

MIGUEL RIVAS
ANDRÉS PERNÍA
COLABORADOR:
JACQUES BENTATA

**UNA MEDICIÓN
DE LA
COMPETITIVIDAD
Y NEUTRALIDAD
TRIBUTARIA
PARA
LATINOAMÉRICA**



MIGUEL RIVAS
ANDRÉS PERNÍA

COLABORADOR:
JACQUES BENTATA

**UNA MEDICIÓN
DE LA
COMPETITIVIDAD
Y NEUTRALIDAD
TRIBUTARIA
PARA
LATINOAMÉRICA**



CONTENIDO

3	Resumen
4	Presentación
6	Introducción
8	Agradecimientos
9	I. Antecedentes
10	II. Justificación
12	III. Competitividad y neutralidad tributaria
13	IV. Metodología
23	V. Limitaciones y alcances de la investigación
25	VI. Descripción de las categorías
25	VI.1. Impuestos sobre las corporaciones
32	VI.2. Impuestos sobre los individuos
38	VI.3. Impuestos sobre el consumo
41	VI.4. Impuestos sobre la propiedad
45	VI.5. Impuestos internacionales
50	VII. Resultados y conclusiones
53	VIII. Referencias
50	APÉNDICE: Comparación metodológica con el <i>International Tax Competitiveness Index</i>

RESUMEN

Desde el siglo pasado, se han popularizado distintas teorías sobre la ruta que los países de América Latina han de seguir para desarrollarse; sin embargo, poco se han analizado los efectos que tienen los diseños de los sistemas tributarios en el desarrollo económico de la región. La presente investigación compara el diseño actual de los sistemas tributarios de dichos países a través de una herramienta: el Índice de competitividad y neutralidad tributaria de Latinoamérica (ICNTLA), que, basada en el *International Tax Competitiveness Index* de la Tax Foundation (pero con diferencias metodológicas significativas respecto al último), determina qué tan competitivos y neutrales son los sistemas tributarios corporativos, individuales, de consumo, propiedad e internacionales de cada país de la región respecto a sus pares.

PRESENTACIÓN

Los enfoques modernos del desarrollo se orientan a potenciar las capacidades individuales, a partir de favorecer oportunidades sociales, enmarcadas en un entorno de libertad, promoviendo la sostenibilidad multidimensional, ambiental e intergeneracional.

Con ello en mente, las políticas públicas, y específicamente las fiscales, han de orientarse a favorecer en los ciudadanos la requerida estabilidad macroeconómica y transparencia –en el manejo de la cosa pública y con entrega de información estadística confiable y oportuna–, para que su toma de decisiones sea informada, y con ello lo más asertiva posible, para de esta forma contribuir a fomentar la prosperidad y el bienestar de la ciudadanía en su conjunto.

Ello nos lleva a concebir un Estado debidamente sometido a sus ciudadanos, donde la falsa diatriba Estado-mercado sea superada e impere el justo y adecuado relacionamiento de los ciudadanos con sus representantes, y donde estos últimos se aboquen, respetando las preferencias sociales, a un manejo transparente y eficiente del erario público, considerando sus efectos de corto, mediano y largo plazo.

Pero los discursos populistas tienden a obviar los impactos futuros de políticas expansivas de corto plazo y alimentan el gasto presente sin considerar la deuda que dejan en herencia a las generaciones futuras. Así las cosas, después de períodos de gastos desmedidos sin recursos para acometerlos, siguen un ciclo de dificultades para el pago de deuda, recortes desmedidos en los gastos e inversiones públicas e incremento de los impuestos.

Si bien el argumento a favor de la imposición tributaria es la necesidad de aporte de los contribuyentes para el beneficio social, los efectos negativos de los impuestos, sea por la reducción del ingre-

so disponible y por ende en el consumo, por la alteración que genera de los precios relativos, como en el desincentivo a la inversión, son bastante inmediatos y relevantes, distorsionando el comportamiento de los agentes y, por ende, en el resultado económico final.

En un subcontinente que exige crecer, aumentar su productividad y atender importantes demandas sociales, la estructura del sistema impositivo es de capital importancia y justamente, su análisis a partir de los criterios de neutralidad y competitividad es lo que Miguel Rivas y Andrés Pernía, apoyados por Jacques Bentata, adelantan en esta investigación. Un esfuerzo que no se limita al plano de la teoría, sino que avanza al terreno de una medición, permitiendo análisis comparativos intrarregionales y, con futuras ediciones, de evolución temporal.

El Observatorio de Gasto Público de Cedice-Libertad pone a disposición de la ciudadanía esta investigación para abonar en el terreno de la reflexión, el análisis y la instrumentación de transformaciones de la institucionalidad y las políticas públicas que impulsen el desarrollo de una sociedad libre y responsable.

Sary Levy-Carciente

Coordinadora, Observatorio de Gasto Público
Cedice-Libertad

INTRODUCCIÓN

América Latina es una región con muchos retos por delante para su desarrollo. Desde la década de 1950, se han extendido distintas teorías sobre las acciones que sus países han de acometer para conseguir, de una vez por todas, desarrollarse; pero poco se han estudiado los efectos que tienen los diseños de los sistemas tributarios en el desarrollo económico de la región.

Algunos autores han tratado de explicar los incentivos que pueden generar los impuestos en las conductas de las personas: estos pueden llegar a determinar no solo qué consumen las personas que se someten a un determinado sistema tributario, sino que también pueden influenciar en aspectos que no suelen relacionarse con la economía, como la decisión de casarse, cuándo hacerlo, o incluso la decisión de tener hijos y cuántos (Alm y Whittington, 2006).

Resulta útil la construcción de modelos para ayudar a teorizar cómo un determinado impuesto afecta las decisiones de los agentes económicos, ya que estas decisiones, cuando se replican y se generalizan en la sociedad, pueden ser un gran determinante para el desarrollo económico de un país. De esta manera, ha surgido un gran interés por diversos investigadores en analizar el hipotético impacto que puede tener no ya tan solo la existencia de un determinado impuesto en particular, sino el cómo este está diseñado.

Así es como, llegados a este punto, consideramos fundamental comparar, en términos académicos y profesionales, el diseño de los actuales sistemas tributarios de los países latinoamericanos, y determinar, con base en la evidencia empírica y teórica, qué tan competitivos y neutrales pueden llegar a ser tales sistemas con respecto a sus pares.

Esta investigación se inspira en el trabajo de la Tax Foundation, *International Tax Competitiveness Index (2021)*, con el fin de estructurar las variables que podrían hacer a un sistema impositivo competitivo y neutral, y con base en ello, se exponen los resultados de los países de América Latina, mostrando las amenazas y oportunidades que tiene la región en materia tributaria.

AGRADECIMIENTOS

Nos gustaría agradecer, en primer lugar, al profesor Jacques Bentata, por su asesoría durante toda la investigación, y aportes en la redacción. También queremos reconocer a Valeria Landaeta, abogado, por su asesoría legal en aspectos tributarios. Igualmente, estamos agradecidos por los comentarios recibidos de la Dra. Sary Levy, que sirvieron para orientar esta investigación.

I. ANTECEDENTES

Hasta la fecha, no ha sido mucho el material que se ha trabajado con respecto a la incidencia del diseño y tasación de impuestos en América Latina. Sin embargo, existen algunos trabajos realizados que es bueno mencionar.

En 2013, Gómez y Morán (2013) publican su obra *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*, en la cual analizan las principales características de los sistemas tributarios en América Latina (considerando la heterogeneidad entre los países de la región), así como las consecuencias de los sistemas impositivos vigentes, para luego realizar una propuesta para «una segunda generación de reformas» en el subcontinente.

En la misma línea, los politólogos Patrucchi y Grottola (2011) publicaron su trabajo de investigación titulado *Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual*, en el cual examinaron la relación entre las fuentes de ingresos fiscales de los Estados de la región con las potenciales incidencias fiscales que podría estar generando los sistemas tributarios.

Mesa y Parra (2006) propusieron un modelo económico para analizar, especialmente a nivel teórico, los efectos que tienen algunos impuestos en la captación de inversión extranjera, tomando el supuesto de una economía abierta; y para poder revisar la validez empírica del modelo, utilizaron la región de América Latina como caso de estudio.

Sin embargo, el más relevante de los trabajos existentes es el *International Tax Competitiveness Index*, que elabora la Tax Foundation cada año, que nos permitió conocer los criterios metodológicos

para medir la competitividad y neutralidad en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y poder considerarlos para América Latina, más allá de las modificaciones que realizamos a la medición.

II. JUSTIFICACIÓN

Para todas las doctrinas políticas y económicas, y particularmente para el liberalismo, los impuestos siempre han sido un tema central en el debate filosófico, político y económico. Para otras doctrinas como el socialismo o la socialdemocracia, los tributos son esenciales para distribuir la riqueza de los más ricos a los menos favorecidos, en otras palabras, para generar justicia social. Sin embargo, los impuestos no son otra cosa que coerción social, pues son involuntarios e inevitables, con graves consecuencias de no acatarlos.

De derecha o de izquierda, América Latina ha sufrido constantemente de populistas «redistribuidores» que sustentan su legitimidad en la promesa de dicha justicia social. A su vez, la falta de conciencia ciudadana por el respeto a la propiedad fertiliza la tierra para que prosperen tales políticas, lo que genera un círculo vicioso que dificulta el desarrollo de la región.

Esto se debe a que para «redistribuir» es necesario una mayor recaudación, lo que implica mayores impuestos. No obstante, estos últimos tienden a distorsionar las decisiones de los agentes económicos que de otra manera (allí donde no existiera el impuesto) no las tomarían, lo que genera asignaciones de recursos ineficientes.

Si a esto le sumamos la corrupción, que termina generando ineficiencia del gasto público, tendremos como resultado un país con

pobres niveles de inversión (ya que los impuestos implican un costo oportunidad al ahorro) y de gasto (pues los recursos no llegan a quien deberían). De manera que, sin uno y otro, no solo no se redistribuye la riqueza, sino que se destruye.

Así, esta investigación resulta fundamental para empezar el debate sobre la eficiencia de los sistemas tributarios en América Latina con respecto a dos criterios: la competitividad y la neutralidad. Sin embargo, no pretende solamente concientizar sobre la situación de los países de la región con respecto a estos criterios, sino también tener un impacto político real en el desarrollo de las reformas necesarias para convertir a la región en una de las más competitivas y neutrales del mundo.

Por tanto, esta investigación está dirigida a los hacedores de políticas públicas, que son quienes, en última instancia, tienen la capacidad de ejecutar las reformas; a la academia, que es el centro propicio donde se desarrollan las ideas que más adelante se propagan a la población; y al ciudadano común, quien es el que, de alguna manera, ejerce presión a sus representantes políticos para llevar a cabo estas propuestas.

Del mismo modo, pretende servir como herramienta útil a los inversionistas locales y extranjeros interesados en América Latina, mejorando sustancialmente la información disponible, que implica una mejor toma de decisiones.

Frente a ello es importante reconocer el trabajo de la Tax Foundation en los países de la OCDE y, especialmente, de Europa, que ha ayudado a promover la concientización de la importancia de un sistema competitivo y neutral para el desarrollo. Asimismo, la investigación surge ante la consideración que quienes más necesitan de un programa de tal magnitud son las economías emergentes, como las de América Latina, que con pequeños cambios (que

incluso tienen poco coste político), pueden promover el ahorro local y la inversión extranjera.

