan con marcos para las evaluaciones *ex ante* de los gastos tributarios que en gran medida se basan en un conjunto similar de preguntas:

Comparación de los marcos de evaluaciones *ex ante* de los gastos tributarios de Irlanda y los Países Bajos

Irlanda	Reino de los Países Bajos
¿Qué objetivo se busca lograr con el gasto tributario?	¿Es clara la definición del problema?
¿Qué falla de mercado se busca resolver?	¿Se explicita el objetivo de manera clara e inequívoca?
¿Es el gasto tributario la mejor estrategia para abordar la falla de mercado?	¿Es posible demostrar por qué se necesita una intervención financiera?
¿Qué repercusiones económicas podría tener el gasto tributario?	¿Puede demostrarse por qué se prefiere otorgar una subvención en vez de imponer un gravamen?
¿Cuál es el costo previsto de la medida?	¿Puede demostrarse por qué se prefiere conceder un incentivo fiscal en vez de una subvención directa?
	¿Está suficientemente establecida la evaluación de las medidas?
	¿Se ha incluido una cláusula con fecha de expiración?

Fuente: Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Departamento de Finanzas de Irlanda, *Report on Tax Expenditures. Incorporating Department of Finance Guidelines for Tax Expenditure Evaluation*, Dublín, 2014; y Ministerio de Finanzas, *Rijksbegrotingsvoorschriften 2023, 2023* [en línea] <https://rbv.rijksfinancien.nl/sites/default/files/pdf/Rijksbegrotingsvoorschriften%202023%20%2812%29.pdf>.

En ambos países, las evaluaciones *ex ante* tienen por objeto definir el problema en cuestión y describir qué objetivos se persiguen con la realización del gasto tributario. En ambos casos, es fundamental definir claramente los objetivos de política. En el informe de Irlanda sobre los gastos tributarios se hace alusión expresa a la importancia de establecer un objetivo de política que sea compatible con las metas generales de política del Gobierno (Departamento de Finanzas de Irlanda, 2014). Los marcos de evaluaciones *ex ante* ofrecen la oportunidad de definir y examinar el objetivo de política de los gastos tributarios y determinar si son congruentes con otras políticas. Además, explicitar los objetivos es clave ante la posibilidad de que se lleve a cabo una evaluación *ex post* del gasto tributario.

En el Reino de los Países Bajos, se atribuye una mayor importancia a justificar la realización de un gasto tributario específico y a demostrar que sea el instrumento de política más idóneo desde la perspectiva del costo y la eficiencia.

Mientras que en el marco del Reino de los Países Bajos la cuestión del costo se aborda de manera indirecta (en las preguntas 4 y 5), en el marco de Irlanda se incluye una pregunta específica en la que debe evaluarse el costo fiscal previsto.

Ambos marcos incorporan la dimensión referida a las evaluaciones *ex post*. En el marco neerlandés figura una pregunta específica al respecto. De la misma manera, en la penúltima pregunta del informe sobre los gastos tributarios, que trata sobre los impactos, se alude a los métodos y los datos que se necesitarán para las evaluaciones *ex post*.

Finalmente, como se analiza en el último informe sobre los gastos tributarios para el Reino de los Países Bajos, el marco obliga a los responsables de la formulación de políticas a explicar si corresponde aplicar o no una cláusula con fecha de expiración (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022), lo que ha dado lugar a la reciente inclusión de la pregunta siete.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota over de toestand van 's rijks financiën, Vergaderjaar 2022–2023*, 2022 y Departamento de Finanzas de Irlanda, 2014.

Los enfoques metodológicos difieren en función del impuesto con respecto al cual se aplica el gasto tributario, así como según otros factores que determinan el volumen y la modalidad de aplicación del gasto tributario (Heady y Mansour, 2019).

Idealmente, todos los gastos tributarios nuevos deben evaluarse desde la perspectiva del marco de evaluaciones *ex ante* que ya existe. No obstante, cuando no es posible llevar a cabo una evaluación *ex ante* —por ejemplo, si los gastos tributarios son parte de un paquete de respuesta a corto plazo a una crisis—, el marco podría disponer que los gastos tributarios serán una medida de carácter temporal, y que para poder aplicarse durante plazos más prolongados deberán ser objeto de una evaluación posterior (Beer y otros, 2022).

B. Marco de evaluaciones *ex post*

Como mínimo, en las evaluaciones *ex post* se deben examinar los costos y los beneficios derivados de uno o varios gastos tributarios. A menudo estas evaluaciones obedecen a preocupaciones específicas en materia de políticas, por ejemplo, las siguientes: ¿es la concesión de subsidios a los combustibles fósiles compatible con las ambiciones del país de transformar su sistema energético? ¿Han sido eficaces para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19 los gastos tributarios realizados en beneficio de las empresas y los hogares?

Sin embargo, el alcance de los costos y los beneficios evaluados puede variar. ¿Se consideran únicamente los beneficios directos recibidos por los grupos objetivo y los costos directos medidos en función de los ingresos no percibidos, o incluye la evaluación los costos y beneficios indirectos también? Por ejemplo, si bien en varios estudios de organizaciones internacionales se examinan los análisis de la relación costo-beneficio de los incentivos tributarios a la inversión, su alcance puede variar considerablemente. Kronfol y Steenbergen (2020) presentan un marco que se centra en los beneficios directos de los incentivos a las inversiones. Por otro lado, un documento informativo sobre el uso de incentivos tributarios a la inversión elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas presenta un marco que refleja los efectos tanto directos como indirectos de los gastos tributarios (FMI y otros, 2015).

De hecho, el alcance y el nivel de complejidad (y, por ende, los recursos necesarios) de los análisis costo-beneficio pueden diferir considerablemente en función de los criterios de evaluación que se tengan en cuenta (por ejemplo, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, coherencia con las políticas), el modelo específico que se aplique, las características del diseño del gasto tributario específico objeto de examen y la disponibilidad de datos, entre otros factores. Por ejemplo, para evaluar la eficacia de un beneficio tributario otorgado mediante el impuesto sobre la renta de las personas físicas que tenga por objeto aumentar los ahorros jubilatorios es necesario acceder a datos sobre las contribuciones jubilatorias y sobre otros instrumentos de inversión, a fin de descartar la posibilidad de que se produzca una redistribución entre mecanismos de inversión distintos. Si además de determinar la eficacia la evaluación busca generar información sobre el impacto distributivo del gasto tributario específico, quizás también se necesiten datos tributarios administrativos.

Llevar a cabo análisis de la incidencia para determinar los efectos distribucionales es una manera de reflejar los efectos indeseados específicos, pero la cuestión de qué externalidades deben considerarse depende de elecciones políticas, de la disponibilidad de datos, de aspectos presupuestarios y de otros factores. Por ejemplo, en la esfera de los incentivos tributarios a la inversión, ¿deberían tenerse en cuenta las distorsiones económicas y los efectos indirectos, incluidos los efectos transfronterizos en terceros países?

Estas cuestiones ponen de relieve la complejidad que entraña la evaluación de los gastos tributarios. Habida cuenta de ello, no es necesariamente viable ni rentable evaluar la totalidad de los gastos tributarios en curso todos los años. Por el contrario, lo aconsejable sería evaluar periódicamente la totalidad de los

gastos tributarios a lo largo de un ciclo de evaluación plurianual, sobre la base de un marco de evaluación *ex post* que fije los criterios para su evaluación periódica, por ejemplo, en función de su volumen, de forma tal que los gastos tributarios de mayor cuantía se evalúen con mayor frecuencia que los de menor cuantía. Esto es particularmente importante para los países que cuentan con un marco de evaluación básico o que tienen intenciones de comenzar a trabajar en esta esfera. No existe un enfoque único, y lejos de aplicar un modelo tipo “big-bang”, la evaluación de los gastos tributarios debería considerarse como un proceso gradual, en el que los pequeños avances pueden tener efectos significativos en la mejora de la eficacia y la eficiencia de los sistemas de gastos tributarios.

Finalmente, una dimensión crucial se relaciona con la gobernanza de las evaluaciones de los gastos tributarios. Las evaluaciones de un gasto tributario individual o de una serie de ellos pueden llevarse a cabo a instancias de la legislatura, del Gobierno, de órganos públicos independientes de contralor —como las oficinas de auditoría—, o incluso de actores internacionales, como los donantes bilaterales y las instituciones financieras internacionales. Las cuestiones en torno a la disponibilidad pública de las evaluaciones, así como sobre el grado al que las autoridades responsables ponen en práctica las conclusiones y las recomendaciones, pueden ser factores determinantes del éxito de la racionalización de los gastos tributarios. Por lo tanto, estos factores deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar el marco de evaluación. De la misma manera, el momento (no solo de la evaluación, sino también de la publicación de los resultados) puede ser crucial para lograr que los efectos deseados en lo que atañe al proceso de formulación de políticas se materialicen.

Con todo, la existencia de mecanismos institucionales, estructuras de gobernanza y marcos de evaluación sólidos no necesariamente garantiza que los sistemas de gastos tributarios sean congruentes con las estrategias de crecimiento y desarrollo de los gobiernos. La economía política es un factor clave para el éxito del proceso de racionalización de los gastos tributarios, con una importancia igual o quizás mayor que la estimación de los gastos tributarios, la elaboración de informes sobre ellos y la evaluación de sus resultados. En el recuadro 2 se ilustran estas cuestiones mediante un análisis de dos casos con resultados distintos en lo referido a los efectos en materia de políticas.

Recuadro 2

Las evaluaciones *ex post* no necesariamente tienen los efectos deseados en materia de políticas

Aunque necesaria, de por sí la evaluación de los gastos tributarios no es suficiente para reformarlos. La iniciativa de incentivo fiscal al empleo en Sudáfrica es un ejemplo claro de un gasto tributario que, pese a su alto costo e ineficacia, no solo sigue en vigor, sino que ha ampliado su ámbito de aplicación.

En respuesta a la crisis de desempleo juvenil crónico y estructural de Sudáfrica, en 2014 se puso en marcha la iniciativa de incentivo fiscal al empleo. El objetivo de la política, en virtud de la cual se conceden exenciones tributarias a las empresas que contratan a jóvenes que ganan menos de 6.500 rands sudafricanos por mes (unos 347 dólares), es promover la contratación de jóvenes subsidiando sus salarios. Budlender y Ebrahim (2021) evaluaron la iniciativa y concluyeron que el incentivo no tuvo efectos significativos en lo referido al empleo juvenil. Si bien llevó a las pequeñas y medianas empresas a aumentar el número de empleados jóvenes, las grandes empresas no hicieron lo mismo. Y, sin embargo, fueron estas empresas las que recibieron la mayor parte de la subvención. Durante el año fiscal 2019/20 el crédito tributario pagado a las empresas ascendió a 4.800 millones de rands sudafricanos, equivalentes a unos 269 millones de dólares, y a lo largo de la pandemia la medida se amplió considerablemente (Budlender y Ebrahim, 2022). Desde su introducción, e incluso después de la evaluación, la ETI ha sido elogiada como uno de los instrumentos de política más importantes para reducir el desempleo juvenil, y ha sido renovada o prorrogada en tres ocasiones, la más reciente hasta 2029. De hecho, los resultados de la evaluación de Budlender y Ebrahim (2021) fueron presentados en numerosos diálogos sobre política, examinados durante reuniones de sindicatos de trabajadores y sometidos a la consideración del Parlamento junto con sugerencias de posibles reformas.

