

Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo

INFORME DEL FMI, DE LA OCDE,
DE LA ONU Y DEL BANCO MUNDIAL
PARA EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL DESARROLLO
DEL G-20

Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo

INFORME DEL FMI, DE LA OCDE, DE LA ONU Y DEL BANCO MUNDIAL PARA EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO DEL G-20

El presente informe ha sido elaborado a petición del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G-20 por personal del Fondo Monetario Internacional (FMI), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de las Naciones Unidas (ONU) y del Banco Mundial. El informe se ha beneficiado, además, de las consultas realizadas a otras organizaciones que trabajan en el área fiscal, a funcionarios de países en desarrollo, a organizaciones de la sociedad civil y a representantes empresariales. El texto se ha elaborado bajo la responsabilidad de las Secretarías y del personal de las cuatro organizaciones. Este documento refleja el amplio consenso existente entre esos equipos, pero no representa necesariamente la opinión oficial de dichas organizaciones ni de sus Estados miembros. Conforme a lo solicitado, el informe se presentó en septiembre de 2015 al Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G-20 y un mes después al Directorio Ejecutivo del FMI, para su información.

OPCIONES PARA EL USO EFICAZ Y EFICIENTE DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN EN PAÍSES DE INGRESO BAJO

RESUMEN

La experiencia demuestra que, a menudo, existe amplio margen para un uso más eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo.

No puede decirse que, en general, los incentivos fiscales ocupen un lugar destacado en las encuestas sobre el clima para la inversión en los países de ingreso bajo y, de hecho, abundan los ejemplos en que se los tiene por superfluos, es decir, que las inversiones se habrían realizado igualmente, aunque no se hubieran proporcionado tales incentivos. Por otra parte, su costo fiscal puede ser elevado, lo cual reduciría las oportunidades para el muy necesario gasto público en infraestructuras, servicios públicos o apoyo social, o exigiría gravar otras actividades con mayores impuestos.

Para que los incentivos fiscales se usen de forma eficaz y eficiente hay que diseñarlos con cuidado. Son muchos los países de ingreso bajo que recurren a costosas moratorias fiscales y exenciones del impuesto sobre la renta para atraer la inversión, cuando los créditos impositivos por inversiones y la amortización acelerada generan más inversión por cada dólar gastado. En general, la repercusión de los incentivos fiscales dirigidos a las industrias extractivas o a los sectores que producen para los mercados nacionales es escasa, mientras que la de los dirigidos a los sectores orientados a la exportación y al capital móvil parece ser relativamente eficaz. No obstante, los primeros han de considerarse bajo la perspectiva de su compatibilidad con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, ambos, pueden dar pie a situaciones de competencia fiscal mutuamente perjudicial. Para que haya eficacia es importante que se den condiciones propicias, tales como buenas infraestructuras, estabilidad macroeconómica y el imperio de la ley, entre otras.

La buena gobernanza de los incentivos es fundamental para su eficacia y eficiencia. La transparencia es necesaria para facilitar la rendición de cuentas y para limitar las posibilidades de que se produzcan prácticas de captación de rentas y corrupción. Por consiguiente, los incentivos fiscales deben someterse a un proceso legislativo consolidado en el marco del derecho tributario, y sus costos fiscales han de examinarse anualmente como parte de una revisión del gasto tributario. El proceso de aprobación de los incentivos fiscales puede involucrar a varias partes interesadas, pero en última instancia su desarrollo óptimo habrá de estar sometido a la autoridad del ministro de Finanzas y a la aplicación y vigilancia de la administración tributaria. En la medida de lo posible, la concesión de incentivos fiscales debe realizarse a partir de normas establecidas, y no a discreción. Varios países han reformado exitosamente sus regímenes de incentivos fiscales a pesar de los obstáculos políticos.

La proliferación de incentivos es, en buena medida, una manifestación de la competencia fiscal internacional, que una coordinación regional podría ayudar a mitigar, aunque para ello serían precisos un compromiso político y un mecanismo eficaz de aplicación de ámbito supranacional de los que, a menudo, se carece. Contar con normas comunes de presentación de informes y de recopilación de datos podría ser un primer paso importante hacia la coordinación y una mayor transparencia.

Son necesarias evaluaciones más sistemáticas para facilitar la toma de decisiones informadas. En la mayoría de los países de ingreso bajo, la eficacia y la eficiencia de los incentivos fiscales no se pueden evaluar debido a la falta de datos y a la ausencia de herramientas y capacidades analíticas. El documento de antecedentes que acompaña a este informe ofrece orientación sobre cómo elaborar la información y utilizar las herramientas necesarias para un análisis sistemático. Para que haya progreso, se precisa de una acción concertada de las diversas partes interesadas que garantice una toma de decisiones transparente y con base empírica.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
EFICACIA Y EFICIENCIA	8
A. Prevalencia	8
B. "Uso eficaz"	12
C. "Uso eficiente"	18
GUÍA PRÁCTICA SOBRE EL USO DE INCENTIVOS FISCALES	22
A. Diseño	22
B. Gobernanza	27
C. Reforma	32
COORDINACIÓN INTERNACIONAL	34
CONCLUSIONES	37
RECUADROS	
1. Elementos para la evaluación costo-beneficio de los incentivos fiscales	11
2. Datos sobre los efectos indirectos en la productividad derivados de la IED	17
3. Transparencia	28
GRÁFICOS	
1: Prevalencia de los incentivos fiscales en el mundo	10
2: Importancia relativa de los paquetes de incentivos fiscales en la encuesta 2010 a inversionistas sobre la localización de sus inversiones	13
3: Incentivos a la inversión e IED en África Central y Occidental	16
4: Administración de incentivos fiscales por grupos de ingresos	29
CUADRO	
1: Niveles de redundancia de los incentivos fiscales basados en encuestas a inversionistas	14
APÉNDICE	
1: Consultas	40
BIBLIOGRAFÍA	42

INTRODUCCIÓN

Este documento responde a la solicitud formulada por el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del Grupo de los Veinte (G-20) para que se estudien las posibilidades de un uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo¹. A tal efecto, se desarrollan en él principios para el diseño y la gobernanza de incentivos fiscales y se ofrece orientación sobre buenas prácticas en esas áreas. Dado que gran parte de la presión para ofrecer incentivos proviene del conocimiento de que otros países también los ofrecen, en el documento se analizan, asimismo, las alternativas posibles para una coordinación internacional a fin de hacer frente al riesgo de los efectos indirectos mutuamente perjudiciales de dicha competencia fiscal. Por último, en un documento de antecedentes separado se desarrollan herramientas y modelos prácticos que pueden ayudar a evaluar los costos y beneficios de los incentivos fiscales, lo cual es esencial para una toma de decisiones informada. Por consiguiente, el propósito es ayudar a los países de ingreso bajo² a revisar y reformar sus incentivos fiscales para adecuarlos mejor a sus objetivos de desarrollo.

Los incentivos fiscales a la inversión deben considerarse como parte de un diseño de políticas (tributarias) más amplio. Un buen sistema tributario aplica impuestos sencillos, justos y eficientes. Los incentivos fiscales pueden comprometer estos principios hasta el punto de complicar el sistema impositivo, crear desigualdades horizontales y distorsionar la eficiencia de la producción. Además, con ellos se podría estar renunciando a ingresos que pudieron haberse empleado de manera más productiva o que necesitan ser reemplazados de otras maneras más perjudiciales. Al mismo tiempo, la política fiscal puede desempeñar una función intencional en la mejora de resultados mercantiles ineficientes o injustos. Por consiguiente, la justificación económica de los incentivos fiscales debe evaluarse considerando su capacidad para alcanzar objetivos claros de manera eficaz y eficiente, frente a políticas alternativas, tanto fiscales como de otro tipo, que podrían alcanzar los mismos objetivos.

Durante muchos años los incentivos fiscales han sido un aspecto central de la labor de las organizaciones internacionales³. Este informe se basa en las amplias experiencias y conocimientos que esas organizaciones han obtenido de la interacción con los países. Tanto organizaciones

¹ Es indudable que otros países también hacen amplio uso de los incentivos fiscales, por lo que buena parte de los análisis que figuran a continuación les son igualmente pertinentes.

² Las definiciones sobre lo que es un país de ingreso bajo varían, pero normalmente se refieren a países cuyo producto nacional bruto (PNB) per cápita se encuentra por debajo de cierto nivel. El grupo puede estar formado por entre 30 y 60 países, dependiendo del umbral que se fije. El análisis de este documento es pertinente a un numeroso grupo de países en desarrollo, por lo que puede aplicarse una definición amplia del término.

³ Entre los estudios realizados por organizaciones internacionales pueden citarse los siguientes: Lent (1967), UNCTAD (1996, 2000), Clark (2000), OCDE (2001, 2006), Tanzi y Zee (2000), Zee, Stotsky y Ley (2002), Easson y Zolt (2004), Keen y Mansour (2010), Klemm (2010), James (2013; 2014) y Zolt (2014). Los incentivos fiscales son también objeto frecuente de análisis y evaluación en los procesos de asistencia técnica que proporcionan las organizaciones internacionales.

(continued)

internacionales como otros muchos observadores⁴ han llegado a la conclusión de que, con frecuencia, los incentivos fiscales son ineficaces e ineficientes, y que están asociados al abuso y a la corrupción. Como consecuencia de ello, no ha sido infrecuente que hayan aconsejado a los países que los supriman o que mejoren su diseño, transparencia y administración. Sin embargo, este tipo de consejos ha tenido, a menudo, un efecto limitado. Las frecuentes reticencias a reducir los incentivos —de hecho, como se verá, tal vez incluso la tendencia a hacerlos proliferar— puede ser reflejo de intereses creados, inercias políticas y competencia fiscal con otros países. También es posible que los observadores hayan subestimado los beneficios que pueden haber generado los incentivos. A partir de estudios recientes basados en la interacción con los países y de una gran variedad de publicaciones del mundo académico y de otros ámbitos, este documento pretende examinar desde una nueva perspectiva las políticas de incentivos en los países de ingreso bajo con el fin de desarrollar un asesoramiento práctico orientado a la mejora, respaldado por herramientas sencillas para promover avances⁵.

