

Junio 2023

# Informe de Gasto Tributario en los países del COSEFIN



**COSEFIN**

Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de  
Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Secretaría  
Ejecutiva

Este Documento ha sido elaborado por el personal técnico de la Secretaría Ejecutiva del COSEFIN con la finalidad de consolidar en un solo documento la información más actualizada disponible sobre el tema de Gastos Tributarios en los países del COSEFIN.

El documento aspira a ser una referencia para funcionarios de gobierno, miembros de la cooperación internacional, académicos y miembros de la sociedad civil de los países del COSEFIN.

Esta investigación es parte de los esfuerzos de la Secretaría Ejecutiva del COSEFIN por crear conocimiento en el ámbito de la política fiscal, y contribuir en el diseño de sistemas tributarios cada vez más eficientes y resilientes para las sociedades de la región COSEFIN.

Supervisado por:

**Alfredo Ibrahim Flores Sarria**

*Secretario Ejecutivo - COSEFIN*

Elaborado por:

**Nelson Joaquin Salazar Recinos**

*Asesor Técnico - COSEFIN*

# RESUMEN EJECUTIVO

Los gastos tributarios son disposiciones especiales del código tributario tales como exclusiones, deducciones, aplazamientos, créditos y tasas impositivas que benefician actividades específicas o grupos de contribuyentes. El Gasto Tributario es un instrumento de la política fiscal, como lo son los impuestos, el gasto público y el endeudamiento, y permite perseguir objetivos paralelos a los objetivos principales de la política fiscal, por ejemplo: Aumentar los niveles de inversión doméstica y atraer inversión extranjera; incentivar el ahorro; estimular el crecimiento y la generación de empleo; contribuir al desarrollo de regiones atrasadas; promover las exportaciones y la industrialización; promover o desincentivar la producción o el consumo de ciertos bienes y servicios; apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad; proteger el medio ambiente; adoptar nuevas tecnologías; diversificar la estructura económica; promover la formación de capital humano; mejorar la distribución del ingreso, entre otros.

Sin embargo, aunque los gastos tributarios son utilizados de manera regular y podrían ser costosos, normalmente no están sujetos al mismo nivel de escrutinio público que los gastos directos. Lo que se manifiesta en el hecho de que la producción de informes sobre Gasto Tributario es altamente heterogénea, pues no todos los países producen informes de Gasto Tributario con la misma periodicidad o profundidad.

En la región COSEFIN, no existe una situación homogénea en cuanto a la situación del Gasto Tributario. El Salvador y Honduras presentan un comportamiento al alza en el ratio "Gasto Tributario/PIB" en los últimos años, siendo Honduras el país con el ratio "Gasto Tributario/PIB" más alto de la región con 7.3% del PIB en 2021, muy lejos del segundo lugar regional, como lo es Nicaragua, con 4.85% del PIB en ese mismo año. Por otra parte, Guatemala presenta un ratio "Gasto Tributario/PIB" bastante estable, sin cambios significativos que comentar. Y finalmente, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana presentan una trayectoria descendente del ratio "Gasto Tributario/PIB".

En suma, el Gasto Tributario, es decir, las renuncias a la recaudación continúan siendo parte de la caja de herramientas de la política fiscal y aunque podrían ser instrumentos imperfectos, son ampliamente utilizados para intentar alcanzar los objetivos del sector público. Su utilidad actual, aunque sujeta a debate, no impide que los países continúen explorando espacios y situaciones donde el uso del Gasto Tributario sea válido para influenciar el comportamiento de los agentes económicos en favor del interés público, como es el caso de la conservación, protección y restauración del medio ambiente.

Los detalles sobre la composición del Gasto Tributario en cada país, y las particularidades de sus contextos tributarios serán abordados en las secciones siguientes de este documento.



# GLOSARIO

## - Contratos de estabilidad tributaria

Los contratos de estabilidad tributaria son acuerdos entre un gobierno y una empresa o inversor privado que establecen un marco fiscal estable y predecible para el desarrollo de un proyecto de inversión. Estos contratos se utilizan con el objetivo de brindar seguridad jurídica y fiscal a los inversores, garantizando que los términos fiscales acordados no cambien durante un período de tiempo determinado.

En general, los contratos de estabilidad tributaria establecen que el gobierno no modificará las leyes fiscales que rigen el proyecto de inversión durante un período de tiempo específico, lo que permite a los inversores planificar a largo plazo y tomar decisiones de inversión con mayor confianza y certeza.

Estos contratos suelen incluir una serie de cláusulas, como el plazo de la estabilidad fiscal, las leyes fiscales que se aplican, la forma en que se aplicarán los impuestos, y las garantías que se ofrecen en caso de que se produzcan cambios imprevistos. Por lo general, los contratos de estabilidad tributaria son negociados entre el gobierno y el inversor y pueden cubrir una amplia gama de impuestos, incluyendo impuestos sobre la renta, impuestos a la propiedad, impuestos a las ventas y otros impuestos.

En general, los contratos de estabilidad tributaria funcionan como un incentivo para que los inversores realicen grandes inversiones en un país o región, y la creencia generalizada es que ayudan a atraer inversores extranjeros y promover el desarrollo económico. Sin embargo, estos contratos también pueden limitar la capacidad del gobierno para ajustar la política fiscal en caso de cambios en la economía o necesidades presupuestarias, lo que puede tener implicaciones a largo plazo para la sostenibilidad fiscal del gobierno.

## - Crédito fiscal

El crédito fiscal es un beneficio tributario que permite a los contribuyentes reducir el monto de impuestos que deben pagar al gobierno en una cantidad específica. En lugar de recibir un reembolso de impuestos como ocurre con otros beneficios tributarios, los créditos fiscales se aplican directamente al monto del impuesto adeudado.

En general, los créditos fiscales se ofrecen para fomentar ciertas actividades económicas o comportamientos considerados deseables por el gobierno, como la inversión en energías renovables o la contratación de personas en situación de desempleo. Por lo tanto, los créditos fiscales pueden reducir el costo de estas actividades para los contribuyentes y fomentar la inversión y el empleo en la economía.

Por otra parte, los créditos fiscales pueden ser tanto temporales como permanentes, y pueden aplicarse a diferentes tipos de impuestos, como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre las ventas, el impuesto a la propiedad y otros impuestos. Algunos créditos fiscales son reembolsables, lo que significa que, si el monto del crédito es mayor que el impuesto adeudado, el contribuyente puede recibir un reembolso del excedente. Otros créditos fiscales son no reembolsables, lo que significa que el crédito solo puede reducir el monto del impuesto adeudado, pero no se puede recibir un reembolso del excedente.

Finalmente, no debe olvidarse que el uso de créditos fiscales puede ser complejo, y los contribuyentes deben asegurarse de cumplir con los requisitos específicos para recibir el crédito fiscal. Los requisitos pueden incluir el cumplimiento de ciertas condiciones, como la realización de actividades específicas o la inversión en ciertos tipos de proyectos. Además, el uso de créditos fiscales también puede tener implicaciones para la planificación financiera y fiscal de los contribuyentes, y es importante consultar con un asesor financiero o fiscal antes de utilizar créditos fiscales.

#### **- Deducciones tributarias/fiscales:**

Las deducciones tributarias son una forma de reducir la cantidad de impuestos que un contribuyente debe pagar al gobierno. Una deducción tributaria permite que un contribuyente reduzca su ingreso tributable en un monto específico, lo que a su vez reduce la cantidad de impuestos que debe pagar.

Las deducciones tributarias pueden aplicarse a una variedad de gastos, como gastos médicos, donaciones caritativas, intereses hipotecarios y otros gastos específicos que estén permitidos por la ley tributaria. Estos gastos son deducibles siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos, como el cumplimiento de ciertos límites de ingresos y el mantenimiento de los registros y documentos necesarios.

En general, las deducciones tributarias funcionan de la siguiente manera: un contribuyente primero determina su ingreso bruto ajustado (AGI, por sus siglas en inglés), que es su ingreso total menos ciertas deducciones permitidas, como las contribuciones a la seguridad social. Luego, el contribuyente puede deducir ciertos gastos permitidos de su AGI para determinar su ingreso imponible. El ingreso imponible es la cantidad utilizada para calcular la cantidad de impuestos que un contribuyente debe pagar.

Es importante tener en cuenta que las deducciones tributarias son diferentes de los créditos fiscales. Mientras que las deducciones reducen el ingreso imponible de un contribuyente, los créditos fiscales reducen directamente la cantidad de impuestos adeudados.

#### **- Diferimiento**

Las tasas tributarias diferidas son una forma de retrasar el pago de impuestos sobre el ingreso o las ganancias hasta algún momento futuro. En general, las tasas tributarias diferidas funcionan mediante la utilización de ciertas herramientas financieras que permiten posponer el pago de impuestos a un momento en que la tasa impositiva sea potencialmente menor o cuando el contribuyente tenga un ingreso más bajo.

Un ejemplo común de tasas tributarias diferidas es el plan de jubilación con beneficios fiscales, como los planes 401(k) en los Estados Unidos. En este tipo de plan, los contribuyentes pueden hacer contribuciones a una cuenta de jubilación y diferir el pago de impuestos sobre esas contribuciones hasta que retiren el dinero en el futuro. En general, los retiros de estas cuentas de jubilación están sujetos a impuestos como ingreso ordinario, pero si el contribuyente se encuentra en una tasa impositiva más baja en el momento del retiro, podría pagar menos impuestos en general.

Otro ejemplo de tasas tributarias diferidas es el diferimiento de impuestos sobre las ganancias de capital. En algunos países, las ganancias de capital generadas por la venta de activos a largo plazo, como acciones o propiedades, están sujetas a una tasa impositiva menor que las ganancias de capital generadas por la venta de activos a corto plazo. Los contribuyentes pueden optar por posponer la venta de activos a largo plazo para posponer el pago de impuestos sobre esas ganancias de capital hasta que la tasa impositiva sea potencialmente más baja.

#### - Exenciones tributarias:

Las exenciones tributarias son beneficios fiscales que eximen a ciertas personas o entidades del pago total o parcial de ciertos impuestos. Estas exenciones se otorgan por razones específicas, como promover ciertas actividades económicas, fomentar la inversión, apoyar a organizaciones sin fines de lucro o proteger a grupos vulnerables.

Las exenciones tributarias funcionan mediante la eliminación o reducción de la carga fiscal de ciertos contribuyentes, lo que significa que estos contribuyentes no tendrán que pagar ciertos impuestos en la medida en que estén cubiertos por la exención. Por ejemplo, si un contribuyente tiene una exención del impuesto sobre la renta para una determinada cantidad de ingresos, no tendrá que pagar impuestos sobre esa cantidad de ingresos.

Las exenciones tributarias pueden ser temporales o permanentes, y pueden aplicarse a diferentes tipos de impuestos, como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre las ventas, el impuesto a la propiedad y otros impuestos. En algunos casos, las exenciones tributarias pueden tener límites de tiempo o estar sujetas a ciertas condiciones, como la realización de ciertas actividades económicas o el cumplimiento de ciertos requisitos de elegibilidad.

Así mismo, las exenciones tributarias pueden tener tanto efectos positivos como negativos en la economía y en la sociedad. Por un lado, pueden

estimular la actividad económica y ayudar a las organizaciones sin fines de lucro a prestar servicios importantes. Por otro lado, pueden reducir los ingresos fiscales del gobierno y aumentar la carga fiscal de otros contribuyentes que no se benefician de las exenciones.

#### - Gasto Tributario:

El gasto tributario se refiere a la pérdida de ingresos que el gobierno experimenta al ofrecer ciertas exenciones, deducciones, créditos fiscales u otros beneficios fiscales a ciertos contribuyentes o grupos. En esencia, el gasto tributario es una forma indirecta de gasto público, ya que representa una pérdida de ingresos para el gobierno en lugar de un gasto directo.

El gasto tributario funciona al permitir a los contribuyentes reducir la cantidad de impuestos que deben pagar mediante la aplicación de ciertas exenciones, deducciones, créditos fiscales u otros beneficios fiscales. Estos beneficios fiscales se establecen con la intención de lograr ciertos objetivos, como fomentar la inversión en ciertas industrias o actividades, apoyar a los contribuyentes de bajos ingresos o incentivar la adopción de prácticas ambientalmente responsables.

Sin embargo, el gasto tributario también puede tener desventajas. En primer lugar, puede resultar en una pérdida significativa de ingresos para el gobierno, lo que puede limitar su capacidad para financiar programas y servicios públicos esenciales. Además, el gasto tributario puede ser percibido como una forma de gasto injusta o desigual, ya que los beneficios fiscales pueden estar disponibles solo para ciertos grupos o contribuyentes.

Otra desventaja del gasto tributario es que puede generar distorsiones en el mercado al favorecer a ciertos sectores o actividades en detrimento de otros. Por ejemplo, un crédito fiscal para la inversión en una industria específica puede llevar a una sobrecapacidad en esa industria, mientras que otras industrias pueden ser menos competitivas debido a la falta de beneficios fiscales similares.

En general, el gasto tributario puede ser una herramienta útil para lograr ciertos objetivos, pero también tiene sus desventajas. Es importante que el gasto tributario sea diseñado cuidadosamente para minimizar las distorsiones en el mercado, asegurar que los beneficios fiscales sean justos y equitativos y no generar una pérdida excesiva de ingresos para el gobierno.

### - Gasto Tributario con Enfoque Ambiental

El gasto tributario con enfoque ambiental se refiere a medidas fiscales que buscan fomentar prácticas ambientalmente responsables y reducir el impacto ambiental de las actividades económicas. Este tipo de medidas fiscales buscan incentivar la adopción de tecnologías y prácticas más limpias y sostenibles y desalentar aquellas que generan mayores impactos ambientales.

El gasto tributario con enfoque ambiental puede incluir una amplia gama de medidas fiscales, como exenciones, deducciones y créditos fiscales para incentivar inversiones en tecnologías más limpias y sostenibles, así como impuestos y tasas para desalentar prácticas ambientalmente dañinas.

Algunos ejemplos de gasto tributario con enfoque ambiental son:

- a) Créditos fiscales para la inversión en energías renovables, como paneles solares o turbinas eólicas.
- b) Deducciones fiscales para la inversión en tecnologías más limpias, como motores de vehículos eléctricos o sistemas de calefacción y refrigeración eficientes.
- c) Exenciones de impuestos para la venta de bienes y servicios ambientalmente responsables, como productos reciclados o servicios de transporte sostenible.

- d) Impuestos y tasas sobre prácticas ambientalmente dañinas, como el uso de combustibles fósiles o la emisión de contaminantes.

El gasto tributario con enfoque ambiental puede ser una herramienta importante para fomentar prácticas más sostenibles y reducir el impacto ambiental de las actividades económicas. Sin embargo, es importante asegurarse de que estas medidas fiscales sean efectivas y no generen distorsiones en el mercado o beneficios indebidos para determinados sectores o empresas. Por lo tanto, es importante llevar a cabo una evaluación cuidadosa del impacto y la efectividad de estas medidas fiscales antes de implementarlas.

### - Tasas reducidas

Las tasas tributarias reducidas son una forma de reducir la cantidad de impuestos que los contribuyentes deben pagar al gobierno. Las tasas tributarias reducidas implican la disminución del porcentaje de impuestos que se aplican al ingreso o ganancias de un contribuyente, lo que significa que los contribuyentes pagan una tasa impositiva menor en comparación con la tasa impositiva general.

Las tasas tributarias reducidas pueden ser aplicadas a diferentes tipos de impuestos, como el impuesto sobre la renta, el impuesto a las ganancias de capital, el impuesto sobre las ventas y otros impuestos. En general, las tasas tributarias reducidas se utilizan como una forma de incentivar ciertos comportamientos o actividades que se consideran deseables para la economía o la sociedad en general.

Por ejemplo, algunos gobiernos pueden establecer tasas tributarias reducidas para las pequeñas empresas, lo que puede fomentar la creación de empleo y la inversión en la economía local. Otros gobiernos pueden establecer tasas tributarias reducidas para la inversión en energías renovables, lo que puede fomentar la inversión en tecnologías más limpias y sostenibles.

95

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>Resumen Ejecutivo</b>	3
<b>Glosario</b>	4
<b>1.0 Introducción</b>	10
<b>2.0 Marco teórico de referencia</b>	15
2.1 Metodologías de estimación de Gasto Tributario	15
2.2 Evidencia sobre el impacto de los incentivos fiscales	18
2.3 ¿Qué dicen los análisis Costo-Beneficio para los países de la región COSEFIN?	19
<b>3.0 Situación del Gasto Tributario en los países del COSEFIN</b>	20
3.1 Costa Rica	20
3.2 El Salvador	25
3.3 Guatemala	30
3.4 Honduras	32
3.5 Nicaragua	36
3.6 Panamá	40
3.7 República Dominicana	45
<b>4.0 Recapitulación y comentarios de cierre</b>	49
<b>Bibliografía</b>	53



# INTRODUCCIÓN

La definición más simple de política fiscal, es que es el conjunto de políticas y acciones que afectan la recaudación tributaria, y las decisiones de gasto público, o lo que Horton & El-ganainy (2009) denominan, la política de “Taking and Giving Away”. En otras palabras, los gobiernos promueven un crecimiento estable y sostenible a través de su poder para gastar y gravar. Esta acción pública de gastar y gravar afecta al sector real de la economía de manera directa e indirecta. En este sentido, aunque el objetivo global de la política fiscal es la de promover un crecimiento económico que sea estable y sostenible, estos objetivos pueden variar en función de las circunstancias y del horizonte temporal. Por ejemplo, a corto plazo, los gobiernos pueden centrarse en la estabilización macroeconómica, por ejemplo, gastando más o recortando impuestos para estimular una economía en crisis o recortando gastos o aumentando los impuestos para frenar la inflación o reducir las vulnerabilidades externas. Por otro lado, los objetivos a más largo plazo pueden ser el crecimiento sostenible o la reducción de la pobreza mediante acciones del lado de la oferta para mejorar la infraestructura o la educación.

Las prioridades a corto plazo pueden reflejar el ciclo económico, o ser la respuesta a un desastre por un fenómeno natural, o al alza global de los precios de los alimentos y/o los combustibles. Mientras que los

determinantes de más largo plazo pueden ser el desarrollo económico (local y global), la demografía o la explotación de los recursos naturales. Así mismo los países de bajos ingresos tienden a inclinar el gasto hacia la atención primaria de la salud en un esfuerzo por reducir la pobreza, mientras que las economías avanzadas podrían favorecer la reforma de las pensiones para abordar los costos inminentes a largo plazo relacionados con el envejecimiento de la población.

