



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación

11º período de sesiones

Ginebra, 19 a 23 de octubre de 2015

Tema 3 b) v) del programa provisional*

**Deliberación sobre las cuestiones sustantivas
relacionadas con la cooperación internacional
en cuestiones de tributación: otras cuestiones:
creación de capacidad**

Programa de desarrollo de la capacidad en materia de cooperación internacional en cuestiones de tributación

Nota de la Secretaría

1. El documento que figura en el anexo de la presente nota fue preparado por Eric M. Zolt, Profesor Distinguido de Derecho de la cátedra Michael H. Schill, Facultad de Derecho de la Universidad de California en Los Ángeles, a solicitud de la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo Económico y Social 2013/24 y 2014/12. En esas resoluciones, el Consejo reconoció los progresos logrados por la Oficina en su labor para formular, en el marco de su mandato, un programa de desarrollo de la capacidad en materia de cooperación internacional en cuestiones de tributación encaminado a fortalecer la capacidad de los ministerios de finanzas y las autoridades tributarias nacionales de los países en desarrollo para elaborar sistemas tributarios más eficaces y eficientes que respaldaran los niveles deseados de inversión pública y privada, y para luchar contra la evasión de impuestos, y solicitó a la Oficina que, en asociación con otros interesados, prosiguiera su labor en esa esfera y siguiera ampliando sus actividades.

2. Uno de los aspectos en los que se centra actualmente el programa de desarrollo de la capacidad es el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo para aumentar sus posibilidades de movilizar recursos internos aumentando su capacidad de proteger y ampliar efectivamente la base imponible. Los gobiernos utilizan los incentivos fiscales para atraer nuevas inversiones. En algunos casos, esos incentivos han ayudado mucho a atraer nuevas inversiones que contribuyeron a impulsar considerablemente el crecimiento y el desarrollo. No obstante, en otros casos han generado muy pocas inversiones nuevas, pero sí una disminución sustancial de la base imponible. En el documento que figura en el anexo se analizan los beneficios y costos que acarrearán los incentivos fiscales y se tratan distintas cuestiones relacionadas con su formulación, concesión y administración.

* E/C.18/2015/1.



Anexo

Incentivos fiscales: beneficios y costos, y consideraciones sobre su formulación y administración*

I. Introducción

1. En el presente documento se analizan los beneficios y costos que acarrearán los incentivos fiscales y consideraciones importantes sobre su formulación y concesión y sobre el seguimiento de su uso para estimular las inversiones y el crecimiento. La crítica más común que se hace de los incentivos fiscales es que reducen la base imponible sin ningún efecto sustancial en el nivel de inversión. No es fácil separar las críticas a los regímenes de incentivos fiscales vigentes de las críticas a todos los incentivos fiscales. Los expertos en cuestiones tributarias reconocen que con algunos incentivos bien pensados se ha logrado aumentar las inversiones.

II. Beneficios y costos de los incentivos fiscales

A. Beneficios de los incentivos fiscales

2. Si se formulan y aplican correctamente, los incentivos fiscales son un instrumento útil para atraer inversiones que no se harían si no se ofrecieran beneficios fiscales. Los incentivos fiscales se justifican si corrigen la ineficiencia del mercado o generan externalidades positivas. Los académicos consideran conveniente que se otorguen esos incentivos, ya que, sin intervención del gobierno, el nivel de inversión extranjera directa sería insuficiente¹.

3. No es extraño que los gobiernos prefieran muchas veces los incentivos fiscales a otros tipos de medidas. Es mucho más fácil proporcionar beneficios fiscales que corregir las deficiencias del sistema jurídico o mejorar notablemente el sistema de comunicaciones de un país. Además, para los incentivos fiscales no es necesario utilizar fondos públicos, como sí ocurre con otras alternativas, por ejemplo, las subvenciones o los subsidios en efectivo para los inversores. Aunque los incentivos fiscales y las subvenciones en efectivo pueden tener un costo económico similar para los gobiernos, por razones políticas y de otra índole, es más sencillo proporcionar beneficios fiscales que fondos a los inversores.

4. La nueva inversión extranjera directa puede aportar considerables beneficios, algunos de los cuales no son fáciles de cuantificar. Todo programa de incentivos fiscales bien orientado puede servir para atraer proyectos específicos o tipos determinados de inversores a un costo razonable teniendo en cuenta los beneficios percibidos. Los tipos de beneficios que conceden los incentivos fiscales para la inversión extranjera son los que se suelen asociar con la inversión extranjera directa, entre ellos el aumento de la capital, la transferencia de conocimientos y tecnología, el crecimiento del empleo y la prestación de asistencia para mejorar las condiciones en zonas menos desarrolladas.

* Preparado por Eric M. Zolt, Profesor Distinguido de Derecho de la cátedra Michael H. Schill, Facultad de Derecho de la Universidad de California en Los Ángeles.

¹ Yoram Y. Margalioth, "Tax competition, foreign direct investments and growth: using the tax system to promote developing countries", *Virginia Tax Review*, vol. 23, núm. 1 (2003).

5. La inversión extranjera directa puede tener importantes efectos indirectos. Por ejemplo, la elección del lugar donde instalar una fábrica grande no solo generará un aumento de la inversión y el empleo en esa fábrica, sino también en las empresas que suministran y distribuyen los productos fabricados allí. El crecimiento económico hará que se incremente el poder adquisitivo de los residentes del país y eso, a su vez, impulsará la demanda de nuevos bienes y servicios. El aumento de las inversiones también puede elevar los ingresos tributarios del gobierno ya sea directamente, por los impuestos que paga el inversor, como los impuestos abonados después de que vence la exoneración temporal de impuestos, o indirectamente, por el incremento de los ingresos tributarios procedentes de empleados, proveedores y consumidores.

6. En el último tiempo, la percepción positiva que se tiene de los beneficios de la inversión extranjera directa ha sido cuestionada por quienes se preguntan si los incentivos fiscales realmente impulsan la inversión extranjera directa y si esta genera de verdad un crecimiento económico favorable al desarrollo². Según este punto de vista, aun cuando los incentivos fiscales sirven para atraer nuevas inversiones, no queda claro, con muchos tipos de inversiones extranjeras, si el país en desarrollo se beneficia o no.