Los análisis que se realizan en este documento son necesariamente selectivos. En particular, la atención se centra en:

- **Incentivos fiscales**, según se definen en la sección siguiente, dejando de lado incentivos no tributarios, tales como subvenciones, prestaciones en especie o garantías de préstamos (este otro tipo de medidas pueden, en principio, emular los efectos de los incentivos fiscales, pero, por lo general, se diseñan de manera diferente y están sujetas a procedimientos de gobernanza distintos).
- **...a la inversión**, es decir, que quedan excluidos los incentivos orientados a otros objetivos, como el apoyo a donaciones benéficas, la ocupación en propiedad o la reducción de la contaminación⁶. La atención se centra, específicamente, en los incentivos que se aplican al tratamiento fiscal de las rentas empresariales; cabe asimismo la posibilidad de que los Gobiernos intenten atraer la inversión mediante un tratamiento especial en relación con, por ejemplo, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) o con determinadas tarifas, pero estas prácticas se abordan solo de forma sucinta, tanto por motivos de espacio como porque los

⁴ Algunos ejemplos que se pueden citar son: Mintz (1990), Boadway y Shah (1992), Shah (1995), Bird (2000), Eason (2001; 2004), Bolnick (2004), Gugl y Zodrow (2006), y Bird y Zolt (2008).

⁵ El propósito de todos los estudios de caso utilizados en este documento es ilustrar los principales problemas, prácticas y logros que se describen en él, y no tienen por objeto proporcionar recomendaciones específicas por país. La elección de los materiales utilizados en nuestros estudios de caso ha sido inevitablemente selectiva, y podría haber casos igualmente válidos en otros países o períodos. Al seleccionar nuestros ejemplos se han seguido los criterios siguientes: los casos debían i) poder describirse en documentación de acceso fácil y público, ii) abarcar una amplia cobertura regional, iii) analizar tanto prácticas correctas como incorrectas, y iv) reflejar preferentemente experiencias de países de ingreso bajo, aunque también se utilizan experiencias de otros países si ello ofrece ejemplos concretos y útiles para los países de ingreso bajo.

⁶ Si bien los incentivos fiscales pueden orientarse a la inversión “verde”, este documento no aborda específicamente esta dimensión.

impuestos sobre la renta y las cuestiones políticas derivadas de ellos ya se han tratado ampliamente en el debate sobre los incentivos fiscales.

- **...aplicados a nivel nacional.** Los incentivos fiscales aplicados a nivel subnacional plantean otras cuestiones más amplias sobre federalismo tributario que van más allá del alcance de este documento⁷.

Este documento guarda relación con otras iniciativas mundiales dirigidas a fortalecer la movilización de recursos internos en los países de ingreso bajo. Por ejemplo, hay en curso varias iniciativas para fortalecer el diseño tributario y mejorar la capacidad de administración fiscal en los países de ingreso bajo como medio para reforzar su capacidad de movilización de recursos internos, especialmente mediante una asistencia técnica intensa y prolongada de parte del FMI, el Banco Mundial y otros. Por otra parte, el trabajo del G-20 y de la OCDE sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (EBITB) tiene como objetivo apoyar la implementación de los resultados de los EBITB a los países de ingreso bajo, adaptados a sus circunstancias, mediante la provisión de guías prácticas. Durante las consultas con los países en desarrollo sobre los EBITB, una preocupación común expresada por los países de ingreso bajo fue en qué medida erosionan los incentivos fiscales sus bases imponibles. Esta preocupación refleja una tensión importante, que también fue destacada por las organizaciones internacionales en su informe conjunto para el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G-20 en 2011: “Encontrar un justo equilibrio entre un régimen tributario atractivo para la inversión nacional y extranjera, mediante incentivos fiscales, por ejemplo, y asegurar los ingresos necesarios para el gasto público, es un dilema político clave”. (FMI, OCDE, ONU y Banco Mundial, 2011). En el informe subyacente se analiza este dilema con mayor detalle.

EFICACIA Y EFICIENCIA

A. Prevalencia

En el presente documento se entiende por “incentivo fiscal” toda disposición tributaria de carácter especial que se otorga a empresas o proyectos de inversión que cumplen determinados requisitos y en virtud de la cual se admite una desviación favorable respecto de lo establecido en el código general de impuestos. Pueden adoptar diversas formas, como moratorias fiscales (es decir, exenciones tributarias totales durante un plazo determinado), tipos impositivos preferenciales en determinadas regiones, sectores o para determinados tipos de activos, o prestaciones específicas (como deducciones o bonificaciones fiscales) para determinados gastos de inversión.

Los incentivos fiscales se han utilizado para conseguir objetivos diversos. El motivo principal suele ser el estímulo de la inversión y —especialmente en los países de ingreso bajo— atraer la inversión extranjera directa (IED). Por ejemplo, se considera que las entradas de IED no solo aportan

⁷ Obsérvese que las interacciones entre los incentivos fiscales nacionales y subnacionales que cubren las mismas actividades o activos pueden generar resultados no deseados y potencialmente negativos, como presiones fiscales negativas para ciertos sectores.

capital a un país y generan empleos (altamente remunerados), sino que, además, estimulan la competencia e incrementan de forma generalizada la eficiencia de los mercados internos, contribuyendo así al desarrollo económico general del país. De hecho, análisis empíricos sobre la regresión del crecimiento generalmente hallan correlaciones positivas entre la IED entrante y el crecimiento económico, aunque las conclusiones sobre la causalidad siguen siendo controvertidas (véase, por ejemplo, Adams, 2009, para una revisión de los datos sobre África). Además, las políticas de incentivación fiscal suelen tener como objetivo el estímulo de sectores o tipos específicos de actividad económica como parte de una estrategia de desarrollo industrial, o para atender necesidades de desarrollo regional.

Los incentivos fiscales son una medida habitual en todo el mundo (gráfico 1). Su uso es generalizado, y va mucho más allá de los países de ingreso bajo. Los incentivos aplicados varían según los países: los de ingreso alto tienden a utilizar créditos impositivos por inversiones y tratamientos fiscales favorables en materia de investigación y desarrollo (I+D), los de ingreso bajo es más frecuente que ofrezcan moratorias fiscales y tasas impositivas reducidas, mientras que los de ingreso mediano recurren con mayor frecuencia a zonas fiscales preferenciales, en las que pueden aplicarse exenciones impositivas sobre los ingresos y otros tratamientos ventajosos.

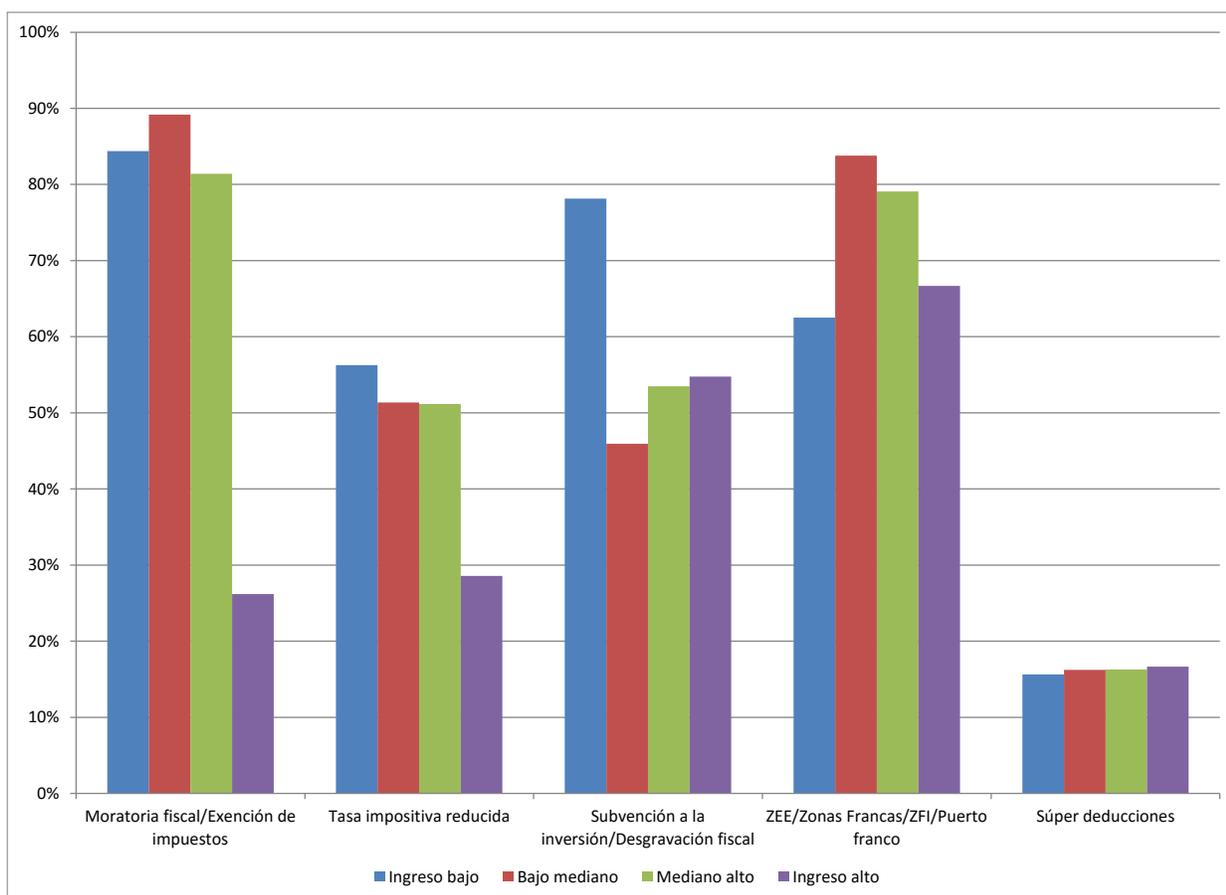
El uso de los incentivos fiscales se ha generalizado en los últimos decenios en los países de ingreso bajo. Por ejemplo, en 1980, menos del 40 % de los países de ingreso bajo del África al sur del Sahara ofrecían moratorias fiscales y las zonas francas eran inexistentes. En 2005, más del 80 % ofrecía moratorias fiscales y el 50 % había implantado zonas francas (Keen y Mansour, 2010). Desde entonces, el número de países del África al sur del Sahara que conceden moratorias fiscales y establecen zonas francas se ha incrementado considerablemente (James, 2014). Sin embargo, se dispone también de datos según los cuales la duración media de las moratorias fiscales ha disminuido levemente en varias regiones del mundo (Abbas y Klemm, 2013). Con la tendencia global a la baja de las tasas del impuesto sobre sociedades, incluso en países de ingreso bajo, puede que las ventajas derivadas de los incentivos fiscales para los inversionistas se hayan reducido un poco.

En términos generales, un incentivo fiscal cumple un propósito social útil si los beneficios sociales que genera superan los costos sociales que lleva aparejados. El documento de antecedentes que acompaña a este informe ofrece un marco conceptual sencillo que brinda sustento práctico a este principio general mediante la identificación de componentes clave que afectan a los beneficios sociales y a los costos de los incentivos fiscales, reflejados aquí en el recuadro 1⁸. En las subsecciones siguientes se examinan sucesivamente los aspectos del cálculo

⁸ A veces se utiliza el término “incentivos fiscales antieconómicos”. Este concepto, no obstante, no siempre está bien definido. En este documento se adopta el marco del análisis de la relación costo-beneficio para determinar si los incentivos fiscales son o no convenientes.

referidos al beneficio —la “eficacia” de los incentivos en el logro de los objetivos— y a continuación la faceta referida a los costos, es decir, su “eficiencia”⁹.