En este ecosistema que es la política fiscal, existe un instrumento que no es de forma estricta ni gasto público, ni un impuesto propiamente dicho, y es el llamado “Gasto Tributario” (Tax Expenditure en inglés). Los gastos tributarios son disposiciones especiales del código tributario tales como exclusiones, deducciones, aplazamientos, créditos y tasas impositivas reducidas que benefician actividades o sectores específicos o grupos de contribuyentes (Tax Policy Center (TPC), 2020). En este sentido, considerando que la política fiscal persigue al menos los siguientes tres objetivos: (1) proveer bienes y servicios públicos, (2) realizar ajustes en la distribución del ingreso y (3) contribuir a la estabilización macroeconómica (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019) es necesario arrojar luces sobre los diferentes instrumentos a disposición de la política fiscal, en este caso el Gasto Tributario.

De acuerdo con la CEPAL & Oxfam Internacional (2019), el Gasto Tributario permite a las autoridades fiscales perseguir objetivos paralelos a aquellos objetivos tradicionales de la política fiscal. Algunos de ellos son (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019, p. 12):

- Aumentar los niveles de inversión doméstica y atraer inversión extranjera;
- Incentivar el ahorro;
- Estimular el crecimiento y la generación de empleo;
- Contribuir al desarrollo de regiones atrasadas;
- Promover las exportaciones y la industrialización;
- Promover o desincentivar la producción o el consumo de ciertos bienes y servicios;
- Apoyar a los sectores más vulnerables de la sociedad;
- Proteger el medio ambiente;
- Adoptar nuevas tecnologías;
- Diversificar la estructura económica;
- Promover la formación de capital humano;
- Mejorar la distribución del ingreso, entre otros

No obstante, aunque los gastos tributarios son generalizados y costosos, a menudo no están sujetos al mismo nivel de escrutinio que los gastos directos (Von Haldenwang & Redonda, 2021). Lo anterior se manifiesta en el hecho de que la producción de informes sobre Gasto Tributario es altamente heterogénea. No todos los países producen informes

de Gasto Tributario con la misma periodicidad o profundidad. Por ejemplo, en algunos países el tema del Gasto Tributario va incluido dentro del Marco Presupuestario de Mediano Plazo, mientras que en otros es una publicación independiente.

En esa misma línea, vale la pena recordar que no todos los gastos tributarios corresponden a incentivos tributarios, ya que algunos pueden ser simplemente beneficios tributarios. Y es que todo incentivo implica un beneficio, pero no todo beneficio constituye un incentivo, aunque ambos resulten a fin de cuentas en pérdidas de recaudación. Un incentivo tiene el objetivo de promover un cambio en el comportamiento de los agentes económicos, en tanto que un beneficio no tiene ese fin, ya que solo es una forma de apoyo financiero a los contribuyentes (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019).

Sin embargo, lo que es innegable, es que muchos gastos tributarios, son de hecho incentivos tributarios, es decir, disposiciones tributarias especiales cuyo propósito es incidir en el comportamiento de los agentes económicos. Y tales incentivos tributarios, tienen ventajas y desventajas, en función del tipo de Gasto Tributario que se utilice. Por lo tanto, antes de listar las ventajas y desventajas de ciertos tipos de gastos tributarios, considérese la siguiente tipología:

Tabla 1. Tipos de Gastos Tributarios

Tipo de Gasto Tributario	Descripción	Ejemplo
Exenciones	Montos que se excluyen de la base gravable	Exención del IVA, por ejemplo, a productos de la canasta básica y medicinas
Deducciones	Montos que se rebajan o deducen de la base imponible	Deducciones sobre la renta neta por donaciones al Estado o entidades sin fines de lucros. Por ejemplo, Nicaragua brinda deducciones de hasta el 10% de la renta neta por transferencias o donaciones de acuerdo con el artículo 29.16 de la Ley de Concertación Tributaria y sus reformas.
Crédito	Montos que se deducen del pago de impuestos o permiten rebajar los mismos	Ejemplo: en Nicaragua el crédito tributario es del 1.5% sobre el valor FOB de las exportaciones.
Tasas reducidas	Tasa menor a la normal, generalmente aplicable a ciertas transacciones o sujetos	Tasa reducidas (permanentes o temporales) del IVA para bienes o servicios específicos como combustibles
Diferimiento	Postergación en el pago de impuestos	Amortización o depreciación acelerada para inversiones en capital fijo

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL & Oxfam Internacional (2019)

Ahora bien, como ya se ha mencionado, cada tipo de Gasto Tributario tiene ciertas ventajas y desventajas, las cuales están resumidas a continuación en la tabla 2:

Tabla 2. Resumen de las ventajas y desventajas de los incentivos tributarios

<b>BENEFICIOS Y COSTOS GENÉRICOS DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS</b>	
<b>Posibles beneficios</b>	<b>Posibles costos</b>
<p>Mayor recaudación fiscal por una -posible- mayor inversión</p> <p>Posible corrección de fallas de mercado (externalidades, asimetrías de información, economías de escala, etc)</p> <p>Posible aprovechamiento de externalidades positivas o minimización de efecto de externalidades negativas</p> <p>Posibilidades de crear nuevos puestos de trabajo</p>	<p>Pérdida de recaudación por inversión que se habrían realizado incluso sin los incentivos</p> <p>Mayor complejidad de los sistemas tributarios</p> <p>Incremento de los costos de administración y cumplimiento</p> <p>Menor transparencia de la política fiscal</p> <p>Distorsión en la asignación de recursos</p> <p>Competencia fiscal nociva entre jurisdicciones</p> <p>Pérdida de equidad horizontal y vertical</p>
<b>VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE ALGUNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN ESPECIFICO</b>	
<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>Exenciones (exoneraciones)</b>	
<p>- Fáciles de administrar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tienden a favorecer proyectos de alta rentabilidad que se habrían ejecutado aún sin el incentivo</li> <li>- Incentivos a eludir, desviando las utilidades de las empresas gravadas, hacia empresas exentas, mediante precios de transferencia</li> <li>- Se puede extender el plazo de validez del incentivo más allá de lo legal</li> <li>- Al estar limitado a un cierto número de años, puede fomentar inversiones de corto plazo.</li> <li>- Incentivo a declaración falsa o errada en vista de que el contribuyente está exento.</li> </ul>
<b>Tasas reducidas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fáciles de administrar</li> <li>- A diferencia de la exoneración, requiere declaración, lo que permite un mayor control</li> <li>- Menor costo fiscal que la exoneración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tienden a favorecer proyectos de alta rentabilidad que se habrían ejecutado aún sin el incentivo</li> <li>- Incentivos a eludir, desviando las utilidades de las empresas gravadas, hacia empresas exentas, mediante precios de transferencia</li> <li>- Puede ser un regalo para inversiones ya efectuadas</li> </ul>

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE ALGUNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN PARTICULAR	
Ventajas	Desventajas
<b>Deducciones y créditos por inversión</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Más focalizado, se otorga contra una inversión material</li> <li>- Permite privilegiar cierto tipo de activos sobre otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimula inversiones en activos de menor vida útil, ya que el incentivo se puede usar en cada renovación de activos</li> <li>- Se puede abusar del sistema, vendiendo o comprando los mismos activos con la finalidad de disfrutar varias veces del beneficio</li> <li>- Mayores costos administrativos</li> <li>- Si el arrastre de pérdidas está limitado en el tiempo, o no se permite el arrastre de créditos, puede discriminar contra inversiones con rendimientos tardíos</li> </ul>
<b>Depreciación acelerada</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Más focalizado, se otorga contra una inversión material</li> <li>- Permite privilegiar cierto tipo de activos sobre otros</li> <li>- No produce distorsión a favor de los activos de corto plazo, ya que cualquiera sea la duración del activo, siempre se deprecia su costo de adquisición</li> <li>- Menos propensa a los abusos, pues el uso de figuras como la venta y recompra de un mismo activo no producen ahorros adicionales de impuestos</li> <li>- Tiene un menor costo fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayores costos administrativos</li> <li>- Si el arrastre de pérdidas está limitado en el tiempo, puede discriminar contra inversiones con rendimientos tardíos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL & Oxfam Internacional (2019)

En síntesis, la tabla 2 da fe de que no todos los incentivos tributarios son igualmente efectivos para fomentar la inversión, el empleo y el crecimiento, siendo preferibles los esquemas de depreciación acelerada, las deducciones y los créditos tributarios por sobre las exenciones, y las tasas reducidas.

Ahora bien, la medición del Gasto Tributario no es una tarea particularmente simple, y en función de la manera en que los sistemas tributarios estén estructurados, y además en función de las líneas estratégicas de política económica de un país, la medición del Gasto Tributario es una tarea compleja, y a menudo imperfecta. En ese sentido, el principal propósito de estimar el Gasto Tributario de un país es tratar de dimensionar las pérdidas causadas por las renunciaciones recaudatorias que implican los gastos tributarios, y ofrecer a los tomadores de decisiones nacionales, y otros actores interesados, información oportuna y pertinente para valorar el rumbo de la política fiscal.

**“ No todos los incentivos tributarios son igualmente efectivos para fomentar la inversión, el empleo y el crecimiento ”**

El propósito de esta introducción ha sido el presentarle al lector a la temática de los gastos tributarios, de manera tal que la exposición de hechos de los países del COSEFIN que se realizará más adelante en este documento se pueda apreciar a la luz de ciertos aspectos teóricos relevantes transversales, y se mejore así la experiencia de aprendizaje del lector.

A nivel de estructura, el presente informe se divide en cuatro grandes secciones. La primera es esta introducción, cuyo propósito ya se ha puntualizado. La segunda sección es una exposición breve de las principales metodologías de estimación de Gasto Tributario utilizadas por los países del COSEFIN. Esta exposición no pretende ser exhaustiva, ya que este informe no supone ser un manual técnico, sino una radiografía de la situación de los gastos tributarios en la región. La tercera sección corresponde propiamente a la exposición de los resultados de los informes sobre Gasto Tributario más recientes de los países del COSEFIN. Y finalmente la cuarta sección, contiene comentarios de cierre para sintetizar los principales hallazgos y emitir conclusiones.



## 2.0 | MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Como ya se mencionó previamente, el término Gasto Tributario hace referencia a la estimación de las llamadas renuncias recaudatorias de un sistema tributario (Campos Vázquez, 2022). Estas renuncias recaudatorias representan el costo fiscal de un conjunto dado de incentivos tributarios y pueden tener efectos duraderos en las economías que los conceden. Una política de incentivos será costo-efectiva si los beneficios que produce, tanto económicos como sociales y ambientales superan a los costos que genera, los cuales incluyen desde un costo fiscal por la pérdida de recaudación hasta efectos en la eficiencia, equidad y transparencia (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019).

### 2.1 | Metodologías de estimación de Gasto Tributario

El Gasto Tributario se identifica y se mide normalmente con respecto a un marco de referencia, que establece una estructura de tributación ficticia que supone la no existencia de incentivos fiscales de ningún tipo; dicho de otra forma, se construye un contrafactual, que puede seguir un marco legal o un marco conceptual, y se compara la estructura tributaria vigente con ese contrafactual; siendo la práctica más habitual la de construir el contrafactual en función del marco legal de referencia (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019).

Por otra parte, considerando lo anterior, otro aspecto metodológico a tomar en cuenta es el enfoque que se sigue para estimar el Gasto Tributario, que puede ser uno de los siguientes tres enfoques: enfoque ex post, ex ante y gasto equivalente. Estos enfoques se describen a continuación:

1. El enfoque ex post utiliza un modelo de equilibrio parcial, y estima la recaudación que se deja de recibir suponiendo que los contribuyentes no cambian su comportamiento con la eliminación de los beneficios tributarios.
2. El enfoque ex ante estima la ganancia en la recaudación que implicaría la eliminación de los beneficios tributarios, pero utiliza uno o más supuestos para ajustar el comportamiento de los beneficiarios.
3. El enfoque de gasto equivalente mide el costo de proveer el mismo beneficio monetario que otorga el Gasto Tributario, pero a través de un gasto directo.

En la región COSEFIN, los países utilizan (con algunas pequeñas adaptaciones<sup>1</sup>) el enfoque *ex post*, pues simplifica la labor de los funcionarios públicos y favorece la producción periódica de los informes de Gasto Tributario. Así mismo, Costa Rica; El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá utilizan un marco legal de referencia, mientras que la República Dominicana utiliza como referencia un marco conceptual de base amplia (Campos Vázquez, 2022) que combina el régimen tributario general aplicado y las buenas prácticas según establece la doctrina tributaria internacional en la implementación de cada tipo de impuesto (MH & MEPyD, 2022).

Ahora bien, en términos concretos, la metodología más utilizada por los países de la región COSEFIN para estimar su Gasto Tributario, es el llamado Enfoque del Ingreso Renunciado, que es básicamente un enfoque *ex post*. Concretamente puede afirmarse que el método del Ingreso Renunciado hace lo siguiente:

Asume que el resto de los factores se mantienen constantes. Es decir, bajo este supuesto se excluyen los efectos de interdependencia que pueden existir entre dos o más beneficios tributarios. Así, se eliminan las partidas de “efectos conjuntos”. De esta manera, se debe tener presente al momento de analizar los reportes de renuncias recaudatorias que la suma directa de estas no necesariamente refleja el impacto recaudatorio que tendría eliminarlas de forma simultánea. Otro de los factores que se asume constante es el consumo de los contribuyentes (Campos Vázquez, 2022, p. 38).

Por otra parte, aunque todos los países de la región COSEFIN utilizan el método de ingreso renunciado, este método se puede aplicar “a través de diversas formas de cálculo, dependiendo de la información disponible y del tipo de tratamiento diferencial de que se trate.” (Campos Vázquez, 2022, p. 39). En ese sentido, la formas más comunes para estimar el ingreso renunciado, tal cual son descritas por Campos Vázquez (2022) son las siguientes:

**1. Obtención directa desde las estadísticas de ingresos:**

Para algunas renuncias recaudatorias, en particular para los créditos, los contribuyentes deben reportar información en sus declaraciones fiscales, las cuales se almacenan en bases de datos de las que se puede obtener el monto de la renuncia recaudatoria. En este caso, la estimación de la renuncia recaudatoria corresponde a la suma de los montos reportados por dicho concepto.

**2. Estimaciones con estadísticas agregadas:**

Consiste en realizar operaciones aritméticas sobre estadísticas a nivel agregado, como las de cuentas nacionales o la información agregada de las declaraciones fiscales de los contribuyentes.

**3. Modelos de simulación agregada:**

Esta metodología es similar a la anterior, ya que se utilizan estadísticas agregadas de fuentes impositivas, así como de cuentas nacionales y encuestas, entre otras. La diferencia radica en que esta forma de cálculo requiere de un mayor nivel de desglose o apertura de las estadísticas agregadas, así como la aplicación de supuestos y de operaciones matemáticas de mayor complejidad para simular los efectos agregados que tendría la modificación del marco impositivo.

<sup>1</sup> En Nicaragua además del método de la recaudación perdida (o método de beneficio al contribuyente), se ha utilizado el enfoque de la recaudación potencial, que estima la recaudación que es posible obtener después de la eliminación de los gastos tributarios, ajustando por un coeficiente de elasticidad de oferta y demanda y por un factor de evasión fiscal. Sin embargo, en la estimación del GT publicada en el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) 2023 - 2026 no se incluye la estimación por el método de recaudación potencial.

Con esta forma de cálculo se estiman las renunciaciones recaudatorias mediante la construcción de dos o más escenarios con información agregada, en los que se aplican las reglas del régimen impositivo vigente con el tratamiento preferencial que se está evaluando y las reglas de un régimen impositivo hipotético que represente la estructura normal del impuesto. En estos casos, la renuncia recaudatoria se determina comparando ambos resultados. Se incluyen en esta forma de cálculo aquellas renunciaciones recaudatorias para los que se usa una muestra con el fin de simular el valor de una renuncia recaudatoria para el universo de contribuyentes.

**4. Modelos de micro simulación:** Estos modelos analizan datos de las declaraciones fiscales de los contribuyentes a nivel individual, así como de fuentes alternativas, como son encuestas en hogares o empresas, así como los estados financieros de las empresas. Los cálculos se realizan a nivel individual, es decir por contribuyente o bien por hogar o perceptor en el caso de las encuestas de hogares, de acuerdo con la disponibilidad de la información. En algunos casos se utiliza el universo de contribuyentes, en tanto que en otros se trabaja con muestras aleatorias estadísticamente representativas. Esta metodología consiste en la reestimación de los impuestos a pagar por cada contribuyente aplicando las reglas del régimen fiscal hipotético que permitan reflejar la estructura normal del impuesto. La renuncia recaudatoria se estima como la diferencia entre la recaudación que se obtiene con la simulación de cambios en la legislación fiscal y la recaudación correspondiente al régimen vigente con tratamientos preferenciales.



## 2.2 Evidencia sobre el impacto de los incentivos fiscales

De acuerdo con Jiménez & Podestá (2009) la efectividad de los incentivos tributarios para lograr los objetivos que se plantea el Estado no carece de controversia. En términos generales, la literatura que revisa los efectos de los incentivos fiscales sobre la Inversión Extranjera Directa IED demuestra que éstos sólo han influido de manera secundaria en el nivel y localización de las inversiones.

Así pues, CEPAL & Oxfam Internacional (2019) afirman que las políticas de incentivos tributarios han sido efectivas únicamente cuando se han establecido en países con cierta estabilidad política y económica, con seguridad jurídica, que cuentan con mano de obra calificada, con un buen nivel de infraestructura y con cierta apertura comercial. Por lo que se puede concluir que la evidencia disponible para países en vías de desarrollo muestra que los incentivos fiscales tienen una influencia limitada en las decisiones de inversión de las empresas.

Por ejemplo, en un estudio del año 2013, Agostini & Jorratt proveen evidencia de una alta heterogeneidad en los efectos que los incentivos fiscales tenían tanto en las utilidades de las empresas locales como en los niveles de Inversión Extranjera Directa (IED). Estos autores realizaron una revisión de los trabajos de otros investigadores desde el año 1985 hasta el año 2007, y encontraron resultados mixtos, donde incluso dentro de algunos de los trabajos revisados, los resultados eran significativamente diferentes dependiendo de la industria que recibía los incentivos fiscales.

Otros autores que proveen evidencia al respecto de los efectos de los incentivos fiscales sobre la actividad empresarial, son Mooij & Ederveen (2003) y Feld & Heckemeyer (2009), quienes realizaron metaanálisis de estudios econométricos sobre el tema. Mooij & Ederveen (2003) encontraron que un aumento de 1

punto porcentual en la tasa del impuesto reduce la IED en 3,3 por ciento. Mientras que Feld & Heckemeyer (2009) también concluyen que los impuestos son importantes para las decisiones de ubicación y la IED, aunque se obtiene una semi-elasticidad para los impuestos empresariales sobre la IED de aproximadamente la mitad del valor del encontrado por Mooij & Ederveen (2003) (entre 1,39 y 1,68). Sin embargo, el problema con estos estudios es que las muestras fueron solamente países desarrollados de renta alta.