7. Aunque se puede describir en términos generales los tipos de beneficios que puede conllevar la inversión adicional generada por los incentivos fiscales, es difícil cuantificarlos con certidumbre y, a veces, resultan beneficiadas personas distintas de la empresa que recibe los beneficios fiscales.

B. Costos de los incentivos fiscales

8. Cuando se analizan los costos de un régimen de incentivos fiscales, tal vez convenga tener en cuenta cuatro tipos diferentes: a) los costos fiscales; b) los costos de asignación de recursos; c) los costos de puesta en práctica y cumplimiento; y d) los costos asociados a la corrupción y la falta de transparencia³.

Costos fiscales

9. La pérdida de ingresos tributarios a raíz de los incentivos fiscales se debe a dos factores principales: ingresos no percibidos por proyectos que se habrían llevado a cabo aunque el inversor no hubiera recibido ningún tipo de incentivo fiscal e ingresos perdidos a causa de inversores y actividades que solicitan indebidamente los incentivos o que desvían los ingresos de las empresas imponibles relacionadas a las que reúnen las condiciones para recibir un trato fiscal favorable.

10. Los encargados de la formulación de políticas procuran que los incentivos fiscales sean específicos para lograr los mayores beneficios posibles al costo más bajo. Lo ideal sería ofrecer incentivos únicamente a los inversores al margen que invertirían en otro lugar si no fuera por los incentivos fiscales. Ofrecer incentivos a los inversores cuyas decisiones de inversión no se ven afectadas por el beneficio

² Yariv Brauner, "The future of tax incentives for developing countries", en *Tax, Law and Development*, Yariv Brauner y Miranda Stewart (eds.) (Cheltenham, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Edward Elgar Publishing, 2014).

³ Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky y Eduardo Ley, "Tax incentives for business investment: a primer for policymakers in developing countries", *World Development*, vol. 30, núm. 9 (2002).

fiscal propuesto supone nada más que una transferencia del gobierno al inversor sin ganancia alguna. Es muy difícil determinar proyecto por proyecto cuáles se llevaron a cabo exclusivamente por los incentivos fiscales ofrecidos, tanto como estimar en la economía en conjunto cuáles serían los niveles de inversión con o sin un régimen de incentivos.

11. En el caso de los proyectos que no se habrían realizado sin incentivos fiscales, esas empresas no generan una verdadera pérdida de ingresos tributarios. En la medida en que las empresas pasan a pagar impuestos normalmente o en que sus operaciones generan otros ingresos impositivos, como más ganancias de los proveedores o más impuestos sobre los salarios de los empleados, esos proyectos dan lugar a una mayor recaudación tributaria.

12. Otro de los costos fiscales que tienen los incentivos se deriva de la reducción de la base imponible debido a que los contribuyentes abusan de los regímenes de incentivos fiscales para no pagar impuestos sobre actividades o ingresos que no están incluidos en esos regímenes. Esto puede darse de muchas formas; una de ellas ocurre cuando los contribuyentes disimulan sus operaciones para recibir beneficios fiscales. Por ejemplo, si solo pueden recibir incentivos fiscales los inversores extranjeros, las empresas o los particulares locales realizan sus inversiones locales a través de empresas extranjeras; o si solo las nuevas empresas pueden beneficiarse de los incentivos, los contribuyentes pueden volver a constituir su empresa o crear muchas empresas nuevas relacionadas para que en el régimen de incentivos se lo considere otro contribuyente distinto.

13. También pueden producirse pérdidas cuando los contribuyentes utilizan los incentivos fiscales para reducir el impuesto que pagan por actividades no incluidas en el régimen. Por ejemplo, cuando una empresa tiene derecho a una exoneración temporal de impuestos porque se dedica a un tipo de actividad que, a juicio del gobierno, merece un incentivo fiscal, probablemente sea muy difícil controlar que la empresa no realice otras actividades por las cuales no recibiría ningún incentivo. Incluso en los casos en que las actividades están separadas, es muy difícil vigilar las transacciones entre partes vinculadas para que los ingresos no se desvíen de una empresa sujeta a impuestos a otra que tiene derecho a una exoneración temporal.

Costos de asignación de recursos

14. Si los incentivos fiscales surten efecto, estimularán nuevas inversiones en sectores, regiones o países que de otra manera no se hubieran realizado. Por un lado, la inversión adicional a veces corrige las fallas de mercado; por el otro, los incentivos fiscales pueden llevar a que se asignen recursos de manera tal que genere un exceso de inversión en determinadas actividades o una carencia de inversión en otras áreas que no reciben un trato fiscal favorable.

15. Es difícil precisar los efectos de las disposiciones tributarias en los países donde los mercados están relativamente desarrollados, pero es incluso más difícil en los países en desarrollo donde los mercados no reflejan los modelos competitivos actuales. Por esa razón, en los casos en que los mercados tienen deficiencias, no queda claro si al dar incentivos fiscales para corregir esas deficiencias los mercados serán más competitivos⁴.

⁴ Richard George Lipsey y Kelvin Lancaster, "The general theory of second best", *Review of Economic Studies*, vol. 24, núm. 1 (1956-1957).

Costos de puesta en práctica y cumplimiento

16. Como ocurre con toda medida tributaria, tanto el gobierno como los contribuyentes tienen que invertir recursos, uno para hacer cumplir las normas fiscales y otros para cumplirlas. El costo de puesta en práctica se refiere a la concesión inicial del incentivo y los gastos realizados para vigilar que se respeten los requisitos y para hacer cumplir las disposiciones de recuperación, si las hubiera, cuando venza el beneficio o dejen de cumplirse las condiciones para recibirlo. Cuanto más complejo es el régimen de incentivos fiscales, mayores son los posibles costos de puesta en práctica y cumplimiento. Los regímenes que tienen muchos beneficiarios también son más difíciles de poner en práctica que los regímenes muy específicos.