Por otro lado, el Reino de los Países Bajos brinda un ejemplo de una evaluación que, hasta cierto punto, ha logrado los resultados esperados en lo referido a la introducción de reformas concretas al diseño de un gasto tributario en vigencia. Los extranjeros que migran al Reino de los Países Bajos por motivos laborales pueden recibir un reembolso libre de impuestos de los costos adicionales de la estadía fuera de su país de origen durante los primeros ocho años. Este reembolso de tasa única equivale a un máximo del 30% del salario, siempre que el salario (en 2023) exceda los

41.954 euros por año, equivalentes a unos 45.814 dólares. Este umbral mínimo de ingresos obedece al hecho de que el objetivo de la iniciativa es atraer a los trabajadores más altamente calificados al mercado laboral neerlandés. Además, el trabajador debe provenir de un país ubicado a más de 150 km de la frontera neerlandesa.

En 2017, una empresa independiente de investigación llevó a cabo una evaluación del crédito tributario a fin de determinar la eficacia y la eficiencia de la medida para atraer a migrantes al mercado laboral (Brennenraedts y otros, 2017). Si bien el resultado general fue positivo, el estudio recomendó introducir tres modificaciones para mejorar aún más la eficiencia: disminuir el plazo del beneficio a cinco años, establecer el límite máximo de ingresos de los beneficiarios en 216.000 euros (alrededor de unos 235.872 dólares) y aumentar la distancia de 150 km a la frontera. En última instancia, se introdujeron los dos primeros cambios propuestos, lo que permitió reducir considerablemente los costos a partir de 2021 y mitigar los efectos regresivos de la medida.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de J. Budlender y A. Ebrahim, "Has the Employment Tax Incentive created jobs?", 2022 [en línea] <https://sa-tied.wider.unu.edu/article/has-the-employment-tax-incentive-created-jobs>; "Estimating employment responses to South Africa's employment tax incentive", *SA-TIED Working Paper*, N° 187, 2021 [en línea] https://sa-tied.wider.unu.edu/sites/default/files/SA-TIED-WP187_o.pdf; R. Brennenraedts y otros, "Evaluatie 30%-regeling", *Dialogic*, 2017 [en línea] <https://www.dialogic.nl/wp-content/uploads/2017/06/Diallogic-Evaluatie-30-regeling-final-01-06-2017.pdf>.

C. Correlación y causalidad

Idealmente, en las evaluaciones *ex post* el objetivo debería ser establecer una relación causal entre el gasto tributario y los resultados previstos, por ejemplo, atraer inversión extranjera directa (IED), potenciar la innovación o mitigar la pobreza. No obstante, constatar la existencia de una relación causal, y sobre todo cuantificarla, puede ser una tarea abrumadora que exige habilidades específicas, en particular conocimientos técnicos en materia de generación de modelos econométricos.

En algunos casos, las evaluaciones se basan en análisis descriptivos, o se ven limitadas por consideraciones referidas a la cantidad y la calidad de los datos. Con todo, si bien en estos casos el evaluador quizás confirme la existencia de una correlación simple entre una política de gasto tributario y determinadas variables de resultados, esto no debería confundirse con un efecto causal ni presentarse como una "prueba" de la eficacia del gasto tributario.

Por ejemplo, el aumento de las entradas de IED o una mayor creación de empleo en ocasiones se presenta como prueba de la eficacia de los incentivos tributarios a la inversión. Sin embargo, para evaluar si un incentivo tributario específico ha sido eficaz para potenciar la inversión, es necesario asegurarse de que de hecho esté dando lugar a mayores inversiones (que no sean redundantes), y que no existan otros factores de confusión (por ejemplo, un choque económico positivo) que hayan incidido en la tendencia positiva de la inversión. En econometría, este último fenómeno se denomina *sesgo de variable omitida*, y es una de las posibles fuentes de endogeneidad (Angrist y Pischke, 2009). Si no pueden introducirse controles para estos factores de confusión en el diseño de la evaluación, los resultados podrían presentar sesgos y, por ende, las conclusiones podrían ser engañosas. En el anexo se brindan ejemplos de modelos econométricos que comúnmente se utilizan en las evaluaciones *ex post* para mitigar los posibles sesgos por endogeneidad.

Otra fuente de endogeneidad es el denominado sesgo de causalidad inversa, donde la variable independiente incide en la variable dependiente, pero el efecto inverso no puede descartarse (Angrist y Pischke, 2009). Por ejemplo, en los estudios en el ámbito del crecimiento económico a menudo surge el desafío de demostrar que los sistemas tributarios (de los cuales la recaudación tributaria es en general un reflejo) pueden ser un factor determinante del crecimiento económico (del cual el PIB es un reflejo). Si bien es cierto que los ingresos tributarios de hecho inciden en el PIB, el PIB también tiene un efecto mecánico sobre los ingresos tributarios. En tales casos, es necesario introducir correcciones de la posible endogeneidad para asegurarse de que realmente existe un efecto causal.

III. Panorama internacional: situación actual de las evaluaciones de los gastos tributarios

Según la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios, desde 1990 un total de 106 países han publicado al menos un informe sobre sus gastos tributarios. El alcance de estos informes varía según el país. Al mismo tiempo, el número de países en cuyos informes se hace alusión a los resultados de sus evaluaciones es considerablemente más bajo. Solo 16 de los 106 países en cuestión han incluido en sus informes referencias, resúmenes o menciones de al menos un informe de evaluación.

En el cuadro 1 se resumen las conclusiones de un análisis exhaustivo de los informes más recientes sobre los gastos tributarios de los países incluidos en la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios. Pese a que la mayoría de los 16 países mencionados incluyen en sus informes unas pocas referencias genéricas a las evaluaciones, algunos se refieren a documentos externos que contienen múltiples evaluaciones o resúmenes. La mayoría de las evaluaciones se basan en estadísticas descriptivas de síntesis de datos, encuestas, consultas públicas y análisis distribucionales. Sin embargo, países como la República de Corea y el Reino de los Países Bajos cuentan con marcos de evaluación más complejos basados en estadísticas inferenciales para evaluar los efectos directos e indirectos de determinados gastos tributarios. Estas evaluaciones tienden a reflejar un enfoque más sofisticado y se basan en el trabajo de evaluadores externos que no pertenecen directamente al Gobierno. Los principales hallazgos de las evaluaciones incluidas en este trabajo de investigación se resumen en el cuadro 1. Las conclusiones son heterogéneas, e incluyen estudios con resultados que pueden ser positivos, negativos o no concluyentes. Por ejemplo, la conclusión de dos de las tres evaluaciones de diferentes programas de exención del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en Benin fue que ese gasto tributario o bien había redundado en beneficios que superaron a los costos, o bien había tenido una incidencia positiva en los hábitos de consumo. En contraste, en la tercera evaluación la conclusión fue que los costos del gasto tributario superaron sus beneficios, y que sus efectos probablemente vayan en detrimento de la producción local en el largo plazo. De manera similar, en una evaluación realizada en Irlanda se cuestiona la eficacia de una iniciativa de exenciones tributarias para las actividades de innovación e intensivas en conocimiento por no haber logrado el nivel de adopción necesario y, por ende, por sus escasos efectos.

Cuadro 1
Síntesis de las evaluaciones de los gastos tributarios sobre la base del informe más reciente
sobre los gastos tributarios

País	Año	Mencionado como referencia en el informe	Metodología usada en la evaluación	Tipo de impuesto
Benin	2021	Incluido	Síntesis de los datos	IVA
Benin	2021	Incluido	Síntesis de los datos	IVA
Benin	2021	Incluido	Síntesis de los datos	IVA
Camerún	2019	Incluido	Síntesis de los datos	IVA
Canadá	2022	Incluido	GBA+ y análisis distribucional	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
Canadá	2022	Incluido	Síntesis de datos y análisis distribucional	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
Finlandia	2022 (evaluación 2020)	Incluido como vínculo	Teoría de juegos, síntesis de datos y modelo de efectos fijos	IVA
Finlandia	2022 (evaluación 2020)	Incluido como vínculo	Examen de la literatura y modelo de equilibrio REFINAGE	IVA
Honduras	2021	Incluido	Análisis costo-beneficio	IVA, ISR
Honduras	2022	Incluido	Análisis costo-beneficio	ISR
Honduras	2022	Incluido	Análisis costo-beneficio	IVA, ISR
Indonesia	2024	Incluido	Síntesis de los datos	ISR
Indonesia	2023	Incluido	Encuesta	IVA
Indonesia	2022	Incluido	Encuesta	ISR
Irlanda	2022	Incluido	Síntesis de los datos	impuesto sobre la renta de las personas físicas
Irlanda	2022	Incluido	Consultas públicas	ISR
Irlanda	2022	Incluido	Análisis econométrico y consultas públicas	ISR
Irlanda	2022	Incluido	Análisis costo-beneficio	ISR
Israel	2021	Incluido	Análisis distribucional	IVA, impuesto sobre la renta de las personas físicas
Madagascar	2022	Incluido	Modelo econométrico	IVA
Sudáfrica	2023	Incluido como referencia	Resumen de los dos informes anteriores y síntesis de los datos	ISR
Reino Unido	2023	Incluido como vínculo	Encuesta, análisis econométrico y entrevistas cualitativas	Impuesto sobre la renta de las sociedades (ISR)
Reino Unido	2023	Incluido	Síntesis de los datos y análisis distribucionales	Varios
Australia	2023	Incluido	Análisis distribucionales	Varios
Alemania	2021	Incluido como referencia	Ver cada evaluación	Varios
México	2020	Incluido	Análisis distribucionales	Varios
Reino de los Países Bajos	2022	Incluido como referencia	Ver cada evaluación	Varios
República de Corea	2023	Mencionado	Ver cada evaluación	Varios