III. COMPETITIVIDAD Y NEUTRALIDAD TRIBUTARIA

El objetivo principal de esta investigación, evaluativa y analítica, es, precisamente, analizar, medir y comparar los distintos sistemas tributarios de América Latina, de manera que puedan ser ordenados en una sola herramienta de medición: el Índice de competitividad y neutralidad tributaria de Latinoamérica (ICNTLA).

Dicho índice se construyó, de forma general, observando más de 40 variables relacionadas con los impuestos sobre las corporaciones, individuos, consumo, propiedad e impuestos internacionales de los siguientes países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La metodología utilizada en el estudio se explicará en detalle en la siguiente sección, sin embargo, vale destacar que se fundamenta en dos principios: **competitividad y neutralidad tributaria**.

La competitividad tributaria hace referencia a minimizar los costos por conceptos impositivos de las personas naturales y jurídicas. Así, un país con un sistema impositivo competitivo es uno «que mantiene las tasas marginales de impuestos bajas» (Asen y Bunn, 2021, p. 1), en orden de aumentar la entrada de capitales e incentivar la actividad económica en su conjunto. En un sentido económico más estricto, se pueden observar las implicaciones de un sistema tributario que no es competitivo a partir del aumento en la magnitud del efecto ingreso sobre el consumo de las familias

y empresas (inversión). Visto de otra forma, «todo impuesto, necesariamente, afecta las posibilidades de consumo de un contribuyente» (Uribe, 2013, p. 11), pero son los sistemas tributarios menos competitivos aquellos que más las afectan, generando, por tanto, más desincentivos para que las familias y empresas decidan residenciarse en el país con dicho sistema tributario.

Por otra parte, un sistema tributario neutral es aquel que «no altera el comportamiento de los agentes económicos» (Gómez, 2005, p. 3); es decir, que no favorece ni desfavorece alguna actividad económica particular sobre otra y, por tanto, no genera distorsiones en la economía. En este caso, la presencia de un efecto sustitución «termina siendo el criterio definitivo a la hora de calificar si un impuesto es neutral o no» (Uribe, 2013, p. 11); en un país con un sistema perfectamente neutral, los impuestos no generan ningún tipo de efecto sustitución.

Idealmente, una nación debería definir su sistema impositivo de tal forma que sea muy competitivo y neutral. De hacerlo, dicho país se aseguraría tanto un crecimiento económico sustentable como un nivel de recaudación fiscal suficiente para afrontar las metas de cada gobierno (Asen y Bunn, 2021).

IV. METODOLOGÍA

El ICNTLA mide y compara los sistemas tributarios de América Latina siguiendo los principios de competitividad y neutralidad tributaria y, para ello, se alimenta de múltiples bases de datos, a saber:

- Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

- Deloitte International Tax Source, *Tax Guides and Country Highlights*.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook*.
- Pricewaterhousecoopers (Pwc), *Paying Taxes 2020*.
- Pricewaterhousecoopers (Pwc), *Worldwide Tax Summaries*.
- Universidad de Groningen, *Penn World Table (PWT)*.

De las mismas se compila la información necesaria para su organización y posterior cálculo.

Para verificar la perfectibilidad de cada uno de los sistemas tributarios y señalar (de ser el caso) posibles puntos de mejora, se optó por realizar la medición de los puntajes con base en resultados absolutos, en lugar de relativos. No obstante, los puntajes obtenidos por variables que miden la competitividad son otorgados con criterios relativos, ya que la competencia (no solo tributaria, sino en cualquier ámbito) implica una comparación, es decir, solo se puede ser competitivo en relación con otro sujeto ajeno a sí mismo, lo que hace que los resultados de mayor o menor competitividad sean necesariamente relativos.

En ese sentido, se puede pensar en el INCTLA como una herramienta cuya metodología es mixta: se basa (en ocasiones) en variables con resultados relativos, pero su construcción final es absoluta.

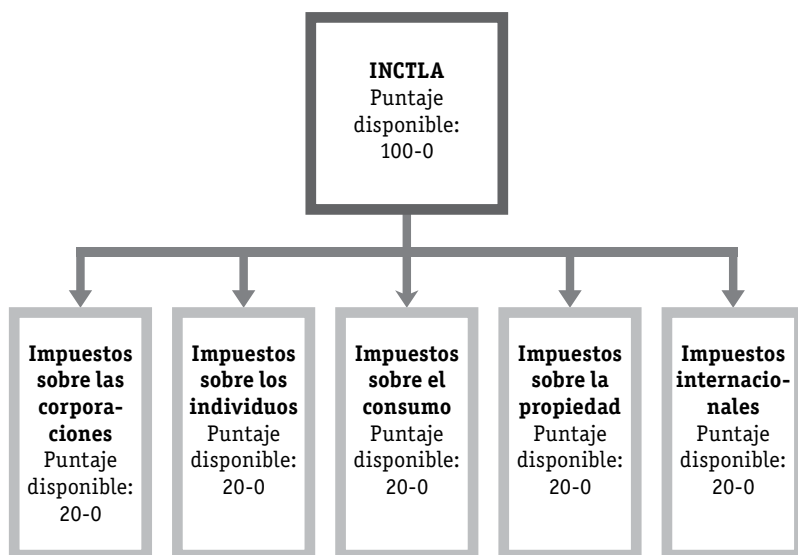
La construcción final y absoluta del índice se hizo de tal forma que el máximo **puntaje disponible** para un país es de 100 puntos, mientras que el mínimo es de 0 puntos. De esta manera, si, por ejemplo, el mejor país de la región (en términos de lo que se está analizando) obtiene un resultado de 80 puntos, esto implica que, aun siendo el mejor, su sistema impositivo está a 20 puntos de considerarse perfectamente competitivo y neutral, por lo que todavía puede mejorarse.

Analizar el sistema tributario completo de un país involucra estudiar distintos campos de aplicación de impuestos, el ICNTLA se separa en cinco **categorías**: impuestos sobre las corporaciones, individuos, consumo, propiedad e impuestos internacionales. Cada una de estas categorías tiene una ponderación idéntica dentro del índice. Por consiguiente, cada categoría tiene un puntaje disponible igual a la quinta parte del puntaje disponible del índice completo; es decir, el máximo puntaje disponible para una categoría específica es de 20 puntos, mientras que el mínimo es de 0 puntos (como queda demarcado en la **ILUSTRACIÓN 1**).

La valoración cualitativa, en términos de competitividad y neutralidad tributaria, tanto del puntaje total del ICNTLA como de los puntajes por cada categoría se establece como sigue:

- 100 puntos (o 20 puntos por categoría): sistema tributario perfectamente competitivo y neutral.
- 99,99 puntos - 80 puntos (o 19,99 puntos - 16 puntos por categoría): sistema tributario altamente competitivo y neutral.
- 79,99 puntos - 60 puntos (o 15,99 puntos - 12 puntos por categoría): sistema tributario ligeramente competitivo y neutral.
- 59,99 puntos - 40 puntos (o 11,99 puntos - 8 puntos por categoría): sistema tributario «regular», en términos de competitividad y neutralidad tributaria.
- 39,99 puntos - 20 puntos (o 7,99 puntos - 4 puntos por categoría): sistema tributario poco competitivo y neutral.
- 19,99 puntos - 0 puntos (o 3,99 puntos - 0 puntos por categoría): sistema tributario mínimamente competitivo y neutral.

ILUSTRACIÓN 1.
ICNTLA | Categorías y puntaje disponible por categoría



Al igual que sucede con el análisis de un sistema tributario completo, analizar un área de dicho sistema (categoría) por sí sola, implica analizar cómo se compone dicha área específicamente. Por tal razón, el ICNTLA segmenta cada categoría en un número de **subcategorías**. Sin embargo, no todas las categorías tienen el mismo número de subcategorías: la composición de los impuestos internacionales es, por ejemplo, más compleja que la de los impuestos que recaen sobre las corporaciones, por lo que vale la pena segmentar la categoría de impuestos internacionales en un número mayor de subcategorías de las que tiene la categoría de impuestos sobre las corporaciones.

En cualquier caso, cada subcategoría tiene una ponderación idéntica dentro de la categoría del ICNTLA en la que se encuentra. En ese sentido, el máximo puntaje disponible de una subcategoría,

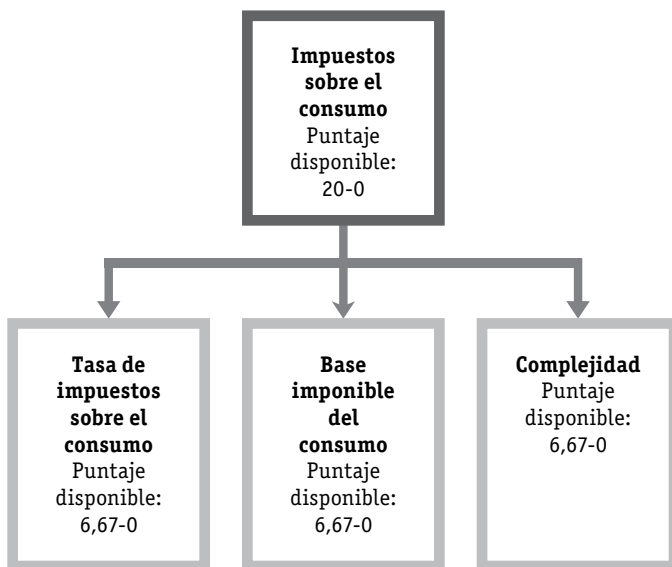
P_{SC} , se puede expresar como:

$$P_{SC} = \frac{P_C}{N}, \quad (1)$$

donde P_C es el puntaje disponible máximo por categoría y N el número de subcategorías en la categoría en cuestión.

Por ejemplo, la categoría de **impuestos sobre el consumo** se divide en tres subcategorías: Tasa de impuestos sobre el consumo, Base imponible del consumo y Complejidad. Así, dado que el máximo puntaje disponible de cada categoría en el ICNTLA es de 20 puntos, el puntaje para cualquiera de las subcategorías antes mencionadas es de 6,67 puntos ($P_{SC} = \frac{20}{3} = 6,67$), como se observa en la **ILUSTRACIÓN 2**.

ILUSTRACIÓN 2.
ICNTLA | Subcategorías de impuestos sobre el consumo



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, cada subcategoría se compone, a su vez, de una serie de **variables**. Del mismo modo, cada variable tiene una ponderación idéntica dentro de una subcategoría. En general, el puntaje disponible de una variable, P_V , dentro del ICNTLA se expresa como:

$$P_V = \frac{P_{SC}}{n}, \quad (2)$$

donde n es el número de variables en la subcategoría en cuestión.

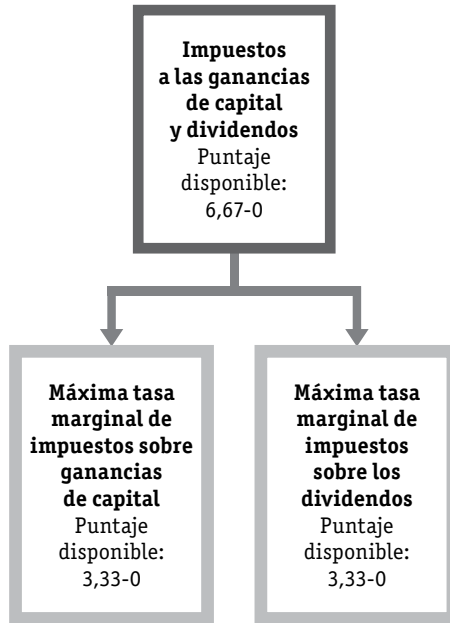
Por ejemplo, en **Impuestos sobre los individuos**, la subcategoría de Impuestos a las ganancias de capital y dividendos, se compone de dos variables: *Máxima tasa marginal de impuestos sobre las ganancias de capital* y *Máxima tasa marginal de impuestos sobre los dividendos*. Dado que el máximo puntaje disponible de cada subcategoría de los Impuestos sobre los individuos tiene un valor de 6,67 puntos¹, el puntaje de cada el puntaje de cada una de estas variables es igual a 3,33 puntos ($P_V = \frac{6,67}{2} = 3,33$), como se demuestra en la **ILUSTRACIÓN 3**.