17. Cuesta motivar a las autoridades fiscales para que inviertan recursos en supervisar los sistemas de incentivos. Las autoridades fiscales procuran utilizar sus escasos recursos administrativos para mejorar la recaudación de impuestos, así que no sorprende que prefieran auditar a las empresas que pagan impuestos sin exenciones en lugar de aquellas que gozan de una exoneración temporal.

Costos asociados a la corrupción y la falta de transparencia

18. La corrupción puede constituir un importante obstáculo a la inversión extranjera en un país; sin embargo, no impide que los inversores extranjeros se beneficien de un sistema corrupto. En los últimos años, los especialistas se han centrado en la corrupción y otras formas de búsqueda de renta económica asociadas a la concesión de incentivos fiscales. Hay varios criterios de política distintos para determinar los requisitos que deben cumplirse a fin de obtener un incentivo fiscal. Los encargados de la formulación de políticas pueden optar por criterios automáticos y objetivos o por criterios discrecionales y subjetivos. El margen de corrupción es mucho mayor en los regímenes en que los funcionarios tienen un amplio grado de discreción para determinar qué inversores o proyectos reciben un trato favorable. Las posibilidades de abuso también son mayores en los casos en que no existen directrices claras sobre los requisitos que dan derecho a aprovechar el incentivo.

19. El Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial tienen proyectos que procuran reducir la corrupción y prestar asistencia a los países para establecer programas de lucha contra la corrupción⁵. Uno de los componentes de esos programas debería ser la supervisión de los proyectos de inversión extranjera y, en particular, la concesión de incentivos a la inversión. Si queda demostrado que se obtuvo un incentivo fiscal indebidamente, habría que revocar los privilegios derivados y hacer pagar los impuestos que no se han abonado, además de aplicar las demás sanciones jurídicas que correspondan.

⁵ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Banco Mundial, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*; Banco Asiático de Desarrollo y OCDE, *Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific*. Disponible en www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative; Vito Tanzi, "Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures", *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. 45, núm. 4 (diciembre de 1998).

Estimación de los costos de los incentivos fiscales

20. Incluso cuando los incentivos fiscales sirven para atraer inversiones, su costo puede superar los beneficios derivados de las nuevas inversiones. Eso es difícil de demostrar porque hay problemas para estimar los costos y beneficios de los incentivos fiscales. Uno de los métodos de análisis de la relación costo-beneficio consiste en estimar el costo en cuanto a los ingresos no percibidos o los subsidios financieros directos por cada puesto de trabajo creado. Es posible que los estudios en los que se utiliza ese método no proporcionen una verdadera estimación de la eficiencia porque solo miden el costo de los puestos creados y no su valor. El costo de los puestos de trabajo varía mucho según el país y el sector industrial de que se trate, y los puestos más “costosos” pueden conllevar mayores beneficios indirectos, como la transferencia de tecnología.

21. Todas las estimaciones de los ingresos se basan en una serie de hipótesis sobre las respuestas de los contribuyentes a determinados cambios en la legislación tributaria. Cuando se evalúa el rendimiento de los sistemas de incentivos fiscales, se trata de determinar cuánto ha aumentado la inversión con los incentivos fiscales y qué costos y beneficios supone atraer esa inversión.

22. Para ello es preciso formular hipótesis acerca de: a) el monto que se habría invertido sin el programa de incentivos fiscales; b) las pérdidas en la base imponible porque los contribuyentes solicitan incentivos fiscales indebidamente o desvían los ingresos de entidades sujetas a impuestos a entidades vinculadas que están exentas o pagan menos impuestos; y c) los ingresos tributarios recaudados de las actividades, realizadas después de que vence el incentivo, de los contribuyentes a quienes se concedió un incentivo fiscal o de las actividades que generan otras fuentes de ingresos tributarios.

23. Dos de los métodos para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia de los incentivos fiscales son la utilización de presupuestos de incentivos fiscales y el análisis del gasto tributario general. Como se explica más adelante, en muchos países las autoridades tributarias no tienen la responsabilidad ni la discreción exclusivas para formular y administrar los programas de incentivos fiscales. En esos países, diversos organismos públicos, como los organismos de inversión extranjera o ministerios de economía, cumplen distintas funciones en la formulación de los regímenes de inversión, la aprobación de proyectos y el seguimiento de las inversiones. Su principal objetivo es atraer las inversiones; por lo general, se ocupan menos de proteger la base imponible.

24. Uno de los criterios que merece consideración es fijar la cuantía monetaria de los beneficios fiscales que se han de otorgar en el marco del régimen de incentivos, para lo cual las autoridades tributarias y otros organismos públicos deben convenir en la cuantía y en un método para determinar los costos fiscales asociados a un determinado régimen de incentivos.

25. Otro método consiste en incluir los incentivos fiscales en un presupuesto oficial del gasto tributario. Todos los países de la OCDE y muchos otros países exigen que se hagan estimaciones del efecto que tendrán en los ingresos ciertas disposiciones tributarias vigentes y propuestas. El objetivo de ese tipo de presupuesto es poner de relieve cómo incide la concesión de beneficios fiscales en los ingresos. Con este método se trata el gasto tributario como se tratan los programas de gasto directo y, por lo tanto, equipara efectivamente el gasto público

directo con el gasto público indirecto a través del sistema tributario. Aunque el análisis del gasto tributario excede de los incentivos fiscales, los países pueden optar por utilizar este método únicamente con ciertos tipos de incentivos fiscales o con una categoría más amplia de disposiciones tributarias. En el caso de los países que no tienen ningún requisito oficial respecto del gasto tributario, se aconseja que hagan la prueba para decidir si adoptar o mantener un régimen de incentivos fiscales⁶.

III. Consideraciones sobre la formulación de los incentivos fiscales

A. Condiciones

26. Los incentivos fiscales son excepciones al sistema de referencia que se otorgan únicamente a los inversores o las inversiones que cumplen las condiciones establecidas. Estos privilegios fiscales especiales se justifican solo si atraen inversiones que sean particularmente convenientes y que no se harían si no fuera porque existen esos beneficios. La primera pregunta que hay que responder cuando se formula un sistema de incentivos fiscales es qué tipos de inversión se pretende atraer con ellos.