País	Beneficiarios	Tipo de gasto tributario	Categoría del gasto tributario (definición de la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios)
Benin	Hogares	Exención	Facilitación/aumento del acceso a la electricidad
Benin	Hogares	Exención	Promoción de la eficiencia energética
Benin	Personas	Exención	Apoyo a los hogares de ingreso bajo
Camerún	Hogares	Exención	Varios
Canadá	Personas	Deducción y exención	Promoción de la igualdad de género
Canadá	Personas	Deducciones	Fomento/promoción/creación de empleo
Finlandia	Personas	Exención	Desarrollo del sector del transporte
Finlandia	Varios	Reducción	Promoción de las exportaciones/desarrollo del sector del transporte
Honduras	Empresas	Crédito tributario y exenciones	Promoción de las exportaciones
Honduras	Empresas	Crédito tributario y exenciones	Desarrollo del sector turístico
Honduras	Empresas	Exención	Promoción de las exportaciones
Indonesia	Empresas	Deducciones	Promoción de actividades intensivas en conocimiento
Indonesia	Empresas	Exenciones	Prestación de apoyo
Indonesia	Empresas	Reducción	Desarrollo del sector de los servicios financieros
Irlanda	Personas	Exención	Fomento/promoción/creación de empleo
Irlanda	Empresas	Reducción de tasa	Promoción de actividades intensivas en conocimiento
Irlanda	Empresas	Crédito tributario	Promoción de actividades intensivas en conocimiento
Irlanda	Empresas	Crédito tributario	Promoción de la libertad de expresión/apoyo a la cultura/activos históricos
Israel	Personas	Crédito tributario y exención	Promoción de la igualdad de género
Madagascar	Personas	Exenciones	Apoyo a los hogares de ingreso bajo
Sudáfrica	Empresas	Deducción	Promoción de las actividades intensivas en conocimiento
Reino Unido	Empresas	Crédito tributario	Promoción de la libertad de expresión/apoyo a la cultura/activos históricos
Reino Unido	Varios	Varios	Varios
Australia	Varios	Varios	Varios
Alemania	Varios	Varios	Varios
México	Varios	Varios	Varios
Reino de los Países Bajos	Varios	Varios	Varios
República de Corea	Varios	Varios	Varios

País	ODS inferido	Principales conclusiones
Benin	6: Agua limpia y saneamiento	El costo del consumo de agua y de electricidad ha disminuido en los hogares de ingreso bajo.
Benin	11: Ciudades y comunidades sostenibles	La exención ha tenido una incidencia positiva en los hábitos nacionales de consumo de gas.
Benin	2: Hambre cero	El costo de la medida supera los beneficios, y a largo plazo podría perjudicar la producción local.
Camerún	Varios	Si se suspende, el bienestar de los más pobres se vería perjudicado. De todas formas, es necesario introducir ajustes.
Canadá	5: Igualdad de género	El nuevo método empleado tuvo incidencia en el nivel de beneficiarios según el género, pero no en su distribución.
Canadá	8: Trabajo decente y crecimiento económico	Las solicitudes para acogerse al beneficio provienen de los grupos de mayores ingresos y han sido presentadas en su mayoría por hombres.
Finlandia	ODS no aplicable	Los subsidios al sector de transporte de pasajeros distorsionan la competencia, pero solo para quienes pertenecen al mercado directo.
Finlandia	ODS no aplicable	Entre otras cosas, el estudio sugiere que la aplicación de impuestos a los combustibles ha tenido importantes efectos sobre el medio ambiente.
Honduras	9: Industria, innovación e infraestructura	Sin conclusiones específicas.
Honduras	9: Industria, innovación e infraestructura	Las inversiones realizadas por los beneficiarios del gasto tributario han sido pocas, pero se han observado efectos positivos en lo referido a la creación de empleo.
Honduras	9: Industria, innovación e infraestructura	Los resultados han tenido efectos positivos en las empresas que cumplen los requisitos y han estimulado la creación de empleo.
Indonesia	9: Industria, innovación e infraestructura	Se emplea principalmente en el sector privado, y se espera que su uso aumente en el futuro cercano.
Indonesia	3: Salud y bienestar	Las empresas que cumplen los requisitos valoran la iniciativa.
Indonesia	9: Industria, innovación e infraestructura	Se considera que el incentivo brinda numerosas ventajas a los contribuyentes.
Irlanda	8: Trabajo decente y crecimiento económico	Sin conclusiones específicas.
Irlanda	9: Industria, innovación e infraestructura	El gasto nunca ha alcanzado el nivel deseado de adopción, y los efectos han sido mínimos.
Irlanda	9: Industria, innovación e infraestructura	Efectos secundarios positivos en los ámbitos del empleo, la educación terciaria y las redes empresariales irlandesas más amplias.
Irlanda	ODS no aplicable	Los resultados sugieren la existencia de beneficios no cuantificables con objetivos amplios de tipo social, cultural y económico.
Israel	5: Igualdad de género	La reducción de la participación en el mercado laboral y de los salarios se traduce en un menor número de beneficiarias mujeres.
Madagascar	2: Hambre cero	Los incentivos tributarios aplicados han tenido escasa incidencia en los precios que pagan los hogares en la época posterior al COVID-19.
Sudáfrica	9: Industria, innovación e infraestructura	Un resultado no previsto es el aumento del empleo en el ámbito de la I+D en las empresas beneficiarias.
Reino Unido	ODS no aplicable (puede ser el 8 o el 9)	Los gastos han permitido aumentar la producción y tenido efectos indirectos positivos en sectores como el turismo.
Reino Unido	Varios	Ver cada evaluación
Australia	Varios	Ver cada evaluación
Alemania	Varios	Ver cada evaluación
México	Varios	Ver cada evaluación
Reino de los Países Bajos	Varios	Ver cada evaluación
República de Corea	Varios	Ver cada evaluación

País	Enlace al informe examinado.
Benin	https://budgetbenin.bj/wp-content/uploads/2021/11/plf-2022-rapport-depenses-fiscales-2020-lf-2022.pdf
Benin	https://budgetbenin.bj/wp-content/uploads/2021/11/plf-2022-rapport-depenses-fiscales-2020-lf-2022.pdf
Benin	https://budgetbenin.bj/wp-content/uploads/2021/11/plf-2022-rapport-depenses-fiscales-2020-lf-2022.pdf
Camerún	https://www.impots.cm/sites/default/files/publications/rapport%20sur%20les%20depenses%20fiscales%20-%20fr-def.pdf
Canadá	https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2022.html
Canadá	https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2022.html
Finlandia	https://vm.fi/documents/10623/307601/verotuet+2021%e2%80%932023.pdf/4e7bc5e6-2a07-4e82-5180-72e94064ea2d/verotuet+2021%e2%80%932023.pdf?t=1663657837278
Finlandia	https://vm.fi/documents/10623/307601/verotuet+2021%e2%80%932023.pdf/4e7bc5e6-2a07-4e82-5180-72e94064ea2d/verotuet+2021%e2%80%932023.pdf?t=1663657837278
Honduras	https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/presupuesto/2022/proyecto/gasto_tributario_2022.pdf
Honduras	https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/presupuesto/2022/proyecto/gasto_tributario_2022.pdf
Honduras	https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/presupuesto/2022/proyecto/gasto_tributario_2022.pdf
Indonesia	https://fiskal.kemenkeu.go.id/publikasi/tax-expenditure-report
Indonesia	https://fiskal.kemenkeu.go.id/publikasi/tax-expenditure-report
Indonesia	https://fiskal.kemenkeu.go.id/publikasi/tax-expenditure-report
Irlanda	https://www.gov.ie/en/publication/cc22-budget-2023-taxation-measures/
Irlanda	https://www.gov.ie/en/publication/cc22-budget-2023-taxation-measures/
Irlanda	https://www.gov.ie/en/publication/cc22-budget-2023-taxation-measures/
Irlanda	https://www.gov.ie/en/publication/cc22-budget-2023-taxation-measures/
Israel	https://www.gov.il/blobfolder/policy/state-budget-main-2021-2022/he/state-budget_2021-2022_state-budget-main-2021-2022-file.pdf
Madagascar	http://www.mef.gov.mg/assets/vendor/ckeditor/plugins/kcfinder/upload/files/tome%202022_loi_n%202021-027.pdf
Sudáfrica	https://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2023/review/fullbr.pdf
Reino Unido	https://www.gov.uk/government/statistics/main-tax-expenditures-and-structural-reliefs/non-structural-tax-relief-statistics-january-2023#large_reliefs
Reino Unido	https://www.gov.uk/government/statistics/main-tax-expenditures-and-structural-reliefs/non-structural-tax-relief-statistics-january-2023#large_reliefs
Australia	https://treasury.gov.au/sites/default/files/2023-02/p2023-370286-teis.pdf
Alemania	https://www.bundesfinanzministerium.de/content/de/downloads/broschueren_bestellservice/28-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationfile&v=6
México	https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560811/pgf_2020.pdf
Reino de los Países Bajos	https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022d34541&did=2022d34541
República de Corea	https://www.nabo.go.kr/Sub/01report/01_03_Board.jsp?funcSUB=view&bid=19&arg_cid1=0&arg_cid2=0&arg_class_id=0&currentPage=0&pagesize=10&currentPageSUB=0&pageSizeSUB=10&key_typeSUB=&keySUB=&search_start_dateSUB=2023&search_end_dateSUB=2023&department=0&department_sub=0&etc_cate1=&etc_cate2=&sortBy=reg_date&ascOrDesc=desc&search_key1=&etc_1=0&etc_2=0&tag_key=&arg_id=7976&item_id=7976&etc_1=0&etc_2=0&name2=0

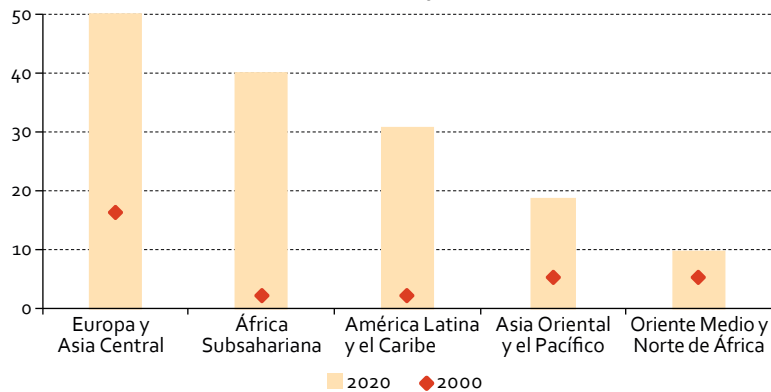
Fuente: Elaboración propia.

Como se analiza en el recuadro 3, los países de América Latina y el Caribe han logrado importantes progresos en la estimación de los gastos tributarios y la presentación de informes al respecto. Con todo, en lo referido a las evaluaciones, la situación no difiere de otras regiones: apenas dos países (Honduras y México) hacen referencia a evaluaciones en sus informes sobre los gastos tributarios.

Recuadro 3
Estado de la elaboración de informes sobre los gastos tributarios y su evaluación en América Latina

Durante los pasados dos decenios, el número de países que elaboran informes sobre sus gastos tributarios ha aumentado en todo el mundo. Mientras que en 2000 en todas las regiones —menos en Europa y Asia Central— había solo un país que presentaba informes, la proporción ha aumentado considerablemente desde entonces (gráfico 1).