En comparación, Klemm & Van Parys (2009) en un trabajo para el Fondo Monetario internacional (FMI) analizaron los incentivos fiscales en países de renta media y baja de América Latina, el Caribe y África para el período 1985 – 2004 encontrando evidencia de una competencia tributaria entre países y de que tasas más bajas del impuesto a la renta empresarial y las vacaciones fiscales (tax holidays)<sup>2</sup> más largas son efectivas para atraer IED; en cambio las deducciones y los créditos tributarios a la inversión no parecen afectar a la IED. Además, encontraron que las tasas impositivas tienen un impacto negativo y significativo en la IED; sus resultados indican que un aumento de 10 puntos porcentuales en la tasa del ISR de las empresas reduce la IED en 0,45 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, Klemm & Van Parys (2009) afirman que las tasas impositivas y las vacaciones fiscales no son efectivas para estimular la formación bruta de capital fijo privado, la inversión total y el crecimiento económico. Según los autores esto sugiere que existe un efecto desplazamiento (crowding out), es decir, que una mayor inversión extranjera directa desplace a la inversión doméstica; o que solo se afecta la parte de la IED correspondiente a transferencia de propiedad (fusiones y adquisiciones) en vez de una mejora en la inversión agregada.

<sup>2</sup> Exoneraciones temporales de impuestos

Por su parte, James (2020) en una actualización de un estudio realizado en 2014, destaca el rol que juega el clima de inversión para determinar la efectividad de los incentivos fiscales para atraer Inversión Extranjera Directa (IED). De acuerdo con este autor, el efecto de la reducción de las tasas impositivas efectivas para impulsar la IED es hasta ocho veces más fuerte en países, con buen clima de inversión, lo que ayuda a explicar por qué los incentivos fiscales fomentan la inversión en algunos países, pero fallan en hacerlo en otros.

Finalmente, tal y como afirman CEPAL & Oxfam Internacional (2019), concluimos que la evidencia muestra que los incentivos tributarios constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar la inversión, el empleo y el crecimiento económico, dado que existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes, como la calidad de las instituciones, la infraestructura, el tamaño del mercado y la estabilidad económica, política y social, entre otros. Por lo que la consecución de los objetivos del sector público debe lograrse mediante una conjugación de estrategias diversas, de corto, mediano y largo plazo, y el uso de incentivos y exoneraciones fiscales debe considerarse complementario, más que central en estos esfuerzos.

### 2.2.1 | ¿Qué dicen los análisis Costo-Beneficio para los países de la región COSEFIN?

A la fecha de elaboración de este documento, no todos los países de la región COSEFIN incluyen en sus informes divulgados sobre Gasto Tributario, un análisis Costo – Beneficio formal. Costa Rica no lo incluye; El Salvador solamente menciona la llamada recaudación potencial, que no es más que un ejercicio aritmético que consiste en sumar la recaudación efectiva más el Gasto Tributario para obtener la llamada recaudación potencial; en el caso de Guatemala, ya que no se publican informes,

sino solamente hojas de Excel con la información de datos del Gasto Tributario, no se ha podido constatar la existencia de un análisis costo – beneficio sobre este tema.

Honduras por su parte, si incluye un análisis Costo – Beneficio en su informe sobre Gasto Tributario. En Honduras, el análisis Costo Beneficio identifica los siguientes hallazgos: (1) Se encuentra una correlación positiva entre la variación interanual del Gasto Tributario, y la variación interanual de las exportaciones; (2) Se considera que las exoneraciones fiscales actuales son “excesivas” y atentan contra la eficacia del sistema tributario hondureño; (3) dentro del conjunto de empresas del régimen ZOLITUR, un 58% de esas empresas generan 1 empleo por cada L 10,000.00 lempiras o menos otorgados incentivos o exoneraciones fiscales. Del conjunto de empresas de régimen ZOLI, solamente un 21% de esas empresas tienen tal desempeño. (4) El análisis costo – beneficio de la SEFIN con respecto a las empresas inscritas en régimen de importación temporal (RIT) arroja que 32% de esas empresas crean en promedio 1 empleo por menos o igual que L 10,000.00 lempiras de beneficio fiscal otorgado. Mientras que 19% de las empresas inscritas en régimen RIT tienen un bajo desempeño, requiriendo más de L 250,000.00 lempiras en beneficios para crear un puesto de trabajo.

En el caso de Nicaragua, la sección sobre Gasto Tributario dentro del Marco presupuestario de Mediano Plazo no incluye ningún tipo de análisis costo – beneficio. Panamá por su parte no incluye ningún tipo de análisis costo – beneficio en su Boletín Estadístico Tributario. Y finalmente, en lo que respecta a la República Dominicana, el informe de Gasto Tributario para el período fiscal 2023 menciona que es responsabilidad del Ministerio de Hacienda llevar a cabo los análisis costo – beneficio según el Artículo 45 de la Ley Núm. 253-12. Sin embargo, esto se refiere a un análisis de los proyectos antes de ser clasificados en las leyes que contemplan exoneraciones; por lo que en el informe de Gasto

<sup>2</sup> Exoneraciones temporales de impuestos

Tributario no se incluye dicho análisis. Sin embargo, a la fecha de elaboración de este informe se conocen de dos (2) estudios ex post realizados con consultores de diferentes organismos internacionales enfocados en determinar la eficacia o redundancia de los incentivos en los sectores turismo<sup>3</sup> y zonas francas, que son: “Diseño y Evaluación de Incentivos Tributarios – Caso Turismo” (2018) junto con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y las Naciones Unidas; y “La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana<sup>4</sup>” (2015) en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## 3.0

## SITUACIÓN DEL GASTO GASTO TRIBUTARIO EN LOS PAÍSES DEL COSEFIN

## 3.1

### Costa Rica<sup>5</sup>

#### Generalidades sobre las disposiciones especiales de tributación en Costa Rica.

El Régimen de Zona Franca en Costa Rica incluye la exención del impuesto sobre la renta de las empresas por períodos de 8 o 12 años según se encuentren ubicadas dentro o fuera del Gran Área Metropolitana (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019, p. 30). Y, además, entre 2007 y 2019 se observó una tendencia al alza en las renunciaciones a la recaudación en este país. En términos generales, Costa Rica ofrece exoneraciones temporales del impuesto sobre la renta empresarial para determinadas zonas geográficas o regiones y

generalmente estas exoneraciones abarcan otros impuestos e incentivos además del impuesto sobre la renta empresarial.

Costa Rica además cuenta con un régimen de depreciación acelerada, generalmente disponible para sectores clave tales como la minería, hidrocarburos, energía renovable, sector forestal, biotecnología, inversión hotelera, exportadores, entre otros. En Costa Rica estos esquemas especiales de depreciación deben ser autorizados por la administración tributaria.

Además, en Costa Rica, se utilizan las tasas reducidas en el impuesto sobre la renta empresarial, aplicable a empresas con bajo nivel de facturación o ubicadas en zonas específicas.

<sup>3</sup> <https://www.hacienda.gob.do/publicaciones-presupuesto/#30>

<sup>4</sup> <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13868/la-eficacia-de-los-incentivos-fiscales-el-caso-de-las-zonas-francas-de>

<sup>5</sup> Aspectos metodológicos relevantes del cálculo del Gasto Tributario en Costa Rica. El método que se utiliza calcula ex post la magnitud del GT y supone que la conducta del contribuyente no varía ante una posible eliminación de la exención.

## El Gasto Tributario en Costa Rica

En Costa Rica, el informe más reciente sobre el tema de Gasto Tributario corresponde al publicado por la División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda en el mes de octubre del año 2021, que hace referencia a estimaciones de Gasto Tributario de los años 2019 y 2020.

En el año 2019, se estima que el Gasto Tributario total fue de ¢ 1,716,591.95 millones de colones equivalentes a 4.57% del PIB (Chaves Sánchez, 2021). De ese monto, el Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta (ISR) fue de ¢ 833,672.93 millones de colones, equivalente a 2.23% del PIB; mientras que el Gasto Tributario del IVA fue de ¢ 807,892.05 millones de colones, equivalente a 2.14% del PIB. Dentro del Gasto Tributario del IVA, destaca la Canasta Básica Tributaria (CBT), que representó ¢ 328,000.00 millones de colones, equivalentes a 0.87% del PIB.

Por otra parte, en el año 2020, se estima que el Gasto Tributario totalizó ¢ 1,500,885.47 millones de colones, equivalentes a 4.15% del PIB. De ese monto, el Gasto Tributario del ISR fue de ¢ 617,664.44 millones de colones, equivalentes a 1.71% del PIB. Por su parte, el Gasto Tributario del IVA fue de ¢ 829,840.72 millones de colones, equivalentes a 2.29% del PIB. Dentro del Gasto Tributario del IVA, destaca la Canasta Básica Tributaria (CTB), que representó ¢ 375,110.31 millones de colones, equivalentes a 1.04% del PIB.

Lo descrito en los dos párrafos anteriores, se resume en la siguiente tabla:

(Continúa en la siguiente página...)

Tabla 3. Resumen del Gasto Tributario de Costa Rica 2019-2020

Categoría	2019		2020	
	¢ millones de colones	% del PIB	¢ millones de colones	% del PIB
ISR	833,672.93	2.23%	617,664.44	1.71%
IVA	807,892.05	2.14%	829,840.72	2.29%
Bienes	nd	nd	436,349.79	1.21%
Servicios	nd	nd	392,265.51	1.08
CBT	328,000.00	0.87%	375,110.31	1.04%
Otros tributos	75,026.97	0.20%	53,380.31	0.15%
Impuesto Único a los Combustibles (IUSC)	nd	nd	24,479.08	0.07%
Otros Impuestos a la Importación	nd	nd	28,901.23	0.08%
Gasto Tributario con Incidencia Ambiental <sup>6</sup>	138,905.50	0.37%	144,781.30	0.40%
Incidencia ambiental positiva <sup>7</sup>	2,350.10	0.01%	3,332.33	0.01%
Incidencia ambiental neutra <sup>8</sup>	37,144.80	0.10%	53,619.94	0.15%
Incidencia ambiental negativa <sup>9</sup>	99,410.60	0.26%	87,829.03	0.24%
Gasto Tributario TOTAL	1,716,591.95	4.57%	1,500,885.47	4.15%

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica

Por otra parte, la evolución del Gasto Tributario de Costa Rica para el período 2016 – 2020, se muestra a continuación:

(Continúa en la siguiente página...)

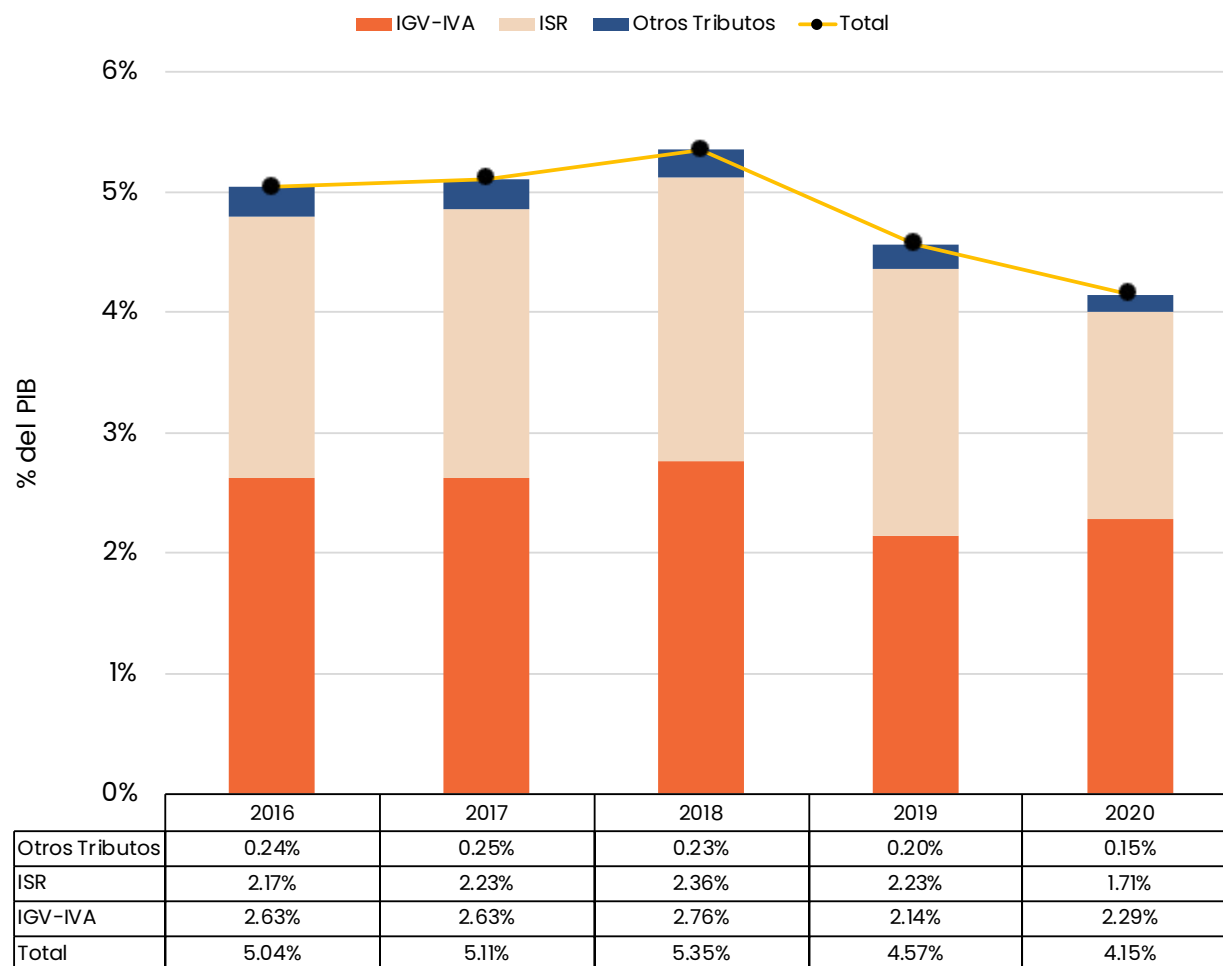
<sup>6</sup> Este apartado se incluye desde el año 2020, es relativamente nuevo. El objetivo de este apartado es identificar las líneas de Gasto Tributario que estén relacionadas con el ambiente y que esto facilite la toma de decisiones al tener claro cuáles son los beneficiarios y los montos de estas actividades. La metodología fue desarrollada con el apoyo de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), en el marco del proyecto Green Economy Transformation (GET) con base en el Estudio de Gasto Tributario 2019.

<sup>7</sup> Son desgravaciones tributarias a actividades económicas que tienen impactos observables o presumibles sobre la política ambiental.

<sup>8</sup> Son disposiciones in efecto significativo en el medio ambiente o sin información disponible o suficiente para determinar su impacto ambiental.

<sup>9</sup> Son desgravaciones tributarias a actividades económicas que fueron creadas con otros objetivos de políticas públicas no ambientales que tienen un perjuicio significativo observable, presumible o potencialmente negativos sobre el medio ambiente; o que incita a comportamientos desfavorables.

Gráfico 1: Gasto Tributario de Costa Rica  
Principales componentes  
2016-2020



Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica  
Nota: IGV = Impuesto General sobre las Ventas

Considérese además, el siguiente elemento destable para ayudar a explicar la dinámica 2018 – 2020: A raíz de la implementación de la Ley N° 9635 denominada “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, del 3 de diciembre de 2018, se dan una serie de cambios en la legislación costarricense, que inciden en la metodología utilizada para el cálculo del GT. Se dan cambios en la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, llevando a modificaciones en la forma de declarar las diferentes obligaciones tributarias.

Ahora bien, considerando que los componentes que más aportan al Gasto Tributario en todos los países son los componentes de Impuesto Sobre la Renta (ISR) e IVA, a continuación se describirá el Gasto Tributario en estos dos componentes.

Primero considere la composición del ISR en Costa Rica:

Tabla 4. Componentes del ISR en Costa Rica

Detalle	Descripción
Impuesto sobre las utilidades	Impuesto sobre las utilidades de personas jurídicas
	Impuesto sobre las utilidades de personas físicas
Otras rentas cedulares	Rentas del trabajo
	Rentas de capital (mobiliario e inmobiliario) y ganancias y pérdidas de capital
	Otras rentas varias
	Rentas de no residentes (Remesas al exterior)

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica

En este sentido, el Gasto Tributario del Impuesto sobre las Utilidades para el año 2020 se muestra a continuación:

Tabla 5. Gasto Tributario del Impuesto sobre las Utilidades de Costa Rica 2020

Categoría	¢ millones de colones	% del PIB
<b>Personas Jurídicas</b>	<b>399,881.59</b>	<b>1.10%</b>
Exoneraciones		
Zonas Francas	344,002.03	0.95%
PJ creadas con ley especial	20,350.41	0.06%
Cooperativas	16,954.49	0.05%
Asociaciones Solidaristas	7,816.16	0.02%
Impuesto a las utilidades de la Junta de Protección Social (10%)	6,066.24	0.02%
Mutuales	1,395.88	0.00%
Aporte régimen voluntario de pensiones	1,210.84	0.00%
Fundaciones	674.66	0.00%
Donaciones	0.00	0.00%
Deducción de pérdidas diferidas	0.00	0.00%
Créditos Fiscales		
Otros Créditos	1,410.87	0.00%
Contrato Forestal	0.00	0.00%
<b>Personas Físicas (Actividad Lucrativa)</b>	<b>2,506.13</b>	<b>0.01%</b>
Créditos Familiares	2,343.23	0.01%
Otros créditos	162.90	0.00%
<b>TOTAL Impuesto sobre las utilidades</b>	<b>402,387.72</b>	<b>1.11%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica

Por otra parte, el Gasto Tributario de las “Otras Rentas Cedulares” se describe en la siguiente tabla:

Tabla 6. Gasto Tributario del Impuesto sobre Otras Rentas Cedulares de Costa Rica 2020

Categoría	¢ millones de colones	% del PIB
<b>Otras Rentas Cedulares</b>		
Rentas del Trabajo	153,813.20	0.42%
Rentas de Capital y Ganancias y Pérdidas de Capital	24,280.22	0.07%
Otras rentas varias	21,334.29	0.6%
Renta de no residentes (Remesas al exterior)	15,849.01	0.05%
<b>TOTAL Impuesto sobre otras rentas cedulares</b>	<b>215,276.72</b>	<b>0.6%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica

En total, con base en las tablas 5 y 6, Costa Rica registró un Gasto Tributario total para el Impuesto Sobre la Renta (ISR) de ¢ 617,664.44 millones de colones, equivalentes a 1.71% del PIB en 2020.

Por otra parte, en lo que respecta al Gasto Tributario en el IVA de Consumo de bienes y servicios, los principales hitos se describirán a continuación. En primera instancia, considérese que en el año 2020 con la implementación de la Ley N°. 9635, la canasta básica tributaria (CTB) pasó de estar exenta (bienes y servicios) a ser gravada a una tasa del 1% y se redujo la cantidad de bienes y servicios de cerca de 204 a 189. Y además, se amplió la lista de los servicios son gravados y se establecieron tarifas reducidas a ciertos bienes y servicios.