Limitación del alcance

27. Los incentivos pueden tener un alcance general y aplicarse a todas las nuevas inversiones, sean extranjeras o nacionales, o pueden ser muy específicos y concebirse para un tipo determinado de inversión propuesta. La limitación del alcance de los incentivos cumple dos objetivos importantes: a) indica los tipos de inversión que el gobierno procura atraer y b) reduce el costo de los incentivos porque disminuye el número de inversores que se benefician.

28. El concepto de limitación de los incentivos plantea la cuestión de si un gobierno debería considerar algunos tipos de inversión más convenientes o beneficiosos que otros, y si debería procurar atraer incentivos fiscales y limitarlos a determinados tipos de inversión o resolver que las decisiones relacionadas con las inversiones deben quedar libradas exclusivamente a las fuerzas del mercado. Existen dudas razonables acerca de la capacidad de los políticos para elegir a los inversores beneficiarios, sobre todo en los países donde los mercados distan de ser perfectos. Además, hay algunos tipos de inversión que, aunque no estén del todo prohibidos, tal vez no merezcan que se los fomente con beneficios fiscales. Idealmente, solo se incentivaría el aumento de la inversión, es decir, las inversiones que no se hubieran hecho de no haber sido por los beneficios fiscales.

29. Una primera cuestión que se plantea es si la concesión de incentivos fiscales debería ser discrecional o automática, una vez que se han cumplido las condiciones establecidas. En muchos casos, tal vez sea aconsejable limitar la discreción, pero si se decide que el derecho a recibir el incentivo sea en gran medida automático, habría que precisar las condiciones claramente y en detalle.

⁶ Sebastian James, "Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications" (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, septiembre de 2013).

30. Muchos países dan trato fiscal preferencial a ciertos sectores de la economía o ciertos tipos de actividad. La limitación de los incentivos fiscales por sector ofrece muchas ventajas, por ejemplo, restringe los beneficios a los tipos de inversión que, a juicio de los encargados de la formulación de políticas, son los más aconsejables y permite que se dé prioridad a los sectores que más probablemente se vean influidos por consideraciones tributarias. Entre los sectores de la economía y tipos de actividad a los que se suele dar preferencia están las actividades manufactureras y las industrias pioneras, así como la promoción de las exportaciones, los incentivos por ubicación y las inversiones que redundan en importantes transferencias de tecnología.

31. Los países pueden optar por restringir los incentivos a la inversión a las actividades manufactureras u otorgar trato preferencial a esas actividades, como ocurre con China e Irlanda. Ese trato preferencial puede dar la impresión de que la industria manufacturera es, de cierto modo, más valiosa que la de prestación de servicios, tal vez por su potencial para crear empleo, o de que determinados servicios tienden a estar más impulsados por el mercado, por lo que es menos probable que se vean influidos por consideraciones tributarias.

32. Algunos países adoptan un criterio más complejo y restringen los incentivos especiales a la inversión a ciertas actividades o sectores de la economía incluidos en una lista general. Por ejemplo, pueden restringirlos a las empresas pioneras. Para considerarse pionera, la empresa debe fabricar productos que no se produzcan a nivel nacional o dedicarse a otras actividades específicas que aún no lleven a cabo empresas nacionales pero que se consideren especialmente beneficiosas para el país.

33. Muchos países ofrecen incentivos fiscales por ubicar las inversiones en determinadas zonas o regiones del país. Los incentivos pueden provenir del gobierno regional o local, en competencia con otras partes del mismo país. En otros casos es el gobierno central el que ofrece los incentivos, por lo general como parte de su política de desarrollo regional, a fin de promover la inversión en regiones menos desarrolladas del país o en zonas que tienen una elevada tasa de desempleo.

34. Una de las ventajas de la inversión extranjera directa es la creación de nuevas oportunidades de empleo, y no sorprende que muchas veces los incentivos se otorguen con la expresa intención de alentar la creación de puestos de trabajo. Los encargados de la formulación de políticas podrían prever incentivos fiscales para la inversión en las regiones de elevado desempleo o vincular directamente el incentivo al empleo estableciendo como condición que, para beneficiarse de la exoneración temporal u otro tipo de incentivo, debe crearse un número fijo de nuevos puestos de trabajo.

35. La inversión extranjera directa suele redundar en la transferencia de tecnología. Incluso quienes critican los incentivos fiscales reconocen que estos pueden servir para promover actividades como la investigación y el desarrollo, aunque más no sea para corregir las imperfecciones del mercado. Los países tratan de atraer la inversión tecnológicamente avanzada de varias maneras: a) restringiendo los incentivos a los sectores con tecnología avanzada; b) ofreciendo incentivos a la adquisición de equipo de tecnología avanzada; y c) proporcionando incentivos para realizar actividades de investigación y desarrollo.

36. Según la experiencia de muchos países en desarrollo, la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones orientadas a la exportación son la vía más rápida y más efectiva hacia el crecimiento económico. Por lo tanto, no

sorprende en absoluto que la competencia por atraer ese tipo de inversión sea especialmente feroz, ni que los incentivos a la inversión suelen restringirse a la producción orientada a la exportación. Los incentivos restringidos específicamente a la inversión orientada a la exportación pueden surtir más efecto que otros incentivos fiscales debido al mayor grado de movilidad de esas inversiones.

Formas de incentivo fiscal

37. En el presente documento se examinan tres tipos diferentes de incentivo fiscal: la exoneración temporal de impuestos, la desgravación y el crédito por inversiones, y la cuenta de crédito fiscal. Mientras que los dos primeros tipos se utilizan con frecuencia, los encargados de la formulación de políticas no han prestado casi nada de atención a la cuenta de crédito fiscal. La formulación de incentivos fiscales exige que se determinen los tipos de inversión beneficiados y la forma en que se ha de conceder el incentivo. Los incentivos fiscales a la inversión adoptan diversas formas, las más comunes de las cuales se indican en el cuadro que sigue.