Esta regla de decisión de los puntajes disponibles para las variables solo aplica en los casos generales, pero hay dos casos particulares que rompen la generalidad:

1. Cuando no se tiene suficiente información actualizada para construir una variable, el puntaje de esta se reduce a la mitad. En otras palabras, aquellos países sin información actualizada resultan perjudicados en sus puntajes del ICNTLA.

¹ El hecho de que el puntaje de la subcategoría de este ejemplo coincida con el del ejemplo anterior se explica solo porque ambas categorías (Impuestos sobre el consumo y los individuos, respectivamente) tienen la misma cantidad de subcategorías ($N=3$). No se debe confundir con el hecho que, en general, todas las subcategorías tienen un puntaje disponible máximo igual a 6,67 puntos.

ILUSTRACIÓN 3.
ICNTLA | Variables de los impuestos
a las ganancias de capital y dividendos



Fuente: Elaboración propia.

2. Cuando una variable depende de otra, la variable dependiente recibe un puntaje menor que la variable independiente. Por ejemplo, la variable *Deducción en los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria* depende de si un país grava la propiedad inmobiliaria o no, hecho que se encuentra capturado en otra variable, *Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria o sobre la tierra*. En este caso, la segunda variable mencionada (independiente) recibe una parte del puntaje de la primera variable mencionada (dependiente).

Siempre que ocurra cualquiera de los dos casos presentados, se le hará saber al lector en la descripción de la variable en cuestión.

Conocidos los puntajes disponibles de cada categoría, subcategoría y variable, lo siguiente es el cálculo de los mismos. A continuación, se presenta un ejemplo:

Determinación de puntaje disponible para la variable
Base del IVA como total del consumo.

La variable *Base del IVA como total del consumo* es una de las dos variables correspondientes a la subcategoría de Base imponible del IVA ($n = 2$), que proviene, a su vez de la categoría de Impuestos sobre el consumo. En ese sentido, el puntaje disponible de la misma es, por (2), igual a $\frac{P_{SC}}{2}$ puntos.

Como existen tres subcategorías en la categoría de Impuestos sobre el consumo ($N = 3$), y como el máximo puntaje disponible de cada categoría es igual a 20 puntos, entonces, por (1):

$$P_{SC} = \frac{P_C}{N} = \frac{20}{3} = 6,67 ,$$

sustituyendo en (2), resulta: $P_V = \frac{6,67}{2} = 3,33$

En un caso general, el máximo puntaje disponible de la variable *Base del IVA como total del consumo* sería igual a 3,33 puntos. No obstante (como se señala más adelante en la descripción de esta variable), los datos empleados para construir la misma no se encontraban actualizados al momento de hacer la investigación; así, el máximo puntaje disponible de esta variable se reduce a la mitad. En otras palabras, el máximo puntaje disponible de la variable *Base del IVA como total del consumo* dentro del ICNTLA es de 1,67 puntos.

Definido el mecanismo de cálculo de los puntajes disponibles dentro del índice, se debe mencionar la regla de decisión que determina cuánto del puntaje disponible le será otorgado a un país. En líneas generales, esta **porción de puntaje** depende del desempeño que haya tenido este en una variable particular.

Vale destacar que hay dos tipos de variables en el ICNTLA: cualitativas y cuantitativas. La determinación de los puntajes para cada país en las **variables cualitativas** se hizo siguiendo un ideal basado en los criterios empleados en el *International Tax Competitiveness Index*, de la Tax Foundation, para determinar la competitividad y neutralidad tributaria presentes en los sistemas tributarios de los países de la OCDE². Mientras tanto, la determinación del puntaje de las **variables cuantitativas**, si bien se hizo siguiendo los criterios teóricos de las variables cualitativas, se basó en tomar, de una muestra de 28 países³, una serie de rangos numéricos (mayor/menor) para llegar, con las observaciones de cada país, a unos números (de entre 0 y 100) que representan el porcentaje que cada país obtuvo del máximo puntaje disponible en cada variable. Este último punto queda mejor ilustrado con un ejemplo:

² Los criterios teóricos empleados para cada variable se encuentran en las descripciones de estas.

³ Los 18 latinoamericanos que se están estudiando más otros 10, que corresponden a los mejores y peores de cada categoría del *2020 International Tax Competitiveness Index*, de la Tax Foundation (Corea del Sur, Dinamarca, Estonia, Letonia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido y Suiza), que sirven para universalizar la información, tener un punto comparativo, y hacer que los valores de las variables sean más representativos de la realidad.

Determinación del porcentaje a otorgarle a un país del puntaje disponible para una variable: *Máxima tasa marginal de impuestos sobre el ingreso ordinario de los individuos*

La *Máxima tasa marginal de impuestos sobre el ingreso ordinario de los individuos* es una de las tres variables contenidas dentro de la subcategoría de Impuestos sobre el ingreso ordinario (que, a su vez, es una de las tres subcategorías correspondientes a la categoría de Impuestos sobre los individuos).

La categoría de Impuestos sobre los individuos tiene un puntaje disponible máximo de 20 puntos; mientras que la subcategoría de Impuestos sobre el ingreso ordinario tiene un puntaje disponible máximo de 6,67 puntos. El máximo puntaje disponible de la variable, *Máxima tasa marginal de impuestos sobre el ingreso ordinario de los individuos* es de 2,22 puntos.

Dado que mayores tasas implican menor competitividad tributaria⁴, estas reciben un menor puntaje en el ICNTLA. Para determinar cuánto se le debe otorgar a un país del puntaje disponible en esta variable, se deben observar las mayores y menores tasas dentro de la muestra de 28 países.

La menor tasa en la muestra es la de Guatemala, de 7 % (a dicho país se le otorga el puntaje completo de esta variable, el 100 % del puntaje disponible de la misma); mientras que la mayor corresponde a Japón, de 56,1 % (de estar en el índice, se le otorgaría el peor puntaje posible de esta variable, el 0 % del puntaje disponible).

Ahora, dados estos rangos numéricos, ¿cuál podría ser el puntaje de un país como, por ejemplo, Venezuela? Venezuela tiene una máxima tasa marginal de impuestos sobre el ingreso ordinario

⁴ Ver Impuestos sobre los individuos: p. 33.

de los individuos igual al 34 %; por lo que, para determinar cuánto se le debe otorgar del máximo puntaje disponible, se debe observar cuánto representa dicha tasa respecto a los rangos. Así, hay que usar la siguiente expresión:

$$\% \text{ Puntaje} = 100 \% - \left| \frac{(\text{Observación} - \text{Valor mínimo}) * 100 \%}{\text{Valor Máximo} - \text{Valor Mínimo}} \right|^5 \quad (3)$$

sustituyendo, resulta:

$$\% \text{ Puntaje} = 100 \% - \frac{(0,34 - 0,07) * 100 \%}{(0,561 - 0,07)} = 45,01 \%$$

Dada su tasa de 34 %, a Venezuela se le otorga un 45,01 % del máximo puntaje disponible para esta variable. Visto de otra forma, este país obtiene un puntaje igual a 1 punto ($3,22 * 0,4501 = 1$) sobre el total del ICNTLA.

Habiendo entendido la metodología empleada en la investigación, se debe señalar que en el *Apéndice* se muestran las principales diferencias metodológicas del ICNTLA respecto al *International Tax Competitiveness Index*, de la Tax Foundation.

V. LIMITACIONES Y ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN

Se entiende por sistema tributario al «conjunto de normas y organismos que rigen la fiscalización, control y recaudación de los tributos de un Estado en una época o período determinado, en forma

⁵ El valor absoluto en (3) es, simplemente, un artificio matemático que impide que el porcentaje del puntaje disponible sea mayor a 100 %. No debe interpretarse como que se emplea para darle algún sentido absoluto al cálculo de (3).

lógica, coherente y armónicamente relacionado entre sí» (Villalobos, s.f., párr. 1). En este sentido, si bien la presente investigación tiene como propósito comparar la competitividad y neutralidad de los sistemas tributarios en América Latina, existen algunas clases de impuestos que no son abarcadas en el modelo de estudio, tales como los subsistemas impositivos regionales de cada país, los impuestos por importación o exportación, esto es, los aranceles, ni las patentes de industria y comercio, entre otros.

Por tanto, el ICNTLA tomará en cuenta solo los impuestos nacionales, salvo algunas excepciones para casos específicos (pero sin pretender incluirlos como parte sustancial de la estructura de la investigación).

Por otro lado, para la selección de la muestra solo se incluyeron los países señalados con anterioridad. No se tomaron en cuenta las islas del Caribe (con la excepción de República Dominicana), ni los países anglo y francoparlantes de la región sudamericana, tanto por la limitación y dificultad para conseguir la data oficial actualizada, como por la longitud de esta investigación.

Con respecto a los límites de la estructura de análisis, encontramos que la selección de las variables y sus criterios de medición están, en gran parte, supeditadas por el modelo desarrollado por la Tax Foundation. De este, es importante destacar que su modelo no es más que aquel corroborado por otros modelos de investigación en la determinación del impacto de los impuestos, pero que, sin duda, han de seguir estudiándose para poder corroborar su validez y vigencia.

Lo último implica que todos los criterios seleccionados para medir la competitividad y neutralidad impositiva son perfectamente factibles, y es su constante seguimiento y proceso de corroboración entre pares lo que le otorga validez científica al trabajo.

En tal sentido, este índice solo ha de utilizarse como una guía para, con base en las reglas de decisión de puntaje otorgadas, determinar la competitividad y neutralidad de los sistemas tributarios en América Latina. Este índice no debe, por tanto, interpretarse como una aprehensión de la realidad misma, ya que esto invalidaría el espíritu científico de este trabajo, especialmente al tratarse de ciencias sociales. Es necesario tomar en cuenta las limitaciones de este modelo antes de tomar alguna decisión importante, sea en términos políticos, académicos o empresariales.

VI. DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS

VI.1. Impuestos sobre las corporaciones

Se refiere a los impuestos directos que recaen sobre las ganancias de las corporaciones. Mayores pagos por tributos sobre las últimas implican menores beneficios para estas después del cumplimiento de la obligación tributaria, lo que reduce los retornos sobre la inversión. Las disminuciones en las tasas de retorno sobre la inversión (después de impuestos) no solo tiene como consecuencia el causar un desincentivo directo sobre el desarrollo de la misma, por el aumento de los costos de capital producto de tales reducciones, el nivel de producción se ve alterado, lo que conlleva menores niveles de renta y presumiblemente un aumento en el nivel de precios (Asen y Bunn, 2021).