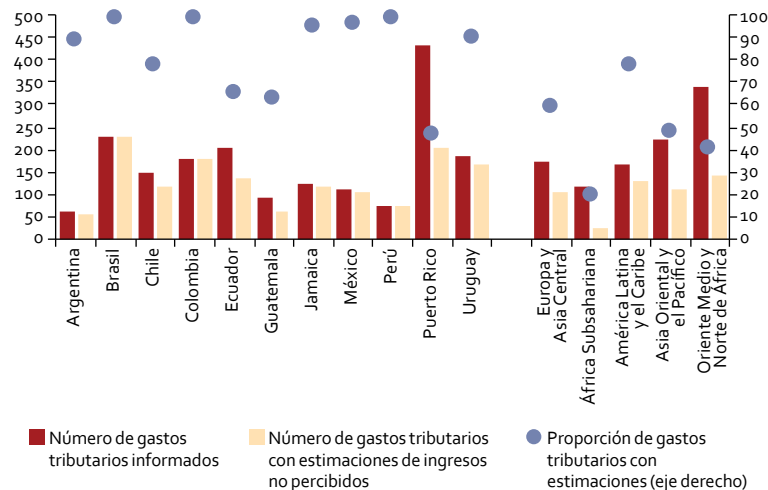
Gráfico 1
Proporción de países informantes por región
(En porcentajes)



Fuente: Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios.

Según la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios, en 2020 un 39% de los países de América Latina y el Caribe publicaron informes sobre sus gastos tributarios, una proporción menor a la registrada en Europa y Asia Central, similar a la de África Subsahariana y considerablemente por encima de la de Asia Oriental y el Pacífico y Oriente Medio y el Norte de África. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, existe una obligación legal de informar las estimaciones de los ingresos no percibidos (Campos Vázquez, 2022). Esto queda reflejado en la elevada proporción de gastos tributarios que incluyen estimaciones de los ingresos que no se recaudarán (más del 70%), lo que sitúa a América Latina y el Caribe en el primer lugar de entre todas las regiones del mundo (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Número de gastos tributarios informados, gastos tributarios informados con estimaciones de ingresos no percibidos, y proporción de gastos tributarios con estimaciones de ingresos no percibidos en 2020
(En número de gastos tributarios y porcentajes)

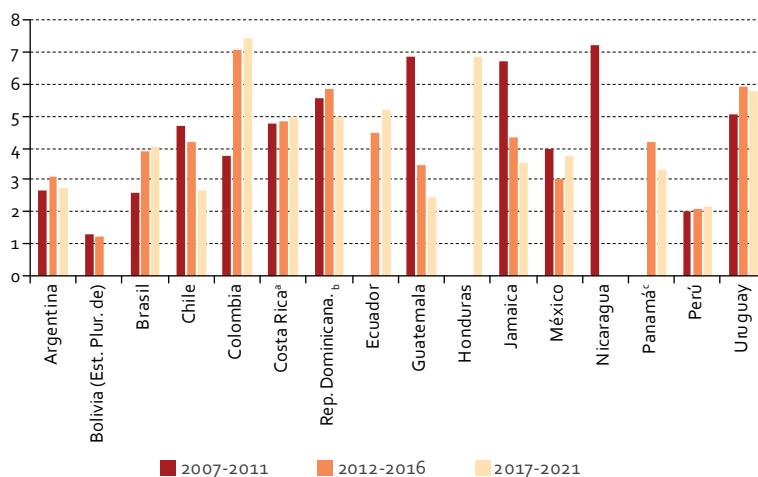


Fuente: Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios.
Nota: Los valores regionales corresponden a promedios simples.

Estimar los costos fiscales del universo de gastos tributarios es fundamental para orientar los debates políticos y contribuir a la formulación de políticas con base empírica en esta esfera. Por lo tanto, la presencia de una mayor proporción de gastos tributarios con estimaciones de los ingresos no percibidos es un indicador importante de la calidad de los informes elaborados. Sin embargo, como señalan Redonda y Neubig (2018), una mayor proporción de gastos tributarios que incluyan este tipo de estimaciones no necesariamente implica que el informe sea más exhaustivo, ya que podría darse el caso de que el informe no incluya todos los gastos existentes. La cuestión de si un informe sobre los gastos tributarios es exhaustivo puede ser difícil de determinar sin un análisis minucioso de los gastos tributarios en vigor en el país en cuestión, en particular en aquellos donde varias autoridades comparten la prerrogativa de otorgarlos y administrarlos.

Mejorar la transparencia en torno al uso de los gastos tributarios es clave, ya que el volumen de ingresos que no se recauda a raíz de su aplicación puede ser cuantioso. Sin embargo, el costo fiscal de los gastos tributarios varía de país en país. En el gráfico 3, que muestra la heterogeneidad que se registra entre los países de la región, puede observarse que la Argentina y el Perú informan valores considerablemente más bajos que los de Colombia, la República Dominicana y el Uruguay, por ejemplo.

Gráfico 3
Ingresos no percibidos
(En porcentajes del PIB)



^a En el caso de Costa Rica, los valores para el período 2007-2011 son un promedio de los datos para el período 2010-2011 debido a la falta de datos. Para el período 2017-2021, el promedio abarca el período 2017-2019.

^b En el caso de la República Dominicana, los valores para el período 2007-2011 son un promedio de los datos para el período 2008-2011 debido a la falta de datos. Para el período 2017-2021, el promedio abarca el período 2017-2020.

^c En el caso de Panamá, los valores para el período 2017-2021 son un promedio de los datos para el período 2017-2019 debido a la falta de datos.

Fuente: Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante observar que podrían realizarse evaluaciones fuera del marco de presentación de informes sobre los gastos tributarios. Diversos actores —desde ministerios, la legislatura y otros organismos públicos hasta organizaciones no gubernamentales, centros académicos de investigación y organizaciones internacionales— podrían encargarse de las evaluaciones, y si deciden hacerlo, publicarlas en diferentes formatos. Como resultado, es casi imposible determinar con precisión el número total de evaluaciones de los gastos tributarios que se realizan en todas las regiones. En el contexto del presente informe, el proceso de búsqueda se centró en las evaluaciones a las que se alude en los informes sobre los gastos tributarios, algo que puede considerarse una práctica recomendada. Al igual que otras medidas que inciden en el presupuesto público, los gastos tributarios deben evaluarse periódicamente, y los resultados de las evaluaciones deben ponerse a disposición del público. Presentar los resultados de las evaluaciones de los gastos tributarios como parte de los informes que se elaboran sobre ellos aumenta la transparencia de las políticas y permite determinar si el sistema es eficaz y eficiente.

Existen varios ejemplos de evaluaciones de gastos tributarios que se llevan a cabo aunque no se mencionan en los respectivos informes. Por ejemplo, los Estados Unidos no hacen referencia a ninguna evaluación específica de los gastos tributarios en su informe oficial sobre el tema, que se publica como una sección de la Perspectiva Analítica que forma parte del Presupuesto, pero la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) ha publicado numerosas evaluaciones, de las cuales una abarca los efectos distribucionales de varias iniciativas importantes de gastos tributarios en 2019 (CBO, 2021a). En otras dos evaluaciones de la CBO se han examinado los efectos en materia de presupuesto de algunos créditos tributarios otorgados a empleados durante la pandemia del COVID-19 (CBO, 2021b y 2021c). Sudáfrica es otro ejemplo de un país en el que se han llevado a cabo numerosas evaluaciones que no han sido ni incluidas ni mencionadas en los informes sobre los gastos tributarios.

En el marco del programa “Sudáfrica: hacia un desarrollo económico inclusivo” (SA-TIED), algunos gastos tributarios han sido evaluados por investigadores, y en ocasiones por funcionarios públicos. Por ejemplo, Axelson y Redonda (2021) examinaron los gastos tributarios relacionados con las jubilaciones, en tanto que Mudimu y Nhamo (2020) hicieron lo propio con los efectos distribucionales de los gastos médicos.

Francia no menciona ni hace referencia a ninguna evaluación en su informe, aunque describe un programa de evaluación para 2023. En el marco del programa, se evaluarán diversas medidas tributarias en los territorios de ultramar, así como las medidas tributarias vinculadas con la promoción de innovaciones para el ahorro energético, los gastos tributarios que constituyen ayuda estatal y las medidas relacionadas con la vivienda y la renovación de las zonas céntricas de las ciudades. Además, se llevará a cabo un examen amplio para evaluar la eficiencia de los gastos tributarios desde la perspectiva del cumplimiento de los requisitos de la transición ecológica.

IV. Mejores prácticas de evaluación de los gastos tributarios

Las evaluaciones de los gastos tributarios difieren considerablemente de un país a otro. No solo varía el número de gastos tributarios objeto de la evaluación, sino también la calidad y el alcance del análisis. En esta sección se examinan tres países con marcos de evaluación de los gastos tributarios bien desarrollados: Canadá, el Reino de los Países Bajos y la República de Corea.

A. Canadá

Canadá es uno de los pocos países donde se llevan a cabo evaluaciones periódicas de los gastos tributarios individuales. Estas evaluaciones, de las que se realizan una o dos por año, se incluyen en los informes anuales sobre los gastos tributarios. El caso de Canadá es un buen ejemplo de cómo un enfoque escalonado en torno a la evaluación puede redundar en beneficios y contribuir al desarrollo gradual de un marco de evaluación sólido.

El Informe sobre los Gastos Tributarios Federales de 2019 incluyó el primer análisis basado en el género (denominado GBA+) de los gastos federales relacionados con el impuesto sobre la renta de las personas físicas. El principal objetivo del análisis fue examinar los efectos generales del sistema federal de impuestos sobre la renta de las personas físicas de 2016 en la distribución de los ingresos entre los hombres y las mujeres, así como la asignación entre los géneros de los beneficios individuales derivados del gasto tributario federal en este impuesto. Los resultados dan indicios de que la naturaleza progresiva del sistema federal del impuesto sobre la renta de las personas físicas en general redujo las desigualdades de ingreso entre los géneros, ya que la proporción de ingresos tras la deducción de impuestos que quedaba en manos de las mujeres era más alta que la proporción de ingresos antes de la deducción de impuestos. El efecto redistributivo general del sistema federal del impuesto sobre la renta de las personas físicas obedecía principalmente a los créditos fiscales reembolsables y a la estructura progresiva de los tipos impositivos. Las exenciones y los créditos no reembolsables también tuvieron efectos redistributivos, si bien fueron modestos, y se concluyó que las deducciones favorecían relativamente en mayor medida a los hombres que a las mujeres (Gobierno de Canadá, 2019).