Gráfico 1: Prevalencia de los incentivos fiscales en el mundo /1



/1 El gráfico refleja el porcentaje de países en cada uno de los cuatro grupos de ingresos que tienen el incentivo indicado. El tamaño de la muestra por grupo de ingresos se especifica entre paréntesis.

Fuente: Cálculos basados en James (2014)

⁹ En principio, estos aspectos deben evaluarse tomando también en cuenta otras formas de lograr los objetivos de las políticas: los beneficios asociados con un incentivo fiscal regional podrían lograrse a un costo social aún menor, por ejemplo, mediante un programa regional de gastos. El argumento tiene una importancia práctica considerable, pero no puede tratarse aquí en detalle dado que los instrumentos alternativos son muy específicos en función del contexto.

Recuadro 1. Elementos para la evaluación costo-beneficio de los incentivos fiscales

El propósito de los incentivos fiscales a la inversión es, en última instancia, contribuir al desarrollo de un país y mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. Como se explica en el documento de antecedentes, los siguientes elementos son esenciales para los **beneficios sociales**:

- *Efecto del tamaño de la inversión neta.* Hay que corregir el incremento de las inversiones para evitar efectos redundantes (inversiones que se hubieran efectuado igualmente sin necesidad de un incentivo) y efectos de desplazamiento (reducción de otras inversiones) con el objeto de deducir el aumento incremental neto del capital debido al incentivo.
- *Impacto neto de una mayor inversión en puestos de trabajo y salarios.* Los nuevos empleos pueden generar beneficios sociales significativos si reducen el desempleo. Sin embargo, si los puestos de trabajo existentes resultan sustituidos por otros nuevos, los beneficios sociales dependerán del diferencial de productividad (y de salario) entre los empleos nuevos y los previos.
- *Efectos indirectos sobre la productividad.* En la medida en que las nuevas inversiones estimulan la productividad en diversas partes de la economía nacional —como en empresas proveedoras o competidoras (lo que con frecuencia se considera un beneficio particular de la entrada de IED)—, los beneficios sociales se amplifican al aumentar los niveles de renta de forma más generalizada.

Los **costos sociales** de los incentivos fiscales dependen de los factores siguientes:

- *Pérdidas de ingresos públicos netos.* Los ingresos públicos caen si los incentivos fiscales son redundantes o generan desvíos de fondos u otros abusos. No obstante, la inversión neta adicional y los empleos pueden recuperar parte de la pérdida de ingresos.
- *Costos administrativos y de cumplimiento.* Los incentivos fiscales pueden incrementarlos, especialmente si son complejos o dan pie a prácticas de captación de rentas y corrupción.
- *Escasez de recursos públicos.* A menudo se pasa por alto que cada dólar obtenido por ingresos fiscales tiene un valor social superior al de cada dólar proveniente de ingresos privados: esto es así porque lo que justifica la transferencia de recursos del sector público al privado a través de impuestos de efectos distorsionadores es el mayor valor del gasto público que ese dólar financia. Para comparar las variaciones en ingresos privados e ingresos fiscales, estos últimos deben ponderarse según el “costo marginal de los recursos públicos”, que será mayor que la unidad (como se analiza más adelante).
- *Distribución de recursos distorsionada.* La discriminación en favor de determinadas inversiones frente a otras supone que la asignación de los recursos la determinan los impuestos, y no las diferencias de productividad. Esta distorsión reduce la productividad media y disminuye la renta per cápita.

B. “Uso eficaz”

En este documento se entiende por *uso eficaz* que los incentivos fiscales cumplen su objetivo manifiesto. Este uso puede evaluarse independientemente de los costos asociados, que se examinarán más adelante. El aumento de la inversión o de la IED suele ser una condición necesaria, pero no suficiente, para la “eficacia”, ya que la mayor inversión debe ser del tipo previsto para reportar los beneficios sociales deseados en términos de bienestar más amplios.

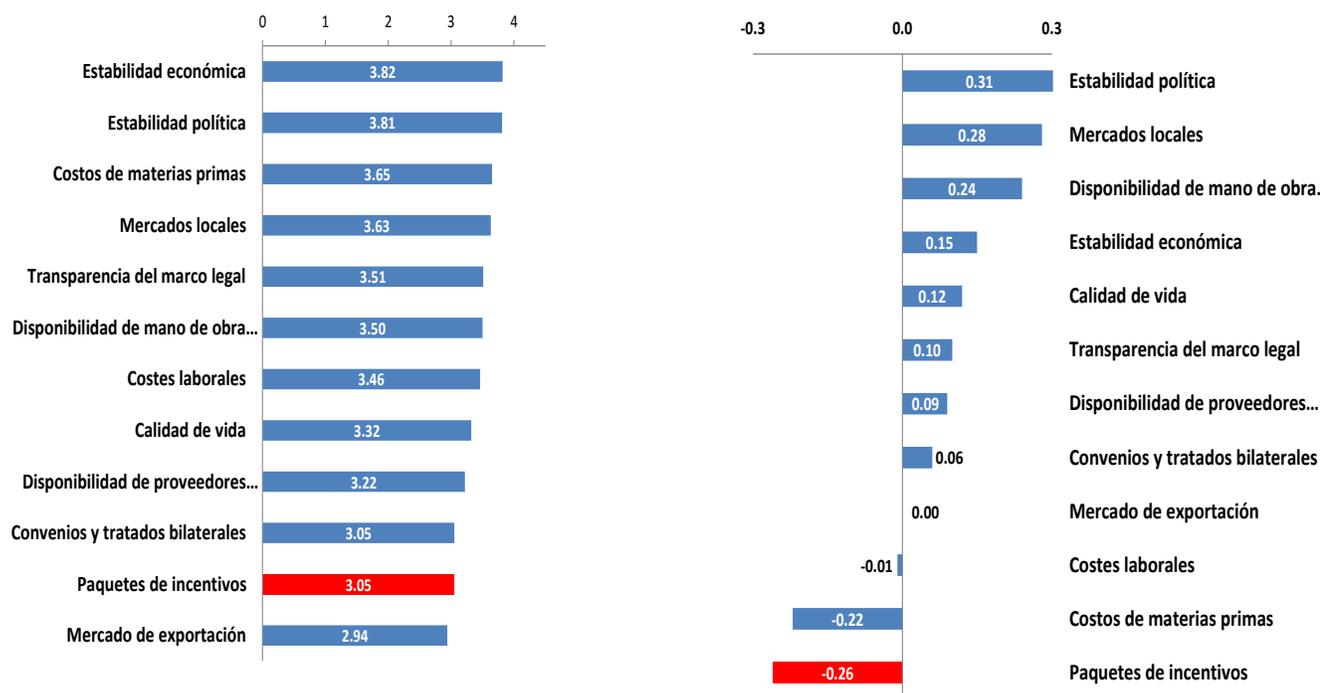
Hay datos empíricos conforme a los que se concluye que los impuestos son importantes para la inversión, aunque muy probablemente su importancia sea menor en los países en desarrollo. Los estudios empíricos sobre la relación existente entre carga fiscal eficaz e IED, por lo general concluyen que la tributación del país anfitrión afecta significativamente a la inversión (De Mooij y Ederveen, 2008)¹⁰. La mayor parte de estos datos, no obstante, se refieren a economías avanzadas. Estudios recientes arrojan resultados similares para los países en desarrollo, aunque los efectos tienden a ser algo menores en promedio (James y Van Parys, 2009; Abbas y Klemm, 2013). Un motivo para ello podría ser que muchos países en desarrollo no ofrecen condiciones generales de inversión atractivas para la mayoría de empresas multinacionales, debido, entre otras cosas, a una infraestructura deficiente, a la inestabilidad macroeconómica, a la inseguridad sobre los derechos de propiedad y a unos sistemas de gobierno o judiciales frágiles. En estas circunstancias, los incentivos fiscales no contrarrestan de manera eficaz esas condiciones deficientes y son, en gran medida, ineficaces (Kinda, 2014). Al mismo tiempo, sin embargo, los incentivos fiscales podrían ser uno de los pocos instrumentos (si bien como segunda mejor opción) mediante los que los países de ingreso bajo podrían compensar esas circunstancias adversas, abordar las disparidades regionales y paliar las fallas del mercado, como la carencia de acceso a servicios financieros.

Estudios realizados en materia de inversión confirman que, en términos generales, los incentivos fiscales no figuran entre los factores principales que mueven a la inversión en países en desarrollo. En 2010, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) llevó a cabo una encuesta entre 7000 empresas de 19 países del África al sur del Sahara que operan en los sectores de la agricultura, la minería, la manufactura, los servicios públicos, la construcción y los servicios. Se pidió a los inversionistas que calificaran la importancia de doce factores de localización y que evaluaran en qué grado podrían haber cambiado, mejorado y empeorado en los tres años precedentes (gráfico 2). Los resultados indican que los paquetes de incentivos fiscales ocupan el puesto 11 de los 12 niveles de importancia dados, y que su relevancia decayó con el trascurso del tiempo. A título comparativo, la transparencia del marco legal ocupó el quinto lugar entre los motivos de preocupación de los inversionistas, y creció en importancia. Por consiguiente, los inversionistas parecen preocuparse mucho más por una legislación deficiente y unas regulaciones onerosas que por la disponibilidad de incentivos fiscales (ONUDI, 2011).

¹⁰ La IED consta de diferentes componentes, tales como nuevas instalaciones y equipos, ampliaciones de instalaciones, fusiones y adquisiciones. Los datos ponen de manifiesto que las opciones relacionadas con la nueva localización de unas instalaciones son más sensibles a los impuestos que los aumentos incrementales de inversión; y que las fusiones y adquisiciones tienden a responder a los impuestos de manera diferente de la inversión en nuevas instalaciones.

A menudo se considera que los incentivos fiscales son redundantes cuando se trata de captar inversiones en los países en desarrollo; es decir, que se habrían realizado las mismas inversiones incluso de no haber habido incentivos. En el cuadro 1 se muestran tasas de redundancia, basadas en encuestas a inversionistas en varios países, calculadas a partir del porcentaje de inversionistas que afirman que habrían realizado la inversión incluso si no se hubieran ofrecido incentivos fiscales. En la mayoría de los países, los niveles de redundancia obtenidos de esta forma son elevados, con las salvedades propias del caso, como las posibles discrepancias entre respuestas y comportamientos reales en hipótesis contrafácticas. Por ejemplo, las tasas de redundancia superan el 70 % en 10 de las 14 encuestas enumeradas en el cuadro 1. Parece ser que en Guinea, Rwanda, Tanzania y Uganda, se habrían realizado más del 90 % de las inversiones incluso sin los incentivos.