Incentivos fiscales a nivel mundial

	Número de países estudiados	Exoneración temporal de impuestos/exención tributaria	Reducción de la tasa impositiva	Desgravación /crédito fiscal por inversiones	Exención/reducción del IVA	Incentivo fiscal a la investigación y el desarrollo	Superdeducciones*	Zonas económicas especiales/zonas francas o zonas francas industriales/puertos francos	Proceso discrecional
								Porcentaje	
Asia Oriental y el Pacífico	12	92	92	75	75	83	8	83	25
Europa Oriental y Asia Central	16	75	31	19	94	31	0	94	38
América Latina y el Caribe	24	75	29	46	58	13	4	75	29
Oriente Medio y Norte de África	15	73	40	13	60	0	0	80	27
Países de la OCDE	33	21	30	61	79	76	18	67	27
Asia Meridional	7	100	43	71	100	29	57	71	14
África Subsahariana	30	60	63	73	73	10	23	57	47

Fuente: Sebastian James, “Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications” (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, septiembre de 2013).

Abreviaturas: IVA, impuesto sobre el valor añadido; OCDE, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

* Las “superdeducciones” son deducciones que superan las que se suelen conceder a los contribuyentes, como la depreciación a una tasa que es dos a tres veces la estándar.

Exoneración temporal de impuestos

38. En los países en desarrollo, la exoneración temporal de impuestos es, con mucho, la forma más común de incentivo fiscal a la inversión. Puede adoptar la forma de exención total del impuesto sobre las utilidades y a veces también de otros impuestos, reducción de la tasa impositiva o una combinación de ambas, por

ejemplo, una exención de dos años más otros tres años a la mitad de la tasa estándar. La exención o reducción se concede por un período limitado.

39. La exoneración temporal de impuestos puede durar de apenas 1 año a incluso 20 años. Para determinar su duración, se considera el atractivo que representa para los inversores frente al costo fiscal que representa para el tesoro del país. En la mayoría de los estudios se ha concluido que la exoneración por un período breve tiene escaso valor o interés para la mayoría de los posibles inversores y rara vez surte efecto a la hora de atraer inversiones, salvo proyectos a corto plazo y móviles, es decir, que no están vinculados a ningún lugar específico y se pueden reubicar ante condiciones económicas cambiantes. Suelen pasar varios años hasta que las inversiones sustanciales comienzan a producir utilidades, y para entonces la exoneración puede haber vencido. La exoneración por un período breve tiene más valor para las inversiones de las que cabe esperar una utilidad rápida y, por lo tanto, sirve para atraer la inversión en actividades orientadas a la exportación, como la producción textil. No obstante, como ese sector es muy móvil, no es raro que una empresa goce de una exoneración temporal en un país y, cuando esta vence, traslade todas sus operaciones a otro país que esté dispuesto a concederle otra exoneración. Por consiguiente, los beneficios de la inversión para el país receptor pueden ser muy limitados.

40. La exoneración temporal de impuestos tiene la clara ventaja de la simplicidad, tanto para la empresa como para las autoridades tributarias. El régimen más simple y el más favorable a los inversores exime al contribuyente no solo del pago de impuestos durante el período de vigencia, sino también de la obligación de presentar información o declaraciones de impuestos, lo que anula los costos administrativos y de cumplimiento. Es mejor exigir que se presente una declaración de impuestos durante el período de exoneración. Por ejemplo, si se permite a la empresa arrastrar a ejercicios futuros las pérdidas incurridas durante el período de la exoneración o solicitar la amortización fiscal por los gastos incurridos durante ese período una vez que vence, sería necesario que, como mínimo, mantuviera los registros como corresponde.

41. Además, la exoneración temporal de impuestos se presta especialmente a la manipulación, la elusión y el abuso. Otra desventaja es que su costo fiscal no se puede estimar por adelantado con precisión, como tampoco puede estimarse el costo relacionado con el monto de la inversión ni con los beneficios que podría obtener el país destinatario de la inversión. Además, con este sistema se exime del pago del impuesto a las utilidades sin tener en cuenta el nivel ni la cuantía de las ganancias que se obtienen. En el caso de las posibles inversiones que, a juicio de los inversores, obtendrán un rendimiento superior al del mercado, la exoneración temporal generará una pérdida de ingresos tributarios sin ningún beneficio. Dada la elevada rentabilidad, los inversores habrían llevado a cabo esos proyectos aunque no se hubiera ofrecido ningún incentivo fiscal⁷.

Desgravación y créditos por inversiones

42. En lugar de la exoneración temporal de impuestos o a veces como complemento, algunos gobiernos ofrecen una desgravación o créditos por inversiones, además de la amortización fiscal normal, con lo que el inversor puede

⁷ Vito Tanzi y Howell H. Zee, "Tax policy for emerging markets: developing countries" (Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2000).

amortizar totalmente una suma mayor que el costo de la inversión. La desgravación por inversiones reduce los ingresos imposables, mientras que el crédito fiscal por inversiones se calcula en función de los impuestos por pagar; por lo tanto, con una tasa de impuesto de sociedades del 40%, la desgravación del 50% del monto invertido equivale a un crédito del 20% de ese monto.

43. La desgravación y los créditos por inversiones pueden aplicarse a todas las formas de inversión de capital o restringirse a categorías específicas, como maquinaria o equipo de tecnología avanzada, o a la inversión de capital en determinadas actividades, como las de investigación y desarrollo. Los países a veces limitan este incentivo a las contribuciones al capital estatutario de la empresa, criterio que puede alentar a los inversores a aumentar el monto relativo del capital accionario en lugar del capital de deuda de partes vinculadas en la estructura del capital inicial de la empresa.

44. Una de las objeciones que se plantean al uso de la desgravación y los créditos por inversiones es que favorecen la inversión de gran densidad de capital y quizás no tanto la creación de empleo como la exoneración temporal de impuestos. También pueden distorsionar la elección de activos fijos, y posiblemente generen una preferencia por los de corta vida útil, ya que se puede solicitar una desgravación o un crédito nuevo cada vez que se reemplazan esos activos.

45. La desgravación y los créditos por inversiones son preferibles a la exoneración temporal de impuestos en casi todos los sentidos: a) tienen una duración limitada; b) el costo fiscal está directamente relacionado con el monto de la inversión, por lo que no habría necesidad de fijar un umbral mínimo en las condiciones; y c) su costo máximo es más fácil de estimar. Sin embargo, en un estudio reciente se concluyó que la desgravación y el crédito por inversiones son mucho menos eficaces para atraer inversiones extranjeras que la exoneración temporal de impuestos⁸.