Se observa en la **TABLA 1** que Latinoamérica es una región heterogénea en este sentido. Solo tres países tienen sistemas tributarios altamente competitivos y neutrales, de los que destaca Chile. Mientrastanto, solo el sistema tributario venezolano puede considerarse como mínimamente competitivo y neutral. Además, el sistema tributario latinoamericano promedio tuvo una puntuación de 10,33

puntos, y más del 75 % de los países tuvieron una puntuación tal que sus sistemas tributarios pueden considerarse «regulares», en términos de competitividad y neutralidad tributaria.

En orden de cuantificar, y comparar, los impuestos sobre las corporaciones de la mejor forma posible, esta categoría, en su conjunto, se dividió en tres subcategorías: Tasa sobre las corporaciones, Recuperación de costos, e Incentivos y complejidad.

Tasa de impuestos sobre las corporaciones

La máxima tasa marginal de impuestos sobre las corporaciones mide la máxima tasa a la que se grava cada unidad monetaria adicional de ganancias imponibles de las corporaciones. Mayores tasas de estos impuestos implican mayores alícuotas impositivas, lo que se traduce en que las empresas recibirán una porción menor del producto de sus actividades, y esto representa un desincentivo para la inversión, que afecta de forma negativa al crecimiento económico (véase Djankov *et al.*, 2010). Altas tasas impositivas sobre las ganancias de las corporaciones son sinónimo de una menor competitividad del sistema tributario en cuestión.

Así, el ICNTLA otorga un mayor puntaje a los países con menores tasas, y viceversa.

Recuperación de costos

Los impuestos sobre las corporaciones se establecen, en gran medida, sobre las ganancias de las últimas. Un sistema impositivo neutral define dichas ganancias de la mejor manera posible, considerando los costos que deben afrontar las empresas para llevar a cabo su actividad económica. Aquellos sistemas tributarios que no tienen presente ciertos costos, frenan la inversión al inflar las ganancias imponibles y, por ende, los impuestos de las corporaciones (Fichtner y Michel, 2015).

Así, la recuperación de costos es fundamental cuando se analizan los impuestos a las corporaciones. El ICNTLA segmenta la recuperación de costos en una serie de variables que se pueden agrupar en los siguientes cuatro grupos:

- ***Provisiones de traslado de pérdidas fiscales:***

Todas las empresas operan con cierto grado de riesgo. Un sistema tributario orientado a generar las menores distorsiones posibles sobre la economía debe procurar mantener los niveles de riesgo a un nivel bajo, reduciendo la prociclicidad de la inversión (Hanappi, 2018). Una forma de lograr este objetivo es a través de las provisiones de traslado de pérdidas fiscales, que permiten deducir pérdidas de un período fiscal, pasadas o futuras, de las ganancias de otros períodos fiscales, futuras o pasadas, respectivamente. Un sistema tributario competitivo y neutral permite que estas provisiones se mantengan de forma indefinida; uno poco competitivo y neutral no las permite en lo absoluto.

El puntaje de las provisiones de traslado de pérdidas fiscales en el ICNTLA se estableció de tal forma que aquellos países en los que se permiten dichas provisiones sin límites reciben el mejor puntaje posible, aquellos que las permiten con límites mayores o iguales a 10 años reciben 3/4 del puntaje, aquellos que las permiten con límites mayores o iguales a 5 años pero menores a 10 años reciben 1/2 del puntaje, aquellos que las permiten con límites menores a 5 años reciben 1/4 del puntaje, mientras que aquellos que no las permiten en lo absoluto reciben el mínimo puntaje posible.

- ***Recuperación de costos de activos fijos:***

La mayoría de las legislaciones de la región exigen que los costos de activos fijos sean sustraídos de los ingresos de las empresas siguiendo métodos de depreciación, llamados programas de depre-

ciación, que especifican qué tanto se puede reducir del valor de los activos en un período determinado y por cuánto tiempo. El problema de estos programas es que, dado el valor del dinero en el tiempo, no suelen permitir la deducción completa del valor real de los activos fijos, lo que infla las ganancias imponibles de las corporaciones (Fichtner y Michel, 2015).

Un sistema tributario competitivo y neutral permite a las empresas deducir por completo el valor real de su inversión. Para capturar este efecto, el ICNTLA mide qué tanto pueden deducir las empresas del valor de sus activos fijos (específicamente maquinarias, edificios e intangibles), a través de una porción del valor presente neto de dichos activos. Aquellos países con altos porcentajes reciben mejores puntos; aquellos países con bajos porcentajes reciben un menor puntaje por no tener sistemas que permitan deducir el valor real de los activos fijos.

- ***Valuación de inventarios:***

Las deducciones de impuestos sobre las ganancias de las corporaciones por motivo de inventarios, a diferencia de las de inversiones en capital que se realizan al final del período fiscal, se hacen efectivas en cada venta. Así, los gobiernos y autoridades contables de cada país suelen definir los métodos permitidos para la valuación de inventarios; de dichos métodos, hay tres que son ampliamente utilizados: primero en entrar, primero en salir (PEPS o FIFO, por sus siglas en inglés); último en entrar, primero en salir (UEPS o LIFO, por sus siglas en inglés); y costo promedio.

Puesto que lo que las corporaciones son capaces de deducir de sus impuestos por inventarios está estrechamente relacionado con el método de valuación de inventarios permitido, estos métodos juegan un papel importante en la determinación de un buen sistema

tributario. Un sistema tributario competitivo y neutral considera la inflación, que reduce el valor real de los bienes y servicios y, por ende, lo que las empresas pueden deducir de sus impuestos.

El método que más reduce las ganancias imponibles sobre las corporaciones es el LIFO (Morse y Richardson, 1983). Aquellos países que permiten el método LIFO reciben el mejor puntaje posible en el ICNTLA, caso contrario del método FIFO, por lo que los países que solo permiten el método FIFO reciben el peor puntaje posible. Aquellos países que permiten valorar los inventarios por el método del costo promedio reciben 1/2 del puntaje disponible para esta variable.

- ***Deducción de intereses nocionales:***

Las empresas pueden financiar sus actividades a través del aumento de sus pasivos o de su patrimonio. Usualmente, los sistemas tributarios presentan incentivos para la financiación por aumento del pasivo, que tienden a generar distorsiones sobre la economía y problemas en la estabilidad económica. En otras palabras, los incentivos orientados al financiamiento por aumento de deuda hacen que los sistemas tributarios sean poco neutrales.

Una forma de hacer los sistemas tributarios más neutrales es a través de la posibilidad de deducir intereses nocionales; al permitirlos, se reducen los incentivos del financiamiento por aumento de deuda, mientras que se estimula el financiamiento por aumento de capital, sin frenar la inversión (véase Kestens, Van Cauwenberge y Christiaens, 2012). Aquellos países que permiten deducir los intereses nocionales reciben un mejor puntaje en ICNTLA que aquellos que lo prohíben.

Incentivos y complejidad

Idealmente, un sistema tributario no debería crear distorsiones sobre la economía en lo absoluto; pero cuando se analiza la reali-

dad queda en evidencia que muchos sistemas impositivos favorecen cierto tipo de inversiones sobre otras, a través de créditos o deducciones particulares, que pueden derivar en asignaciones de recursos ineficientes, las cuales no se hubiesen dado sin tales incentivos.

La complejidad que un sistema impositivo causa en los impuestos sobre las corporaciones es un factor que tienen en consideración las empresas en orden de decidir en qué país establecerse. Puesto que esta puede implicar mayores costos en tiempo y esfuerzo para las últimas, se puede decir que altos grados de complejidad estancan la actividad económica, ya que desincentivan la inversión. Un sistema tributario altamente competitivo y neutral para las empresas es lo menos complejo posible.

Para medir el efecto de los incentivos tributarios sobre los sistemas, el ICNTLA considera dos variables, la presencia o ausencia de regímenes de propiedad intelectual y las tasas de subvenciones fiscales implícitas sobre gastos de investigación y desarrollo; mientras que, para analizar la complejidad, se consideraron el tiempo en pagar y el número de pagos necesarios por parte de las empresas con motivo a impuestos.

- ***Regímenes de propiedad intelectual:***

Son incentivos que les permiten a las empresas aplicar por tasas de impuestos menores a las establecidas en las leyes de impuesto sobre las ganancias de las corporaciones. Tales incentivos son por concepto de ingreso generado del uso de activos intangibles orientados hacia la investigación y desarrollo (I+D). Esto es una estrategia de erosión de la base imponible y traslado de beneficios utilizada por las empresas (Appelt, Galindo-Rueda y Gonzales-Cabral, 2018).

Al establecer estos incentivos, los países buscan reducir la movilidad de capital, manteniendo los beneficios derivados de la propie-

dad intelectual dentro de sí. Sin embargo, hay dos principales problemas con los regímenes de propiedad intelectual. Primero, dado que se establecen sobre los ingresos generados por I+D, es un incentivo que solo aplica a los proyectos exitosos de propiedad intelectual. Segundo, al usar tasas más bajas que las establecidas en las leyes de impuestos sobre las corporaciones, hacen que los ingresos fiscales disminuyan.

Para la Tax Foundation, los sistemas tributarios serían más competitivos si, en lugar de usar tasas más bajas específicamente para activos relacionados a la I+D, «bajaran sus tasas de impuestos sobre las corporaciones de una forma general» (Asen y Bunn, 2021, p. 14). En el ICNTLA, los países que no tienen regímenes de propiedad intelectual reciben mejor puntaje que los que sí tienen.

- ***Tasa de subvenciones fiscales implícita sobre gastos de investigación y desarrollo:***

Además de los estímulos tributarios mencionados con anterioridad, que están orientados en los ingresos derivados I+D, existen incentivos que permiten deducir parte de los costos asociados a I+D. Al igual que sucedía con los otros estímulos, los incentivos definidos sobre los gastos de investigación y desarrollo no están exentos de críticas. Esto, considerando que este tipo de incentivos hacen a los sistemas tributarios poco neutrales, puesto que no todas las actividades económicas califican y que, para calificar, usualmente se necesita de un proceso de cabildeo (Asen y Bunn, 2021), que produce ineficiencias en la asignación de recursos.

Para ilustrar este problema, la OCDE desarrolló una herramienta que mide qué tanta preferencia se otorga sobre gastos de I+D en un determinado sistema tributario: la tasa de subvenciones fiscales implícita sobre gastos de investigación y desarrollo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2013). Una tasa muy alejada

de cero implica que se otorga un tratamiento preferencial sobre gastos de I+D en un país, haciendo al sistema tributario menos neutral. Por lo tanto, tasas alejadas de cero reciben un menor puntaje en el ICNTLA que aquellas cercanas a cero.

Complejidad

Un sistema tributario es más complejo si necesita que las empresas realicen un mayor número de pagos por concepto de impuestos y si realizar todos estos pagos implica mayores costos en tiempo. Idealmente, un sistema tributario no debería ser complejo. Para determinar cuán complejo son los sistemas tributarios para las empresas en el ICNTLA, se utilizó la información del estudio de *Paying Taxes* (2020) de la firma PwC. Los países con sistemas tributarios más simples reciben un mejor puntaje en el ICNTLA que aquellos con sistemas tributarios complejos.

VI.2. Impuestos sobre los individuos

Son impuestos directos que recaen sobre las rentas y salarios de las personas. Estos tributos juegan un rol fundamental en el desempeño macroeconómico de un país, ya que altos pagos en impuestos para las personas implican un menor ingreso disponible; y, como el consumo, desde una perspectiva general, depende del ingreso disponible, mientras más altos sean los impuestos en un país, menores serán sus niveles de producción, rentas y salarios (Mankiw, 2014).