Gráfico 2: Importancia relativa de los paquetes de incentivos fiscales en la encuesta 2010 a inversionistas sobre la localización de sus inversiones
(Izquierda: Calificación relativa. Derecha: Cambio de calificación desde 2007)



Fuente: ONUDI (2011)

Cuadro 1: Niveles de redundancia de los incentivos fiscales basados en encuestas a inversionistas /1

Burundi (2011)	77	Rwanda (2011)	98
El Salvador (2013)	37	Serbia (2009)	71
Guinea (2012)	92	Tanzanía (2011)	91
Jordania (2009)	70	Túnez (2012)	58
Kenya (2012)	61	Uganda (2011)	93
Nicaragua (2009)	15 o 51 /2	Viet Nam (2004)	85
Mozambique (2009)	78	Tailandia (1999)	81

/1 Porcentaje de respuestas afirmativas a la pregunta de si un incentivo era redundante.

/2 51 % para las empresas no exportadoras fuera de las zonas francas.

Fuente: James (2014)

La eficacia varía entre países y sectores. En algunos países, los incentivos fiscales parecen haber desempeñado una función importante en la captación de nuevas inversiones y el estímulo del crecimiento económico. Entre los ejemplos más destacados figuran Corea y Singapur, donde los incentivos fiscales —ofrecidos como parte de una estrategia más amplia para atraer inversiones— parecen haber alentado la rápida industrialización (Tanzi y Shome, 1992). Sin embargo, en muchos casos, los incentivos fiscales han dado lugar a inversiones escasas o nulas, como indican las tasas de redundancia del cuadro 1. Los estudios realizados ayudan a entender los factores que determinan la eficacia. Por ejemplo, se considera que la IED orientada a los recursos (para explotar la presencia de recursos naturales), al mercado (para penetrar en un mercado local) o a activos estratégicos (para explotar conocimientos prácticos o la tecnología local) es, por lo general, menos sensible a los impuestos que la IED orientada a la eficiencia (para explotar ventajas de costos en la producción para el mercado mundial)¹¹. De hecho, los incentivos fiscales tienden a tener mayor relevancia cuando la inversión se orienta hacia las empresas exportadoras (Grubert y Mutti, 2004).

China suele citarse como ejemplo de políticas eficaces de incentivos (fiscales). Durante su período de transición, entre mediados de los años ochenta y mediados de los años 2000, experimentó con una gran variedad de instrumentos de política industrial, como incentivos fiscales para zonas económicas especiales, tipos impositivos reducidos para IED y moratorias fiscales para industrias estratégicas. Las entradas de IED se aceleraron durante este período y el país se convirtió en el destino principal de muchas multinacionales. Por ejemplo, Chen y Kwan (2000) observaron que, entre 1985 y 1995, en un grupo de 29 regiones las zonas económicas especiales estimularon sistemáticamente las entradas de IED.

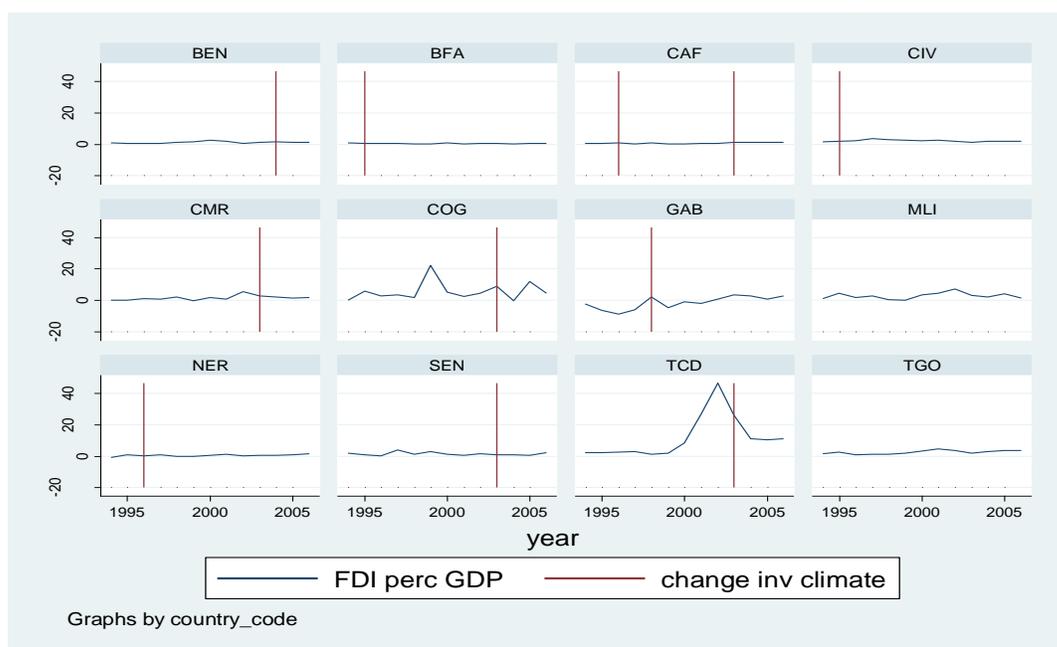
¹¹ Esta clasificación de IED está tomada de Dunning (1993).

En África se pueden encontrar ejemplos de incentivos fiscales menos eficaces. El gráfico 3 muestra cómo la IED estuvo influenciada por los cambios en los códigos de inversión entre 1994 y 2006 en los países de la zona del franco de la comunidad financiera africana y en la Comunidad Económica de los Estados de África Central. Las líneas verticales del gráfico indican la introducción de códigos de inversión nuevos, como incentivos fiscales y protecciones legales. El hecho de que se ofreciesen incentivos fiscales más generosos no tuvo ningún efecto demostrable sobre la IED (Van Parys y James, 2010).

La eficacia de los incentivos para atraer la inversión también depende de las normas fiscales internacionales vigentes. Las multinacionales a las que se grava sobre una base “territorial” en su país de origen pueden retener los beneficios de los incentivos fiscales del país anfitrión, dado que en el país de origen no existe un impuesto compensatorio sobre la renta de origen extranjero. Las multinacionales podrían ser objeto en el país de origen de un impuesto sobre las rentas de origen extranjero en virtud de reglamentos sobre sociedades extranjeras controladas (SEC)¹² o de un impuesto por repatriación de ingresos en el marco de un sistema “mundial” como, por ejemplo, los aplicados en Estados Unidos, China e India. Así, el incentivo fiscal puede acabar siendo ineficaz, ya que el aumento del pago de impuestos en el país de origen de la multinacional anulará el beneficio, si bien el aplazamiento tributario hasta la repatriación de los ingresos con frecuencia mitiga eficazmente tal efecto¹³.

¹² Aunque los reglamentos sobre SEC son variables, básicamente se trata de disposiciones que gravan de forma inmediata los *ingresos pasivos*—complemento de los ingresos activos empresariales— generados en el extranjero y que no han pagado al menos un monto mínimo de impuestos. En el caso de países de ámbito mundial, los reglamentos sobre SEC brindan en principio cierta protección contra la elusión fiscal mediante aplazamiento; en el de los países territoriales, simplemente aseguran que solo los ingresos activos quedan exentos en el país de residencia.

¹³ Además, algunos convenios en materia fiscal establecen cláusulas de “descuento del impuesto potencial”, conforme a las que es el país de residencia de una corporación el que determina la bonificación fiscal extranjera sobre la base de los impuestos que se habrían pagado de no haber existido el incentivo.

Gráfico 3: Incentivos a la inversión e IED en África Central y Occidental

Fuente: Van Parys y James (2010)

La capacidad de las multinacionales para eludir los impuestos de los países anfitriones puede reducir el impacto de los incentivos fiscales, por lo que las medidas orientadas a restringir esa capacidad pueden hacer que los incentivos fiscales sean más eficaces. Una multinacional que pueda evitar fácilmente los impuestos del país anfitrión (por ejemplo, mediante el uso de deducciones de intereses para desviar beneficios a una jurisdicción con menor nivel impositivo) podría considerar que los incentivos fiscales ofrecen unos beneficios adicionales muy escasos. Del mismo modo, las medidas que dificultaran esta elusión como, por ejemplo, las derivadas del proyecto EBITB del G-20 y de la OCDE, harían que los incentivos fiscales les resultaran más atractivos.

Cuando los incentivos fiscales aumentan la IED, la inversión interna puede verse desplazada. El desplazamiento reduce la eficacia en términos del impacto neto del incentivo sobre el capital social interno. Esto sucede, por ejemplo, cuando la IED es únicamente reflejo de una transferencia de propiedad, a través de fusiones y adquisiciones, o cuando a la inversión interna se le hace "dar un rodeo" a través de una entidad extranjera para aprovechar el incentivo fiscal. También puede producirse un efecto de desplazamiento en los mercados de trabajo, cuando los empleos de las nuevas empresas se generan a expensas de los de otros sectores de la economía.

Los datos recopilados sobre 40 países de América Latina, el Caribe y África entre 1985 y 2004 indican que las modificaciones en la extensión de las moratorias fiscales aumentaron sistemáticamente las entradas de IED. Sin embargo, estas entradas de IED no incrementaron la inversión total ni aumentaron el crecimiento económico. Esto sugiere que el capital extranjero desplazó por completo al capital interno (Klemm y Van Parys, 2012).

Las entradas de IED pueden generar otros beneficios sociales, como los derivados de la diversificación económica, efectos indirectos del conocimiento y la tecnología, nuevas prácticas de gestión, reducción del desempleo y mejora de las condiciones en las zonas menos desarrolladas (Blomstrom y Kokko, 1998; OCDE, 2002). Los efectos indirectos de la IED pueden afectar a otras empresas del mismo sector (efectos indirectos “horizontales”) o a empresas suministradoras o compradoras (efectos indirectos “verticales”), o a ambas. Los datos disponibles —especialmente los procedentes de economías emergentes, más que los de países de ingreso bajo— indican un sólido respaldo, fundamentado empíricamente, a los efectos indirectos verticales, frente al apoyo más frágil a los horizontales (recuadro 2).