El resumen del Gasto Tributario en IVA de consumo de bienes y servicios se describe en la siguiente tabla:

Tabla 7. Gasto Tributario del IVA de consumo de bienes y servicios de Costa Rica 2020

Categoría	¢ millones de colones	% del PIB
<b>Consumo (B y S)</b>	<b>828,615.30</b>	<b>2.29%</b>
Bienes	436,349.79	1.21%
Servicios	392,265.51	1.08%
CBT	375,110.31	1.04%
IVA por Ley Forestal	1,225.42	0.00%
<b>TOTAL Gasto Tributario del IVA de consumo</b>	<b>829,840.72</b>	<b>2.29%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica

Finalmente, en el informe sobre Gasto Tributario del Ministerio de Hacienda de Costa Rica para el año 2020, se realizó un ejercicio de proyección del Gasto Tributario para los años 2021 y 2022, y los resultados son los siguientes (Chaves Sánchez, 2021):

Tabla 8. Gasto Tributario del IVA de consumo de bienes y servicios de Costa Rica 2020

Año	Gasto Tributario Estimado	
	¢ millones de colones	% del PIB
2021	1,584,649.93	4.15%
2022	1,673,731.98	4.15%

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica

Es decir que se estima que el nivel relativo del Gasto Tributario total en Costa Rica se mantendría muy cercano a sus niveles del año 2020, rondando una importancia relativa de 4.15% del PIB hacia 2022.

## 3.2 | El Salvador

### Generalidades sobre las disposiciones especiales de tributación en El Salvador.

En El Salvador la duración de la exención total del impuesto sobre la renta para las empresas usuarias de zonas francas puede llegar a 20 años si se encuentra ubicada fuera del Área Metropolitana de San Salvador, de lo contrario es por 15 años (plazos que se reducen a 15 y 10 años) respectivamente, si es un Depósito para Perfeccionamiento Activo). Luego de cumplidos estos plazos se otorgan exenciones parciales hasta por un periodo máximo de 25 años adicionales, según la ubicación geográfica. Asimismo, en este país, se ofrece la exoneración del impuesto sobre la renta por 10 años a las empresas que califiquen con proyectos turísticos de interés nacional y a los proyectos de generación eléctrica con base de energía renovable durante un plazo de 5 o 10 años.

Por otra parte, El Salvador también brinda a ciertas empresas la opción de suscribir contratos de estabilidad tributaria, los que suelen estar reservados para sectores específicos y grandes inversiones.

Además en El Salvador, se utilizan las tasas reducidas en el impuesto sobre la renta empresarial, aplicable a empresas con bajo nivel de facturación.

### El Gasto Tributario

En El Salvador, el Gasto Tributario es estimado desde el año 2009 por el Ministerio de Hacienda y divulgado en un documento anual que sistematiza principalmente el Gasto Tributario desprendido del IVA y del Impuesto Sobre la Renta. El estudio de Gasto Tributario es elaborado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGI) y publicado por la Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF) en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, y el último informe disponible, a la fecha de elaboración de este documento, hace referencia al Gasto Tributario estimado para el año 2020 (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2022).

El resumen de la situación del Gasto Tributario de El Salvador para el año 2020 se resume a continuación:

Tabla 9. Resumen del Gasto Tributario en El Salvador 2009 – 2020  
En millones de dólares y % del PIB

	IVA	ISR	TOTAL	IVA	ISR	TOTAL
	Valor			% del PIB		
2009	268.83	209.56	478.39	1.53%	1.19%	2.72%
2010	423.03	304.18	727.21	2.29%	1.65%	3.94%
2011	366.79	345.04	711.83	1.81%	1.70%	3.51%
2012	356.01	348.31	704.32	1.66%	1.63%	3.29%
2013	367.24	338.99	706.23	1.67%	1.54%	3.21%
2014	390.28	303.38	693.66	1.73%	1.34%	3.07%
2015	450.5	440.98	891.48	1.94%	1.90%	3.84%
2016	463.48	436.54	900.02	1.93%	1.83%	3.76%
2017	446.22	427.71	873.93	1.79%	1.71%	3.50%
2018	501.74	513.61	1015.35	1.93%	1.97%	3.90%
2019	511.62	580.69	1092.31	1.90%	2.16%	4.06%
2020	512.01	575.88	1087.89	2.08%	2.35%	4.43%

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador

En el año 2020, el Gasto Tributario total de El Salvador alcanzó el monto de US\$ 1,087.89 millones de dólares, de los cuales, US\$512.01 millones corresponden al Gasto Tributario del IVA (47.1%), mientras que US\$ 575.88 millones provendrían del Gasto Tributario del ISR (52.9%). En términos de su peso con respecto al PIB, el Gasto Tributario total de 2020, fue equivalente a 4.43% del PIB (4.06% del PIB en 2019), mostrando en la última década una tendencia a tener cada vez

más peso respecto al PIB. A nivel de categoría de impuestos, el Gasto Tributario procedente del IVA fue equivalente a 2.08% del PIB en 2020, mientras que el Gasto Tributario del ISR fue equivalente a 2.35% del PIB en ese mismo año.

A nivel de impuestos, el detalle del Gasto Tributario del IVA en El Salvador se describe a continuación:

Tabla 10. Resumen del Gasto Tributario del IVA en El Salvador 2020  
En millones de dólares y % del PIB

Descripción	Monto en Millones	% del PIB
<b>Exenciones a la transferencia de bienes y la prestaciones de servicios locales</b>	336.97	1.372%
Pago o Devengo de intereses por instituciones bajo la supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF)	142.26	0.579%
Primas de seguros de personas y reaseguros en general	53.40	0.217%
Los servicios de salud, prestados por instituciones públicas	52.49	0.214%
Arrendamiento de vivienda para la habitación	30.70	0.125%
Educación y enseñanza	26.51	0.108%
Exclusión de la calidad de contribuyentes	13.08	0.053%
Las cotizaciones aportadas por el patrono a las AFP, en lo que respecta a las comisiones de Administración de las cuentas de los trabajadores	8.75	0.036%
Transporte público de pasajeros	4.77	0.019%
Exención para los Libros Editados e Impresos en El Salvador	2.25	0.009%
Bienes y Servicios Donados por contribuyentes a corporaciones y fundaciones	1.17	0.005%
Los negocios desarrollados por la Lotería Nacional de Beneficiencia	1.12	0.005%
Suministro de Agua y Alcantarillado, Prestados por Instituciones Públicas	0.24	0.001%
Fideicomiso de obligaciones previsionales	0.20	0.001%
Los fondos de inversión abiertos y cerrados estarán excluidos de la calidad de contribuyentes del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios	0.04	0.000%
Espectáculos públicos culturales calificados y autorizados por la Dirección General	0.00	0.000%
<b>Incentivos Fiscales</b>	69.84	0.284%
Exención de impuestos fiscales y sobre establecimiento y operaciones a las cooperativas	65.33	0.266%
Incentivo a empresas usuarias de ZF y DPA's	3.07	0.012%
No sujeción de las imprentas	1.08	0.004%
Libre internación de Bienes al Parque de Servicios Internacionales	0.36	0.002%

(Continúa en la siguiente página...)

<b>Exenciones a importaciones de bienes</b>	49.98	0.203%
De maquinaria para producción de bienes y servicios gravados	31.79	0.129%
Exención total del pago de derechos arancelarios de importación (DAI) de maquinaria, equipos, amateriales e insumos destinados exclusivamente para labores de preinversión y de inversión en la construcción y ampliación de las obras de las centrales para la generación de energía eléctrica	8.88	0.036%
De autobuses, microbuses y vehículos de alquiler para transporte público	3.92	0.016%
Exención a importaciones e internaciones efectuadas por las representaciones diplomáticas y consulares de naciones extranjeras y los agentes de estas acreditados en el país	3.53	0.014%
De bienes donados desde el extranjero a las entidades de utilidad pública	1.02	0.004%
Exención a importaciones destinadas a la edificación de proyectos turísticos	0.45	0.002%
Exención a las importaciones e internaciones efectuadas por los municipios	0.22	0.001%
Exención al menaje de casa, cuyo valor total CIF no exceda los US\$ 15,000.00 para el salvadoreño que haya residido en el extranjero 3 años o más y regrese definitivamente al país	0.15	0.001%
Exención a la introducción de bienes nuevos cuyo valor no supere el equivalente a US\$ 1,000.00	0.02	0.000%
Exención de toda clase de impuestos, derechos, tasas, incluyendo las aduanales y consulares, contribuciones y recargos sobre la internación o importación de medicamentos, insumos médicos y similares, vehículos automotores, equipo, maquinaria, y artículos o materiales necesarios para los fines del Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada (CEFAFA)	0.00	0.000%
<b>Otros contribuyentes que registran ventas</b>	55.21	0.225%
<b>Total Gasto Tributario IVA</b>	<b>512.01</b>	<b>2.080%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador

A nivel del Gasto Tributario proveniente del IVA, la categoría más importante es la de Pago o Devengo de intereses por instituciones bajo la supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), cuyo Gasto Tributario en 2020 fue de US\$ 142.26 millones de dólares, que representa el 27.78% de todo el Gasto Tributario del IVA, y que equivale al 0.579% del PIB. Por otra parte, los llamados incentivos

fiscales representaron en 2020 un Gasto Tributario de US\$ 69.84 millones, representando a 13.64% de todo el Gasto Tributario del IVA, y equivalente a 0.284% del PIB. Y finalmente las Exenciones a importaciones de bienes, representaron en 2020 un Gasto Tributario de US\$ 49.98 millones, equivalente a 9.76% de todo el Gasto Tributario del IVA, equivalente a 0.203% del PIB.

(Continúa en la siguiente página...)

Tabla 11. Resumen del Gasto Tributario del ISR en El Salvador 2020  
En millones de dólares y % del PIB

Descripción	Monto en Millones	% del PIB
<b>Deducciones</b>	<b>220.04</b>	<b>0.90%</b>
Cotizaciones voluntarias y obligatorias de seguridad previsional	81.38	0.331%
Gastos en educación y salud	72.31	0.294%
Reserva de saneamiento	37.30	0.152%
Deducción de cuota fija de US\$ 1,600.00	25.17	0.102%
Donaciones	3.88	0.016%
<b>Exenciones</b>	<b>122.35</b>	<b>0.50%</b>
Intereses de personas naturales por depósitos en bancos y financieras e intereses provenientes de créditos otorgados por instituciones financieras domiciliadas en el exterior	47.28	0.192%
Aguinaldo	31.90	0.130%
Entidades sin fines de lucro y de derecho público	19.57	0.080%
Indemnizaciones por causa de muerte, incapacidad, accidente o enfermedad	11.89	0.048%
Remuneraciones de funcionarios salvadoreños en el servicio exterior	3.61	0.015%
Cantidades percibidas debido a contratos de seguros	1.70	0.007%
Exención de los fondos de titularización	1.68	0.007%
Gastos de representación de funcionarios públicos	1.53	0.006%
Exención de los fondos de inversión	1.40	0.006%
Exención de ISR para los libros editados e impresos en El Salvador	0.77	0.003%
Exención de ISR a las imprentas	0.39	0.002%
Compensación para la estabilización de la tarifa del servicio público de transporte colectivo de pasajeros	0.36	0.001%
Exención de ISR para fideicomisos	0.27	0.001%
<b>Incentivos fiscales</b>	<b>119.27</b>	<b>0.49%</b>
Exención del ISR por 15 años a desarrollistas, usuarios y administradores de ZF y DPA's	57.23	0.233%
Exención de ISR por 15 años a desarrollistas, usuarios y administradores autorizados de servicios internacionales	40.53	0.165%
Exención de ISR por 5 años a las asociaciones cooperativas	15.11	0.062%
Exención de 5 a 10 años para el fomento de energías renovables en la generación de electricidad	5.25	0.021%
Exención de ISR por 10 años a nuevas inversiones turísticas	1.14	0.005%
<b>Tasas reducidas o diferenciadas</b>	<b>91.36</b>	<b>0.370%</b>
Tasa reducida a sujetos de impuesto no domiciliados	88.69	0.361%
Tasa diferenciada del 25% a sujetos pasivos con rentas gravadas menores o iguales a US\$ 150,000.00	2.67	0.011%
<b>Otros contribuyentes que registran rentas no gravadas no clasificados dentro de los beneficios estipulados por la ley</b>	<b>22.87</b>	<b>0.093%</b>
<b>Total Gasto Tributario Impuesto Sobre la Renta (ISR)</b>	<b>575.88</b>	<b>2.35%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador

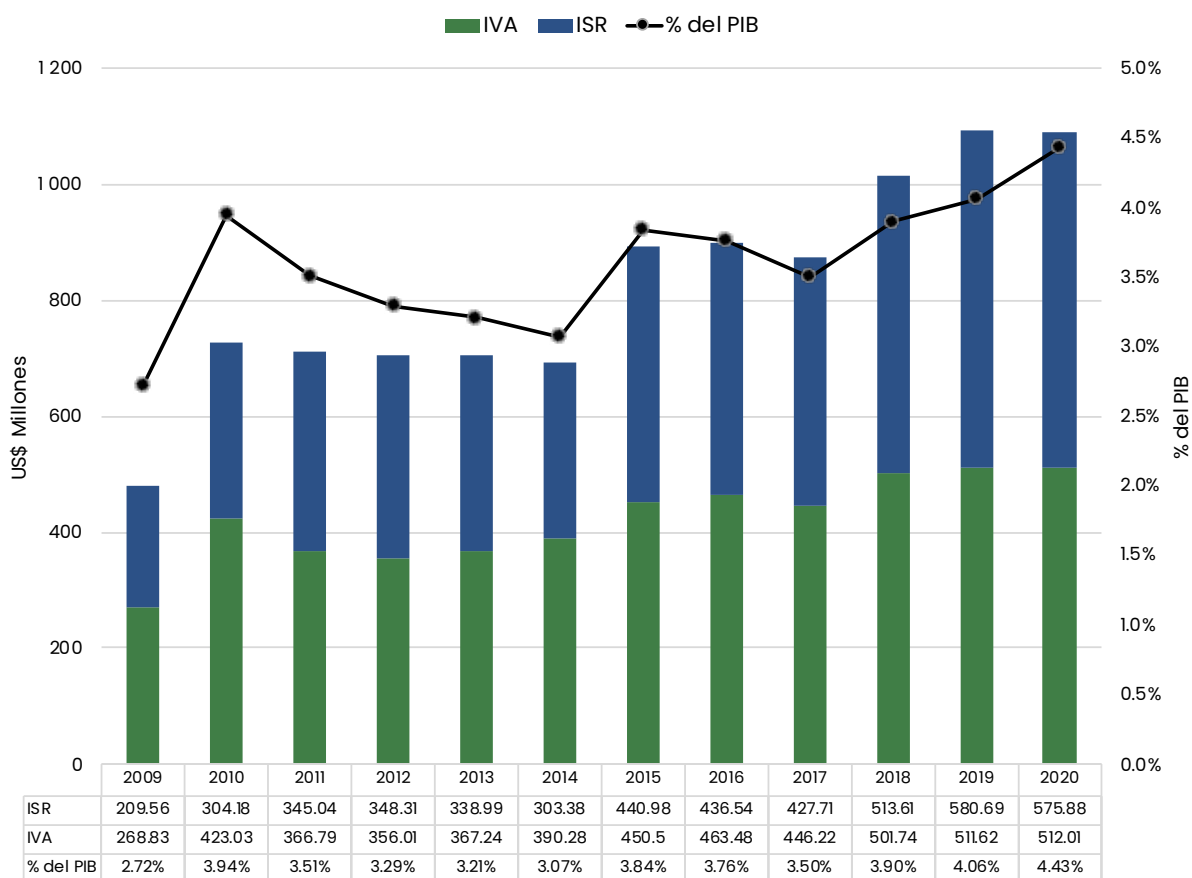
Con respecto al Gasto Tributario del ISR, en el año 2020, las categorías que más aportaron al mismo fueron:

En primer lugar las Deducciones, con US\$ 220.04 millones, que fueron equivalentes al 38.20% de todo el Gasto Tributario del ISR, y representaron 0.9% del PIB de ese año.

En segundo lugar, se encontrarían las exenciones, con US\$ 122.35 millones, que fueron equivalentes al 21.24% de todo el Gasto Tributario del ISR, y representaron 0.5% del PIB.

En tercer lugar, estarían los incentivos fiscales con US\$ 119.27 millones, que fueron equivalentes al 20.71% de todo el Gasto Tributario del ISR, y representaron 0.49% del PIB.

Gráfico 2: Gasto Tributario de El Salvador  
Principales componentes  
2009-2020



Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador

En cuanto a la evolución propiamente dicha del Gasto Tributario en El Salvador, hay dos elementos que llaman la atención:

1) El primero es el hecho de que aunque efectivamente el Gasto Tributario del ISR es más predominante que el del IVA, en realidad se encuentran bastantes cercanos, lo que indica que las renunciaciones a la recaudación no se encuentran excesivamente concentradas en tributos directos o indirectos. Este primer punto es coherente pues el ISR y el IVA aportan recursos de magnitudes muy cercanas a los ingresos tributarios del Gobierno

Central. De hecho, de acuerdo con el Banco Central de Reserva de El Salvador, en 2022 el ISR representó 42.21% de los ingresos tributarios del Gobierno Central; mientras que el IVA representó 45.88% de los ingresos tributarios del Gobierno Central.

2) El segundo elemento, es el hecho de que se observa claramente una tendencia hacia incrementar la participación del Gasto Tributario en el PIB, a diferencia de otros países de la región en donde se manifiesta una tendencia opuesta.

## 3.3 | Guatemala

### Generalidades sobre las disposiciones especiales de tributación en Guatemala.

En Guatemala, las empresas proveedoras de servicios internacionales y las productoras de textiles (maquila) gozan de exoneración temporal del impuesto sobre la renta durante 10 años, lo mismo para los proyectos de energía renovable, las empresas industriales o de servicios usuarias de zonas francas y la Zona Libre de Industria y Comercio de Santo Tomás de Castilla (ZOLIC).

### El Gasto Tributario en Guatemala

En Guatemala, las estimaciones de Gasto Tributario las realiza la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), y son publicadas en el portal web<sup>10</sup> de esta institución. La serie de Gasto Tributaria está disponible desde el año 2013, hasta el año 2021, y se publica un archivo de Microsoft Excel por cada año.

Vale la pena mencionar que, en Guatemala, además de las disposiciones presentes en el código tributario, la propia constitución política del país impone Gastos Tributarios en diferentes ámbitos a través de los siguientes artículos:

**Artículo 37.** Personalidad jurídica de las iglesias.

**Artículo 73.** Libertad de educación y asistencia económica estatal.

**Artículo 88.** Exenciones y deducciones de los impuestos.

**Artículo 92.** Autonomía del deporte.

**Artículo 100.** Seguridad social.

El resumen de la situación general del Gasto Tributario en Guatemala se describe a continuación:

(Continúa en la siguiente página...)