El escenario latinoamericano en esta categoría es muy distinto al anterior presentado; esto, si se tiene en consideración que, a excepción de los sistemas de Chile (único poco competitivo y neutral), Honduras y Venezuela, las estructuras impositivas para los individuos en la región son ligera y altamente competitivas y neutrales. Como se puede observar en la **TABLA 1**, más del 85 % de los

países analizados tuvo una puntuación mayor a 10 puntos. Dentro de la región, el sistema tributario más competitivo y neutral, en este aspecto, fue Guatemala, el único con un sistema impositivo altamente competitivo y neutral; por otra parte, Chile obtuvo el peor resultado para 2021. Para esta categoría, el sistema tributario promedio de la región tuvo un puntaje igual a 13,04 puntos.

En orden de capturar la información relacionada a los impuestos sobre las personas de la mejor forma posible, se debe mencionar que esta categoría, en su conjunto, se dividió en tres subcategorías: Impuestos sobre el ingreso ordinario, Impuestos sobre las ganancias de capital y dividendos, y Complejidad.

Impuestos sobre el ingreso ordinario

Corresponden al pago de tributos que las personas deben hacer por los ingresos generados a partir de su actividad económica (devenida de sus actividades comerciales y/o industriales), en un período fiscal determinado. El análisis de esta subcategoría es relevante debido a dos razones principales. Primero, gran parte de los ingresos fiscales derivan de la recaudación generada por concepto de impuestos sobre el ingreso ordinario⁶. Segundo, y lo que explica el punto anterior, a este tipo de impuestos califica prácticamente el total de la población de una nación.

El ICNTLA divide el estudio de los impuestos sobre el ingreso ordinario en tres variables:

- ***Máxima tasa marginal de impuestos sobre el ingreso ordinario de los individuos:***

Probablemente el elemento más importante en relación con los impuestos sobre el ingreso ordinario de las personas sea la tasa a la

⁶ Al menos, dentro de los países de la OCDE (Asen y Bunn, 2021).

que estas aplican. En la mayoría de los países, los impuestos sobre el ingreso ordinario de los individuos se estructuran de forma progresiva; es decir, a medida que una persona genere más ingresos, deberá pagar mayores alícuotas, dado a que aplica por tasas más altas.

El efecto que dicha estructura genera sobre la economía es notable: si, para un individuo, el costo impositivo de destinar una unidad adicional de su trabajo es mayor al ingreso que dicho trabajo adicional le genere, es probable que la persona opte por trabajar menos horas. Así, altas tasas de estos impuestos pueden reducir la productividad de los individuos, las empresas, y, por tanto, en el nivel de producción de un país determinado.

El ICNTLA analiza las máximas tasas marginales de impuestos sobre el ingreso ordinario a los que los individuos pueden aplicar en un país específico. Mayores tasas implican un menor puntaje, menores tasas se traducen en mayor puntaje.

- ***Umbral de la máxima tasa marginal de impuestos sobre el ingreso ordinario de los individuos:***

Dada la progresividad de las estructuras impositivas personales, no toda la población aplica la misma tasa de impuestos, por lo que las razones entre alícuotas impositivas y renta no son las mismas. En ocasiones, las máximas tasas marginales de impuestos sobre el ingreso ordinario de las personas solo buscan captar rentas de una población objetivo muy pequeña, mientras que las alícuotas impositivas de los ciudadanos promedio son relativamente bajas, afectando el nivel de recaudación fiscal.

Un sistema impositivo neutral buscará que el umbral de la máxima tasa marginal de impuestos sobre el ingreso ordinario de los individuos, en relación con la tasa promedio, sea cercano a 1 (Asen y

Bunn, 2021). Es decir, buscará que la máxima tasa marginal de impuestos sobre los ingresos ordinarios de los individuos sea igual a la tasa a la que aplica la población con un salario promedio.

Por consiguiente, países con umbrales alejados de 1 reciben un menor puntaje en el ICNTLA que aquellos con umbrales cercanos a 1. Aquellos sistemas tributarios diseñados de tal forma que el umbral sea indefinido reciben el menor puntaje posible. Al no contar con la información actualizada necesaria para la construcción de esta variable, de todos los países, el puntaje obtenido en este elemento se dividió por la mitad.

- ***Relación de las cuñas marginal y promedio:***

Unas de las principales preocupaciones de la mayoría de los países son la seguridad social y las pensiones. Independientemente del tipo de sistema que aplique, sea público o privado, las contribuciones para cumplir con el requisito de asegurarse una buena calidad de vida suelen repartirse entre empleados y empleador, aunque, en ciertos casos, recae exclusivamente, en alguna de las partes. Sin embargo, sería un error pensar que, cuando se exige que un empleador pague la cantidad correspondiente de un porcentaje del salario base del trabajador al sistema de seguridad social, sea el primero quien lo paga, pues en muchos casos estos costos suelen transferirse al trabajador por medio de menores salarios (McKee, Saunders y Visser, s.f.).

De esta manera, es comprensible que en todos los países recaiga una carga tributaria importante hacia los trabajadores, que tienen que hacer frente a los impuestos sobre la renta, a las contribuciones a la seguridad social y a las pensiones, entre otros.

Para poder determinar la ponderación de los impuestos en el trabajo, suelen utilizarse dos métricas desarrolladas por la OCDE en su

índice, *Taxing wages*: la cuña marginal, que mide la influencia que tiene la decisión de ganar otro dólar de ingreso, y la cuña promedio, que mide la ponderación del sistema tributario en el trabajador promedio del país al que se aplica. La cuña marginal se divide sobre la cuña promedio para estimar la neutralidad de un sistema. Una *ratio* mayor quiere decir que a medida que se gana más, se está sometido a un peso fiscal mayor, lo que implica, al menos en teoría, pérdidas, por lo que tal sistema termina distorsionando las decisiones de los trabajadores. Una *ratio* menor quiere decir que el sistema no afecta las decisiones de los trabajadores. En ese sentido, altas *ratios* reciben un peor puntaje en el ICNTLA que bajas *ratios*.

Dada la indisponibilidad de datos del *Taxing wages* para la mayoría de los países de América Latina, se optó por reconstruir este índice con las variables y el procedimiento utilizado por la OCDE. Sin embargo, hubo algunas diferencias, especialmente con los datos del salario medio, que son importantes de considerar, y que en muchos casos dieron resultados diferentes para los mismos países que solapaba nuestra investigación (Chile, Colombia y México), por lo que los resultados deben tomarse con su debida precaución.

Impuestos a las ganancias de capital y dividendos

Si bien, como se mencionó antes, los impuestos sobre el ingreso ordinario corresponden a una porción fundamental de los ingresos fiscales, lo cierto es que los impuestos sobre los individuos, en su conjunto, no se limitan a ellos. Los impuestos sobre las ganancias de capital y sobre los dividendos se establecen para captar parte de las rentas que no son generadas por la actividad económica principal de las personas. Mayores niveles de este tipo de impuestos causan varios reveses para los sistemas tributarios de los países, así como para el crecimiento económico de los mismos.

Por una parte, a medida que los impuestos sobre las ganancias de capital y sobre los dividendos aumentan, se reducen los incentivos para la movilidad de las inversiones, ya que los inversionistas o las empresas evitan asumir el costo de vender las acciones, esto es, el impuesto sobre las ganancias de capital, lo que genera un efecto «*lock-in*» (Holt y Shelton, 1962). Esto afecta negativamente, a su vez, el desempeño económico de un país, pues se pierden los incentivos para movilizar los recursos de inversiones que ya no son tan rentables a empresas de alto riesgo que no obstante prometen gran crecimiento (véase Meade, 1990). Por último, de los impuestos sobre las ganancias de capital y dividendos pueden aparecer problemas de doble tributación, que surgen cuando se grava a dos personas (como pueden ser empresa y accionista) por el mismo ingreso (Chen y Kao, 2011).

En ese sentido, altas alícuotas impositivas sobre las ganancias de capital y sobre los dividendos implican menores niveles tanto de competitividad como de neutralidad del sistema tributario en cuestión. Para capturar este efecto, el ICNTLA otorga un mayor puntaje a los países con menores tasas, y un menor puntaje a aquellos con mayores tasas.

Complejidad

Mientras más esfuerzos, en tiempo y dinero, exige un sistema tributario para ser cumplido, más complejo es; de tal complejidad deriva el grado de cumplimiento del mismo para las personas. Para determinar cuán complejos son los sistemas tributarios para los individuos, en el ICNTLA se utilizaron como variables el número de pagos necesarios que deben hacer los individuos para cumplir con los impuestos sobre los mismos, así como el tiempo dedicado en hacer los pagos mencionados, información disponible en el *Paying Taxes* (2020), de la firma PwC.

VI.3. Impuestos sobre el consumo

Son impuestos indirectos que recaen sobre el gasto de consumo de bienes y servicios finales, el tributo de este tipo más utilizado a nivel mundial, y el que aplica para todos los países de América Latina, es el impuesto al valor agregado (IVA). Dado que el IVA solo se impone sobre bienes y servicios finales, la Tax Foundation lo considera como «la forma más eficiente de recaudación fiscal» (Asen y Bunn, 2021, p. 22). No obstante, este hecho no hace a la categoría perfecta; los impuestos sobre el consumo aún pueden mejorarse, en términos de neutralidad y competitividad.

Al observar la **tabla 1**, queda en evidencia que solo dos países, Argentina y Brasil, tienen un sistema de impuestos sobre el consumo poco competitivo y neutral, siendo Brasil el peor destacado; el resto de países tienen sistemas tributarios que se pueden considerar, al menos, «regulares», con base en lo que se está analizando. Particularmente, se debe resaltar el caso de Paraguay, país con el sistema de impuestos sobre el consumo más competitivo y neutral de la región. El sistema impositivo latinoamericano promedio tiene un puntaje igual a 12,57 puntos.

Para entender mejor por qué los impuestos sobre el consumo, aun en su relativamente buena situación, pueden ser mejorables, el ICNTLA dividió el estudio de esta categoría en tres subcategorías: La tasa de impuestos sobre el consumo, la base imponible del consumo, y la complejidad.

Tasa de impuestos sobre el consumo

La tasa del IVA específica, en términos porcentuales, cuánto deben pagar las personas y empresas por adquirir un determinado bien o servicio final. Mayores tasas de IVA suelen implicar mayores precios para los bienes y servicios en cuestión, lo que, a su vez, su-

pone un menor nivel de gasto por parte de los consumidores; en ese sentido, a medida que aumentan las tasas de IVA, se desincentiva el consumo⁷ y la inversión en un país (Chernick y Reschovsky, 2000). Así, el ICNTLA otorga un menor puntaje a los países con mayores tasas de IVA, y mayor puntaje a los que aplican tasas bajas.

Base imponible del consumo

Más allá de la competitividad en la tasa del IVA, la neutralidad de la base imponible del consumo también es un factor por considerar. En ocasiones, la base imponible sobre el consumo está definida de tal manera que muchas actividades comerciales quedan por fuera. El que la base imponible sobre el consumo sea poco neutral pudiese generar incentivos a consumir bienes que no tienen impuestos, sobre los que sí tienen, generando una asignación ineficiente de recursos en la economía (Asen y Bunn, 2021). Por lo tanto, los sistemas tributarios deberían definir la base imponible del IVA sobre todos los bienes y servicios finales de la economía, sin excepciones.