Recuadro 2. Datos sobre los efectos indirectos en la productividad derivados de la IED

Los estudios empíricos realizados sobre los **efectos indirectos horizontales** examinan la variación sistemática del crecimiento de la productividad en una industria y su intensidad de IED. En los primeros estudios realizados sobre el particular en relación con Marruecos, Rusia y Venezuela, no se encontró ningún apoyo a esos efectos en la productividad en las industrias manufactureras. En cambio, y a pesar de lo que pudiera indicar la lógica, en todos ellos se constataron correlaciones negativas (Haddad y Harrison, 1993; Aitken y Harrison, 1999; Yudaeva y cols., 2003). Gorodnichenko y cols. (2007), en un análisis realizado sobre 17 países de Europa Oriental y Asia Central, concluyeron que los efectos indirectos horizontales suelen carecer de importancia. En un metaanálisis de 32 estudios empíricos sobre los efectos indirectos de la IED en las tecnologías, Woodster y Diebel (2006) concluyeron que no existen efectos indirectos de la IED intrasectorial en los países en desarrollo.

Los datos sobre economías avanzadas suelen inclinarse más del lado de los efectos indirectos horizontales. Por ejemplo, los estudios en los que se emplearon datos de los EE. UU. y del Reino Unido suelen presentar correlaciones positivas entre la productividad de las instalaciones nacionales y la intensidad de la IED (Xu, 2000; Keller y Yeaple, 2003; Haskel y cols., 2007). En este caso, esos efectos indirectos también tienden a ser más frecuentes en los sectores de las tecnologías avanzadas y cuando se lleva a cabo una I+D propia, lo que refleja una mayor capacidad de comprender y asimilar nuevas tecnologías (Griffith y cols., 2004). La falta de capacidad de absorción puede explicar por qué los efectos indirectos horizontales son menos frecuentes en los países en desarrollo.

Los estudios sobre los **efectos indirectos verticales**, por lo general, examinan las consecuencias retrospectivas de la IED sobre los proveedores nacionales midiendo, de nuevo, los beneficios de la productividad en el sector manufacturero. En un estudio realizado sobre Zambia, por ejemplo, se observaron transferencias importantes de conocimientos de empresas extranjeras a locales (Bwalya, 2006). En los casos de Indonesia y Lituania se aprecian efectos indirectos positivos similares (Javorcik, 2004; Girma y cols., 2007). En el caso de los 17 países de Europa Oriental y Asia Central, Gorodnichenko y cols. (2007) informan sistemáticamente sobre efectos indirectos positivos de carácter retrospectivo en la productividad. Du y cols. (2011) han observado en China, con respecto a las industrias estratégicas, apoyos para los efectos indirectos verticales derivados de la IED tanto de carácter retrospectivo como prospectivo.

C. “Uso eficiente”

En este documento se entiende por *uso eficiente* que los objetivos se alcanzan con bajos costos sociales. Tales costos incluyen las pérdidas de ingresos públicos para los Gobiernos y otros costos sociales como, por ejemplo, los derivados de asignaciones de recursos menos eficientes.

El factor redundancia también es importante para la eficiencia, ya que implica una pérdida de ingresos públicos derivada de proyectos que se hubieran realizado igualmente sin incentivos fiscales. La redundancia reduce los incentivos fiscales a una mera transferencia de efectivo al inversionista, es decir, una pérdida social neta en la medida en que el costo marginal de los recursos públicos excede a la unidad (y una pérdida aún mayor en términos nacionales si el inversionista es extranjero). Por otro lado, en el caso de los proyectos que no se hubieran realizado sin el incentivo no se registra una pérdida directa de ingresos: siempre y cuando no se elimine por completo la imposición de la actividad incentivada, esos proyectos pueden generar un beneficio neto. Por consiguiente, para minimizar el costo de los incentivos fiscales sobre los ingresos, el objetivo sería ofrecer incentivos fiscales únicamente a inversionistas marginales que, de otro modo, no habrían realizado su inversión.

Los contribuyentes que abusan del régimen de incentivación fiscal originan costos indirectos de ingresos¹⁴. Por ejemplo, si solo los inversionistas extranjeros disponen de incentivos fiscales, las empresas locales bien pueden utilizar entidades extranjeras mediante las que encauzar sus inversiones locales de forma que también puedan optar a los incentivos. Del mismo modo, si solo las empresas nuevas gozan de beneficios fiscales, los contribuyentes pueden decidir constituir de nuevo sus empresas o crear nuevas sociedades para que, al amparo del régimen de incentivos fiscales, se les dispense el trato de contribuyentes nuevos. Otro tipo de desviaciones se producen cuando los contribuyentes usan los incentivos fiscales para reducir sus obligaciones tributarias por actividades que no serían admisibles para la asignación de incentivos como, por ejemplo, mediante la transferencia de ingresos imponibles a una empresa vinculada apta para que se le aplique una moratoria fiscal o que esté radicada en una zona económica libre de impuestos (McLure, 1999; Eason, 2004). La prevención de tales pérdidas requiere normas adecuadas contra el abuso y una fuerte capacidad administrativa para hacerlas cumplir¹⁵.

En el año 2000, el Gobierno de la India eliminó los incentivos para los exportadores, salvo para los situados en las zonas francas industriales o los que cumplieran determinados requisitos como unidades orientadas a la exportación. Esta reforma apenas modificó el comportamiento de la inversión. De hecho, las empresas que perdieron sus incentivos mantuvieron el mismo nivel de inversión previo (a pesar de que se les aplicaban tasas impositivas más elevadas), similar al del grupo de control que mantuvo sus incentivos. Sin embargo, los beneficios

¹⁴ Véase también en Zolt (2014) el listado de los 10 principales tipos de abusos más frecuentes.

¹⁵ Las normas contra el abuso pueden ser disposiciones específicas en la legislación fiscal para prevenir ciertos comportamientos que se consideran abusivos, o disposiciones generales en virtud de las cuales determinados comportamientos se pueden calificar como abusivos a partir de una tipificación amplia en la ley. Para garantizar disposiciones eficaces contra el abuso se precisan una redacción jurídica de gran calidad y una administración sólida.

reportados sí respondieron agresivamente a la pérdida de incentivos. Concretamente, los beneficios declarados antes de impuestos disminuyeron en promedio a la mitad en las empresas que habían perdido sus incentivos, a pesar de los escasos cambios que experimentaron en las ventas. Por el contrario, se observó un incremento en los beneficios antes de impuestos en las empresas que sí mantuvieron los incentivos. Por consiguiente, se puede deducir que las empresas desviaron los beneficios de filiales que soportaban una mayor carga impositiva a otras exentas de ella gracias a los incentivos (James, 2007).

En 1987, Bolivia estableció una desgravación fiscal para los exportadores basada en el crecimiento de sus ingresos por exportación durante el año previo. Esto llevó a la aparición de lo que dio en llamarse “vacas turistas”: los ganaderos generaban créditos impositivos trasladando el ganado de un lado a otro de la frontera para mantener o aumentar el crecimiento de sus ingresos por “exportación”. El sistema se abandonó en 1991 (Rodrik, 1993).

La administración de los incentivos fiscales genera costos de recursos adicionales para los Gobiernos, y las empresas incurren en ellos al cumplir con los requisitos asociados. No hace falta decir que cualquier tipo de impuesto lleva aparejados estos costos. Sin embargo, por lo general aumentan con la complejidad de los procesos de evaluación de los incentivos fiscales y con las oportunidades de captación de rentas y corrupción que podrían generar (tal como se analiza en la siguiente sección). Los gastos adicionales de administración constituyen un motivo especial de preocupación en los países de ingreso bajo, donde la capacidad administrativa suele ser limitada. De hecho, los recursos que deberían destinarse a aspectos básicos de la administración tributaria de un país, de por sí escasos, podrían acabar desviados, socavando otros esfuerzos para movilizar ingresos públicos.

Recientemente, el comité de revisión tributaria de Papua Nueva Guinea (PNG) examinó su política de incentivación fiscal y concluyó que uno de los principales motivos de preocupación que se planteaban era la complejidad adicional generada por los incentivos, que exigía esfuerzos aún mayores a una administración tributaria con unos recursos ya de por sí limitados. Concretamente, la experiencia de PNG con los incentivos a la I+D y los créditos impositivos para infraestructuras ha puesto de manifiesto las dificultades que plantean la aplicación o supervisión eficaz de estos incentivos ante una insuficiente capacidad técnica o administrativa (Comité de Impuestos de PNG, 2014).

Un primer paso para comprender los ingresos públicos que se pierden como consecuencia de los incentivos fiscales es calcular el “gasto tributario” implícito (véase el documento de antecedentes). Los incentivos fiscales a la inversión son solo una forma de gasto tributario, por el cual se entiende aquellas disposiciones en el código tributario que se desvían de un sistema fiscal de referencia en una dirección favorable al contribuyente. Mediante la revisión del gasto tributario se cuantifican los ingresos perdidos por cada una de esas disposiciones, incluidos los incentivos

fiscales a la inversión que se analizan en este documento¹⁶. Al realizarse una revisión del gasto fiscal se plantean complejidades conceptuales, como la de definir el punto de referencia pertinente con el que han de compararse los incentivos fiscales. Es importante destacar que una revisión del gasto fiscal no tiene en cuenta ni el efecto del incentivo sobre la inversión, ni las desviaciones y abusos a los que puede dar lugar. El primero puede suponer una sobreestimación del costo real de los ingresos, pues la eliminación del incentivo podría conducir a una reducción de la base imponible y, por tanto, a menos ingresos adicionales (si la tasa siguiera siendo positiva) que los que implicaría un cálculo "estático". Las segundas implican una subestimación. Dado que las metodologías difieren, las comparaciones internacionales de los gastos tributarios suelen ser difíciles.

Los países en desarrollo utilizan cada vez más los análisis del gasto fiscal, con el decidido estímulo y apoyo de diversas organizaciones internacionales (véase, por ejemplo, FMI, OCDE, ONU y Banco Mundial, 2011), incluso mediante asistencia técnica. La Encuesta de Presupuesto Abierto de la Asociación Presupuestaria Internacional (International Budget Partnership) indica que los siguientes países de ingreso mediano y bajo presentan informes sobre gasto tributario: Argentina, Chile, Colombia, Filipinas, Guatemala, India, Jamaica, Jordania, Kenya, Líbano, Malasia, Marruecos, Nepal, Pakistán, Perú, República Dominicana, Rusia, Serbia, Sri Lanka, Sudáfrica, Tanzania, y Trinidad y Tobago. Otros países realizan este tipo de análisis, pero su calificación es baja, lo que indica marcos metodológicos débiles.

En Filipinas se ofrecen incentivos fiscales a un gran número de empresas que producen para el mercado interno. Se calcula que el costo de los incentivos fiscales otorgados en 2004 por la Junta de Inversiones (que es solo una de las autoridades que pueden concederlos) superó el 1 % del producto interno bruto (Reside, 2006). En el documento de antecedentes se analizan las últimas novedades en Filipinas con la Ley de Gestión de Incentivos Fiscales y Transparencia (Tax Incentives Management and Transparency Act).