<sup>10</sup> <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/#1506976607233-cfdb5baf-4926>

Tabla 12. Resumen del Gasto Tributario en Guatemala  
2019 - 2021

Impuesto	2019	2020	2021
<b>Al comercio exterior<sup>1</sup></b>	<b>564.66</b>	<b>518.83</b>	<b>806.22</b>
<b>Internos</b>	<b>14,539.75</b>	<b>15,659.71</b>	<b>17,595.15</b>
<b>Directos</b>	<b>4,927.62</b>	<b>4,923.75</b>	<b>5,947.15</b>
Sobre la Renta	4,178.85	4,355.90	5,282.02
Impuesto de Solidaridad	748.78	567.86	665.13
<b>Indirectos</b>	<b>10,176.79</b>	<b>11,254.79</b>	<b>12,454.22</b>
Al Valor Agregado <sup>2</sup>	9,887.80	10,955.50	12,082.58
Derechos Arancelarios a las Importaciones	166.51	214.44	237.36
Al Tabaco y sus Productos	5.69	1.24	2.47
A la Distribución de Bebidas	0.69	0.15	0.32
A la Distribución de Cemento	2.66	3.92	8.89
A la Distribución de Petróleo	99.68	67.19	106.22
A la Primera Matrícula	4.49	3.25	7.16
Sobre Circulación de Vehículos	9.26	9.11	9.23
<b>Gasto Tributario total (Millones de Quetzales)</b>	<b>15,104.41</b>	<b>16,178.54</b>	<b>18,401.37</b>
<b>Gasto Tributario total (% del PIB)</b>	<b>2.54%</b>	<b>2.70%</b>	<b>2.77%</b>
<b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>	<b>593,957.58</b>	<b>599,400.72</b>	<b>665,048.20</b>

Fuente: Super Intendencia de Administración tributaria (SAT) de Guatemala

1/Incluye los DAI y el IVA de Importaciones.

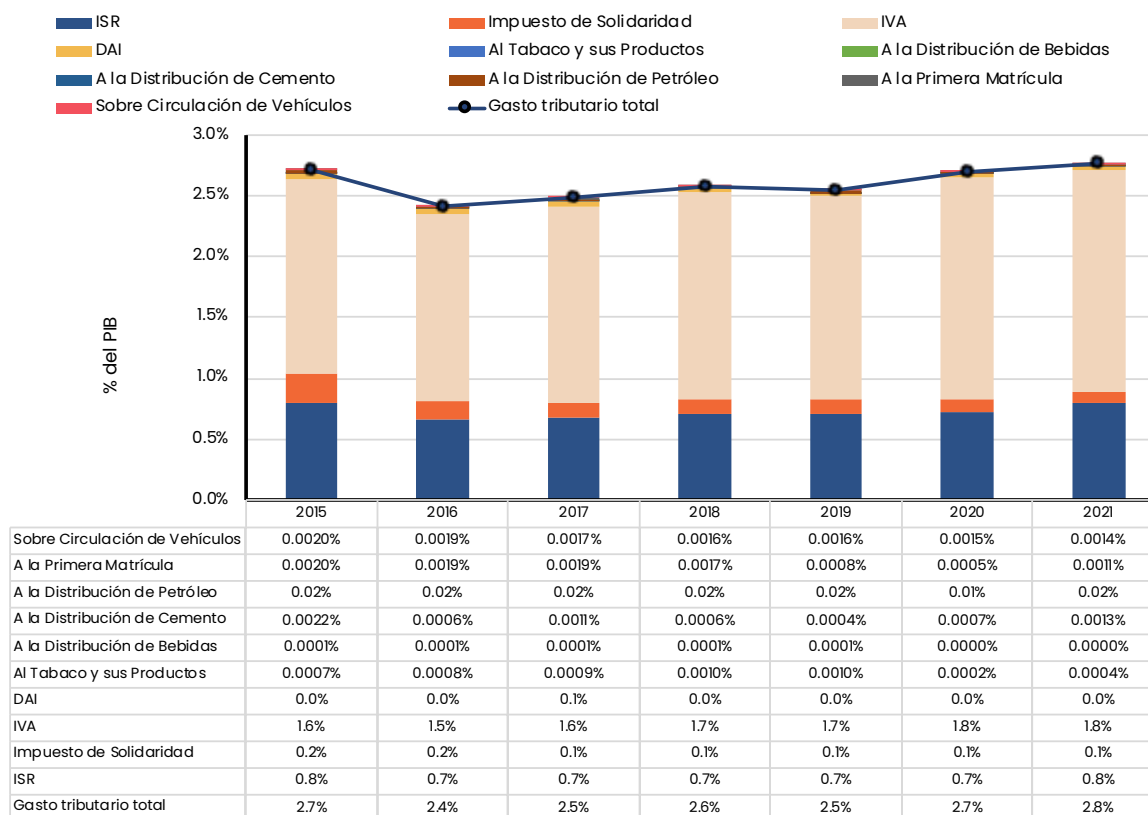
2/Se refiere a la recaudación total de IVA (Doméstico y de Importaciones).

En el año 2021, el Gasto Tributario en Guatemala totalizó Q18,401.37 millones de quetzales, equivalentes a 2.8% del PIB. De dicho total, el Gasto Tributario correspondiente al IVA representa el 65.7% del Gasto Tributario total, siendo equivalente a 1.8% del PIB. En segundo lugar se ubicaría el Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que representó en 2021 el 28.7% del Gasto Tributario total, siendo equivalente a 0.8% del PIB. En tercer lugar se ubicaría el Gasto

Tributario del llamado Impuesto de Solidaridad, que representó en 2021 el 3.6% del Gasto Tributario total, siendo equivalente a 0.1% del PIB. Y finalmente en la cuarta posición, se encuentra el Gasto Tributario de los Derechos Arancelarios a las Importaciones (DAI), que en 2021 representó el 1.3% del Gasto Tributario total, siendo equivalente a 0.04% del PIB.

Gráfico 3: Gasto Tributario de Guatemala  
Principales componentes

2015 - 2021



Fuente: Super Intendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala

En términos de su evolución, a diferencia de otros países de la región COSEFIN, que presentan una clara tendencia hacia la disminución de la participación del Gasto Tributario con respecto al PIB<sup>11</sup>, en Guatemala, el Gasto Tributario en el período 2015 - 2021 se ha mantenido relativamente constante, oscilando entre 2.4% y 2.8% del PIB.

<sup>11</sup> En Costa Rica, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana el peso relativo del Gasto Tributario respecto al PIB ha disminuido.

## 3.4 Honduras

### Generalidades sobre las disposiciones especiales de tributación en Honduras.

Por otra parte, Honduras también brinda a ciertas empresas la opción de suscribir contratos de estabilidad tributaria, los que suelen estar reservados para sectores específicos y grandes inversiones.

En Honduras existen regímenes especiales que ofrecen la exoneración temporal y total de pago del impuesto sobre la renta que llega a diez años en el régimen de importación temporal (cuando la exportación se dirige a países no centroamericanos) y en la generación de energía eléctrica con recursos renovables; en tanto que en los proyectos de inversión para la producción de biocombustibles es por 12 años, para las inversiones en turismo 15 años y para los operadores de Zonas Industriales de Procesamiento para exportaciones (ZIP) es por 20 años. La exención para las empresas usuarias de ZIP, zonas libres y las dedicadas a centros de llamadas y servicios empresariales no tiene límite de tiempo.

Además, en Honduras, se utilizan las tasas reducidas en el impuesto sobre la renta empresarial, aplicable a empresas con bajo nivel de facturación o ubicadas en zonas específicas.

### El Gasto Tributario en Honduras

En Honduras, las estimaciones de Gasto Tributario están a cargo de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), y se elaboran en el contexto de la aprobación anual del presupuesto de la República. En este sentido, la temática de Gasto Tributario es condensada en el llamado "Tomo V" del "Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República". Por lo tanto, la información presentada en este documento, es el del Gasto Tributario estimado para el ejercicio fiscal 2023, el cual hace referencia a los datos de Gasto Tributario principalmente del año 2021 (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2022).

En el año 2021, los Gastos Tributarios totales ascendieron a un total de L 49,755.4 millones de lempiras, que fueron equivalentes a 7.3% del PIB (6.8% del PIB en 2020). En lo que respecta a la composición de dicho Gasto Tributario, en 2021, el 57.2% del Gasto Tributario total correspondió al proveniente del Gasto Tributario del Impuesto Sobre Ventas (4.2% del PIB); el 36.2% del del Gasto Tributario total correspondió al proveniente del Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta y Conexos (2.6% del PIB); el 5.6% del Gasto Tributario total correspondió al proveniente del Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservación Del Patrimonio Vial (Impuesto ACPV) (0.4% del PIB); y finalmente, 1% del Gasto Tributario total correspondió al proveniente de los Impuestos Aduaneros (0.1% del PIB).

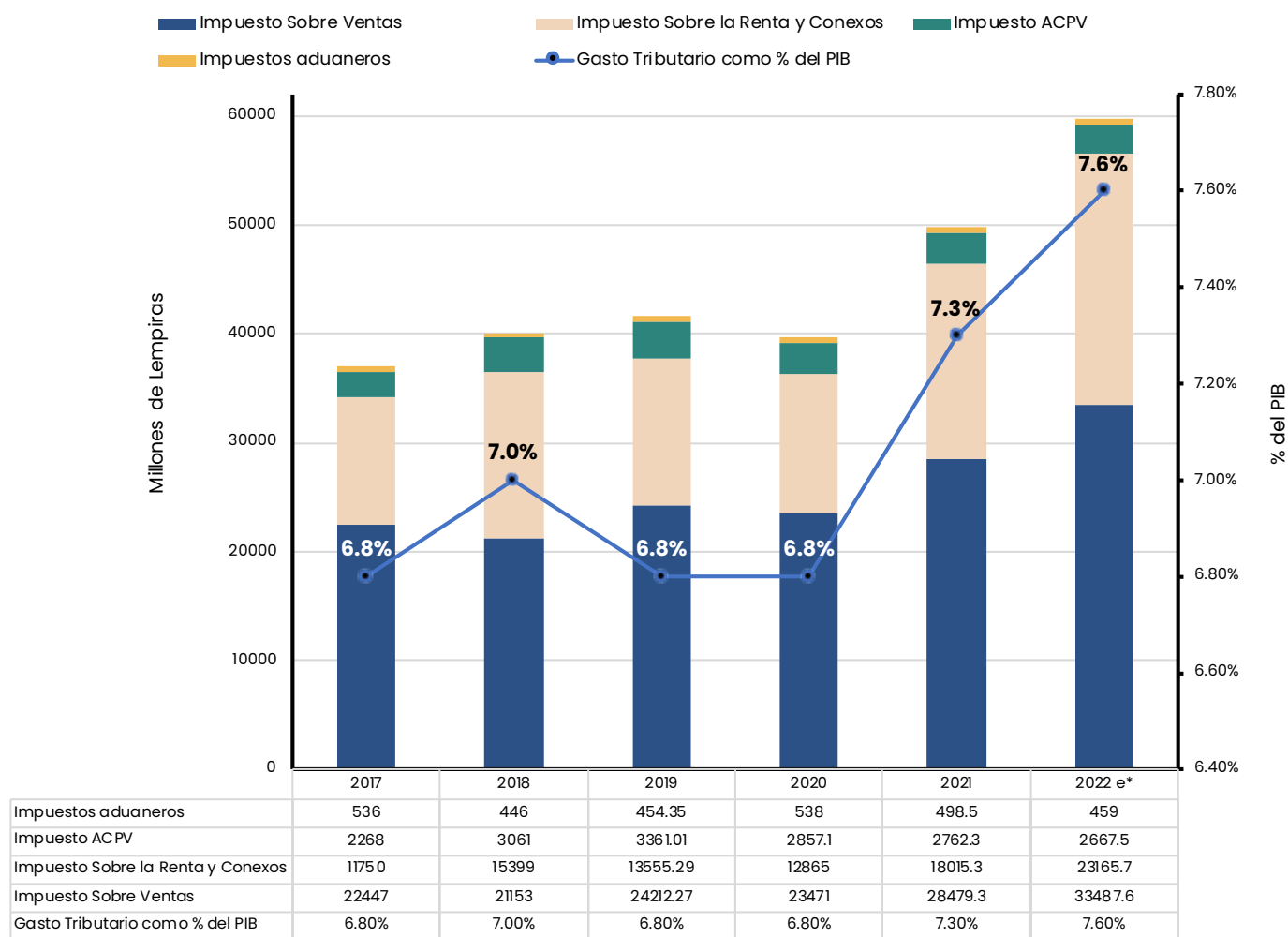
Tabla 13. Composición del Gasto Tributario de Honduras 2020 - 2022  
Millones de Lempiras

Descripción	2020	2021	2022 e*
Impuesto Sobre Ventas	23471	28479.3	33487.6
Impuesto Sobre la Renta y Conexos	12865	18015.3	23165.7
Impuesto ACPV	2857.1	2762.3	2667.5
Impuestos aduaneros	538	498.5	459
<b>Gasto Tributario</b>	<b>39731.1</b>	<b>49755.4</b>	<b>59779.7</b>
Gasto Tributario como % del PIB	6.80%	7.30%	7.60%

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN) de Honduras  
e\* = Estimación sujeta a cambios

Por otra parte, en lo que respecta a la evolución del último quinquenio, el gráfico 4 muestra que luego de un período de contracción en 2018 – 2020, la tendencia del Gasto Tributario en el período 2020 – 2022 ha sido al alza. Ubicándose en 7.3% en 2021, y se estima que al cierre de 2022 sea de 7.6% del PIB.

Gráfico 4: Gasto Tributario de Honduras  
Principales componentes  
2017-2022



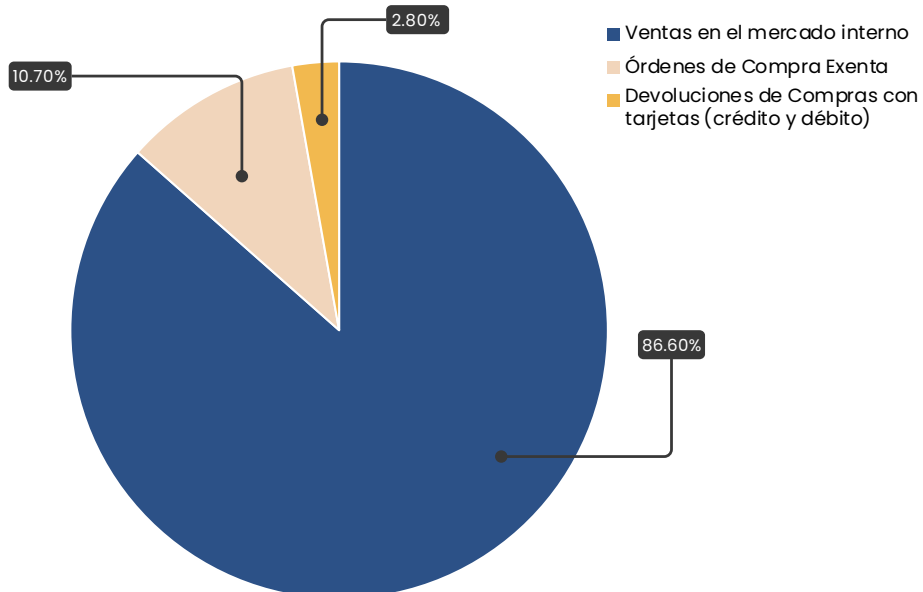
Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN) de Honduras  
\*Estimaciones

De hecho, considerando que en 2021, el Gasto Tributario total fue equivalente a 7.3% del PIB, el Gasto Tributario de Honduras está muy por encima de la tendencia regional, donde la mayoría de los países se ubican por debajo del 5% del PIB.

A nivel de impuestos específicos, en el año 2021 el Gasto Tributario del Impuesto Sobre las Ventas, como ya se mencionó, ascendió a L 28,479.3 millones de

lempiras, equivalente a 4.2% del PIB. Con respecto a lo anterior, el 86.6% del Gasto Tributario proveniente del Impuesto Sobre las Ventas proviene del captado por las ventas en el mercado interno, mientras que 10.7% es en concepto de Órdenes de Compra Exenta y solamente un 2.8% proviene de Devoluciones por Compras con tarjetas de Crédito/Débito. La descripción anterior puede verse a continuación:

Gráfico 5: Gasto Tributario del Impuesto Sobre Ventas - Honduras  
Principales componentes  
2021



Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN) de Honduras

En lo que respecta al Gasto Tributario proveniente del Impuesto Sobre la Renta y Conexos, en el año 2021 este ascendió a un monto de L 18,015.2 millones de lempiras, equivalente al 36.2% del Gasto Tributario total, y equivalente al 2.6% del PIB. En este sentido, el Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta se divide entre aquel proveniente de la renta de personas jurídicas (24% del total en 2021) y el proveniente de personas naturales (76% en 2021).

Sobre el Gasto Tributario Proveniente del Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas (ISR PJ) su composición se describe en la siguiente tabla:

Tabla 14: Composición del Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas (ISR PJ) 2021

Millones de lempiras	
Descripción	Valor
Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas	6,975.90
Ingresos No Gravados	2,130.30
Activos Netos	2,929.00
Aportación Solidaria	1,626.20
Generación de Empleo	29.70
<b>TOTAL</b>	<b>13,691.10</b>

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN) de Honduras

Por otra parte, la composición del Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta de Personas Naturales (ISRPN) se describe a continuación:

(Continúa en la siguiente página...)

Tabla 15: Composición del Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta de Personas Naturales (ISRPN) 2021

Millones de lempiras

Descripción	Valor
Impuesto Sobre la Renta de Personas naturales	1,759.00
Retención en la Fuente	1,897.00
Docentes	668.00
<b>TOTAL</b>	<b>4,324</b>

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN) de Honduras

Por otro lado, en cuanto al Gasto Tributario proveniente del Impuesto denominado Aporte para la Atención a Programas Sociales y Conservaciones del Patrimonio Vial (ACPV), este ascendió en 2021 a L 2762.2 millones de lempiras, en donde el origen principal fue el ACPV proveniente de las empresas generadoras de energía, que representaron el 57.5% del total. En segundo lugar, se ubicaron los aportes de las empresas acogidas al régimen ZOLITUR, que representaron el 19.2% del

total. En tercer lugar, se ubicaría el Gasto Tributario proveniente de las empresas acogidas al régimen de Zonas Libres (ZOLI), que representaron en 2021 16.3% del total. Y en la cuarta posición, estarían los aportes de las empresas acogidas al Régimen de Importación Temporal (RIT) con 4.9% del total.