Para analizar este efecto, el ICNTLA separa el análisis de esta subcategoría en dos variables:

- ***Umbral de exención sobre el IVA:***

Especifica el nivel de ingreso a partir del cual el pago de IVA no está exento. El que empresas pequeñas no paguen IVA le genera a las anteriores una ventaja respecto a las más grandes (Asen y Bunn, 2021); así como un incentivo para no aumentar su nivel de ingreso, frenando el potencial de crecimiento económico. Idealmente, un sistema impositivo no permite estos umbrales, ya que generan distorsiones sobre la economía. Por tanto, el ICNTLA otorga el pun-

7 A excepción de los bienes y servicios con demandas inelásticas.

taje más alto en esta variable a aquellos países que no tienen dichos umbrales, así como un puntaje nulo para los que tienen.

- **Base del IVA como total del consumo:**

Otra forma de medir la neutralidad de la estructura impositiva sobre el consumo es observando qué porción de bienes y servicios finales queda fuera de la base imponible del IVA (Asen y Bunn, 2021). Como se comentó antes, un sistema tributario neutral no debería dejar fuera de la base imponible del IVA a ningún bien o servicio final. Así, para calcular qué tanto se aleja el IVA en un país de lo ideal, en términos de neutralidad, se puede comparar la recaudación de IVA en un año determinado, respecto a la recaudación ideal, dada la tasa estándar aplicable, en la que ningún bien ni servicio final de la economía queda fuera de la base imponible de dicho impuesto.

El ICNTLA otorga puntajes más altos a los países cuya relación recaudación efectiva respecto a la ideal es más cercana a 1 (100%). Al no contar con la información actualizada necesaria para la construcción de esta variable, de todos los países, el puntaje obtenido en ella se dividió por la mitad.

Complejidad

Un sistema tributario complejo es aquel que requiere de mayores recursos para ser cumplido; idealmente, un sistema impositivo debería ser lo menos complejo posible. Para medir la complejidad en los impuestos sobre el consumo, en el ICNTLA se utilizó como variable el tiempo requerido por los consumidores para cumplir con el pago del IVA en un año determinado, información disponible en *al Paying Taxes (2020)*, de la firma PwC.

VI.4. Impuestos sobre la propiedad

Son impuestos que gravan el valor de la propiedad poseída por individuos o empresas, viniendo esta en la forma de tierra, propiedad inmobiliaria, patrimonio, activos, entre otros. Como se verá a continuación, estos tributos pueden generar distorsiones sobre la economía, ya que, para cada caso particular, desincentivan tanto la creación de riquezas como el ahorro. Además, al causar desincentivos para la acumulación de capital en la economía, tienden a frenar los niveles de inversión de un país, y, por lo tanto, su capacidad para crecer a largo plazo.

Cuando se analiza la situación de la región latinoamericana con respecto a los impuestos sobre la propiedad, demarcada en la **tabla 1**, se observan resultados variados. El sistema impositivo latinoamericano promedio es tal que tiene un puntaje igual a 9,54 puntos. Once países tienen sistemas tributarios que pueden considerarse, al menos, «regulares», en términos de competitividad y neutralidad tributaria, entre los que resalta Paraguay, que recibió el mejor puntaje de la categoría. Venezuela, el único país con un sistema tributario mínimamente competitivo y neutral, ocupa el último lugar de los siete países restantes; además, con solo 1,11 puntos, también registró el peor desempeño en una categoría particular, en toda la investigación.

El análisis de los impuestos sobre la propiedad en el ICNTLA, se dividió en tres subcategorías, para poder examinar, particularmente, distintas formas de propiedad; dichas subcategorías son: Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, Impuestos sobre el patrimonio, las sucesiones y las donaciones, e Impuestos sobre el capital y los activos.

Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria

Idealmente, los impuestos sobre la propiedad se deberían definir de tal forma que individuos y empresas se limiten a hacer el pago correspondiente a impuestos solo por el valor de la tierra, dejando sin gravar los edificios que se construyan sobre la misma ya que, de incluirse los últimos, se pudiese desalentar la inversión y los niveles de producción en la economía (Asen y Bunn, 2021). Los desincentivos que pueden producir estos impuestos se pueden resumir en los siguientes dos grupos:

- ***Impuestos sobre la tierra o sobre la propiedad inmobiliaria:***

Dado que lo ideal es que un país solo grave el valor de la tierra, países que se limiten a esto reciben un mejor puntaje en el ICNTLA que aquellos que, además, establecen impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Para amortiguar el efecto negativo sobre el puntaje de los países que tienen impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, aquellos que permitan deducir los últimos reciben un mejor puntaje en el ICNTLA, que los países en donde no se permite deducirlos.

- ***Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria como total del stock de capital:***

Los desincentivos que generan los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en la inversión se pueden medir con la relación entre la recaudación fiscal por el mismo y el *stock* de capital privado. Como el *stock* de capital privado incluye bienes utilizados por tal sector en sus procesos productivos, cuando tal relación aumenta, los agentes económicos disponen de menos valor en los activos a emplearse para producir, lo que desmotiva la acumulación de capital e inversión.

En el ICNTLA, países con una mayor relación entre la recaudación fiscal por impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y el *stock* de capital privado, reciben un menor puntaje que aquellos con una relación menor. Al no contar con la información actualizada necesaria para la construcción de esta variable, de todos los países, el puntaje obtenido en este elemento se dividió por la mitad.

Impuestos sobre el patrimonio y sobre las sucesiones y donaciones

Otras formas en las que puede venir la propiedad son el patrimonio, las sucesiones y las donaciones. Al igual que sucedía antes, los impuestos sobre estas formas de propiedad reducen los incentivos para invertir; no obstante, las razones de dicho desincentivo difieren en cada caso.

Por ejemplo, el impuesto sobre el patrimonio entorpece los esfuerzos de trabajadores y empresas por aumentar su riqueza, que deriva de la innovación, el trabajo, su productividad y el ahorro, en cada año. En ese sentido, cuando se aplica, se pueden reducir los niveles de producción, rentas y salarios en la economía (Fuest *et al.*, 2018). Así, el ICNTLA otorga un mayor puntaje a aquellos países que no tienen impuesto al patrimonio, sobre los que sí tienen.

Por otra parte, al analizar los impuestos sobre las sucesiones y donaciones, se debe notar que, a pesar de que solo se aplican cuando el causante fallece, limitan la cantidad de recursos que se pudiesen implementar por parte del causahabiente en la inversión y consumo, afectando de manera negativa la economía de un país. Los países que no tienen ninguno de estos impuestos obtienen el mayor puntaje posible en esta variable; aquellos que solo tengan uno, reciben un puntaje medio; mientras que a los países que tienen ambos, se les otorga el peor puntaje posible.

Impuestos sobre el capital y los activos

Los impuestos sobre el capital y los activos tienden a aumentar los costos de capital, lo que reduce el rendimiento tanto de los mismos como el de sus propietarios, en las actividades económicas que las utilicen. Por consiguiente, afectan de forma negativa a la inversión.

Esta subcategoría se enfoca, de forma particular, en la propiedad de las empresas, por lo tanto, analiza cuán nocivos pueden ser los impuestos sobre el capital y los activos en el desarrollo de las últimas. Para esto, la presente subcategoría se divide en las siguientes cuatro variables:

- ***Impuestos sobre las transferencias de propiedad:***

Son aquellos que gravan la transferencia de propiedad de un dueño a otro. Estos tributos aumentan, innecesariamente, el valor de la misma, generando una asignación de recursos ineficiente en la economía (véase Dachis, Duranton y Turner, 2012). Así, aquellos países que tengan este impuesto, obtienen un puntaje nulo en la variable; mientras que los que no tienen, reciben el puntaje completo.

- ***Impuestos sobre los activos:***

Son impuestos que gravan el valor de los activos que posee una empresa en un año determinado. Usando las palabras de la Tax Foundation, son una especie de impuestos sobre el patrimonio, tal como los analizados antes, pero solo aplicable a empresas (Asen y Bunn, 2021); por consiguiente, el efecto que causan en la economía es similar al producido por el impuesto sobre el patrimonio: en última instancia, reducen los niveles de producción, rentas y salarios de los países. Así, aquellos países que tienen este impuesto, reciben un puntaje nulo en el ICNTLA, para esta variable.

- ***Impuestos sobre las aportaciones de capital:***

Son cargas tributarias que gravan, de forma indirecta, el valor de las acciones emitidas por una empresa en un momento determinado. Aunque para estos tributos suelen aplicar bajas tasas impositivas, de igual manera, limitan el financiamiento del que una empresa puede disponer, por vía patrimonial, para realizar sus proyectos de inversiones, lo que puede obstaculizarlos (Asen y Bunn, 2021). Por lo tanto, los países que no tienen impuestos sobre las aportaciones de capital, reciben el puntaje ideal de la variable; mientras que los que sí tienen, obtienen un puntaje nulo.

- ***Impuestos sobre las transacciones financieras:***

Son aquellos que gravan el valor de las transacciones de activos financieros. Estos tributos son aplicables al comprador o vendedor de un activo financiero, dependiendo de la legislación de cada país. En cualquier caso, los impuestos sobre las transacciones financieras hacen que estas sean más lentas, complicadas e ineficientes (véase Anthony *et al.*, 2012). Por consiguiente, países con dichos impuestos reciben un puntaje nulo en esta variable; mientras que aquellos que no los apliquen, obtienen la totalidad del puntaje disponible.

VI.5. Impuestos internacionales

Se refieren a las regulaciones tributarias que aplican a empresas que desarrollan sus operaciones en distintos países. Como se verá más adelante, el diseño del sistema impositivo internacional de un país determinado puede incidir en la cantidad de empresas extranjeras que estén dispuestas a expandir sus actividades a dicho país; así, impuestos restrictivos tienden a generar efectos negativos sobre la inversión de una nación, y en su nivel de producción.

La **TABLA 1** muestra los puntajes obtenidos por cada país en esta categoría. Bolivia obtuvo el mejor puntaje para los impuestos internacionales, en el 2021; mientras que México ocupó el último lugar. Nótese que solo tres países (Bolivia, Panamá y Uruguay), tienen sistemas tributarios que pueden considerarse ligeramente competitivos y neutrales. Además, dos terceras partes de los sistemas impositivos de la región pueden considerarse poco o mínimamente competitivos y neutrales, lo que explica por qué el puntaje promedio para la región, en este aspecto, fue de 7,53 puntos.

En orden de analizar los impuestos internacionales de la mejor forma posible, el ICNTLA separa el estudio de esta categoría en cuatro subcategorías: Exenciones internacionales, Retención de impuestos, Tratados internacionales y Regulaciones tributarias internacionales.

Exenciones internacionales

Idealmente, la legislación tributaria de un país debería definirse de tal forma que solo grave las ganancias generadas, con exclusividad, dentro del mismo. Aquellos países que establecen sus impuestos de esta forma, se dice que tienen un sistema impositivo territorial. Por el contrario, los sistemas tributarios mundiales se imponen, además de sobre las ganancias generadas dentro del mismo país, sobre las utilidades provenientes del extranjero. El problema con los sistemas tributarios mundiales es que desalientan la inversión, ya que las empresas se encuentran en desventaja frente a sus pares establecidas en países con sistemas impositivos territoriales (véase Kohlhase y Pierk, 2020).

Para determinar si un sistema tributario es territorial o no, se debe observar el grado de exenciones de dividendos y ganancias de capital permitidas bajo dicho sistema. Un país con un sistema

impositivo perfectamente territorial, permite la exención completa del pago de impuestos sobre los dividendos y ganancias de capital entregados de una empresa subsidiaria a su matriz, cuando las últimas están establecidas en distintos países. En ese sentido, el ICNTLA otorga un mayor puntaje a aquellos países que permiten mayores porcentajes de exenciones del pago del impuesto sobre los dividendos y ganancias de capital, generadas en el extranjero, sin ningún tipo de limitaciones.