Desde 2019, el análisis GBA+ ha sido incluido de forma sistemática en los informes sobre los gastos tributarios de Canadá. En 2020, el análisis se llevó a cabo haciendo especial hincapié en los componentes familiares. Se buscó determinar si existía algún grupo específico de beneficiarios que solicitara la exención en mayor medida que otros grupos, así como la manera en que los beneficios se distribuían entre las familias. Los resultados indicaron que hay más probabilidades de que quienes presentan solicitudes individuales de créditos fiscales sobre el impuesto a las rentas personales por motivos familiares sean mujeres, en tanto que es más probable que cuando la solicitud se presenta a nombre de una pareja, sea un hombre quien la tramita. Sin embargo, las normas referidas a la presentación de solicitudes y los incentivos económicos —por ejemplo, la concesión de mayores beneficios cuando quien presenta la solicitud es el cónyuge con mayores ingresos— tienden a relegar las consideraciones de género a un lugar secundario (Gobierno de Canadá, 2020). El análisis GBA+ de 2021 difirió de las dos evaluaciones anteriores al introducir factores adicionales distintos al género. En particular, en el estudio se evaluó si el sistema favorecía a los contribuyentes en función de su edad, sus ingresos, la composición familiar o la ubicación regional. El análisis mostró que, en general, el sistema tributario tiende a favorecer a los grupos en el extremo inferior de la escala de distribución de ingresos. En estos tres análisis GBA+ se aplicó un enfoque en el que se toma en cuenta la reducción del impuesto federal neto pagadero para identificar a los beneficiarios y los beneficios asociados con diversos gastos tributarios. El cálculo del impuesto federal neto pagadero se realiza antes de la asignación de los créditos reembolsables (Gobierno de Canadá, 2021). El GBA+ más reciente, de 2022, aplicó un enfoque nuevo a través del cual se buscó reflejar el efecto indirecto de los créditos reembolsables y examinar en qué medida el método nuevo afectó los resultados de análisis previos. El nuevo método aumentó el nivel de los beneficios asociados, pero no arrojó indicios de que se produjeran efectos distribucionales importantes por género o por ubicación regional. Se observaron cambios de poca importancia en lo referido a la distribución por edad y tipo de familia, en tanto que los cambios fueron más significativos en lo concerniente a la distribución por quintil de ingreso (Gobierno de Canadá, 2022).

B. Reino de los Países Bajos

El Reino de los Países Bajos es otro país líder en la esfera de las evaluaciones de los gastos tributarios. Registra un nivel particularmente elevado de ingresos no percibidos, y ha llevado adelante varias reformas del sistema de gastos tributarios. En 2021, los gastos tributarios en el Reino de los Países Bajos representaban un 14,97% del PIB, una proporción considerablemente más alta en comparación con la Unión Europea y con los promedios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que se sitúan en 4,73% y un 4,88%, respectivamente (Redonda, Von Haldenwang y Aliu, 2023). El crédito fiscal general vinculado al ingreso, que puede asimilarse a una categoría tributaria adicional, es uno de los principales factores detrás de esta cifra. Otro factor es el tratamiento tributario que se da al sector de las pensiones, de considerable tamaño.

El Tribunal de Auditoría, una organización independiente que se encarga de auditar los ingresos y los gastos del gobierno central, determinó que la frecuencia de uso de los gastos tributarios es excesiva y las restricciones muy pocas, lo que destacó la necesidad de introducir reformas. El marco utilizado para evaluar y supervisar los gastos tributarios se modernizará en los próximos años, y el actual gabinete ha aumentado la rigidez de las normas presupuestarias para los gastos tributarios. El número de evaluaciones de los gastos tributarios se ha duplicado con creces, y entre 2001 y 2021 pasó de 50 a 104 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022).

La responsabilidad general por cada gasto tributario recae en el departamento responsable de la esfera de política correspondiente. El Ministerio de Finanzas y los ministerios de los departamentos pertinentes son responsables de la reglamentación y la evaluación legislativas en sus respectivos ámbitos. Sobre el Ministerio de Finanzas recae la responsabilidad fundamental por la legislación fiscal, la observancia de la política fiscal y la rendición de cuentas en el plano fiscal. El marco de evaluación de los

gastos tributarios es parte de las normas presupuestarias oficiales del Ministerio de Finanzas, que debe someterlas a la consideración del gabinete y del parlamento. Cada evaluación debe ajustarse al marco de evaluación del sistema tributario, y debe aplicarse la normativa de investigación para las evaluaciones periódicas (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek). Esto implica que es necesario evaluar la elección del instrumento de política específico, examinar su eficacia y eficiencia, y considerar la posibilidad de incluir una cláusula con fecha de expiración. Si los gastos tributarios revisten escasa importancia en los planos presupuestario y de políticas, no es necesario evaluarlos. Tal es el caso, por ejemplo, de los gastos tributarios que exigen la legislación y las normas europeas, así como de aquellas que no tienen lo que se denomina un “objetivo de promoción”. En algunos casos, se evalúan varios gastos tributarios de manera conjunta (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022).

Numerosas evaluaciones son realizadas por instituciones u organismos de consultoría ajenos al marco gubernamental. En el informe anual sobre los gastos tributarios se hace alusión a todas las evaluaciones, y se presenta una síntesis de los resultados. Los gastos tributarios se evalúan a lo largo de un ciclo plurianual. En 2021, 75 gastos tributarios incluidos en el marco de evaluación fueron efectivamente evaluados, en tanto que se planificó la evaluación de otros para años posteriores, y se exoneró a otros explícitamente de la evaluación. Si bien 10 de las evaluaciones demostraron que el gasto tributario en cuestión había sido eficiente y eficaz, en su mayoría las conclusiones de las evaluaciones fueron ambiguas o hicieron referencia a una falta de pruebas empíricas. Un total de 27 evaluaciones tuvo resultados claramente negativos. Sobre la base de estas conclusiones, el Gobierno del Reino de los Países Bajos ha adoptado medidas para eliminar varios gastos tributarios, como las exenciones tributarias otorgadas a los hogares ocupados por sus propietarios y a los vehículos automotores y motocicletas privados usados para tareas de reparto (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022).

C. República de Corea

La República de Corea cuenta con un marco bien estructurado para la gestión de los gastos tributarios, del cual las evaluaciones son un aspecto fundamental. El sistema se basa en tres leyes: la Ley Nacional de Finanzas, la Ley Marco de Impuestos Nacionales, y la Ley de Restricción de Impuestos Especiales. La primera ley establece un límite máximo para las exenciones tributarias nacionales, la segunda fija los requisitos de la política tributaria a largo plazo con respecto a los gastos tributarios, y la tercera define los códigos tributarios pertinentes y el marco de gestión de los gastos tributarios. Con todo, si bien algunas evaluaciones de los gastos tributarios se llevan a cabo de manera más o menos periódica, todas las evaluaciones son discrecionales y no forman parte de la ley (Oficina Presupuestaria de la Asamblea Nacional, 2023).

En la República de Corea, la gestión de los gastos tributarios se divide en dos sistemas: uno para los gastos tributarios nacionales, y otro para los gastos tributarios locales. Este informe se centra en el primer sistema. El sistema nacional consta de cuatro etapas, e incluye un mecanismo de control de tres fases. La primera etapa es la propuesta de un nuevo gasto tributario. El mecanismo de control de tres fases consta de una evaluación preliminar de la viabilidad, una evaluación operacional y un estudio pormenorizado que debe realizarse antes de la extinción del gasto tributario (la mayoría de los gastos tributarios incluyen una cláusula con fecha de expiración de tres años). La evaluación operacional es una evaluación autónoma que realiza cada ministerio con respecto a los resultados operacionales de un gasto tributario específico. Estas evaluaciones se informan al Ministerio de Economía y Finanzas. La evaluación preliminar de la viabilidad y el estudio pormenorizado son administrados por el Ministerio, pero de su ejecución se encargan, o bien el Instituto Coreano de Finanzas Públicas (KIPF), o bien el Instituto Coreano de Desarrollo (KDI), las únicas dos instituciones a las que la ley autoriza a realizar evaluaciones de los gastos tributarios. Un comité de evaluación conformado por el Ministerio así como por otros funcionarios ministeriales y expertos externos da seguimiento al proceso (Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional, 2023).

Tanto el KIPF como el KDI presentan una propuesta de investigación al comité de valuación tras recibir notificación de una futura evaluación. Cada propuesta debe incluir los requisitos en materia de datos. Una vez que se selecciona una de las propuestas, el autor principal del grupo de investigación se pone en contacto con el Servicio de Impuestos Nacionales para recibir apoyo en materia de datos. De esta manera, se garantiza la accesibilidad de los datos, y el grupo de investigación puede elegir el método más idóneo para el análisis. La evaluación preliminar de la viabilidad se realiza antes de la puesta en marcha de un nuevo gasto tributario. Se centra en la necesidad, la oportunidad, los efectos previstos y los potenciales problemas de la aplicación del gasto tributario. El estudio pormenorizado es una evaluación *ex post* del grado de cumplimiento del objetivo, los efectos económicos, las repercusiones en materia de redistribución de ingresos y los efectos financieros. Una vez finalizados, los informes se envían al Ministerio de Economía y Finanzas y posteriormente se presentan ante la Asamblea Nacional (Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional, 2023).

Jangwook (2018) del KDI brinda una ilustración de una evaluación llevada a cabo en virtud de este marco. En el estudio se evalúan los efectos de las exenciones tributarias a las iniciativas de investigación y desarrollo (I+D) en las capacidades financieras de las empresas, en particular en lo que atañe a la manera en que la capacidad de financiamiento externo de una empresa puede incidir en los efectos de las exenciones. El análisis permite concluir que cuanto mayores son los costos externos de financiamiento de la empresa, menor incidencia tienen las exenciones tributarias a las actividades de I+D; en otras palabras, el aumento del gasto en I+D de estas empresas es menor. El estudio hace especial hincapié en el tramo de exenciones tributarias a las actividades de I+D otorgadas a las medianas empresas, el cual se introdujo en 2009 con un diseño de diferencias en diferencias (DiD)⁷. Los autores concluyeron que las empresas medianas que cotizan en el mercado bursátil y tienen un acceso más directo a los mercados externos de capital aumentaron su gasto en I+D en mayor medida que las empresas que no cotizan en bolsa, lo que sugiere que la incidencia de las exenciones tributarias podría depender de la capacidad de una empresa de acceder a capital. Según el estudio, reducir los costos de financiamiento de las empresas es fundamental para mejorar los efectos de las exenciones tributarias.

⁷ El diseño del modelo de diferencias en diferencias se describe en el anexo.