A los efectos de la evaluación de políticas, cada dólar de ingresos públicos que se pierde debe incrementarse conforme al valor de un indicador que refleje la escasez de fondos públicos: el "costo marginal de los fondos públicos". En términos generales, los impuestos reducen la oferta de mano de obra, el ahorro y la inversión, imponiendo así un costo adicional a la sociedad. A causa de estas distorsiones, el costo marginal de los fondos públicos en las economías avanzadas, es decir, el costo social de un dólar de ingresos fiscales, suele calcularse en torno a USD 1,20 y USD 1,30. Aunque este tipo de cálculos son escasos en los países en desarrollo, es probable que las limitaciones de los instrumentos para la movilización de recursos internos que tienen a su disposición signifiquen que, también en los países de ingreso bajo, el costo marginal de los fondos públicos excederá sustancialmente la unidad. Por ejemplo, Auriol y Walters (2012) calculan que para un grupo de 38 países africanos puede ser de un promedio de USD 1,20. De forma intuitiva, el gasto de un dólar marginal en incentivos fiscales por parte del Gobierno para atraer IED entra en competencia directa con otro tipo de disposición de fondos, tales como el recorte generalizado de

¹⁶ Para evaluar los ingresos perdidos por causa de los incentivos fiscales a la inversión, los micro modelos de simulación corporativos pueden desempeñar una importante función, como se explica en el documento de antecedentes.

las tasas impositivas o el aumento de los gastos en infraestructura o educación. Según estos cálculos, los elevados beneficios de tales inversiones públicas en los países de ingreso bajo, debido a la escasez de recursos públicos, aumentan el costo de oportunidad de los incentivos fiscales 20 centavos extra por dólar de ingresos fiscales no percibidos y, por consiguiente, requieren unos resultados un 20 % superiores que los justifiquen.

Los cálculos del “costo en dólares por empleo generado” son un tipo de indicador que goza de aceptación general para medir la eficacia de los incentivos fiscales en función de los costos.

El número de puestos de trabajo puede medirse para todos los inversionistas que disfrutaran del incentivo, o solo para los “marginales”, es decir, los que no habrían invertido sin el incentivo. Los costos en dólares pueden basarse en los ingresos totales no percibidos en la revisión del gasto fiscal, o únicamente en los de los inversionistas no marginales. Sin duda, los cálculos de este tipo son simplistas y adolecen de dificultades diversas, lo que supone que hay que interpretarlos con precaución. En cualquier caso, e independientemente del modo en que se haya calculado, el costo en dólares por empleo generado proporciona una cifra aproximada y rápida que puede resultar informativa para los responsables de formular políticas en lo que respecta a la eficacia relativa en función de los costos de un incentivo particular, que también puede compararse con los costos de la generación de empleo a través de medidas de gasto directo. Las cifras resultantes de estos cálculos son, en ocasiones, sorprendentes.

En un análisis de asesoramiento sobre el clima de inversión en 2008 se concluía que el Gobierno de Yemen había gastado aproximadamente USD 6000 anuales por trabajador para los 8000 empleos que los incentivos de inversión habían ayudado a generar: más de seis veces la renta per cápita del país. En Tailandia, un estudio realizado en 1999 por el Servicio de Asesoramiento sobre Inversiones Extranjeras (Foreign Investment Advisory Service) concluyó que los incentivos a la inversión anuales costaban al Gobierno alrededor de 16 veces el salario medio anual de un obrero industrial. En Túnez se descubrió que el costo de los incentivos fiscales por cada empleo creado era de tres veces y media la renta per cápita. El Gobierno de la India concedió en incentivos más de USD 200 000 por empleo. Las inversiones de General Motors en Hungría cuestan USD 300 000 por empleo creado (James, 2014; Kenneth, 2011).

De asignaciones de recursos distorsionadas también surgen ineficiencias. Por definición, los incentivos fiscales colocan a las inversiones no incentivadas en situación de desventaja competitiva. El riesgo estriba en que, al tratar de elegir a los ganadores, habrá una inversión ineficientemente elevada en actividades incentivadas y una inversión ineficientemente baja en otros. Las empresas incentivadas también pueden atraer a trabajadores de empresas no incentivadas ofreciendo salarios superiores, pero solo porque disfrutaban de una ventaja competitiva artificial. El desvío de mano de obra y capital a las empresas incentivadas en respuesta a un trato fiscal discriminatorio distorsionará la asignación de recursos y puede perjudicar el crecimiento económico.

El Grupo Banco Mundial considera que en Egipto y Túnez un reducido número de empresas bien relacionadas políticamente ha captado los incentivos fiscales. Este acceso selectivo provocó una economía dual con diferencias considerables de rentabilidad entre las empresas que estaban bien

situadas y las que no, socavando el principio de igualdad de condiciones y debilitando la competencia, y reduciendo significativamente el crecimiento del empleo (Shiffbauer y cols., 2015).

En principio, la eficiencia puede requerir que las actividades impositivas con mayor movilidad entre países sean menos gravosas que aquellas cuya movilidad es menor... Este planteamiento se ajusta al principio estándar de diseño fiscal eficiente conforme al cual las partidas con bases menos sensibles a los impuestos deberían gravarse más, porque de este modo el impacto del impuesto es menor sobre las decisiones reales. Ese resultado sería, efectivamente, que se ofrecerían incentivos a las actividades de mayor movilidad, lo que, en la práctica, ha sido un importante motivo de inquietud para muchos países de ingreso bajo y para otros países. Las tasas impositivas diferenciales entre sectores también pueden servir como dispositivo pragmático para imponer cargas más elevadas cuando las rentas (es decir, los beneficios que exceden el mínimo requerido por los inversionistas) son más sustanciales.

...pero esto puede entrañar dificultades inherentes, y ser menos ventajoso que otros resultados más cooperativos. Aplicar tasas diferentes a sectores distintos, por ejemplo, crea oportunidades para el traslado de beneficios entre ambos (como ya se ha explicado en párrafos previos). Y dado que la movilidad de las bases imponibles es menor desde una perspectiva colectiva (por ejemplo, de un bloque comercial) que entre países individuales, puede que se renuncie a oportunidades de tributación eficiente desde una perspectiva colectiva a causa de unas tasas impositivas bajas fijadas para conseguir objetivos nacionales. Cuando hay razones para creer que se están obteniendo rentas sustanciales, la mejor manera de tratarlas es mediante impuestos selectivos, en lugar de con tasas diferenciales, de ahí la fiscalidad específica que se aplica (y que se recomienda) en países ricos en recursos a las rentas procedentes de la explotación de los recursos.

GUÍA PRÁCTICA SOBRE EL USO DE INCENTIVOS FISCALES

Tal como se desprende del análisis precedente, la forma en que se diseñan y administran los incentivos fiscales es fundamental para su eficacia y eficiencia. En esta sección se analizan principios y buenas prácticas en estos ámbitos y se explican en detalle las dificultades que pueden plantearse al reformar los incentivos fiscales.

A. Diseño

Las políticas de incentivación fiscal presentan tres cuestiones esenciales de diseño:

- La elección del instrumento fiscal para incentivar la inversión;
- Los criterios de idoneidad utilizados en la selección de inversiones admisibles;
- Los requisitos de información y supervisión durante las distintas etapas del ciclo de vida de los incentivos fiscales, así como las cláusulas de caducidad y recuperación.

La elección del instrumento

Los incentivos pueden abarcar una gran variedad de tributos, entre otros, el impuesto sobre la renta de las sociedades (IRC), el IVA, aranceles, impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre la renta de las personas físicas y contribuciones sociales. Los incentivos para cada una de estas áreas requieren análisis económicos específicos. Por ejemplo, la reducción de los aranceles para los bienes de capital suele tener un buen fundamento económico, ya que elimina distorsiones de producción que generan grandes cargas sociales. Por otro lado, las exenciones del IVA en la inversión pueden ser absolutamente redundantes, puesto que la plena operatividad del impuesto supone que el IVA imputado a los insumos no “se adhiere” al comprador, sino que se recupera íntegramente como un crédito contra el IVA imputado a las ventas¹⁷; sin embargo, las exenciones del IVA pueden resultar beneficiosas para las empresas si la aplicación de ese impuesto resulta problemática, por ejemplo, debido a las deficiencias de los procedimientos para su reembolso. Es probable que los incentivos sobre el impuesto sobre la renta de las sociedades sean los más controvertidos y los más criticados por los observadores. Por consiguiente, en los párrafos que siguen se les prestará especial atención.

Los incentivos fiscales que reducen el costo de la inversión a menudo son preferibles a los incentivos fiscales basados en los beneficios:

- **Los incentivos fiscales basados en los costos** incluyen asignaciones específicas vinculadas a los gastos de inversión, como sistemas de amortización acelerada y deducciones y créditos fiscales especiales. Están dirigidos a reducir el costo del capital y conseguir así un mayor margen de rentabilidad para un mayor número de proyectos de inversión, es decir, pueden generar inversiones que, de otra manera, no se habrían realizado.
- **Los incentivos fiscales basados en los beneficios**, por lo general, reducen la tasa impositiva aplicable a los ingresos imponibles; entre los ejemplos que se pueden citar figuran las moratorias fiscales, las tasas impositivas preferenciales o las exenciones de rentas. Uno de sus efectos es, por consiguiente, la renuncia a ingresos estatales para hacer que proyectos de inversión que serían rentables lo sean aún más y que, por lo tanto, se lleven a cabo incluso sin el incentivo.

La diferencia entre los dos tipos de instrumento es clave. Por ejemplo, en el estímulo a la inversión, la eficacia de los incentivos basados en los beneficios será menor, en comparación con los incentivos que reducen el costo de capital cuando la rentabilidad es baja. Cuando factores específicos de localización determinan la obtención de los beneficios —como los recursos naturales, las aglomeraciones o los mercados locales—, los incentivos basados en los beneficios tienden a asociarse a tasas elevadas de redundancia y, de nuevo, son ineficaces en el impulso de la inversión. Pero aquí son importantes las consideraciones de carácter internacional. Las inversiones rentables de gran movilidad entre fronteras nacionales (ya sea porque, por ejemplo, las rentas están asociadas

¹⁷ De hecho, la exención del IVA sobre las inversiones (y las compras intermedias en general) puede ser peor que redundante, debido a su efecto dominó en la cadena de producción. Véase, por ejemplo, Ebril y cols. (2001).

a activos intangibles, como patentes o marcas, o porque es fácil trasladarlas entre jurisdicciones) pueden ser sensibles a los incentivos fiscales basados tanto en los costos como en los beneficios.