Retención de impuestos

Otro punto que es importante analizar es la tributación sobre el pago de dividendos, intereses y regalías de una empresa a un inversor particular. Usualmente, cada vez que una empresa debe hacer el pago de dividendos, intereses y/o regalías a inversores domiciliados en el extranjero, una parte de dichos pagos se entrega al fisco, en forma de impuestos retenidos. Como tal retención reduce el valor de lo gravado (reduciendo, por tanto, su rendimiento), en ocasiones, las empresas entregan mayor valor en dichos pagos de los que deberían, para compensar las pérdidas de los inversores (Asen y Bunn, 2021).

Así, altos porcentajes de retenciones implican mayores pérdidas para las empresas, inversores extranjeros, o ambos; lo que, nuevamente, desincentiva la inversión, y genera una asignación de recursos ineficiente en la economía. Por tanto, los países con elevadas retenciones de impuestos sobre dividendos, intereses y regalías reciben puntajes más bajos en el ICNTLA.

Tratados tributarios

Los tratados (llamados también convenios) tributarios internacionales son acuerdos que realizan un par de países, o un par de grupos de países, con el fin de evitar el problema de la doble tribu-

tación en el marco internacional, es decir, se establecen para evitar que una persona, natural o jurídica, pague dos tributos diferentes por el mismo ingreso. Una forma en que dichos tratados se aplican es eliminando la retención de impuestos entre los países sujetos a estos.

En países con mayor número de tratados firmados, es menos probable que aparezcan los problemas de doble tributación, lo que los hace más atractivos para recibir proyectos de inversión, procedentes de empresas e individuos (véase Lejour, 2014), por lo que reciben un mejor puntaje en el ICNTLA.

Regulaciones tributarias internacionales

Un último conjunto de elementos por analizar son las regulaciones tributarias que se establecen para evitar la elusión fiscal por parte de las empresas, limitando la magnitud en la reducción de compromisos tributarios de las últimas. Sistemas tributarios más restrictivos suponen desincentivos para la entrada de inversión extranjera, lo que perjudica el desarrollo de un país (Asen y Bunn, 2021). El análisis de estas regulaciones se divide en las siguientes dos partes:

- ***Compañías de control foráneo:***

Las compañías de control foráneo son empresas que, aunque estén registradas y operen en un país determinado, su residencia fiscal se encuentra en otro país para aprovechar las bajas tasas de impuestos en los últimos.

Para evitar perder niveles de recaudación fiscal, distintas legislaciones adoptan reglas sobre las compañías de control foráneo. Si bien estas reglas varían en los países en donde se aplican, lo cierto es que, en todas, se gravan algunos ingresos de las empresas que

realizan operaciones dentro de dichos países, estén esas empresas domiciliadas en los países en cuestión o no. En ese sentido, se puede decir que las reglas de compañías de control foráneo hacen que las empresas no puedan aprovechar del todo la competitividad tributaria del país en el que deciden domiciliarse, haciendo, entonces, que sus proyectos de inversión no alcancen todo su potencial (véase Egger y Wamser, 2015).

Por lo tanto, aquellos países que aplican reglas de compañías de control foráneo, reciben un menor puntaje que aquellos que no las aplican. Para amortiguar el efecto negativo en el puntaje total de esta subcategoría de un país que aplique estas reglas, el ICNTLA otorga un mejor puntaje a los países que solo apliquen estas reglas sobre el ingreso pasivo de las empresas, en lugar de sobre todo el ingreso de estas. Asimismo, también se le otorgará a las últimas un mejor puntaje si se permiten exenciones en las reglas de compañías de control foráneo.

• ***Limitaciones en la deducción de intereses:***

Una última regulación que restringe la capacidad de una empresa de reducir sus compromisos impositivos son las limitaciones en la deducción de intereses. Estas pueden venir de distintas maneras, como en límites sobre los precios de transferencia, reglas de poca capitalización, y limitaciones derivadas tanto de una relación de deuda-patrimonio como de intereses a ganancias antes de impuestos. De todas estas formas, los límites sobre los precios de transferencia suponen las menores distorsiones sobre la economía, seguida por las reglas de poca capitalización, las que establecen relaciones deuda patrimonio, y las de intereses a ganancias antes de impuestos (que sí distorsionan severamente la economía).

En tal sentido, el puntaje de esta variable se estableció de manera que aquellos países que no imponen ningún tipo de limitación, o

las establecen solo sobre los precios de transferencia, reciben el mejor puntaje; aquellos que establecen límites definiendo una relación deuda-patrimonio reciben 1/2 del puntaje; mientras que aquellos con límites en los intereses a las ganancias antes de impuestos reciben un puntaje nulo. Si un país tiene reglas informales de poca capitalización, obtiene un puntaje promedio de las dos mejores calificaciones, es decir, 3/4 del puntaje.

VII. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Los resultados de la primera edición del ICNTLA, correspondiente al año 2021, son como se presentan en la **TABLA 1**.

Se observa que, de los países de América Latina, solo hay tres que tienen sistemas tributarios tal que pueden considerarse ligeramente competitivos y neutrales: Guatemala, Panamá y Paraguay; entre los cuales resalta el último que, con 64,58 puntos, tiene el sistema tributario más competitivo y neutral de la región. Por otra parte, Venezuela obtuvo el resultado más bajo del análisis, de 28,38 puntos; así, dado dicho puntaje, es el único país de la región con un sistema tributario poco competitivo y neutral. Mientras tanto, los otros 14 países latinoamericanos (más del 75 % de la región) tienen sistemas tributarios «regulares», con base en lo analizado; es decir, sus sistemas tributarios no se pueden considerar muy competitivos y neutrales ni poco competitivos y neutrales.

De forma general, el resultado promedio en el ICNTLA fue de 53,01 puntos, con una desviación estándar de 8,11 puntos. En otras palabras, el sistema tributario latinoamericano promedio para el año 2021 es uno «regular», en términos de competitividad y neutralidad tributaria. Lo último indica que, si bien en promedio la

TABLA 1, ICNTLA 2021
Ranking, puntajes finales y puntajes por categoría

Pais	Puntaje final	Lugar final	Puntaje impuestos sobre las corporaciones	Puntaje impuestos sobre los individuos	Puntaje impuestos sobre el consumo	Puntaje impuestos sobre la propiedad	Puntaje impuestos internacionales
Paraguay	64,58	1	14,05	13,70	15,80	15,00	6,03
Panamá	62,49	2	10,11	13,02	13,36	13,33	12,68
Guatemala	62,14	3	10,79	17,14	15,22	11,66	7,32
Costa Rica	59,50	4	9,09	15,30	14,94	13,30	6,87
Uruguay	56,48	5	11,40	13,50	11,64	7,66	12,29
El Salvador	56,29	6	8,89	13,74	15,34	11,67	6,65
Nicaragua	54,98	7	9,37	12,50	14,21	11,67	7,23
Bolivia	54,68	8	9,82	12,78	12,70	6,66	12,73
México	54,61	9	9,92	15,22	13,22	12,77	3,46
Chile	52,78	10	16,98	7,52	12,48	11,07	4,72
Honduras	52,66	11	10,75	11,62	10,79	11,65	7,86
República Dominicana	52,35	12	10,95	13,19	12,06	6,65	9,51
Ecuador	50,66	13	10,12	12,49	14,66	4,44	8,95
Brasil	49,70	14	13,23	13,31	6,71	8,27	8,17
Colombia	49,04	15	9,30	12,92	12,37	7,70	6,74
Perú	48,91	16	8,62	12,35	12,81	11,10	4,03
Argentina	43,95	17	8,95	15,86	7,93	6,01	5,21
Venezuela	28,38	18	3,66	8,48	10,00	1,11	5,13

región no tiene un sistema impositivo poco competitivo, todavía existen muchos espacios de mejora. Sin embargo, dada la heterogeneidad entre los países de la región, y sus respectivos códigos y sistemas tributarios, estos puntos cambian para cada país, por lo que proporcionar recomendaciones generales puede no ser lo más acertado, ya que estas, al facilitarse con base en el promedio latinoamericano, podrían llegar a ser engañosas para un(os) país(es) particular(es)⁸.

8 La única excepción es el caso de los impuestos internacionales, donde todos los países obtuvieron resultados bastante mejorables, en gran parte debido al mal desempeño que la mayoría de los países (aunque no todos) registró en cuestiones como exenciones de impuestos y tratados tributarios internacionales.

VIII. REFERENCIAS

- Alm, J. & Whittington, L. (2006). *Income taxes and the marriage decision*. [Impuestos sobre el ingreso y la decisión de casarse]. *Applied Economics* 52 (5), pp. 475-489. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/00036849500000004>.
- Anthony, J., Bijlsma, M., Elbourne, A., Lever, M. & Zwart, G. (2012). *Financial transaction tax: review and assessment* [Impuesto a las transacciones financieras: revisión y evaluación]. CPB the Netherlands Bureau for economic policy analysis. Recuperado de: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/discussion-paper-202-financial-transaction-tax-review-and-assessment.pdf>.
- Appelt, S., Galindo-Rueda, F. & Gonzales-Cabral, A. (2018). *OECD Review Of National R&D Tax Incentives And Estimates Of R&D Tax Subsidy Rates, 2017*. [Revisión de la OCDE de incentivos fiscales nacionales para la I+D y estimaciones de las tasas de subvención fiscal para la I+D, 2017]. OECD Taxation Working Papers. Recuperado de: <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-design-subsidy.pdf>.
- Asen, E. & Bunn, D. (2021). *International tax competitiveness Index 2021* [Índice de Competitividad y Neutralidad Fiscal 2021]. Tax Foundation. Washington DC., Estados Unidos. Recuperado de: <https://files.tax-foundation.org/20211014170634/>
- International-Tax-Competitiveness-Index-2021.pdf.
- Chen, A. & Kao, L. (2011). Dividend Policy and Elimination of Double Taxation of Dividends. [Política sobre los dividendos y la eliminación de la doble tributación de dividendos]. *Asia-Pacific Journal of Financial Studies*, 40, pp. 261-284. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.20416156.2011.01038.x>.
- Chernick, H. & Reschovsky, A. (2000) *Yes! Consumption Taxes Are Regressive* [¡Sí! Los impuestos al consumo son regresivos]. *Challenge*, 43 (5), pp. 60-91. Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/05775132.2000.11472171>.
- Dachis, B., Duranton, G. & Turner, M. (2012). *The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto* [Los efectos de los impuestos de transferencia de tierras en los mercados inmobiliarios: evidencia de un experimento natural en Toronto]. *Journal of Economic Geography*, 12 (2), pp. 327-354, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr007>.
- Deloitte International Tax Source (2021): *Tax Guides and Country Highlights*. Recuperado de: <https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>.
- Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R. & Shleifer, A. (2010). *The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship*. [El efecto de los impuestos corporativos en la inversión y