La composición del Gasto Tributario proveniente del ACPV se describe a continuación

Tabla 16: Composición del Gasto Tributario del ACPV 2021

Millones de lempiras

Descripción	Valor
Empresas generadoras de energía	1,588.00
Empresas acogidas al régimen ZOLITUR	530.40
Empresas acogidas al régimen de Zonas Libres (ZOLI)	450.10
Empresas acogidas al Régimen de Importación Temporal (RIT)	135.30
Otros obligados tributarios	58.40
<b>TOTAL ACPV</b>	<b>2,762.20</b>

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN) de Honduras

Finalmente, en lo que respecta al Gasto Tributario proveniente de Impuestos Aduaneros, estos fueron de L 498.5 millones de lempiras en 2021; de los cuales, el 84.8% provenían de los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI). El 9.7% provenían del Impuesto

Selectivo al Consumo (ISC); el 5.4% provenían del Impuesto a la Producción y el Consumo, y finalmente, 0.1% provenían de la ECOTasa. La composición del Gasto Tributario derivado de los Impuestos Aduaneros se puede ver a continuación:

Tabla 17: Composición del Gasto Tributario de Impuestos Aduaneros 2021

Millones de lempiras

Descripción	Valor
Derechos Arancelarios a la Importación (DAI)	422.4
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	48.5
Impuesto de Producción y Consumo	26.8
Ecotasa	0.7
<b>TOTAL Impuestos Aduaneros</b>	<b>498.4</b>

Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN) de Honduras

## 3.5 | Nicaragua

### Generalidades sobre las disposiciones especiales de tributación en Nicaragua.

En Nicaragua, en la estimación más reciente reflejada en el MPMP 2023 - 2023 se utiliza el método de la recaudación perdida. Otro aspecto metodológico relevante:

Tiene que ver con el tratamiento de la tasa de evasión en la cuantificación de los gastos tributarios, la cual puede tenerse en cuenta de una manera explícita o implícita según las fuentes de información utilizadas en las estimaciones. En el caso que estas estimaciones se realicen sobre la base de información proveniente de cuentas nacionales (como el uso de la matriz insumo- producto para el cálculo en el IVA) se tendría que establecer explícitamente algún supuesto respecto de la tasa de evasión. Por el contrario, en los casos donde se utilice información proveniente de las declaraciones juradas de los contribuyentes (como en el impuesto sobre la renta) los porcentajes de evasión involucrados ya estarían implícitamente considerados (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019, p. 20).

Al respecto, debe saberse que en la estimación del GT para el período 2016 - 2021 la estimación no incluye tasas de evasión explícitas. En el caso del IR la evasión se encuentra de forma implícita ya que el dato se estima a través de las declaraciones de IR. El GT de IVA es estimado en base a cuentas nacionales, y no se ajusta por un coeficiente de evasión.

Nicaragua además cuenta con un régimen de depreciación acelerada, generalmente disponible para sectores clave tales como la minería, hidrocarburos, energía renovable, sector forestal, biotecnología, inversión hotelera, exportadores, entre otros. Con respecto a lo anterior es necesario aclarar que los diferimientos (tales como la depreciación acelerada, etc), no siempre constituyen gastos tributarios, debido a que la pérdida de la recaudación en el periodo "t", se compensa con el aumento de la recaudación en los periodo "t+n" ya que no se puede deducir la depreciación de los activos<sup>12</sup>.

Así mismo, en Nicaragua, la depreciación acelerada está únicamente disponible para los bienes de los exportadores acogidos a la Ley N°. 382 "Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo y de Facilitación de las Exportaciones".

Por otra parte, Nicaragua también brinda a ciertas empresas la opción de suscribir contratos de estabilidad tributaria, los que suelen estar reservados para sectores específicos y grandes inversiones.

En Nicaragua, los usuarios de zonas francas y la industria turística se benefician de exenciones del impuesto sobre la renta, donde, por ejemplo: la duración de la exención para los operadores de zona franca es de 15 años y para energía renovable 7 años.

Además, en Nicaragua, se utilizan las tasas reducidas en el impuesto sobre la renta empresaria, aplicable a empresas con bajo nivel de ingresos. Sin embargo, debe aclararse que las tasas diferenciadas del Pago Mínimo Definido (PMD), o los regímenes simplificados como la cuota fija, no se consideran gastos tributarios desde el enfoque legal, debido a que a pesar de que su carga tributaria es diferenciada, siempre hay un pago de impuestos establecido debidamente en la ley. No obstante, desde un enfoque conceptual, si son gastos tributarios.

<sup>12</sup> Algunos autores discrepan en cuanto a la naturaleza del GT. Por ejemplo, Según Villela et al. (2009) el Gasto Tributario corresponde al costo financiero por la diferencia entre el valor presente y futuro, sin embargo, según CIAT (2011) el GT se contabiliza cuando las estimaciones son una base anual. En Nicaragua no se estima dicho costo financiero debido a que se parte de un marco legal de referencia en el cual las pérdidas del presente se compensan por el aumento en la recaudación futura.

## El Gasto Tributario en Nicaragua

En Nicaragua, las estimaciones sobre Gasto Tributario son realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y fue incluido por primera vez como un capítulo singular dentro del Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2023 – 2023 publicado en 2022. Por lo tanto, las estimaciones que se presentarán en esta sección corresponden a la Sección número 4 del Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2023 – 2026, y hacen referencia al período 2016 – 2021.

En el año 2020, los Gastos Tributarios de Nicaragua ascendieron a un total de C\$ 20,304.7 millones de córdobas, equivalentes a 4.7% del PIB. De ese monto, el 71.38% correspondía a GT del IVA; 25.35% correspondía a Gasto Tributario del Impuesto sobre la Renta (IR); 2.19% correspondía a Gasto Tributario del Derecho Arancelario de Importación (DAI); y solamente 1.09% correspondía a Gasto Tributario de Impuesto

Selectivo al Consumo (ISC). En términos del peso de los componentes con respecto al PIB; en 2020, el Gasto Tributario del IVA fue equivalente a 3.35% del PIB; el Gasto Tributario del IR fue equivalente a 1.19% del PIB; el Gasto Tributario del DAI fue equivalente a 0.10% del PIB; y finalmente el Gasto Tributario del ISC fue equivalente a 0.05% del PIB.

En el año 2021, los Gastos Tributarios ascendieron a un total de C\$ 23,917.4 millones de córdobas, equivalentes a 4.9% del PIB. De ese monto, el 68.43% correspondía a IVA; el 28.51% correspondía a IR; el 2.09% correspondía al DAI; y el 0.97% correspondía al ISC. En términos del peso de los componentes del Gasto Tributario respecto al PIB; en 2021, el Gasto Tributario del IVA fue equivalente a 3.32% del PIB; el Gasto Tributario del IR fue equivalente a 1.38% del PIB; el del DAI fue equivalente a 0.10% del PIB; y finalmente el Gasto Tributario del ISC fue equivalente a 0.05% del PIB.

Tabla 18. Resumen del Gasto Tributario de Nicaragua 2019-2021

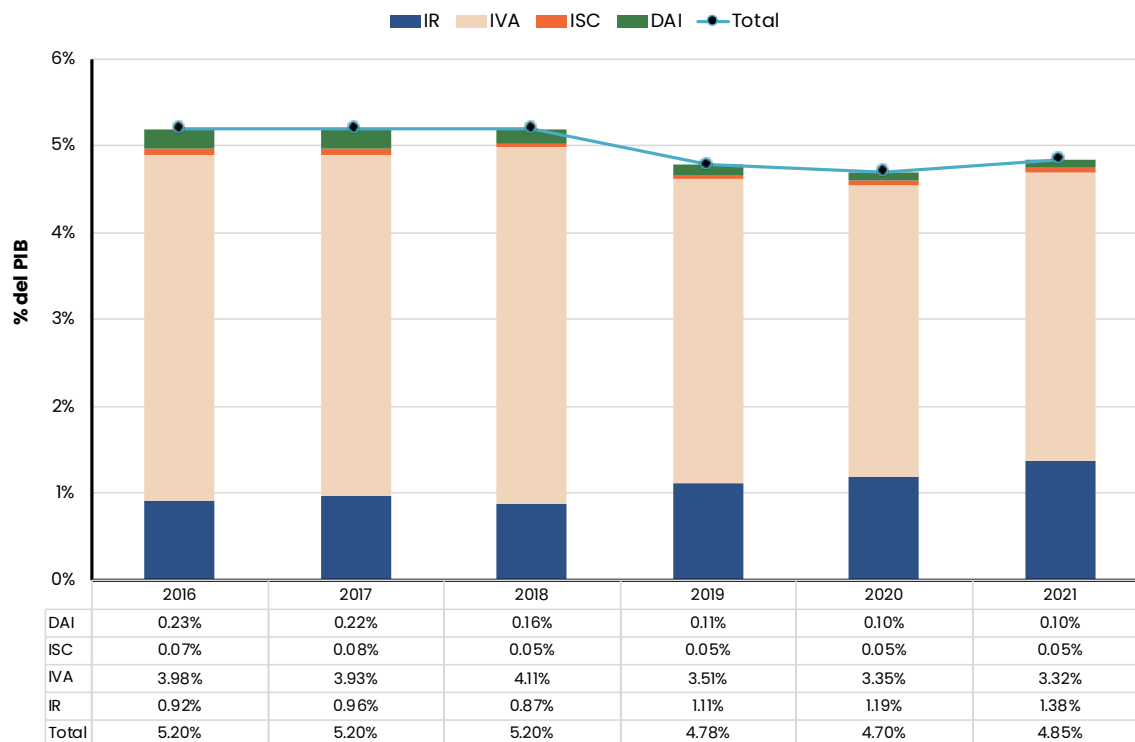
Millones de Córdobas

Impuesto	2019		2020		2021	
	Millones de córdobas	% del PIB	Millones de córdobas	% del PIB	Millones de córdobas	% del PIB
IR	4,636.70	1.11%	5,146.70	1.19%	6,819.90	1.38%
IVA	14,652.40	3.51%	14,493.00	3.35%	16,365.80	3.32%
ISC	190.90	0.05%	220.60	0.05%	232.60	0.05%
DAI	470.70	0.11%	444.50	0.10%	499.10	0.10%
<b>Total</b>	<b>19,950.70</b>	<b>4.78%</b>	<b>20,304.70</b>	<b>4.70%</b>	<b>23,917.40</b>	<b>4.85%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de Nicaragua

Por otra parte, la evolución del Gasto Tributario de Nicaragua para el período 2016 – 2021, se muestra a continuación:

Gráfico 6: Gasto Tributario de Nicaragua  
Principales componentes  
2016-2021



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de Nicaragua

Ahora bien, como se aprecia en el gráfico anterior, los componentes más importantes del Gasto Tributario en Nicaragua, son en primer lugar el IVA, y en segundo lugar el IR. Por ese motivo a continuación se brindarán detalles sobre el Gasto Tributario de estos dos componentes.

(Continúa en la siguiente página...)

Tabla 19. Composición del Gasto Tributario del IVA en Nicaragua  
2016-2021

Millones de Córdobas

<b>Productos y Servicios</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Principales productos y servicios</b>	<b>11,258.50</b>	<b>11,502.40</b>	<b>12,986.20</b>
<b>Alimentos</b>	<b>4,954.00</b>	<b>5,058.40</b>	<b>5,890.50</b>
Arroz blanco	978.7	978.8	1,151.60
Huevos con cáscaras frescos	568.1	573.6	695.8
Frijoles adzuki (rojos pequeños)	520.3	576.6	625.4
Maíz blanco	369.3	409.2	443.8
Tortillas de maíz	369	369	434.2
Azúcar sulfitada	351.8	351.9	414
Queso seco	344	344.1	404.8
Leche pasteurizada	282.4	282.5	332.3
Postas o patros	270.5	270.5	318.2
Leche fresca sin pasteurizar	237.7	240	291.2
Arroz blanco empacado	230	230	270.6
Piernas de pollo (Conito)	217.7	217.8	256.2
Pierna entera (muslo con pierna)	214.5	214.5	252.4
<b>Productos farmacéuticos</b>	<b>1,348.50</b>	<b>1,483.90</b>	<b>1,809.20</b>
<b>Servicios de enseñanza de mercado</b>	<b>1,076.50</b>	<b>1,105.00</b>	<b>1,150.10</b>
<b>Servicios de salud humana de mercado</b>	<b>910.2</b>	<b>961.3</b>	<b>999.1</b>
<b>Servicios financieros de bancos comerciales</b>	<b>940.4</b>	<b>907.9</b>	<b>947.7</b>
<b>Transporte de taxis</b>	<b>703.3</b>	<b>663.5</b>	<b>736.8</b>
<b>Gas butano y/o propano de 25 libras</b>	<b>437.4</b>	<b>437.4</b>	<b>514.6</b>
<b>Transporte interurbano troncal y secundario</b>	<b>339.2</b>	<b>320</b>	<b>355.3</b>
<b>Agua natural y servicios de distribución de agua</b>	<b>314.4</b>	<b>326</b>	<b>338.5</b>
<b>Alquileres de bienes raíces residenciales</b>	<b>234.8</b>	<b>239</b>	<b>244.4</b>
<b>Otros</b>	<b>3,393.90</b>	<b>2,990.60</b>	<b>3,379.60</b>
<b>Total GT de IVA</b>	<b>14,652.40</b>	<b>14,493.00</b>	<b>16,365.80</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de Nicaragua

Tal y como se aprecia en la tabla 19 el Gasto Tributario del IVA se concentra en alimentos, que representan el 79.35% de todo el Gasto Tributario del IVA en 2021. Le sigue el Gasto Tributario de los productos farmacéuticos, que representan el 11.05% de todo el Gasto Tributario del IVA en 2021. En tercer lugar, se encuentra el Gasto Tributario de los servicios de enseñanza, que representan el 7.03% de todo el Gasto Tributario del IVA en 2021. En cuarto lugar, se ubica el Gasto Tributario de los servicios de salud, que representan el 6.10% de todo el Gasto Tributario del IVA en 2021.

El hecho de que el grueso del Gasto Tributario en Nicaragua este concentrado en alimentos, en servicios de enseñanza y en servicios de salud, es testimonio del compromiso del Estado de Nicaragua con la protección del ámbito social.

Finalmente, en quinto lugar, está el Gasto Tributario de servicios financieros de bancos comerciales, que representan el 5.79% de todo el Gasto Tributario del IVA en 2021. En segundo lugar, en importancia dentro de los componentes del Gasto Tributario en Nicaragua se encuentra el Gasto Tributario del Impuesto sobre la Renta (IR), que representó el 28.51% de todo el Gasto Tributario de Nicaragua en 2021, y fue equivalente a 1.40% del PIB. La desagregación del Gasto Tributario del IR se detalla a continuación:

Tabla 20. Gasto Tributario de IR por normativa en Nicaragua 2019-2021

Millones de Córdoba

Normativa	2019	2020	2021
<b>Exenciones Subjetivas (Art. 32 LCT<sup>13</sup>)</b>	<b>1,545.10</b>	<b>1,916.00</b>	<b>2,172.60</b>
Cooperativas	135.2	129.2	138.1
Entidades Educativas, Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos	182.5	265.8	271.9
Instituciones Religiosas	85	72.2	94.9
Organizaciones Sin Fines de lucro	432.6	464.2	494
Sector Público	709.9	984.7	1,173.60
<b>Beneficios Sectoriales</b>	<b>2,970.50</b>	<b>3,230.70</b>	<b>4,647.30</b>
Energías Renovables	126.4	145.4	176.9
Zonas Francas	2,197.60	2,360.60	3,510.80
Crédito Tributario a la Exportación	646.5	724.8	959.6
<b>Total General</b>	<b>4,515.70</b>	<b>5,146.70</b>	<b>6,819.90</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de Nicaragua

<sup>13</sup> Ley de Concertación Tributaria

El incremento del GT del IR se percibe desde el inicio del año de estimación (2016), y según el MHCP (2022, p. 31) está explicado principalmente por el aumento del crédito tributario a la exportación y las exenciones de IR a Zonas Francas, lo que estuvo acompañado por el crecimiento natural de los ingresos declarados por dichas empresas.

Finalmente, la última categoría de Gasto Tributario relevante en Nicaragua es la correspondiente al del Derecho Arancelario de Importación (DAI) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). En este sentido, las exenciones del ISC se establecen en el artículo 153 de la Ley de Concertación Tributaria<sup>14</sup>, y las exoneraciones de impuestos selectivos y derechos arancelarios se encuentran establecidas en los artículos 277, 287, 288 de esa misma Ley. Así pues, el MHCP describe textualmente el comportamiento del Gasto Tributario del DAI y el ISC de la siguiente manera:

En el periodo 2016-2021 el Gasto Tributario de DAI e ISC representó el 4.3% del GT total y el 0.2% del PIB. Previo a la Reforma Tributaria, la LCT otorgaba exoneraciones de ISC y DAI a sectores priorizados, como los sectores productivos, turismo, entre otros. No obstante, con la reforma se eliminó la exoneración de DAI e ISC a compras locales e importaciones de materias primas, bienes intermedios, bienes de capital, repuestos, partes y accesorios para la maquinaria y equipos realizadas por los productores agropecuarios y de la micro y pequeña empresa industrial y pesquera artesanal; así como también, la eliminación de la exoneración para la maquinaria y bienes de capital del sector agropecuario. Esto permitió que el GT de dichos impuestos se redujera de 0.3% del PIB en promedio durante 2016-2018 a 0.2% promedio en 2019-2021 (MHCP, 2022, p. 31).

## 3.6 Panamá

### Generalidades sobre las disposiciones especiales de tributación en Panamá.

Al igual que otros países, Panamá también brinda a ciertas empresas la opción de suscribir contratos de estabilidad tributaria, los que suelen estar reservados para sectores específicos y grandes inversiones.

Panamá además cuenta con un régimen de depreciación acelerada, generalmente disponible para sectores clave tales como la minería, hidrocarburos, energía renovable, sector forestal, biotecnología, inversión hotelera, exportadores, entre otros.

En Panamá también existen beneficios de exención del impuesto sobre la renta para ciertas actividades y servicios del sector turismo, al tiempo que se da una exención que dura entre 2 y 7 años para las micro, pequeñas y medianas empresas de la industria cinematográfica.

En Panamá, en 2020, se reformó el Régimen Especial de Sede de Empresas Multinacionales (SEM) y quedaron alcanzadas por una tasa del 5% sobre la renta neta gravable derivada de los servicios prestados.

<sup>14</sup> De acuerdo con las disposiciones del artículo 153 de la Ley de Concertación Tributaria, las universidades, iglesias, el sector público, los bomberos, las cooperativas de transporte y las representaciones diplomáticas se encuentran exentas del pago del ISC.

## El Gasto Tributario en Panamá

En Panamá, las estimaciones de Gasto Tributario son elaboradas por el Departamento de Estudios Tributarios de la Dirección General de Ingresos (DGI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá. Las estimaciones no tienen un documento propio, sino que son incluidas en un boletín de frecuencia anual llamado “Boletín Estadístico Tributario”, en donde las cifras utilizadas provienen de la Contraloría General de la República.