Las moratorias fiscales tienden a favorecer las actividades de movilidad inmediata (“inversión móvil”) más que las inversiones a largo plazo. Al ofrecer exenciones impositivas temporales a las empresas rentables, las moratorias fiscales favorecen a las industrias que empiezan a generar rápidamente beneficios en el período de moratoria. Se introduce así un sesgo hacia proyectos a corto plazo con bajos costos de inversión iniciales, que pueden ser los que con menos probabilidad generen efectos indirectos sobre la economía en general (de los tipos descritos anteriormente). A estos proyectos de inversión se los conoce como “recolectar y marcharse”, pues abandonan el país anfitrión en cuanto desaparece el tratamiento preferencial. En el caso de las industrias con importantes necesidades de capital a largo plazo, y para las que los beneficios indirectos podrían ser mayores, las moratorias fiscales en realidad pueden desalentar la inversión: durante el período de moratoria los beneficios imponibles que cabría esperar serían escasos y, para utilizar amortizaciones extraordinarias, se podría alentar a una empresa a aplazar la inversión hasta el término del período de moratoria para reclamar así deducciones plenas por sus costos (véase el documento de antecedentes).

Los criterios de idoneidad

Los incentivos fiscales deben estar orientados correctamente y basarse en criterios de idoneidad claros. Una orientación correcta tiene dos objetivos conexos: i) identificar los tipos de inversión que un Gobierno busca atraer, y ii) reducir el costo fiscal de los incentivos. Los siguientes criterios son los que se aplican más habitualmente, a menudo de forma combinada:

- **Magnitud especial.** Los incentivos fiscales a veces se limitan a nuevas inversiones (o inversionistas) que superan cierto valor estipulado de activos o que, como mínimo, crean un número determinado de puestos de trabajo nuevos. Obviamente, este planteamiento tiene un atractivo considerable, por ejemplo, cuando el carácter de las inversiones puede suponer una importante transformación para un país o región, o en circunstancias en que el financiamiento y las limitaciones técnicas obstaculizan las inversiones. La limitación de los incentivos a inversiones de grandes dimensiones también puede suponer para los Gobiernos una reducción en los costos administrativos. Sin embargo, la discriminación a favor de las inversiones extranjeras de gran tamaño también puede inducir a manipulaciones, abusos y distorsiones. Por ejemplo, las condiciones sobre la envergadura de la inversión son relativamente fáciles de cumplir sobre el papel, pero muy difíciles de supervisar y verificar “a posteriori”. Si un inversor incrementa el tamaño de la inversión que tiene prevista o el número de empleos nuevos solo para obtener un privilegio fiscal, ello supone un uso ineficiente de los recursos, de manera tal que el aumento marginal de la productividad puede ser muy bajo o incluso negativo. Esa discriminación también

puede distorsionar la competencia y restringir el crecimiento de las empresas nacionales más pequeñas que no se benefician de incentivos, pese a que incluso su productividad sea mayor¹⁸.

- **Sectores especiales.** Muchos países conceden un tratamiento fiscal preferencial a ciertos sectores de la economía que los responsables de formular políticas consideran más deseables y que tienen más probabilidades de estar influidos por los impuestos. Las actividades comúnmente más favorecidas son, entre otras, el turismo, los centros financieros “offshore”, las actividades manufactureras y de producción cinematográfica, con la idea de que de ellas se derivan más efectos indirectos socialmente valiosos. Los incentivos también se limitan, a veces, a las denominadas industrias “pioneras”, que se pueden definir de diversas maneras, pero que siempre se consideran de valor estratégico para la economía nacional¹⁹. Sin embargo, siempre queda la duda de si servir a intereses especiales es consecuente con el servicio al interés público general. Por ejemplo, las inversiones en otros sectores económicos se quedan en situación de desventaja competitiva y su desarrollo puede ser menor, pese a que sean más productivos.
- **Regiones y zonas especiales.** Los incentivos fiscales se orientan en ocasiones hacia regiones especiales en lo que se conoce como “zonas”, por ejemplo, para abordar la desigualdad geoespacial. En las últimas dos décadas ha crecido rápidamente la aceptación de las Zonas Económicas (ZE), con denominaciones y definiciones diversas²⁰. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calculó que en 2007 había 3500 ZE operativas en 130 países, en comparación con las solo 176 que había en 46 países 20 años antes. El exitoso progreso económico de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, de Singapur y de Corea se ha atribuido con frecuencia a la existencia de las ZE. En China, las ZE se han utilizado como bancos de pruebas para la liberalización gradual de la economía y la industrialización orientada a la exportación. Hay datos según los cuales estas ZE de China impulsaron, en promedio, casi un 7 % anual la tasa de crecimiento de la IED (Wang, 2013) y un 12 % anual el crecimiento económico regional (Alder y cols., 2013). Estos éxitos en Asia oriental han animado a muchos otros países en desarrollo a implantar ZE de diversos tipos, incluso en África al sur del Sahara y Asia. La

¹⁸ Muchos países ofrecen también incentivos fiscales especiales a las empresas pequeñas y medianas (por lo general nacionales) —quizás para que puedan hacer frente a sus dificultades para obtener financiación externa—, por ejemplo, a través de tasas impositivas más bajas o asignaciones especiales. Sin embargo, no hay pruebas claras de que el alivio fiscal específico para las empresas pequeñas sea más rentable que el alivio fiscal para las empresas en general (FMI, 2012). Más bien al contrario, ese tipo de alivio especial puede llegar a perjudicar el crecimiento económico, pues se genera una trampa para las empresas pequeñas, que les impide aumentar su tamaño para mantener así un tratamiento fiscal preferencial.

¹⁹ Los incentivos a la inversión también se dirigen con frecuencia a la producción orientada a la exportación. Sin embargo, tales incentivos pueden ser contrarios a las normas de la OMC, aunque existe una exención para los países de ingreso bajo en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, conforme al cual se concede un alivio especial a 33 miembros de la OMC de ingreso bajo (y a otros 12 en proceso de adhesión).

²⁰ Las zonas francas industriales (ZFI), por ejemplo, son enclaves en los que las empresas extranjeras dedicadas a la fabricación de productos para la exportación gozan de tratamiento (fiscal) preferencial en comparación con el resto de la economía. Las zonas económicas especiales (ZEE) ofrecen flexibilidad de localización y disponen de una capacidad de aplicación más amplia que las ZFI al conceder tales tratamientos también a los sectores nacionales. Existen otros tipos de zonas, cada uno con características particulares. Los incentivos en esas zonas especiales, por lo general, suponen beneficios de carácter no tributario, como infraestructuras idóneas y servicios públicos a bajo costo, así como reducciones en derechos de aduana, en impuestos sobre la renta y en otros impuestos y tarifas (locales).

experiencia sobre su eficacia es, sin embargo, ambivalente en el mejor de los casos. Recientemente, Zeng (2015) ha llegado a la conclusión de que las experiencias han sido decepcionantes en la mayoría de los países africanos, explicando que se ha debido a las deficiencias institucionales, a la fragilidad de la gobernanza y a las infraestructuras inadecuadas (entre otros motivos). También en la India hay pruebas de que el número de ZE por región no ha tenido un impacto perceptible en el crecimiento económico regional (Leong, 2013). En tales circunstancias, existe un riesgo evidente de pérdida significativa de ingresos a causa de la redundancia, y muchos observadores hacen también hincapié en los riesgos considerables de la planificación fiscal que puede haber entre la zona libre y la filiales fuera de ella (similares a los señalados antes en el caso de la India).

Los datos sobre rendimiento son esquivos porque los efectos de esas zonas son difíciles de separar de los de otras fuerzas económicas. No obstante, algunos datos observados inducen a pensar que pueden dividirse en tres grandes categorías: unos pocos éxitos fugaces, un número mayor que, de forma marginal, obtiene resultados positivos en las evaluaciones de costo-beneficio, y una larga lista de zonas fallidas que, o no acabaron nunca de ponerse en marcha, o se administraron de manera deficiente, o en las que los inversionistas se acogieron gustosamente a las moratorias fiscales sin llegar a generar empleo sustancial o ingresos por exportaciones (The Economist, 4 de abril de 2015).

Un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha utilizado microdatos para evaluar Zonas Francas Industriales en Costa Rica, El Salvador y República Dominicana, incluida la función que han desempeñado las moratorias fiscales. En el estudio se concluye que i) las Zonas generalmente favorecen proyectos de alta rentabilidad que, probablemente, también hubiesen salido adelante sin los incentivos, ii) los proyectos se reajustan para mantener los incentivos a lo largo del tiempo, y iii) se facilita la elusión fiscal mundial mediante el uso de precios de transferencia con respecto a las filiales ubicadas en las Zonas (Artana, 2015).

Etapas del ciclo de vida

La administración tributaria debe seguir supervisando a las empresas después de la aprobación del incentivo. Esta es una etapa que, con frecuencia, se descuida en muchos países. Incluso cuando se les concede una moratoria fiscal, hay que seguir exigiéndoles a los contribuyentes que presenten una declaración de impuestos para que las autoridades puedan valorar el costo que supone el incentivo para los ingresos fiscales (como elemento central de su revisión del gasto fiscal). Las autoridades tributarias también deben realizar periódicamente inspecciones para garantizar que no se abusa de los incentivos fiscales. Las condiciones que llevan aparejadas los incentivos suelen requerir una supervisión continuada como, por ejemplo, de la exigencia de que se mantenga cierto número de empleos o de que se exporte determinado porcentaje de producción (por lo cual es posible que las empresas que disfruten de esos incentivos tengan que completar formularios tributarios especializados). Cuando se detecte un incumplimiento o un abuso, se impondrá una sanción y, en última instancia, se denegarán los privilegios fiscales.

Puede ser atractivo hacer que los incentivos fiscales sean temporales en vez de permanentes.

Uno de los principales atractivos de un incentivo tributario temporal es que su vencimiento prevé un punto natural de evaluación, alimentando una reconsideración periódica de si el incentivo debe continuar, reformarse o derogarse. La temporalidad de un incentivo fiscal también se puede utilizar como una política anticíclica. De hecho, cuando se prevé su desaparición gradual en un futuro próximo, sus efectos tienden a ser mayores que los incentivos permanentes (Departamento del Tesoro de Estados Unidos, 2010). En la legislación deben preverse cláusulas de caducidad. Si no existen esas cláusulas, las empresas pueden intentar revertir las moratorias fiscales, ya sea negociando nuevos plazos de suspensión o constituyendo una empresa nueva que también pueda optar a los incentivos. Las moratorias fiscales se convierten, así, en exenciones impositivas permanentes “de facto”, práctica que debe evitarse.