- el emprendimiento*]. American Economic Journal: Macroeconomics 2, pp. 31-64. Recuperado de: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mac.2.3.31>.
- Egger, P. & Wamser, G. (2015). *The impact of controlled foreign company legislation on real investments abroad. A multi-dimensional regression discontinuity design [El impacto de la legislación de sociedades extranjeras controladas en las inversiones reales en el extranjero. Un diseño de discontinuidad de regresión multidimensional]*. Journal of Public Economics, 129 (1), pp. 77-91. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.07.006>.
- Fuest, C., Neumeier, F., Stimmelmayer, M. & Stöhlker, D. (2018). *The Economic Effects of a Wealth Tax in Germany [Los efectos económicos de un impuesto sobre el patrimonio en Alemania]*. ifo Institut, 16 (2), pp. 22-26. Recuperado de: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181277/1/dice-report-2018-2-5000000002757.pdf>.
- Gómez, J. & Morán, D. (2013). *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5368/LCL3632_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Gómez, R. (2005). *Neutralidad fiscal en la elección de la forma jurídica y el tamaño de la empresa: Aproximación empírica y propuestas de reforma de la imposición empresarial en España*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?система=3134948>.
- Hanappi, T. (2018). *Loss carryover provisions: Measuring effects on tax symmetry and automatic stabilisation [Previsiones de transmisión de pérdidas: midiendo los efectos de la simetría impositiva y la estabilización automática]*. OECD Taxation Working Papers (35). Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/bfbc0db-en>.
- Holt, C. & Shelton, J. (1962). *The Lock-In Effect of The Capital Gains Tax [El efecto «lock-in» de el impuesto sobre las ganancias de capital]*. National Tax Journal, 15 (4), pp. 337-352. Recuperado de: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/NTJ41790910?journalCode=ntj>.
- Kestens, K., Van Cauwenberge, P., & Christiaens, J. (2012). *The Effect of the Notional Interest Deduction on the Capital Structure of Belgian SMEs. [El efecto de la deducción del interés notional en la estructura del capital de las pymes belgas]*. Environment and Planning C: Government and Policy, 30(2), pp. 228-247. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1163b>.
- Kohlhase, S. & Pierk, J. (2020). *The effect of a worldwide tax system on tax management of foreign subsidiaries [El efecto de un sistema fiscal mundial en la gestión fiscal de las filiales*

- extranjeras]. *J Int Bus Stud* 51, pp. 1312–1330. Recuperado de: <https://doi.org/10.1057/s41267-019-00287-9>.
- Lejour, A. (2014). *The Foreign Investment Effects of Tax Treaties [Los efectos de inversión extranjera de los tratados fiscales]*. Oxford University Centre for Business Taxation, 14 (3). Recuperado de: <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/19110140/WP1403.pdf>.
- Mankiw, G. (2014) *Macroeconomía: Octava edición*. Antoni Bosch editor, S.A. Barcelona, España.
- McKee, J., Saunders, P. & Visser, J. (s.f.). *Marginal Tax Rate on The Use of Labour and Capital in OECD Countries [Tasa de impuesto marginal sobre el uso de capital y trabajo en los países de la OCDE]*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/economy/public-finance/marginal%20tax%20rates.pdf>.
- Meade, J. A. (1990). *The Impact of Different Capital Gains Tax Regimes on the Lock-In Effect and New Risky Investment Decisions [El impacto de diferentes regímenes impositivos de impuestos sobre ganancias de capital sobre el «Lock-in effect» y las nuevas decisiones de inversión riesgosas]*. *The Accounting Review*, 65(2), pp. 406–431. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/247631>.
- Mesa, F. & Parra, R. (2006). *Política tributaria como instrumento competitivo para captar la inversión extranjera directa: Caso de América Latina*. Colombia. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Mesa-2/publication/262143453_Fmesa_wp3/links/0f317536bf3a-612dc3000000/Fmesa-wp3.pdf.
- Morse, D. & Richardson, G. (1983). *The LIFO/FIFO Decision [La decisión entre LIFO o FIFO]*. *Journal of Accounting Research* 21 (1), pp. 106-127. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/2490939>.
- Patrucchi y Grottola (2011) *Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual*. Leviathan–Cadernos de Pesquisa Política, n.º 2, pp. 96-122. Recuperado de: <https://www.readcube.com/articles/10.11606/issn.2237-4485.lev.2011.132269>.
- Pricewaterhousecoopers (2020a). *Paying Taxes 2020 - The changing landscape of tax policy and administration across 190 economies*. Recuperado de: <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2020.pdf>.
- Pricewaterhousecoopers (2020b): *Worldwide Tax Summaries*. Recuperado de: <https://taxsummaries.pwc.com/>.
- Tax Foundation (s.f.): *Sources of Government Revenue in the OECD. [Fuentes de Ingresos del Gobierno en la OCDE]*. Recuperado de: <https://taxfoundation.org/publications/sources-of-government-revenue-in-the-oecd/>.
- Uribe, L. (2013). *Principio de eficiencia tributaria y neutralidad: Incidencias*

teóricas y prácticas desde el IVA. Revista de Derecho Público. Recuperado de: <https://pdfs.semanticscholar.org/cb07/e6e83fc0540b3d2403877bce7e-847f76413a.pdf>.

Villalobos, F. (s.f.). *Sistema tributario venezolano*. Boletín de Investigación y Postgrado, vol. 19. Recuperado de: <http://www11.urbe.edu/boletines/postgrado/?p=882#:~:text=Se%20denomina%20sistema%20tributario%20al,y%20arm%C3%B3nicamente%20relacionado%20entre%20s%C3%AD>.

APÉNDICE: COMPARACIÓN METODOLÓGICA CON EL *INTERNATIONAL TAX COMPETITIVENESS INDEX*

Si bien la diferencia general más resaltante del ICNTLA respecto al *International Tax Competitiveness Index*, de la Tax Foundation, es que el primero se limita a analizar a los países de América Latina antes señalados, mientras que el último analiza a los países miembros de la OCDE (entre los que se encuentran algunos de la región), lo cierto es que la principal diferencia metodológica entre ambas herramientas radica en la manera de su construcción.

Por una parte, el índice de la Tax Foundation se construye mayoritariamente en forma relativa, cuando el ICNTLA es una herramienta con metodología mixta. Para ilustrar este punto, es conveniente evaluar un caso particular (tomando como referencia el 2021 *International Tax Competitiveness Index*):

En ambos índices, Chile ocupa el primer lugar dentro de la categoría de Impuestos sobre las corporaciones⁹. Dado que el análisis de las categorías (así como también de las subcategorías y variables) dentro del índice de la Tax Foundation se hace en forma relativa, Chile recibe el 100 % del puntaje disponible en los Impuestos sobre las corporaciones dentro del índice de la Tax Foundation.

Ahora bien, como uno de los objetivos del ICNTLA es señalar posibles puntos de mejora en los sistemas tributarios de la región, dicho índice solo otorga el 100 % del puntaje disponible a un país en una categoría si el sistema tributario de dicho país es perfectamente competitivo y neutral, en esa área. Este no es el caso en el ejemplo de Chile con los Impuestos sobre las corporaciones: aunque sí sea el país más destacado en este aspecto dentro de la región, por su desempeño recibe el 84,90 % (16,98 puntos) del puntaje disponible, en lugar del 100 % (20 puntos).

⁹ Ver Impuestos sobre las corporaciones: p. 25.

Como se puede observar, si bien es cierto que el ICNTLA usa evaluaciones relativas para las variables que lo requieran, los puntajes tanto de algunas otras variables como de las categorías y subcategorías se hace de manera absoluta.

Las diferencias metodológicas entre el ICNTLA y el *International Tax Competitiveness Index*, de la Tax Foundation, no se deben interpretar como que el último índice esté errado o incompleto, ya que es sumamente útil para analizar los sistemas tributarios de las economías más desarrolladas, como es el caso de la mayoría de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, la metodología del índice de la Tax Foundation puede resultar insuficiente si se aplica solo a un grupo de economías emergentes, como es el caso de los países latinoamericanos, ya que al otorgarle el puntaje máximo disponible al mejor país, se puede sobreentender que tal país cuenta con un sistema tributario perfectamente competitivo y neutral, cuando la realidad en esta región puede ser mucho más difícil.

Por ello, se optó por mostrar los resultados en términos absolutos, para poder señalar con mayor claridad la distancia entre los sistemas tributarios latinoamericanos y el sistema tributario perfectamente competitivo y neutral.

Asimismo, otra de las diferencias con la Tax Foundation es la fuente de datos, pues en muchos casos fue necesario reconstruir un índice por completo (como lo fue con la *Taxing Wages* de la OCDE), con la información disponible (especialmente diferente con respecto al salario medio de los países, por ejemplo). Todo ello impide que el ICNTLA pueda ser utilizado para complementar la muestra de la Tax Foundation.

**UNA MEDICIÓN DE
LA COMPETITIVIDAD
Y NEUTRALIDAD TRIBUTARIA
PARA LATINOAMÉRICA**

Miguel Rivas y Andrés Pernía

Estudiantes de Economía
empresarial y Estudios liberales,
respectivamente, en la Universidad
Metropolitana, Caracas, Venezuela.

Jacques Bentata

Profesor de Macroeconomía
en la Universidad Metropolitana,
Caracas, Venezuela.

Centro de Divulgación
del Conocimiento
Económico «CEDICE»,
septiembre, 2022

Coordinación editorial

Rocío Guijarro

Asistente

Ana María Carrasquero

Corrección

Alberto Márquez

Diseño

ABV Taller de Diseño
Carolina Arnal

© Centro de Divulgación
del Conocimiento Económico
«CEDICE»

Hecho el depósito de Ley
Depósito Legal DC2022000790
ISBN 978-980-434-038-3

**CENTRO DE DIVULGACIÓN
DEL CONOCIMIENTO
ECONÓMICO CEDICE**

Av. Andrés Eloy Blanco (Este 2)
Edificio Cámara de Comercio
de Caracas. Nivel Auditorio,
Los Caobos, Caracas, Venezuela.
Teléfono: +58 212 571.3357
Correo: cedice@cedice.org.ve
www.cedice.org.ve
Twitter: @cedice
RIF: J-00203592-7



El Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, A.C. Cedice Libertad, tiene como objetivo principal la búsqueda de una sociedad libre, responsable y humana. Las interpretaciones, ideas o conclusiones contenidas en las publicaciones de Cedice Libertad deben atribuirse a sus autores y no al instituto, a sus directivos, al comité académico o a las instituciones que apoyan sus proyectos o programas. Cedice Libertad considera que la discusión de las ideas contenidas en sus publicaciones puede contribuir a la formación de una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad. Esta publicación puede ser reproducida parcial o totalmente, siempre que se mencione el origen y el autor, y sea comunicado a Cedice Libertad.

UNA MEDICIÓN DE LA COMPETITIVIDAD Y NEUTRALIDAD TRIBUTARIA PARA LATINOAMÉRICA

En un subcontinente que exige crecer, aumentar su productividad y atender importantes demandas sociales, la estructura del sistema impositivo es de capital importancia y justamente, su análisis a partir de los criterios de neutralidad y competitividad es lo que Miguel Rivas y Andrés Pernía, apoyados por Jacques Bentata, adelantan en esta investigación. Un esfuerzo que no se limita al plano de la teoría, sino que avanza al terreno de una medición, permitiendo análisis comparativos intrarregionales y, con futuras ediciones, de evolución temporal.

El Observatorio de Gasto Público de Cedice-Libertad pone a disposición de la ciudadanía esta investigación para abonar en el terreno de la reflexión, el análisis y la instrumentación de transformaciones de la institucionalidad y las políticas públicas que impulsen el desarrollo de una sociedad libre y responsable.

Sary Levy-Carciente

Coordinadora, Observatorio de Gasto Público
Cedice-Libertad