V. Conclusiones y recomendaciones de política

A menudo los gastos tributarios se utilizan como instrumentos para promover el avance de las políticas públicas, pero en general no son objeto de evaluaciones periódicas y exhaustivas. Esta situación llama la atención, ya que los gastos tributarios generan un volumen importante de pérdidas directas de ingresos, que en el caso de los 19 países de la región de América Latina y el Caribe incluidos en la Base Global de Datos sobre Gastos Tributarios representó, en promedio, un 4,3% del PIB entre 1990 y 2020, a saber, casi un tercio de los ingresos tributarios recaudados. Por lo tanto, desarrollar y aplicar un marco de evaluación de los gastos tributarios debería ser una prioridad de los Gobiernos que desean racionalizar el uso de este instrumento.

En este informe se han presentado los argumentos y los principios básicos para la elaboración de marcos integrales de evaluación. Las evaluaciones son un componente fundamental del denominado “ciclo de la política de gastos tributarios”, que abarca el establecimiento del gasto tributario, su aplicación y gestión cotidiana, la publicación de informes, la elaboración de evaluaciones periódicas y por último, pero no por ello menos importante, la introducción de reformas dirigidas a racionalizar su uso.

En este ciclo de política, las evaluaciones se realizan en dos etapas distintas, pero interconectadas. Las evaluaciones *ex ante* son una tarea clave para orientar el diseño y la aplicación de los gastos tributarios. En ocasiones, la ley exige que los Gobiernos elaboren tales evaluaciones como parte del proceso de planificación presupuestaria. En la mayoría de los casos se trata de documentos descriptivos basados en un conjunto de preguntas orientadoras sobre el objetivo, la eficiencia, la idoneidad y la viabilidad del gasto objeto del examen. Sin embargo, las evaluaciones *ex ante* también podrían incluir previsiones más elaboradas de los efectos en materia de presupuesto y de los resultados previstos sobre la base de una microsimulación u otros modelos económicos.

Las evaluaciones *ex post* (que incluyen evaluaciones de los gastos tributarios en curso) son necesarias para mejorar el diseño y la eficacia de las políticas públicas y armonizar el uso de los gastos tributarios con las estrategias de crecimiento y desarrollo a largo plazo de los Gobiernos. Como mínimo, deberían evaluar los efectos y los potenciales beneficios de cada gasto tributario o grupo de gastos tributarios. Idealmente, los beneficios deberían expresarse en función de los costos, es decir, mediante un análisis costo-beneficio. En ocasiones, las evaluaciones *ex post* podrían obedecer a preocupaciones de política concretas. Por ejemplo, tras la pandemia de COVID-19, numerosos Gobiernos quisieron determinar

si los gastos tributarios que habían promovido en respuesta inmediata a la crisis habían sido eficaces y eficientes. Dependiendo del interés en materia de políticas, así como del tipo y el alcance del gasto tributario objeto del examen, los requisitos de las evaluaciones *ex post* en materia de diseño y de datos pueden variar considerablemente. Un factor clave se refiere a la gama de efectos directos e indirectos que se busca examinar mediante la evaluación.

Aunque es cierto que las evaluaciones *ex ante* y *ex post* obedecen a necesidades distintas en el proceso de política y podrían basarse en métodos y fuentes de datos distintos, el presente informe deja claro que comparten varios puntos de contacto, por lo que se recomienda que los Gobiernos elaboren marcos conjuntos que abarquen ambas etapas. Idealmente, la evaluación *ex ante* de un gasto tributario nuevo —o modificado— debería generar datos de referencia pertinentes en función de los cuales puedan evaluarse los efectos y resultados futuros. Los marcos de evaluación deberían basarse en un conjunto común de criterios de evaluación:

- Pertinencia: ¿Qué cuestión en materia de política se busca abordar a través del gasto tributario? ¿Se justifica (todavía) el gasto tributario desde las perspectivas económica y social?
- Costo fiscal: ¿A cuánto se estima que ascenderán los ingresos no percibidos como consecuencia del gasto tributario?
- Eficiencia: ¿Es el gasto tributario más eficiente que otros instrumentos alternativos de política pública (por ejemplo, las transferencias directas)?
- Efecto: ¿Cuáles son los cambios que se prevén u observan como resultado del gasto tributario?
- Efectos indirectos: ¿Cuáles son los efectos indirectos o las externalidades que se prevén u observan como resultado del gasto tributario?
- Seguimiento y evaluación: ¿Aparece la evaluación incluida en un marco de seguimiento y evaluación que abarque las esferas de la gobernanza, los plazos, los métodos y la disponibilidad de datos del ejercicio?
- Coherencia desde la perspectiva de las políticas: ¿Es el gasto tributario objeto de examen compatible con el régimen de gastos tributarios, con el sistema tributario general, con el presupuesto, con las estrategias fiscales y de desarrollo a mediano plazo y con los compromisos internacionales contraídos por el país?

Uno de los principales desafíos para las evaluaciones de los gastos tributarios se relaciona con determinar qué efectos causales existen entre el gasto tributario y los resultados que se desean alcanzar. Las correlaciones simples o las observaciones de cambios concomitantes no deberían considerarse como prueba de la existencia de tales efectos causales. Para lograr pruebas sólidas, a menudo es necesario generar un escenario contrafáctico (¿qué habría sucedido de no haberse aplicado el gasto tributario objeto de examen?) y abordar las preocupaciones en materia de endogeneidad que resultan de las variables omitidas o de los efectos de la causalidad inversa (véase el anexo para un análisis más detallado de estas cuestiones).

El presente informe también ha demostrado que a nivel mundial debería realizarse un número mucho mayor de evaluaciones de los gastos tributarios para cumplir las funciones descritas anteriormente. Si bien cada vez son más los países que publican informes anuales de sus gastos tributarios con al menos algunas estimaciones de los ingresos no percibidos, son muy pocos los que han formulado marcos de evaluación exhaustivos o establecido calendarios de evaluaciones periódicas para generar un conjunto sólido de pruebas. En el caso de la región de América Latina y el Caribe, que registra niveles relativamente altos de presentación de informes sobre los gastos tributarios, la realización de evaluaciones periódicas y exhaustivas constituye un paso necesario, y de hecho lógico, en el proceso hacia un uso racional de estos instrumentos fiscales.

Bibliografía

- Angrist, J. y J.-S. Pischke (2009), *Most Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton, Princeton University Press.
- Axelsson, C. y A. Redonda (2021), "Assessing pension-related tax expenditures in South Africa: Evidence from the 2016 retirement reform", *SA-TIED Working Paper*, N° 167 [en línea] <https://sa-tied.wider.unu.edu/article/assessing-pension-related-tax-expenditures-south-africa-evidence-2016-retirement-reform>.
- Beer, S. y otros (2022), "How to evaluate tax expenditures", *How To Notes*, N° 2022-005, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bozio, A., D. Irac y L. Py (2014), "Impact of research tax credit on R&D and innovation: evidence from the 2008 French reform", *Working Papers*, N° 532, Banco de Francia.
- Brennenraedts, R. y otros (2017), "Evaluatie 30%-regeling", *Dialogic* [en línea] <https://www.dialogic.nl/wp-content/uploads/2017/06/Dialogic-Evaluatie-30-regeling-final-01-06-2017.pdf>.
- Budlender, J. y A. Ebrahim (2022), "Has the Employment Tax Incentive Created Jobs?" [en línea] <https://sa-tied.wider.unu.edu/article/has-the-employment-tax-incentive-created-jobs>.
- _____(2021), "Estimating employment responses to South Africa's employment tax incentive", *SA-TIED Working Paper*, N° 187 [en línea] https://sa-tied.wider.unu.edu/sites/default/files/SA-TIED-WP187_o.pdf.
- Caiumi, A. (2011), "The evaluation of the effectiveness of tax expenditures - A novel approach. An application to the regional tax incentives for business investments in Italy", *OECD Taxation Working Papers*, N° 5, París, OECD Publishing [en línea] <https://doi.org/10.1787/5kg3hotrjmr8-en>.
- Campos Vázquez, M. (2022), "Medición de las renunciaciones recaudatorias en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CBO (Oficina de Presupuesto del Congreso) (2021a), *The Distribution of Major Tax Expenditures in 2019*, octubre [en línea] <https://www.cbo.gov/publication/57413>.
- _____(2021b), *The Budgetary Effects of the Employee Retention Tax Credit During the Coronavirus Pandemic*, 16 de julio [en línea] <https://www.cbo.gov/publication/57365>.
- _____(2021c), *The Budgetary Effects of the Tax Credit for Employer-Paid Sick and Family Leave During the Coronavirus Pandemic*, 16 de julio [en línea] <https://www.cbo.gov/publication/57362>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Oxfam Internacional (2019), "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Síntesis", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago.

- Congreso de los Estados Unidos (s.f.), "S.4065 - Opportunity Zones Improvement, Transparency, and Extension Act of 2021-2022", 117th Congress (2021-2022) [en línea] <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4065>.
- Cunningham, S. (2021), *Causal Inference: The Mixtape*, New Haven, Yale University Press.
- Departamento de Finanzas de Irlanda (2014), *Report on Tax Expenditures. Incorporating Department of Finance Guidelines for Tax Expenditure Evaluation*, Dublín.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) y otros (2015), *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Fowkes, R.-K., J. Sousa y N. Duncan (2015), "Evaluation of research and development tax credit", *HMRC Working Paper*, N° 17 [en línea] <https://www.gov.uk/government/publications/evaluation-of-research-and-development-tax-credit>.
- Franckx, L. (2022), "Ex ante evaluation of the reform of company car taxation in Belgium", *Documento de Trabajo*, N° 6-22, Bruselas, Oficina Federal de Planificación [en línea] https://www.plan.be/uploaded/documents/202210111348510.WP_2206_12683_E.pdf.
- GAO (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno) (2020), "Opportunity zones: improved oversight needed to evaluate tax expenditure performance" [en línea] <https://www.gao.gov/products/gao-21-30>.
- ____ (2012), *Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions* [en línea] <https://www.gao.gov/assets/gao-13-167sp.pdf>.
- Gobierno del Canadá (2022), *Report on Federal Tax Expenditures - Concepts, Estimates and Evaluations 2022*, [en línea] <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2022.html>.
- ____ (2021), *Report on Federal Tax Expenditures - Concepts, Estimates and Evaluations 2021* [en línea] <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021.html>.
- ____ (2020), *Report on Federal Tax Expenditures - Concepts, Estimates and Evaluations 2020* [en línea] <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2020.html>.
- ____ (2019), *Report on Federal Tax Expenditures - Concepts, Estimates and Evaluations 2019* [en línea] <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2019.html>.
- Granger, H., K. McNabb y H. Parekh (2022), "Tax expenditure reporting in Rwanda and Uganda: challenges, practical guidance and lessons learnt", *ODI Working Paper*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar [en línea] <http://www.odi.org/en/publications/tax-expenditure-reporting-in-rwanda-and-uganda-challenges-practical-guidance-and-lessons-learnt>.
- Granger, H., D. Phillips y R. Warwick (2021), *An Introduction to Tax Policy Appraisal. A Guide to Assessing the Effectiveness and Potential Impacts of Alternative Tax Policy Options*, Londres, Instituto de Estudios Fiscales [en línea] https://www.taxdev.org/sites/default/files/2021-11/TaxDev_Policy_Appraisal_Manual.pdf.
- Heady, C. y M. Mansour (2019), "Tax expenditures and their use in fiscal management: a guide to developing countries", *How to Notes*, N° 19/10, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Huntington-Klein, N. (2021), *The Effect: An Introduction to Research Design and Causality*, Londres, Chapman & Hall.
- Ivus, O., M. Jose y R. Sharma (2021), "R&D tax credit and innovation: Evidence from private firms in India", *Research Policy*, vol. 50, N° 1.
- Jangwook, L. (2018), "R&D Tax Credit Analysis: Focusing on Financing", Instituto Coreano de Desarrollo [en línea] https://www.kdi.re.kr/kdi_eng/publications/publication_view.jsp?pub_no=16064.
- Jann, W. y K. Wegrich (2007), "Theories of the policy cycle", *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, F. Fischer, G. J. Miller y M. S. Sidney (eds.), Routledge [en línea] <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315093192-12/theories-policy-cycle-werner-jann-kai-wegrich>.
- Kronfol, H. y V. Steenbergen (2020), *Evaluating the Costs and Benefits of Corporate Tax Incentives. Methodological Approaches and Policy Considerations*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Leuven, E. y H. Oosterbeek (2004), "Evaluating the effect of tax deductions on training", *Journal of Labor Economics*, vol. 22, N° 2.
- Mardones, C. y N. Madrid Becerra (2020), "Ex post evaluation of the R&D tax incentive law in Chile", *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, vol. 33, N° 3/4.
- Ministerio de Finanzas (2023), *Rijksbegrotingsvoorschriften 2023* [en línea] <https://rbv.rijksfinancien.nl/voorschriften/2023/regeling/1984394>.