Cuenta de crédito fiscal

46. La cuenta de crédito fiscal es una forma interesante de ofrecer beneficios fiscales a los posibles inversores que permite a las autoridades tributarias determinar con gran certeza los costos fiscales del programa de incentivos. Consiste en otorgar a cada inversor que cumpla las condiciones un monto específico de desgravación en forma de cuenta de crédito fiscal, por ejemplo, una posible exención de 500.000 dólares del importe del impuesto de sociedades adeudado⁹. El inversor tendría la obligación de presentar su declaración de impuestos y llevar libros y registros como cualquier otro contribuyente. Si el inversor determina que tiene una deuda tributaria de 60.000 dólares en el primer año, no pagaría impuestos, pero el importe en su cuenta fiscal se reduciría a 440.000 dólares para los futuros ejercicios fiscales. La cuenta de crédito fiscal tiene la ventaja de garantizar la transparencia y la certidumbre tanto a los posibles inversores como al gobierno.

47. La cuenta de crédito fiscal puede considerarse un híbrido entre la exoneración temporal de impuestos y el crédito fiscal por inversiones. Por un lado, es similar a la exoneración temporal, con la salvedad de que el período de exención de impuestos,

⁸ Alexander Klemm y Stefan Van Parys, "Empirical evidence on the effects of tax incentives" (Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2009).

⁹ Vito Tanzi y Howell H. Zee, "Tax policy for emerging markets: developing countries" (véase la nota de pie de página 7).

en lugar de ser un número determinado de años, está relacionado con el importe de los impuestos a pagar por los ingresos percibidos, como en el ejemplo anterior en que la exención se aplica a los primeros 500.000 dólares de ingresos imponibles. Tiene dos importantes ventajas: se conoce el costo del incentivo para el gobierno y no tiene un marcado estímulo implícito para las inversiones que generan ganancias rápidas. Por otro lado, se parece al crédito fiscal por inversiones porque el monto del crédito es una suma fija, pero difiere en que la suma no está determinada por el monto de la inversión y, por consiguiente, no da preferencia a las inversiones de gran densidad de capital.

B. Cuestiones relacionadas con la puesta en práctica

Cumplimiento inicial de las condiciones

48. En un principio, debe determinarse si el inversor cumple las condiciones para recibir el incentivo de que se trate. Para algunos incentivos se exige la aprobación inicial u otra decisión afirmativa. Por ejemplo, las autoridades tendrán que determinar si la inversión ha de hacerse en un sector prioritario o si el inversor cumplirá las metas establecidas de empleo o exportación o las normas ambientales. Por lo general, las autoridades tributarias pedirán algún tipo de certificación por escrito de que el inversor o la inversión cumple las condiciones. Otro tipo de condición consiste en determinar la naturaleza del inversor, por ejemplo: si la participación extranjera en una empresa conjunta supera un determinado porcentaje; si se ha creado un cierto número de puestos de trabajo; si una determinada inversión de capital entra en la categoría de las que tienen derecho a una depreciación acelerada; o si el equipo importado puede clasificarse como tecnología avanzada. A veces son las autoridades tributarias las que realizan esta verificación, aunque también puede pedir una confirmación por escrito a la autoridad o el departamento competentes. Otro tipo de condición es la valoración de los activos. En ese caso, por ejemplo, los inversores tienen que demostrar que el monto invertido supera el mínimo establecido para una exoneración temporal de impuestos o que la inversión cumple las condiciones para recibir un crédito fiscal de determinado monto.

Presentación de informes y supervisión del cumplimiento constante

49. A veces los incentivos tienen condiciones relacionadas con el desempeño constante, como que, durante el período de exoneración de impuestos, se mantenga cierto número de puestos de trabajo o se exporte un determinado porcentaje de la producción. En esos casos, hace falta una supervisión constante. Aunque ello impone a las autoridades una carga administrativa extra, tiene el mérito de dar al gobierno una idea bastante precisa de cómo está resultando la inversión. Si no existe ningún mecanismo oficial de supervisión, los inversores no tienen motivo para hacer proyecciones realistas del número de puestos de trabajo que se crearán ni del volumen de exportaciones que se ha de producir, y en algunos estudios se han demostrado grandes discrepancias entre la predicción y el rendimiento de los inversores. No obstante, cuando se concibe la legislación sobre los incentivos es importante considerar la capacidad administrativa del gobierno para ejercer la supervisión necesaria, a fin de evitar la innecesaria.

Abusos comunes de los sistemas de incentivos fiscales

50. Es preciso supervisar constantemente las inversiones no solo para asegurarse de que se siguen cumpliendo los requisitos, sino también para detectar los casos de elusión o evasión de impuestos. La elusión de impuestos presenta más dificultades porque cada país tiene una postura diferente sobre qué constituye elusión y qué hacer al respecto. Por ejemplo, para conceder una exoneración temporal de impuestos puede exigirse que el inversor emplee a un determinado número de personas. En algunos países, el inversor podría cumplir legítimamente ese requisito contratando empleados que realicen tareas mínimas y por un sueldo bajo. En otros países, eso podría equivaler a un abuso de la legislación y sería motivo suficiente para denegar o revocar el privilegio fiscal.

51. Entre los diez abusos más comunes asociados a los incentivos fiscales cabe citar los siguientes, algunos de los cuales se explican en más detalle a continuación:

- a) Transformación de empresas existentes en nuevas entidades para cumplir las condiciones de un incentivo;
- b) Reestructuración de empresas nacionales para convertirlas en inversores extranjeros;
- c) Participación en mecanismos de fijación de precios de transferencia con entidades vinculadas (contratos de gestión, ventas, servicios, préstamos, regalías);
- d) Exceso de inversiones o creación de inversiones ficticias por falta de normas para la recuperación de beneficios;
- e) Mecanismos para acelerar los ingresos o aplazar las deducciones al final del período de exoneración temporal de impuestos;
- f) Sobrevaluación de los activos para la depreciación, el crédito fiscal o con otros fines;
- g) Créditos por empleo y capacitación, como empleados ficticios y programas de capacitación falsos;
- h) Desviación de productos de las zonas francas a la economía interna;
- i) Desviación de las actividades realizadas en zonas de desarrollo industrial y que reciben incentivos a la inversión regional hacia fuera de la región o zona favorecida;
- j) Disimulación de actividades que no cumplen las condiciones u ocultamiento de esas actividades en otras que sí las cumplen.