A la fecha de elaboración de este informe, el último “Boletín Estadístico Tributario” disponible en el sitio web<sup>15</sup> era el que hacía referencia al año 2019, y que fue publicado en 2020.

A la fecha de elaboración de este informe, el último “Boletín Estadístico Tributario” disponible en el sitio web era el que hacía referencia al año 2019, y que fue publicado en 2020. Al mes de abril de 2023, los

boletines estadísticos tributarios de los años 2020 y 2021 estaban en revisión por parte de la Dirección General de Ingresos y no habían sido publicados debido a actividades internas vinculadas al cambio de año base de las cuentas nacionales al año 2018. Se espera la divulgación de tales boletines en el transcurso del segundo semestre de 2023.

En Panamá, el Gasto Tributario esta fuertemente concentrado en:

1. Impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios; y
2. En el Impuesto Sobre la Renta (ISR), distinguiendo entre el Impuesto Sobre la Renta Natural (ISR PN) y el Impuesto Sobre la Renta Jurídica (ISR PJ).

La composición general del Gasto Tributario en Panamá se describe en la siguiente tabla:

Tabla 21. Gasto Tributario Total en Panamá 2017 - 2019

Millones de Balboas

Concepto	2017	2018	2019
Gasto Tributario Total	2,282.60	2,194.20	2,062.20
Total Gasto Tributario ISR	626.80	655.30	583.80
Total Gasto Tributario ISRN	30.00	31.90	28.40
Total Gasto Tributario ISRJ	596.80	623.50	555.40
Total Gasto Tributario ITBMS	1,655.80	1,538.90	1,478.40
<b>Gasto Tributario Total % del PIB</b>	<b>3.67%</b>	<b>3.38%</b>	<b>3.09%</b>

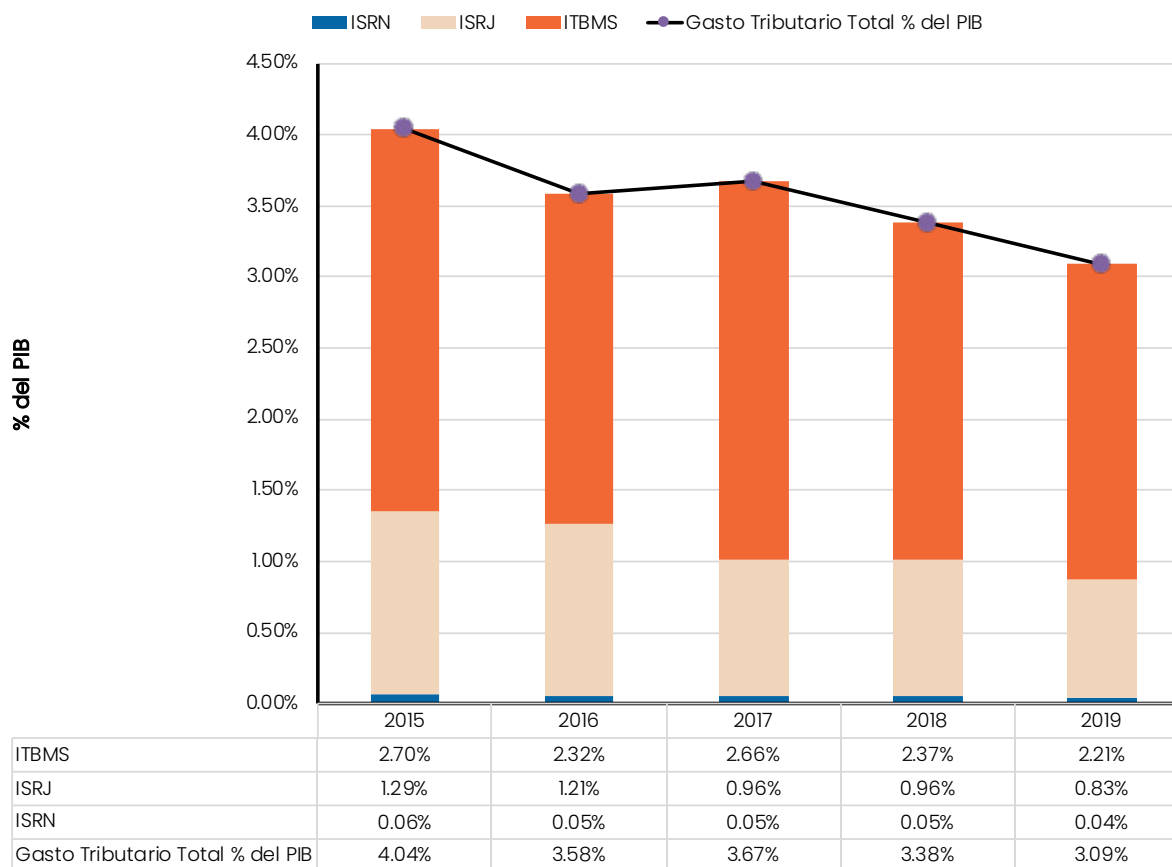
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá

Así mismo, la evolución reciente del Gasto Tributario en Panamá se describe a continuación:

(Continúa en la siguiente página...)

<sup>15</sup> <https://dgi.mef.gob.pa/Transparencia/InformesT.php>

Gráfico 7: Gasto Tributario de Panamá  
Principales componentes  
2015-2019



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá  
 ITBMS = Impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios  
 ISRN = Impuesto Sobre la Renta Natural  
 ISRJ = Impuesto Sobre la Renta Jurídica

En suma, el Gasto Tributario del Impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS) es el más relevante en Panamá, pues representó en 2019 2.21% del PIB, mientras que el Gasto Tributario del ISR representó tan solo 0.87% del PIB. En esta misma línea, es importante destacar que para el período 2015 – 2019 el Gasto Tributario total de Panamá ha mostrado un comportamiento a la baja, pasando de 4.04% del PIB del 2015, a 3.09% del PIB en 2019 antes de la crisis sanitaria del Covid-19.

Por otra parte, la importancia relativa del Gasto Tributario de Panamá en el PIB es notoriamente pequeña, especialmente al compararla con otros países descritos en este informe. Pero además, es particularmente notorio el poco peso que el ISRPN tiene respecto al PIB, y dentro del Gasto Tributario total. Lo anterior puede estar vinculado al hecho de que Panamá tiene la carga tributaria más baja de la región COSEFIN, con 8.2% en 2019, y que luego incluso bajaría hasta 7.1% en 2021 (Flores Sarria & Salazar Recinos, 2022). Para dimensionar esto, considere que el resto de los países de la región COSEFIN poseen cargas tributarias de dos dígitos, siendo las más altas las de El Salvador (20.1%) y Nicaragua (19.1%) en 2021.

Por su parte, el resumen del Gasto Tributario del ISR se describe a continuación:

**Tabla 22. Gasto Tributario del ISR en Panamá  
2017 - 2019**

Millones de Balboas			
Concepto	2017	2018	2019
Gasto Tributario ISR PN	30.0	31.9	28.4
Gasto Tributario ISR PJ	596.8	623.5	555.4
Total Gasto Tributario ISR	626.8	655.3	583.8
Gasto Tributario ISR como % del PIB	1.01%	1.01%	0.87%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá

En el año 2019, el Gasto Tributario del ISR en Panamá fue equivalente a menos del 1% del PIB, registrando 0.87%. Este resultado está en línea con una tendencia hacia la disminución de la importancia relativa del Gasto Tributario del ISR para el período 2015 – 2019. Tal tendencia se explica por la conjugación de dos cosas: la primera es el incremento natural de la producción nacional; y la segunda es la disminución progresiva de los montos del Gasto Tributario del ISR.

En términos de su peso respecto al PIB, en 2019 el Impuesto Sobre la Renta Natural (ISR PN) fue equivalente a tan solo 0.043% del PIB; mientras que el Impuesto Sobre la Renta Jurídica (ISR PJ) representó 0.832% del PIB de ese año (MEF, 2020, p. 92).

El detalle del Impuesto Sobre la Renta Natural (ISR PN) y el Impuesto Sobre la Renta Jurídica (ISR PJ) se detalla a continuación:

**Tabla 23. Gasto Tributario del ISR PN en Panamá  
2017 - 2019**

Millones de Balboas			
Concepto	2017	2018	2019
Ingresos Exentos	2.1	2.8	2.5
Ingresos por Intereses	27.9	28.9	26.0
Documentos Fiscales	0.0	0.1	0.0
Total Gasto Tributario ISRN	30.0	31.9	28.4
Gasto Tributario ISRN como % del PIB	0.048%	0.049%	0.043%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá

(Continúa en la siguiente página...)

En el caso del Impuesto Sobre la Renta Natural (ISR PN), el rubro que más destaca es el Gasto Tributario de los ingresos por intereses, seguido por el Gasto Tributario de los Ingresos exentos.

**Tabla 24. Gasto Tributario del ISR PJ en Panamá**  
2017 - 2019

Millones de Balboas			
Concepto	2017	2018	2019
Instituciones sin Fines de Lucro u ONG	3.3	2.6	2.6
Régimen Especial	340.7	321.0	328.1
Ingresos exentos de Jurídico General	139.6	135.2	141.6
Créditos por Incentivo y Documentos Fiscales	113.2	164.7	83.0
<b>Total Gasto Tributario ISRJ</b>	<b>596.8</b>	<b>623.5</b>	<b>555.4</b>
<b>Gasto Tributario ISRJ como % del PIB</b>	<b>1.0%</b>	<b>1.0%</b>	<b>0.8%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá

Por su parte, en el caso del Impuesto Sobre la Renta Jurídica (ISR PJ), el rubro más importante es el Gasto Tributario en concepto de Regímenes Especiales, seguido por el Gasto Tributario de los Ingresos exentos de jurídico general, y los créditos por incentivo y documentos fiscales.

Finalmente, en lo que respecta a la composición del Gasto Tributario del Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS), el detalle se presenta a continuación:

**Tabla 25. Gasto Tributario del ITBMS en Panamá**  
2017 - 2019

Millones de Balboas			
Concepto	2017	2018	2019
Consumo Final de Hogares	803.5	838.5	862.5
Consumo Final del Estado	227.3	242.5	218.5
Compras de Regímenes Especiales	607.9	442.0	386.5
Documentos Fiscales y/o Créditos autorizados	17.1	15.9	10.9
<b>Total Gasto Tributario ITBMS</b>	<b>1,655.80</b>	<b>1,538.90</b>	<b>1,478.40</b>
<b>Gasto Tributario ITBMS como % del PIB</b>	<b>2.7%</b>	<b>2.4%</b>	<b>2.2%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá

Dentro del Gasto Tributario del ITBMS, el componente más importante es el Gasto Tributario del consumo final de los hogares, que en 2019 fue equivalente a 1.29% del PIB. El segundo componente más importante de esta categoría de Gasto Tributario fue el correspondiente a las compras de regímenes especiales, que en 2019 fueron equivalentes a 0.58% del PIB. Y finalmente, en tercer lugar, se encuentra el Gasto Tributario del consumo final del Estado, que fue equivalente a 0.33% del PIB.

En el caso de Panamá, la sección de Gasto Tributario del "Boletín Estadístico Tributario" no incluye pronósticos de ningún tipo sobre esta variable.

## 3.7 | República Dominicana

### Generalidades sobre las disposiciones especiales de tributación en República Dominicana.

En la República Dominicana, el costo fiscal de las renuncias a la recaudación se mantuvo relativamente estable para el período 2007 - 2019; presentando una disminución puntual en 2018 - 2021. (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019, p. 24).

En el caso de la República Dominicana, la duración de la exención al impuesto sobre la renta para zonas francas y empresas del sector turístico es de 15 años (mismo beneficio se aplica para la construcción de salas de cine) y era de 10 años para los proyectos de energía renovable hasta el año 2020. En este país también existen exenciones por 20 años que incluyen al impuesto sobre la renta en determinadas provincias, como las Zonas Especiales de Desarrollo Fronterizo (ubicadas en las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi,

Santiago Rodríguez y Bahoruco). En las zonas francas del resto del país la duración de estas exenciones es de 15 años aunque son renovables.

### El Gasto Tributario en República Dominicana

En República Dominicana, la estimación del Gasto Tributario se realiza a través de un trabajo colaborativo entre el Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Esta colaboración se manifiesta en el trabajo de la llamada Comisión Interinstitucional, conformada por la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT); la Dirección General de Impuestos Internos (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA), todas instancias del Ministerio de Hacienda (MH), y además participan funcionarios del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). La estimación del Gasto Tributario se realiza como un apoyo para el ejercicio anual de elaboración del Presupuesto General del Estado (PGE), y se publica en un documento propio en la página web del Ministerio de Hacienda<sup>16</sup>.

La descripción de la evolución reciente del gasto tributario en República Dominicana puede apreciarse a continuación:

Tabla 26. Gasto Tributario en República Dominicana  
2019 - 2021  
Millones RD\$

Impuesto	2019	2020	2021
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	35,838.3	34,440.6	37,308.5
Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)	116,359.3	112,438.6	118,312.4
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	4,668.1	4,963.9	4,909.2
Hidrocarburos	23,319.8	15,262.3	16,017.0
Arancel	16,023.0	11,680.9	12,767.9
Patrimonio	28,853.4	25,239.9	27,562.1
Impuestos Sobre el Uso de Bienes y licencias	512.7	558.7	610.1
<b>Total</b>	<b>225,574.5</b>	<b>204,585.0</b>	<b>217,487.2</b>
<b>% del PIB</b>	<b>4.95%</b>	<b>4.56%</b>	<b>4.44%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana

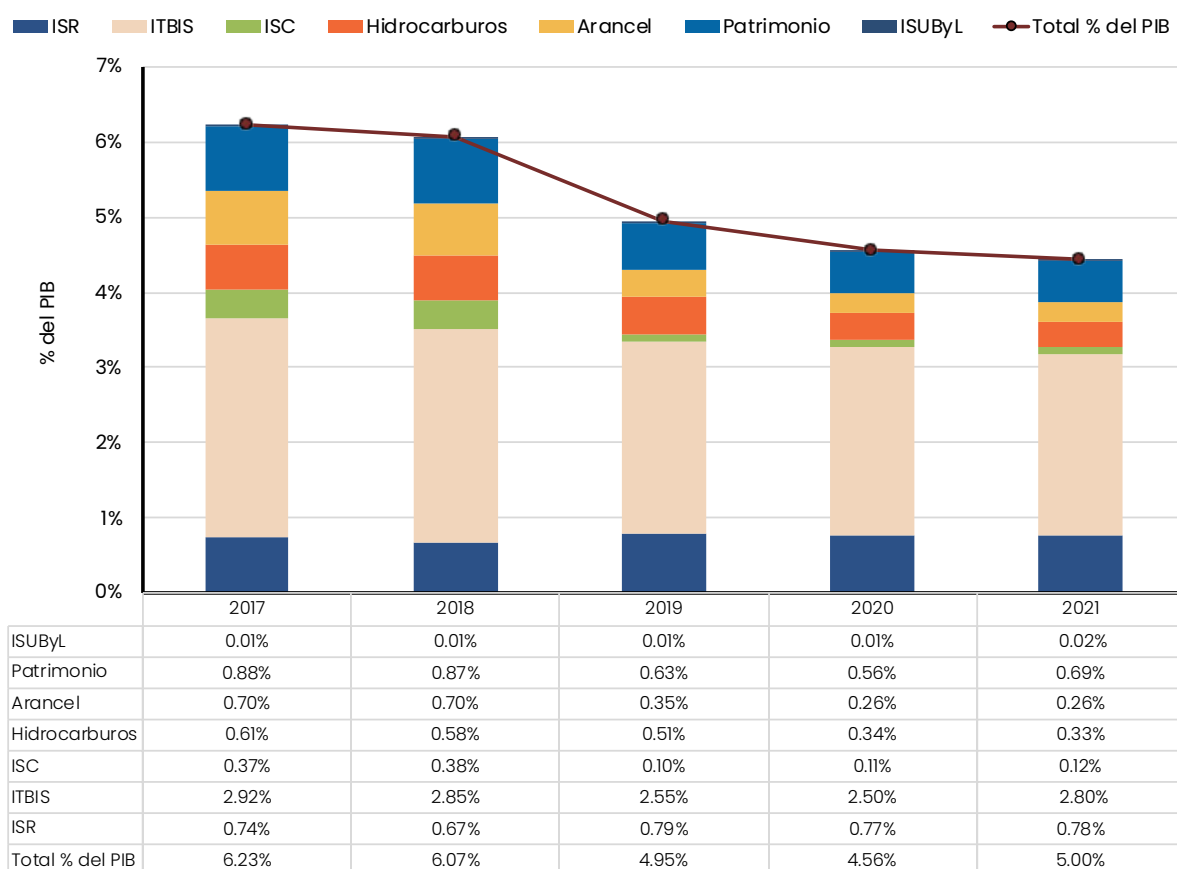
<sup>16</sup> <https://www.hacienda.gob.do/publicaciones-presupuesto/#109>

En el año 2021, en República Dominicana, el Gasto Tributario más importante, fue el proveniente del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), que sumó RD\$ 118,312.4 millones de pesos dominicanos, representando el 54.4% del Gasto Tributario total de ese año, y siendo equivalente a 2.41% del PIB. En segundo lugar, se encuentra el Gasto Tributario proveniente del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que fue de RD\$ 37,308.5 millones en 2021, representando el 17.2% del Gasto Tributario total de ese año, y siendo equivalente a 0.76% del PIB. En la tercera posición, se ubica el Gasto Tributario

proveniente del impuesto al patrimonio inmobiliario, que sumó RD\$ 27,562.1 millones en 2021, representando el 12.7% del Gasto Tributario total de ese año, y siendo equivalente a 0.56% del PIB. En conjunto, estos tres impuestos representaron en 2021 el 84.2% de todo el Gasto Tributario de ese año.

A continuación se describe la evolución reciente del Gasto Tributario en la República Dominicana:

Gráfico 8: Gasto Tributario de la República Dominicana  
Principales componentes  
2017-2021



Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana  
ISUByL = Impuestos Sobre el Uso de Bienes y licencias

Como se aprecia en el gráfico anterior, la composición del Gasto Tributario en la República Dominicana se concentra en el Gasto Tributario derivado del ITBIS (2.41% del PIB); del ISR (0.76% del PIB); y el impuesto al patrimonio (0.54% del PIB). Por otra parte, en línea con la tendencia regional, en el período 2017 – 2021 la magnitud del Gasto Tributario ha disminuido progresivamente desde el año 2019. Antes del 2019, el Gasto Tributario en República Dominicana era superior al 6% del PIB, mientras que después del 2019, ha permanecido consistentemente por debajo del 5% del PIB; ubicándose en 4.44% en 2021.