- Mudimu, E. y S. Nhamo (2020), "Shifting from deductions to credits - Unpacking the distributional effects of medical expenditure considerations in South Africa", *SA-TIED Working Paper*, N° 95 [en línea] <https://sa-tied.wider.unu.edu/article/shifting-deductions-credits-unpacking-distributional-effects-medical-expenditure>.
- Myles, G. D. y otros (2014), *The Definition, Measurement, and Evaluation of Tax Expenditures and Tax Reliefs*, Londres, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2015), "Principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investments in developing countries" [en línea] <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>.
- Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional (2023), 2023 *대한민국 조세* - Tax System of the Republic of Korea 2023 [en línea] https://www.nabo.go.kr/Sub/o1Report/o1_o3_Board.jsp?funcSUB=view&bid=19&arg_cid1=0&arg_cid2=0&arg_class_id=0¤tPage=0&pageSize=10¤tPageSUB=0&pageSizeSUB=10&key_typeSUB=&keySUB=&search_start_dateSUB=2023&search_end_dateSUB=2023&department=0&department_sub=0&etc_cate1=&etc_cate2=&sortBy=reg_date&ascOrDesc=desc&search_key1=&etc_1=0&etc_2=0&tag_key=&arg_id=7976&item_id=7976&etc_1=0&etc_2=0&name2=0.
- Redonda, A. y T. Neubig (2018), "Assessing tax expenditure reporting in G20 and OECD economies", *CEP Discussion Note*, N° 2018/3 [en línea] <https://www.cepweb.org/wp-content/uploads/2018/11/Redonda-and-Neubig-2018.-Assessing-Tax-Expenditure-Reporting.pdf>.
- Redonda, A., C. von Haldenwang y F. Aliu (2023), "Global Tax Expenditures Database" [en línea] <https://doi.org/10.5281/zenodo.7825791>.
- Risch, A. (2022), "Are environmental fiscal incentives effective in inducing energy-saving renovations? An econometric evaluation of the French energy tax credit", HAL [en línea] <https://hal.science/hal-03133083/document>.
- Thöne, M. y E. Gerhards (2019), *Evaluierung von Steuervergünstigungen. Ergebnisüberblick, Evaluationsschema Methoden*, Colonia, FiFo Köln.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2022), *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, Vergaderjaar 2022–2023.

Anexo

Establecer una relación causal: métodos usados en las evaluaciones *ex post*

Al evaluar los gastos tributarios, pueden emplearse diversas técnicas econométricas⁸ o estrategias de identificación para establecer inferencias causales. La elección del mejor enfoque dependerá de la cuestión que se esté investigando, de las características del diseño de la investigación —por ejemplo, el tipo de gasto tributario (exenciones, diferimientos, créditos tributarios, etc.), los criterios de admisibilidad, los valores umbral, etc.— y de la disponibilidad de datos. En este anexo se ofrece una síntesis de los métodos econométricos más utilizados para evaluar los gastos tributarios.

En el diseño de discontinuidad en la regresión (DDR) se aprovecha la existencia de un valor umbral que separa las unidades que reciben el tratamiento de las que no lo reciben. Los puntos de datos (observaciones) cercanos al umbral son muy similares, pero el resultado dependerá de si se ubican por encima o por debajo de él. Técnicamente, las especificaciones del DDR tienen una variable de asignación que determina el tratamiento, por ejemplo, la ubicación alrededor del valor umbral y un valor de corte que indica el valor umbral⁹. El valor de corte de la variable de asignación determina quién recibe el tratamiento y quién no. Por ejemplo, un ingreso por debajo de cierto monto hace que una persona cumpla los requisitos para recibir determinado beneficio tributario. A los efectos del análisis, se define un ancho de banda que determina la zona alrededor del valor de corte dentro de la cual se considera que las observaciones son comparables a un grado suficiente. La lógica que sustenta este proceso es que las observaciones cercanas a cualquiera de los dos lados del valor de corte son básicamente las mismas, en tanto que las observaciones más alejadas del valor de corte guardan una menor similitud. La elección de un ancho de banda supone hallar un justo equilibrio entre la eficiencia y la solidez. Un ancho de banda demasiado amplio contiene observaciones que podrían ser menos comparables, lo que implica que las estimaciones podrían ser más proclives a la influencia de factores de confusión. Por otro lado, un ancho de banda demasiado restringido incluye una cantidad insuficiente de datos, lo que podría generar interferencias en las estimaciones. En principio, no hay necesidad de variables de control más que la variable de asignación. El DDR carece de validez cuando el valor umbral puede manipularse y cuando es posible para un contribuyente actuar de forma estratégica para ubicarse por encima o por debajo de dicho valor.

Risch (2022) empleó el método DDR para estudiar la incidencia de un crédito fiscal al consumo de energía introducido por Francia en 2005 en las remodelaciones de hogares privados realizadas con un menor consumo de energía y en el gasto medio por renovación. En el sector residencial, el uso de energía obedece principalmente a las características de la construcción, pero son pocos los hogares que optan por invertir en opciones de ahorro energético. La paradoja surge a raíz de las imperfecciones del mercado, por ejemplo, la incertidumbre con respecto al precio de la energía y el carácter irreversible de la inversión. Por lo tanto, se utiliza un incentivo tributario para llevar a los hogares a tomar decisiones con criterios de eficiencia energética al remodelar la vivienda y para contrarrestar la imperfección del mercado. El valor umbral en el diseño DDR es el año en que se introduce el beneficio tributario, la variable de asignación son los años entre 2001 y 2008, que también define el ancho de banda, y el tratamiento es si un hogar cumple los requisitos para el crédito tributario (es decir, todos los hogares con posterioridad a 2005) o no. El estudio determinó que el incentivo no incidía demasiado en la decisión de remodelar el hogar, pero que los gastos en remodelaciones aumentaban entre los hogares que cumplían los requisitos para recibir el crédito. Por lo tanto, el crédito tributario no hacía más que incentivar a los hogares que ya habían decidido emprender renovaciones a gastar en opciones más costosas y de mayor eficiencia energética.

El enfoque por variables instrumentales es otro modelo de uso común para estimar el efecto causal de un tratamiento en su resultado cuando existe endogeneidad, a saber, cuando se busca estimar

⁸ En Angrist y Pischke (2009), Cunningham (2021) y Huntington-Klein (2021) figura un análisis exhaustivo de las técnicas econométricas y su uso. Las últimas dos fuentes también incluyen códigos para programas como R, Stata y Python.

⁹ El concepto de tratamiento se refiere a la ocasión en que un grupo queda expuesto a un cambio, mientras que otro no. Podría tratarse de la introducción de un nuevo beneficio tributario dirigido a un grupo específico de personas, empresas o regiones.

el efecto de A sobre B sin ser capaz de determinar si factores no observables, como C, D y E, también inciden sobre B. Dado que estos factores no son observables, no pueden controlarse, lo que da lugar al problema de la endogeneidad. En consecuencia, una parte del efecto de A sobre B guarda relación con el término de error y otra parte no. El modelo de variables instrumentales permite aislar la variación del efecto de A sobre B que no guarda relación con el término de error, lo que permite a los investigadores estimar de forma coherente el efecto causal. El instrumento se elige de forma tal que no afecte la variable de resultados de forma directa, más que mediante la selección para recibir el tratamiento (restricción de exclusión), en tanto que tiene un efecto claro en esta selección (efecto de primera etapa). El principal desafío radica en encontrar una variable instrumental válida que satisfaga tanto la primera etapa como la restricción de exclusión.

Fowkes, Sousa y Duncan (2015) usaron variables instrumentales en un contexto dinámico para estimar la elasticidad de los precios de la I+D con respecto al costo de capital para el usuario en una evaluación de un crédito tributario para I+D en el Reino Unido. La elasticidad de los precios del gasto en I+D se refiere al grado en que el volumen de inversiones en I+D de las empresas cambia cuando el costo de capital de las inversiones en I+D varía. La conclusión fue que las ventajas del incentivo, medidas según los beneficios sociales que produce la I+D, superan el costo que suponen los ingresos no percibidos. Leuven y Oosterbeek (2004) examinaron los efectos de una deducción tributaria otorgada a empleadores neerlandeses que brindaban capacitación a empleados mayores de 40 años. Los autores aplicaron un enfoque de variables instrumentales para determinar la relación causal entre el salario y la participación en los programas de formación debido al otorgamiento de la deducción fiscal. Además, se utilizó el modelo DRD para evaluar en qué medida la deducción incidía en la probabilidad de que el trabajador participara en el programa de formación, y el efecto de tal participación en su salario. En líneas generales, la conclusión del estudio fue que la deducción tributaria por motivos de edad no es demasiado eficiente para alentar a los trabajadores mayores a participar en programas de formación. Un motivo es que la deducción probablemente se tradujo en el aplazamiento de la formación, dado que el estudio permitió observar que entre los trabajadores de poco más de 40 años el índice de participación en programas de formación era entre un 15% y un 20% más alto que entre aquellos ligeramente por debajo de esa edad. El efecto estimulante de la reducción de costos no explica en su totalidad esta diferencia, en particular debido a que el crédito fiscal tuvo un efecto externo neto negativo en los índices de formación de los trabajadores menores de 40 años. En lo que atañe a los efectos salariales de la participación en programas de formación, el nivel de mejora salarial fue bajo, lo cual no es sorprendente debido a que las empresas corren con el total de los costos directos, y solo lo hacen si pueden conservar para sí una parte de los beneficios.