Transacciones de ida y vuelta

52. Las transacciones de ida y vuelta, es decir, aquellas en las que una empresa vende un activo sin utilizar a otra empresa con la condición de comprárselo más tarde por el mismo precio, ocurren comúnmente en los países donde los incentivos fiscales solo se otorgan a inversores extranjeros o a inversiones que tengan un porcentaje mínimo obligatorio de participación extranjera. Es posible que los inversores nacionales traten de disimular sus inversiones para acceder a esos incentivos desviándolas mediante una sociedad extranjera que controlan completamente. Se han observado prácticas similares en varios países de economía en transición, sobre todo en la privatización de empresas públicas en las que la

administración de turno ha adquirido participación en la empresa mediante otra radicada en el extranjero. Este tipo de transacciones no siempre se realizan para cumplir el requisito de participación extranjera; también se pueden utilizar para sacar provecho de disposiciones favorables de acuerdos fiscales.

Doble beneficio

53. Muchos incentivos fiscales, en especial la exoneración temporal de impuestos, están restringidos a nuevos inversores. En la práctica, esa restricción puede ser inútil o contraproducente. El inversor que tiene previsto ampliar sus actividades no tiene más que incorporar a una subsidiaria que continúe la actividad y la subsidiaria accederá a una nueva exoneración temporal. Otro tipo de abuso ocurre cuando se vende una empresa al final del período de vigencia de la exoneración a un nuevo inversor, que luego solicita una nueva exoneración. A veces, el “nuevo” inversor está vinculado al vendedor, aunque la relación está oculta. Una opción más satisfactoria para los encargados de la formulación de políticas sería la de utilizar la desgravación o los créditos por inversiones en lugar de la exoneración temporal para que tengan derecho a esos incentivos las nuevas inversiones y no los inversores.

Fijación de precios de transferencia

54. Se ha dicho que la fijación de precios de transferencia es el “talón de Aquiles de la exoneración temporal de impuestos”¹⁰, aunque también puede ser un problema con otras formas de incentivo a la inversión. Se tiende a creer que se trata de un fenómeno que ocurre a nivel internacional en transacciones entre empresas relacionadas en diferentes países, pero lo cierto es que también puede ocurrir en un solo país en el que un mismo inversor tiene dos o más operaciones u obtiene ingresos de más de una actividad. Si una de esas operaciones o fuentes de ingresos tiene preferencia fiscal, el inversor tenderá a asignar ganancias a esa actividad.

55. La fijación de precios de transferencia probablemente ocurra en los siguientes casos: a) el inversor realiza dos o más actividades, una de las cuales tiene derecho a recibir un incentivo, como la fabricación o la exportación, y la otra no; b) el inversor tiene operaciones en dos o más lugares, uno de las cuales se encuentra en una región que goza de privilegio fiscal y el otro no; o c) el inversor posee dos o más subsidiarias, una de las cuales goza de una exoneración temporal de impuestos y la otra no. En cada caso, el inversor querrá asignar la mayor ganancia posible a la entidad o actividad exenta o privilegiada. En los casos a) y b), es posible que haya una sola entidad, en cuyo caso no hay una fijación de precios de transferencia en sí, sino que se logra un resultado equivalente con la asignación de ingresos y gastos.

56. La supervisión de la fijación de precios de transferencia presenta dificultades considerables, sobre todo para los países pequeños o menos adelantados. Una opción podría ser utilizar incentivos fiscales que se presten menos a los abusos de fijación de precios de transferencia. Por ejemplo, a diferencia de la exoneración temporal de impuestos, la desgravación o los créditos por inversiones otorgan una exención del impuesto por un monto determinado en lugar de por un período determinado, con lo cual las transferencias artificiales de ganancias a una empresa que goza de uno de esos incentivos pueden dar lugar al aplazamiento del pago del impuesto pero no la exención de él.

¹⁰ Charles E. McLure, Jr., “Tax holidays and investment incentives: a comparative analysis”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 53 (1999).

Sobrevaluación

57. La sobrevaluación (y a veces la subvaluación) es un problema constante en todo sistema tributario, y los incentivos fiscales pueden representar otra tentación para inflar el valor de los activos. Por ejemplo, cuando la exoneración temporal de impuestos depende de que la empresa interesada invierta un monto mínimo determinado, es posible manipular el valor de los activos que se aportan a la nueva empresa para llegar a la cifra establecida. Hay formas legítimas de hacerlo, como comprar maquinaria en lugar de alquilarla a arrendadores independientes. No obstante, en otros casos, se atribuye un valor inflado a los bienes aportados, sobre todo en los casos de propiedad intelectual. Cuando los inversores reciben también una exención de derechos aduaneros por capital recién aportado, no hay motivo en lo que respecta a la compensación para que el inversor consigne correctamente el valor ni para que las autoridades aduaneras controlen el valor declarado. Otro problema surge cuando los organismos de inversión extranjera tienen el incentivo de aumentar las cifras de inversión, lo que genera un interés común al organismo y el inversor de inflar el monto de la inversión. Por lo tanto, es importante que la administración fiscal intervenga en el proceso de valuación.

Abuso de la exención de derechos aduaneros

58. Uno de los incentivos más comunes es la exención de derechos aduaneros sobre el equipo importado. No obstante, una vez importados, los artículos tal vez se vendan en el mercado interno. Una solución parcial podría ser restringir la exención a los activos que se aportan al capital estatutario de la empresa, aunque aun así puede hacer falta verificar periódicamente que los activos siguen en la empresa. Otra opción es restringir la exención a activos tales como la maquinaria, que tienen menos probabilidad de reventa, y excluir artículos tales como vehículos de pasajeros y equipo de computadora.