A continuación, se describirá el detalle de los tres impuestos más importantes para efectos del Gasto Tributario en República Dominicana:

**Tabla 27. Gasto Tributario del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) en República Dominicana**

Millones RD\$			
Impuesto	2019	2020	2021
<b>ITBIS</b>	<b>116,359.30</b>	<b>112,438.60</b>	<b>147,779.5</b>
- Interno	105,183.70	104,279.40	139,236.2
- Externo	11,175.50	8,159.30	8,543.3
% del PIB	2.55%	2.50%	2.79%

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana

Como se aprecia en la tabla 27, el Gasto Tributario del ITBIS se redujo en el año 2020, principalmente debido a las afectaciones del Covid-19, para luego volver a crecer y ubicarse por encima de sus niveles pre-crisis en 2021. De hecho, este comportamiento fue el mismo en sus dos componentes, el ITBIS interno y externo, pues ambos se redujeron en 2020 para luego recuperarse en 2021. Sin embargo, la recuperación del Gasto Tributario del ITBIS externo no alcanzó aún a los niveles de 2019, mientras que el ITBIS interno de 2021 si fue superior al nivel de 2019.

En el caso del Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta (ISR), en términos absolutos, después de contraerse en 2020, este se recuperó en 2021, sin embargo, su peso con respecto al PIB disminuyó debido a un incremento importante del PIB de 12.26% en 2021 (IMF, 2022), como efecto de la recuperación

inicial post Covid-19. De sus componentes, el más importante es el ISR de las personas jurídicas, es decir, el Gasto Tributario del ISR de las empresas, que alcanzó el monto de RD\$ 31,928.5 millones, y fue equivalente a 0.65% del PIB en 2021.

Por su parte, el Gasto Tributario del ISR de las personas físicas, alcanzó RD\$ 5,359.2 millones, y fue equivalente a 0.11% del PIB en 2021.

**Tabla 28. Gasto Tributario del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en República Dominicana 2019 - 2021**

Millones RD\$			
Impuesto	2019	2020	2021
<b>ISR</b>	<b>35,838.3</b>	<b>34,440.6</b>	<b>41,146.1</b>
- Personas Jurídicas	30,727.8	29,091.2	37,033.9
- Personas Físicas	5,029.9	5,329.2	4,091.5
- Sin Distinción de Persona	80.7	20.2	20.8
% del PIB	0.79%	0.77%	0.78%

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana

Por otra parte, en lo que respecta al Gasto Tributario del Impuesto al patrimonio en República Dominicana, este tuvo un comportamiento similar al ISR, en donde después de contraerse en 2020, se recuperó en 2021 alcanzando RD\$ 27,562.1 millones; sin embargo, esto no se tradujo en incremento de su peso respecto al PIB, nuevamente explicado por el importante incremento del PIB en 2021.

**Tabla 29. Gasto Tributario del Impuesto al patrimonio en República Dominicana 2019 - 2021**

Millones RD\$			
Impuesto	2019	2020	2021
<b>Patrimonio</b>	<b>28,853.40</b>	<b>25,239.90</b>	<b>36,400.5</b>
- Activos	19,468.20	16,305.70	24,992.0
- IPI	7,355.40	7,567.30	9,658.4
- Transferencia Inmobiliaria	1,060.10	867.00	1,213.1
- Registro de Hipotecas	495.20	341.50	196.4
- Constitución de Compañía y Aumento Capital Social	355.30	158.00	312.3
- Donaciones y Sucesiones	119.20	0.40	28.4
% del PIB	0.63%	0.56%	0.69%

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana

Finalmente, el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, proporciona en sus informes pronósticos de corto plazo para el Gasto Tributario, de manera que los pronósticos para el año 2022 y 2023 se presentan a continuación:

Tabla 30. Gasto Tributario en República Dominicana  
Estimaciones 2022 - 2023

Millones RD\$ y % del PIB

	RD\$ Millones		
Impuesto	2021	2022	2023
ISR	41,146.1	37,947.00	44,949.30
ITBIS	147,779.5	158,656.60	170,511.40
ISC	6,080.3	7,283.00	7,610.50
Hidrocarburos	17,352.3	21,574.10	23,162.60
Arancel	13,926.1	16,891.80	17,186.10
Patrimonio	36,400.5	38,995.90	45,809.70
Impuestos Sobre el Uso de Bienes y licencias	819.4	821.00	891.20
<b>Total</b>	<b>263,504.3</b>	<b>282,169.30</b>	<b>310,120.70</b>
	% del PIB		
Impuesto	2021	2022	2023
ISR	0.78%	0.61%	0.65%
ITBIS	2.79%	2.56%	2.48%
ISC	0.11%	0.12%	0.11%
Hidrocarburos	0.33%	0.35%	0.34%
Arancel	0.26%	0.27%	0.25%
Patrimonio	0.69%	0.63%	0.67%
Impuestos Sobre el Uso de Bienes y licencias	0.02%	0.01%	0.01%
<b>Total</b>	<b>5.00%</b>	<b>4.55%</b>	<b>4.50%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana

## 4.0 RECAPITULACIÓN Y COMENTARIOS DE CIERRE

La situación del Gasto Tributario en la región COSEFIN es diversa, no solo los países tienen maneras distintas de divulgar la información concerniente a esta temática, sino que en cada país, la estimación del gasto Tributario inició en diferentes momentos, y así mismo, la madurez de las metodologías de estimación, así como la certeza de las estimaciones propiamente dichas ha mejorado con el tiempo.

No obstante, a pesar de ello, aún persisten espacios de mejora en algunos países, en términos del nivel de detalle brindado en el ejercicio de estimación del Gasto Tributario, así como en la construcción de series históricas que permitirían un análisis más rico de las renuncias a la recaudación en algunas economías.

El resumen regional puede apreciarse a continuación:

Tabla 31. Gasto Tributario de los países del COSEFIN 2015 - 2021

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Costa Rica	nd	5.04%	5.11%	5.35%	4.57%	4.15%	nd
El Salvador	3.84%	3.76%	3.50%	3.90%	4.06%	4.43%	nd
Guatemala	2.7%	2.4%	2.5%	2.6%	2.5%	2.7%	2.8%
Honduras	nd	nd	6.8%	7.0%	6.8%	6.8%	7.3%
Nicaragua	nd	5.20%	5.20%	5.20%	4.78%	4.70%	4.85%
Panamá	4.04%	3.58%	3.67%	3.38%	3.09%	nd	nd
República Dominicana	6.73%	6.56%	6.23%	5.12%	4.95%	4.56%	5.0%

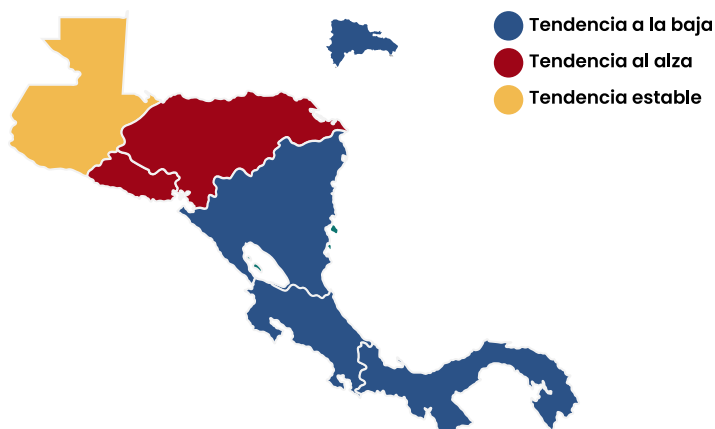
Fuente: Ministerios de hacienda o finanzas del COSEFIN

La tabla anterior debe interpretarse con cuidado y responsabilidad, ya que como mencionan CEPAL & Oxfam Internacional (2019):

No existe una definición única de gasto tributario ni de lo que constituye un sistema tributario de referencia. Además, los métodos aplicados y los marcos de referencia con los que se identifican y miden los gastos tributarios varían de país en país, lo que dificulta o, incluso podría invalidar la comparación entre ellos y durante distintos periodos (CEPAL & Oxfam Internacional, 2019, p. 18).

Por lo que, la tabla 31 debe considerarse simplemente como una referencia inicial de las magnitudes del Gasto Tributario en los países del COSEFIN. En todo caso, la sistematización de la información disponible sobre Gasto Tributario deja algunos aprendizajes relevantes que se describen a continuación:

1. En la región COSEFIN, se aprecian dos tendencias claras. Por una parte se encuentra un grupo de países que claramente han encausado esfuerzos en disminuir las renuncias a la recaudación, los países que se encuentran en esta categoría son: Costa Rica; Nicaragua; Panamá; y la República Dominicana. Por otra parte, en la región COSEFIN, dos países, que son El Salvador y Honduras, presentan la tendencia opuesta. En El Salvador y Honduras la importancia relativa del Gasto Tributario en el PIB ha crecido de manera progresiva, al menos en el período 2017 – 2020. En el caso de Guatemala, este país no puede clasificarse en ninguna de las dos tendencias anteriores, pues ha tenido un manejo prudente y disciplinado de su política fiscal que ha permitido que la importancia relativa del Gasto Tributario respecto al PIB se mantuviera mayoritariamente constante en el período 2015 – 2021.



2. Sería incorrecto juzgar las decisiones soberanas de los países de la región COSEFIN con respecto a sus tendencias hacia la disminución o incremento de las renuncias a la recaudación, de manera positiva o negativa, pues el contexto regional se encuentra enmarcado en una profunda incertidumbre, y los países de la región enfrentan desafíos históricos. El mundo post Covid-19, y post “Guerra Rusia-Ucrania” ofrece retos que requieren de un abordaje matizado por las realidades individuales de cada país, por lo que emitir un juicio de valor sobre el actuar público respecto al Gasto Tributario no es tarea fácil. No obstante, lo que si se puede hacer es construir conjeturas fundamentadas en la información públicamente disponible en esta área, por ejemplo:

**a.** Aunque Honduras reporta el Gasto Tributario respecto al PIB más alto de la región, con una marcada trayectoria al alza; el Gobierno de la presidenta Xiomara Castro de Zelaya, quien asumió la presidencia en enero de 2022, ha catalogado a ese modelo de renuncias a la recaudación como un rotundo fracaso, y ha señalado que la dinámica observada hasta la fecha es producto directo del golpe de Estado de junio de 2009, posterior al cual, la estrategia de atracción y promoción de inversiones se basó en una agresiva campaña de otorgar disposiciones tributarias especiales. El actual

Gobierno de Honduras, también ha realizado críticas explícitas sobre los beneficios de tal estrategia, cuestionando enérgicamente su uso (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2022, p. 5). Por lo que, concretamente, la tendencia del Gasto Tributario observada a la fecha de elaboración de este informe no refleja necesariamente la postura de la administración de la presidenta Xiomara Castro de Zelaya, ni de su ministra de finanzas, Rixi Romana Moncada Godoy. El actual Gobierno de Honduras, también ha realizado críticas explícitas sobre los beneficios de tal estrategia, cuestionando enérgicamente su uso (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2022, p. 5). Por lo que, concretamente, la tendencia del Gasto Tributario observada a la fecha de elaboración de este informe no refleja necesariamente la postura de la administración de la presidenta Xiomara Castro de Zelaya, ni de su ministra de finanzas, Rixi Romana Moncada Godoy.

**b.** En el caso de El Salvador, vale la pena rescatar lo siguiente: es el hecho de que el Ministerio de Hacienda reconoce que existe una fuerte necesidad de realizar una depuración de las bases de contribuyentes, para asegurar que la clasificación de sus actividades económicas sea correcta (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2022, p. 33). En línea con lo anterior, el Ministerio de Hacienda también llama a realizar una revisión de los criterios utilizados para otorgar incentivos fiscales, y también sugiere la implementación de procesos de seguimiento para asegurar el uso adecuado de los incentivos, y prevenir la evasión fiscal. A partir de lo anterior, es plausible afirmar que la clasificación incorrecta de actividades económicas tiene el potencial de elevar erróneamente el Gasto Tributario, por lo que la trayectoria al alza del ratio “Gasto Tributario/ PIB” puede estar influenciado por un porcentaje

de beneficios que han sido otorgados erróneamente. Finalmente, si a lo anterior se añaden los esfuerzos por incrementar la recaudación mediante acciones destinadas a prevenir la evasión fiscal que el Ministerio de Hacienda de El Salvador empezó a ejecutar en 2022, podemos inferir que de hecho la trayectoria al alza del ratio “Gasto Tributario/ PIB” no refleja perfectamente las prioridades recaudatorias de las autoridades.

**c.** En el caso de Nicaragua, hay que tomar en consideración la alta importancia que tiene el gasto social dentro del Presupuesto General de la República (PGR), en donde para 2023, por ejemplo, el 30.56% del PGR corresponde a Salud y Educación. En este sentido, el ya conocido compromiso de Nicaragua con los esfuerzos de lucha contra la pobreza, hacen que sea uno de los países más comprometidos con el gasto social en la región, y hace que la trayectoria descendente del ratio “Gasto Tributario/PIB” tenga sentido, puesto que tales esfuerzos requieren de recursos cuantiosos.

**d.** En Costa Rica, en línea con sus ya conocidos esfuerzos en la línea de la sostenibilidad ambiental, existe la particularidad de haber incorporado la estimación de Gasto Tributario con Incidencia Ambiental dentro de sus acciones de divulgación de Gasto Tributario. El Gasto Tributario con Incidencia Ambiental se refiere a la identificación de los incentivos tributarios utilizados para fomentar la conservación, protección y restauración del medio ambiente. Por otra parte, la trayectoria descendente del ratio “Gasto Tributario/PIB” que presenta Costa Rica es coherente con los esfuerzos públicos por ampliar su capacidad de maniobra fiscal.

(Continúa en la siguiente página...)

e. En Panamá, las situaciones que más llaman la atención son el hecho de que el Gasto Tributario solamente es descrito con poco detalle al final del Boletín Estadístico Tributario anual, lo que se constituye como un evidente espacio de mejora hacia los esfuerzos futuros de estimación de Gasto Tributario. Por otra parte, el llamado “Boletín Estadístico Tributario” es publicado con un rezago aproximado de 3 años<sup>17</sup> por lo que también es deseable mejorar la periodicidad de la estimación del Gasto Tributario para contribuir positiva y oportunamente a los análisis de política fiscal en este país. Y finalmente, también es notoria el menor nivel de detalle de la información de Gasto Tributario que divulga Panamá, en comparación con otros países de la región, por lo que de igual forma se hace un llamado a encausar esfuerzos y recursos para perfeccionar el ejercicio de estimación del Gasto Tributario.

f. En la República Dominicana, las estimaciones de Gasto Tributario, que se realizan desde el año 2008, responden a una conjugación de factores, entre estas el compromiso gubernamental por la transparencia, siendo obligación legal la publicación del informe de Gasto Tributario como parte del Presupuesto General del Estado, así como la demanda de la comunidad internacional por una mayor comprensión de la política fiscal de un país. En este sentido, los informes que el Ministerio de Hacienda de la República Dominicana publica anualmente son extremadamente completos, pues no solo describen con gran detalle la composición del Gasto Tributario, sino que además proveen un soporte conceptual sólido sobre los supuestos detrás de las estimaciones, presentando periódicamente avances y mejoras a la metodología utilizada, y por ende, en las estimaciones que realizan. Así pues, los esfuerzos realizados en esta temática son propios de las aspiraciones de este país de proyectar la imagen de una nación económicamente competente y alcanzar eventualmente grado de inversión.



***La Secretaría Ejecutiva del COSEFIN reconoce que los esfuerzos de estimación y publicación del Gasto Tributario que realizan los países de la región, contribuyen a la transparencia de la información pública, y dan fe de la competencia de las autoridades fiscales.***



<sup>17</sup> A enero de 2023, el último Boletín Estadístico Tributario disponible corresponde al año 2019. Ver: <https://dgi.mef.gob.pa/Transparencia/InformesT.php>

# BIBLIOGRAFIA

Agostini, C., & Jorratt, M. (2013). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <https://www.ptonline.com/articles/how-to-get-better-mfi-results>

Campos Vázquez, R. M. (2022). Medición de las Renuncias Recaudatorias en América Latina. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48525>

CEPAL, & Oxfam Internacional. (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. In Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam Internacional (pp. 1–81). Comisión Económica para América Latina (CEPAL). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44787/1/S1900605\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44787/1/S1900605_es.pdf)

CIAT. (2017). Gastos Tributarios. <https://www.ciat.org/gastos-tributarios/>

Chaves Sánchez, W. H. (2021). Costa Rica : El Gasto Tributario ( GT ) 2020, Metodología y Estimación.

Feld, L. P., & Heckemeyer, J. (2009). FDI and Taxation: A Meta-Study. CESifo Working Paper No. 2540. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1340388](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1340388)

Flores Sarria, A. I., & Salazar Recinos, N. J. (2022). Informe Macrofiscal de los países del cosefin y belice. <https://cosefin.org/publicacion/informe-anual-macrofiscal-de-los-paises-del-cosefin-y-belice/>

Horton, M., & El-ganainy, A. (2009). Fiscal Policy : Taking and Giving Away Governments promote stable and sustainable growth through their power to spend and tax. Finance & Development. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/36-fiscal-policy.htm>

IMF.(2022).WorldEconomicOutlook(October2022).<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>

James, S. (2020). Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. The World Bank. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2401905](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2401905)

Jiménez, J. P., & Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46783-inversion-incentivos-fiscales-gastos-tributarios-america-latina>

Klemm, A., & Van Parys, S. (2009). Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09136.pdf>

MEF. (2020). Boletín Estadístico Tributario 2019. <https://dgi.mef.gob.pa/Transparencia/InformesT.php>

MH, & MEPyD. (2022). Gasto Tributario en República Dominicana: Estimación para el Presupuesto General del Estado (PGE) correspondiente al período fiscal del año 2023. <https://www.hacienda.gob.do/publicaciones-presupuesto/#109>

MHCP. (2022). Sección 4. Gasto Tributario. In Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2023 - 2026 (pp. 28–32). Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2022). Gasto Tributario IVA y Renta: Ejercicio Fiscal 2020.

Mooij, R. de, & Ederveen, S. (2003). Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research. *International Tax and Public Finance*, 10(6), 673–693. <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1026329920854>

Secretaría de Finanzas de Honduras. (2022). Tomo V: Gasto Tributario. In Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Ejercicio Fiscal 2023.

Tax Policy Center (TPC). (2020). What are tax expenditures and how are they structured? <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-tax-expenditures-and-how-are-they-structured>

Villela, L., Lemgruber, A., & Jorratt, M. (2009). Los presupuestos de gastos tributarios: Conceptos y desafíos de implementación. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16499/los-presupuestos-de-gastos-tributarios-conceptos-y-desafios-de-implementacion>

Von Haldenwang, C., & Redonda, A. (2021). Tax expenditures: The hidden side of government spending. Centre for Economic Policy Research (CEPR). <https://cepr.org/voxeu/columns/tax-expenditures-hidden-side-government-spending>



# COSEFIN

Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de  
Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Secretaría  
Ejecutiva



# **Informe de Gasto Tributario en los países del COSEFIN**