Un tercer enfoque es el modelo de diferencias en diferencias. En este enfoque se utiliza un escenario en el que un grupo está expuesto a un tratamiento, por ejemplo, una reforma normativa de un gasto tributario existente o la introducción de un gasto tributario nuevo, en tanto que otro grupo similar no lo está. Se compara el resultado de interés en ambos grupos antes y después del tratamiento. El grupo que no recibe el tratamiento refleja lo que habría sucedido en ausencia del tratamiento en el grupo que sí lo recibió; cualquier cambio adicional más allá de esto obedece al efecto del tratamiento. El diseño econométrico parte del supuesto de que la diferencia entre los grupos tratado y no tratado permanecería constante a lo largo del tiempo de no aplicarse ningún tratamiento (tendencias paralelas). Por lo tanto, introducir controles para las variables de confusión es particularmente importante. La validez del modelo de diferencias en diferencias puede verificarse mediante pruebas placebo para corroborar el supuesto de tendencias paralelas. Es importante asegurarse de que la composición de los grupos tratado y no tratado no cambie como resultado del tratamiento, ya que esto introduciría sesgos en las estimaciones.

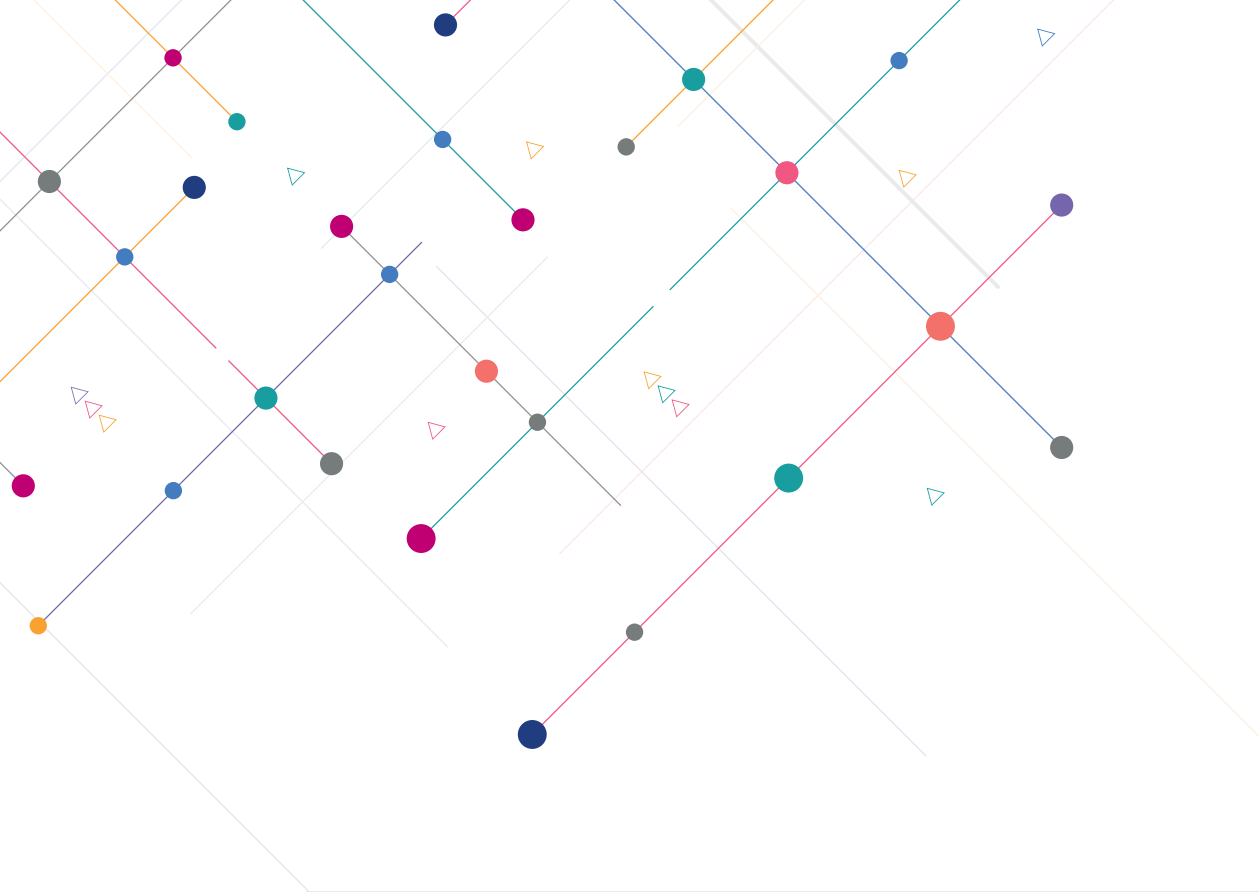
Mardones y Madrid Becerra (2020) aplicaron el modelo de diferencias en diferencias y el pareamiento de diferencias en diferencias (MDID) para realizar una evaluación *ex post* de la ley de incentivos fiscales para la I+D en Chile, promulgada en 2008. El objetivo de la ley fue potenciar la competitividad de las empresas chilenas otorgando un crédito fiscal a las inversiones en I+D con capacidades de terceros. Los resultados permitieron constatar efectos positivos, pero modestos, en lo relacionado con el fomento

de la innovación. Sin embargo, el efecto positivo es inferior al volumen del crédito fiscal, lo que indica la escasa eficiencia de la política para alcanzar los logros previstos. Ivus, Jose y Sharma (2021) aplicaron el modelo de diferencias en diferencias para evaluar los efectos de un aumento de la tasa de deducción tributaria para incentivar las iniciativas de I+D en la India. La reforma se aplicó en el ejercicio fiscal 2010-2011 y permitió aumentar de un 150% a un 200% la tasa ponderada de deducción tributaria para los gastos corrientes y de capital asociados con las iniciativas de I+D internas. En virtud de la reforma, todas las empresas de todos los sectores quedaron habilitadas para beneficiarse de la deducción si estaban registradas en el Departamento de Investigación Científica e Industrial (DSIR). Antes de la reforma, solo las empresas de ciertos sectores seleccionados podían acogerse a la deducción. Dado que no todas las empresas están registradas ante el DSIR, los autores usan el conjunto de empresas no registradas como grupo de control. El estudio concluyó que la reforma de políticas se tradujo en una reducción del costo de invertir en I+D para las empresas registradas ante el DSIR, junto con un aumento de su inversión en I+D y un mayor volumen de solicitudes de patentes ante las oficinas de patentes de la India y los Estados Unidos. Gracias a eso, las empresas aumentaron sus niveles de innovación y productividad.

Por último, la puntuación de la propensión es un enfoque de pareamiento respecto de la probabilidad de participar en un tratamiento. La probabilidad de que una unidad individual reciba un tratamiento en función de sus características observables arroja una puntuación de propensión, es decir, una variable unidimensional que resume cómo inciden las características observables en la probabilidad de recibir el tratamiento. Para obtener la puntuación de propensión, primero se aplican las covariables necesarias (variables que reflejan las características) para estimar un modelo de la probabilidad máxima de que la unidad reciba el tratamiento en función de sus características, que en general es un modelo de regresión logística (logit) o un modelo probit. A continuación, el valor pronosticado a partir de esta estimación se reduce a un escalar único, a saber, la puntuación de propensión. De esa manera, los pareamientos entre los individuos que reciben y no reciben en el tratamiento no se establecen en función de sus características observables, sino de la puntuación de propensión. La hipótesis de superposición exige la presencia de una unidad que reciba el tratamiento y una que no lo reciba para cada valor de la puntuación de propensión que pueda controlarse mediante una inspección visual de la distribución de la densidad utilizando medios gráficos.

Bozio, Irac y Py (2015) combinaron los modelos de diferencias en diferencias y de pareamiento de la puntuación de propensión al realizar una evaluación *ex post* de la reforma de un crédito tributario para iniciativas de investigación introducido en Francia en 2008 y sus efectos en las actividades de I+D e innovación de las empresas. Se realizó un análisis de pareamiento por puntuación de propensión para comparar entre las empresas que se han beneficiado del crédito tributario para iniciativas de investigación y las que no lo han hecho, en función de sus características observables. La evaluación concluyó que las empresas que recibieron el crédito tributario aumentaron su inversión en I+D frente a las que no lo recibieron. Sin embargo, no se hallaron indicios de que la medida haya tenido efectos en materia de innovación, medidos según el número de patentes por empresa. Caiumi (2011) aplicó el método de pareamiento por puntuación de propensión para estudiar los efectos de los incentivos tributarios regionales en las inversiones realizadas por empresas italianas. Una de las varias conclusiones del estudio en lo concerniente a los efectos del incentivo es que los beneficios no compensan el costo de la medida de apoyo tributario.

No existe un enfoque único para evaluar los gastos tributarios. Idealmente, la elección de instrumentos y modelos que se aplicarán, así como los requisitos en materia de datos, dependerán de las características de diseño del gasto tributario objeto de examen y del alcance y exhaustividad de la evaluación. Con todo, con mucha frecuencia el alcance exacto de la evaluación y la elección de los métodos dependerán de la disponibilidad de datos.



Los gastos tributarios son desviaciones del sistema tributario de referencia a través de los cuales se brindan tratos tributarios preferenciales. Los Gobiernos los aplican para avanzar hacia distintas metas de política, entre ellas la promoción de la innovación, la creación de empleo o la ecologización de la economía. Su costo fiscal puede ser considerable, y durante los últimos 30 años el promedio mundial de ingresos tributarios no percibidos se ha mantenido estable en alrededor de un 4% del PIB, o un 25% de los ingresos tributarios.

Evaluar los gastos tributarios en función de los objetivos de política establecidos y de los potenciales efectos indirectos o externalidades que podrían ocasionar es una etapa crucial a la hora de racionalizarlos, que tiene consecuencias en lo que atañe a la movilización de los recursos internos y la armonización de las políticas fiscales con las estrategias de crecimiento y desarrollo.

En este informe se analiza la evaluación de las renuncias tributarias como un elemento fundamental del ciclo de políticas de los gastos tributarios, y se destaca la necesidad de aplicar marcos integrados que vinculen las evaluaciones *ex ante* y *ex post*. También se brinda un panorama general del estado de las evaluaciones de los gastos tributarios a nivel mundial, que demuestra que sigue siendo una esfera relativamente poco desarrollada, no solo en América Latina y el Caribe, sino en todo el mundo.