Operaciones de vaciamiento del activo y de dudosa fiabilidad

59. Muchos países han tenido problemas con empresas poco fiables que se aprovechan de los incentivos fiscales para obtener ganancias rápidas, exentas de impuestos, y luego trasladan sus operaciones a otro país que ofrece privilegios fiscales. Esto se da más comúnmente con la exoneración temporal de impuestos y las zonas francas industriales. Otro problema se plantea cuando un inversor extranjero pasa a controlar una empresa local en marcha y, en lugar de aportar más capital para modernizarla, vacía el activo y se va del país. Esto no necesariamente se vincula a la existencia de incentivos fiscales, aunque la posibilidad de obtener una ganancia de capital exenta de impuestos es un atractivo más para el inversor que vacía el activo de una empresa.

60. Algunos países han tratado de resolver el problema de las empresas poco fiables con disposiciones en las que se establece la recuperación de impuestos. Por ejemplo, solo conceden una exoneración de impuestos por 5 años si la empresa funciona por 10 años. Si la empresa deja de funcionar antes de que transcurran los 10 años, debe pagar los impuestos exonerados. La dificultad que plantea esta disposición es que el inversor tal vez se vaya del país antes de que se pueda recuperar alguna parte del impuesto exonerado.

C. Disposiciones de revisión y extinción

61. Los costos y beneficios de los incentivos fiscales no son fáciles de evaluar y son difíciles de cuantificar y estimar. Los incentivos que funcionan bien en un país o región tal vez no sean eficaces en otro contexto. En muchos países, los regímenes de incentivos han evolucionado de la exoneración general de impuestos a regímenes más específicos.

62. Por lo tanto, quizá sea aconsejable: a) limitar la duración de los regímenes de incentivos fiscales para reducir los costos que pueden acarrear los programas fallidos o mal concebidos incluyendo una disposición de extinción específica en la legislación original; b) formular regímenes de incentivos que exijan a los beneficiarios rendir cuentas ante los organismos de inversión y que especifiquen qué organismo público se ocupa de supervisar y hacer cumplir los requisitos y cuáles son las disposiciones de recuperación de impuestos; y c) exigir una evaluación de los costos y beneficios de regímenes específicos de incentivos fiscales y precisar en qué momento ha de realizarse y quiénes son los encargados de hacer la revisión.

D. Orientaciones para los encargados de la formulación de políticas

63. Abundan las orientaciones para los encargados de la formulación de políticas, pero un consejo bastante conciso sobre la formulación y puesta en práctica de incentivos fiscales es que sean sencillos¹¹. Probablemente, los intentos por perfeccionar los incentivos para conseguir objetivos detallados de política sean costosos de administrar y no den los resultados previstos. El gobierno debería llevar un registro exhaustivo de los beneficiarios de los incentivos fiscales, su duración y los costos que representan en ingresos no percibidos. Esa información resulta imprescindible para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Los gobiernos deben evaluar la eficacia de los incentivos fiscales para lograr los resultados previstos y estar dispuestos a suspender o modificar los programas que no cumplan los objetivos.

64. La OCDE ha preparado una guía sobre mejores prácticas para aumentar la transparencia y mejorar la gobernanza de los incentivos fiscales en los países en desarrollo¹². Para aplicarlas, los gobiernos deben tomar las siguientes medidas:

- a) Publicar una declaración de todos los incentivos fiscales a la inversión y sus objetivos dentro del marco rector
- b) Proporcionar los incentivos fiscales a la inversión únicamente mediante la legislación tributaria
- c) Subordinar todos los incentivos fiscales a la inversión a la autoridad de un solo organismo público, en la medida de lo posible

¹¹ Richard M. Bird, "Tax incentives for investment in developing countries", en *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, vol. 1, Guillermo Perry, John Whalley y Gary McMahon (eds.) (Londres, Reino Unido, y Canadá, Macmillan, en asociación con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2000).

¹² OCDE, Draft Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries. Disponible en <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>.

- d) Garantizar que los incentivos fiscales a la inversión sean ratificados por el órgano legislativo o el parlamento
- e) Administrar los incentivos fiscales a la inversión de manera transparente
- f) Calcular los ingresos no percibidos a causa de los incentivos fiscales a la inversión y hacer pública una declaración del gasto tributario
- g) Hacer revisiones periódicas de la continuidad de los incentivos fiscales vigentes evaluando en qué grado cumplen los objetivos fijados
- h) Destacar los principales beneficiarios de los incentivos fiscales a la inversión mediante una disposición específica en una declaración periódica del gasto tributario, en la medida de lo posible
- i) Recopilar datos sistemáticamente a fin de fundamentar la declaración del gasto tributario para incentivar la inversión y de supervisar los efectos y la eficacia generales de cada incentivo fiscal
- j) Aumentar la cooperación regional a fin de evitar la competencia fiscal nociva.

IV. Conclusión

65. Los incentivos fiscales pueden ser útiles para alentar la inversión, tanto interna como extranjera. Su utilidad, además de su costo, depende de cuán bien formulados estén los programas de incentivos y con cuánta eficiencia se pongan en práctica y se supervisen. En el presente documento se han analizado los costos y beneficios de los incentivos fiscales y las ventajas y desventajas relativas de distintos tipos de incentivo, además de exponerse factores importantes que hay que tener en cuenta a la hora de formular, conceder y supervisar el uso de los incentivos para estimular la inversión y el crecimiento.

66. La pregunta de si conviene utilizar incentivos fiscales y qué modalidad deberían adoptar no es fácil de responder. No obstante, las siguientes orientaciones claras pueden ayudar a que los programas de incentivos den buenos resultados: los objetivos del programa deben exponerse claramente; el tipo de programa debe concebirse en función del objetivo; el gobierno debería estimar los costos y beneficios previstos del programa como se hace con otros tipos de análisis del gasto tributario; el programa debería estar pensado para reducir al mínimo la posibilidad de corrupción en la concesión de los incentivos y de abuso de los beneficios fiscales por parte de los contribuyentes; el régimen debería tener una disposición inequívoca de extinción que permita determinar las ventajas del programa; y debería exigirse al gobierno que en un momento determinado evalúe la eficacia e ineficacia de cada programa de incentivos.