B. Gobernanza

La buena gobernanza requiere que el proceso de toma de decisiones del Gobierno, sus políticas y administración sean transparentes y estén sujetas a escrutinio y evaluación, a fin de garantizar que a las autoridades se las pueda hacer rendir cuentas de sus acciones y que podrán adoptarse las medidas correctivas oportunas. La buena gobernanza limita las posibilidades de corrupción, fortalece la confianza de los inversionistas en el Gobierno y aumenta la de la ciudadanía en que el sistema tributario es justo en su diseño y su implementación. La transparencia es una condición necesaria pero no suficiente para el buen gobierno (véase el recuadro 3). Las organizaciones internacionales han desarrollado diversos instrumentos prácticos para evaluar la transparencia y el desempeño de la gobernanza en general de los países con respecto a los incentivos fiscales que aplican²¹. En el documento de antecedentes se incluyen plantillas que pueden utilizarse como herramientas de evaluación. En general, los requisitos clave para una buena gobernanza son:

- La concesión y supervisión de los incentivos se rige por el estado de derecho y con criterios de idoneidad claros;
- El Ministerio de Finanzas es la única entidad autorizada para conceder incentivos fiscales a nivel nacional (relacionados con los impuestos nacionales), y basa sus decisiones, cuando fuere necesario, en las opiniones de las partes interesadas del Gobierno;
- Hay una administración y una evaluación eficaces y transparentes.

²¹ Véase, por ejemplo, el Código de transparencia fiscal del FMI (2014) —y, en particular, el Pilar IV sobre gestión de los ingresos provenientes de los recursos—, el Manual de transparencia fiscal del FMI (2007) y las Prácticas óptimas de transparencia presupuestaria de la OCDE (2002). El documento de antecedentes incluye plantillas recientes desarrolladas por la OCDE y el Banco Mundial.

Recuadro 3. Transparencia

La transparencia es fundamental para empoderar a todas las partes interesadas —el poder legislativo, las empresas, la sociedad civil y la ciudadanía en general— con información sobre las políticas de incentivo fiscal, a fin de que puedan hacer rendir cuentas al Gobierno de las decisiones que toma. La transparencia también genera la información necesaria para la evaluación. La transparencia debe generarse en tres dimensiones:

- **Legal:** los incentivos fiscales deben estar fundamentados en la legalidad de la legislación fiscal pertinente.
- **Económica:** La justificación de los incentivos fiscales debe enunciarse con claridad para posibilitar el debate público sobre las prioridades políticas del país. Los costos y beneficios de los sistemas de incentivos deben evaluarse “a priori” y “a posteriori” (basándose en supuestos y metodologías claramente establecidas), y las evaluaciones deben hacerse públicas.
- **Administrativa:** Los criterios de admisibilidad deben ser claros, sencillos, específicos y objetivos, a fin de reducir la discrecionalidad que se otorga a los funcionarios que conceden los incentivos. El proceso de toma de decisiones debe ser abierto y debe publicarse una lista de los incentivos concedidos.

Dado que los costos de los incentivos fiscales sobre los ingresos no suelen ser obvios, los Gobiernos tienden a enfrentarse a un escrutinio limitado al otorgarlos, en contraste con el caso de los gastos directos. Presupuestar el monto de los ingresos a los que el Ministerio de Finanzas renuncia a causa de los incentivos fiscales, y hacer pública esa información, respalda el buen gobierno, posibilita la elaboración de presupuestos informados y mejora la rendición de cuentas.

A las corporaciones multinacionales también hay que exigirles transparencia sobre los beneficios que reciben. Esta medida consolida su responsabilidad social corporativa, ya que empleados, clientes y comunidades locales pueden hacerles rendir cuentas por sus decisiones, e incluso por el tratamiento fiscal que se les dispensa.

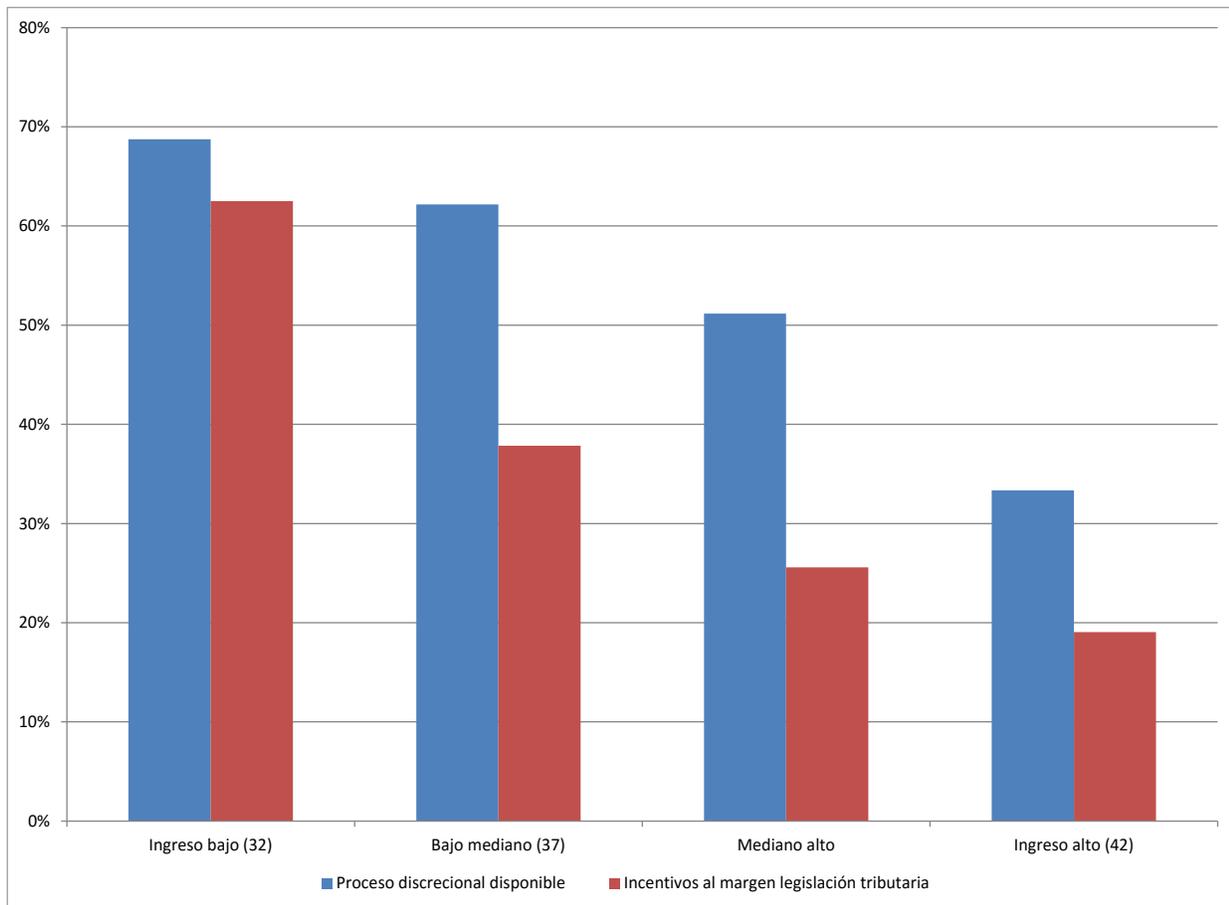
Estado de derecho

Los incentivos fiscales deben estar claramente prescriptos en la ley... asegurándose así que la fundamentación legal que los rige goza de la aprobación del poder legislativo y que ha superado el correspondiente escrutinio público y parlamentario. Si, por el contrario, los incentivos fiscales son susceptibles de negociación y se conceden mediante decreto, convenio, reglamento o fórmulas similares, escapan a la supervisión y pueden volverse más propensos a influencias indebidas.

En Nigeria, los incentivos fiscales se pueden implantar a través de leyes, discursos presupuestarios, notificaciones y directivas gubernamentales, formalización de convenios, y Memorandos de Entendimiento entre el Gobierno y las empresas (Nlerum, 2011).

...y preferiblemente consolidados en la legislación tributaria. La transparencia y la accesibilidad de los incentivos fiscales se ven comprometidas cuando se insertan en múltiples disposiciones legislativas aplicables, por ejemplo, a distintos sectores. Por este motivo, lo óptimo es que los incentivos fiscales estén consolidados en el cuerpo principal de la legislación tributaria. Se reduce así la probabilidad de que haya disposiciones que se solapen o que sean contradictorias entre sí, lo que podría crear distorsiones no deseadas e incertidumbre, así como pérdidas de ingresos. En la práctica, sin embargo, más de la mitad de todos los países de ingreso bajo proporcionan incentivos fiscales al margen de la legislación fiscal (gráfico 4).

Gráfico 4: Administración de incentivos fiscales por grupo de ingresos /1



/1 Porcentaje de países (organizados por ingresos en cuatro grupos) que conceden incentivos al margen de la legislación fiscal o con discrecionalidad. La discrecionalidad se define como el proceso conforme al cual el contribuyente puede negociar incentivos especiales, o cuando su aprobación se puede otorgar al margen de las competencias de la agencia tributaria o aduanera.

Fuente: Cálculos basados en James (2014)

En diciembre de 2012 se suprimieron o consolidaron en el Código Tributario General de Senegal medidas fiscales especiales en 17 leyes y actos legislativos, lo que mejoró considerablemente la transparencia del sistema tributario. Esta reforma tributaria integral, junto con medidas administrativas más estrictas, racionalizó el sistema tributario y supuso un retroceso notable de los incentivos y exenciones fiscales (Journal Officiel de la République du Sénégal, 2012).

La definición de los criterios de idoneidad para la concesión de incentivos fiscales debe ser clara, y estos deben poder verificarse fácilmente de forma que pueda adoptarse para ello un método basado en normas. La ley y sus reglamentos complementarios deben especificar los requisitos que el contribuyente tiene que cumplir para que se le conceda un incentivo fiscal, con el mínimo margen posible para la negociación o interpretación subjetiva. De este modo, puede automatizarse en gran medida la concesión de incentivos, mediante la verificación de los criterios estipulados. No obstante, no todos los incentivos fiscales pueden concederse de forma automática porque, por ejemplo, la ley no siempre puede prescribir la idoneidad en todas las circunstancias posibles, lo cual no es infrecuente que introduzca algunos elementos de discrecionalidad. En cualquier caso, el grado de discreción debe mantenerse al mínimo, ya que introduce el riesgo de comportamientos para la captación de rentas por parte de los inversionistas y prácticas corruptas de los funcionarios públicos, lo que es motivo de gran preocupación en muchos países²². Un grado excesivo de discrecionalidad también puede ser indicativo de gobernanza deficiente y, por tanto, causa de inquietud entre nuevos inversionistas. El gráfico 4 muestra que casi un preocupante 70 % de los países de ingreso bajo permiten la existencia de procesos de concesión que, en gran medida, son de carácter discrecional.

Hay varios ejemplos de Interpretación discrecional considerable. Por ejemplo, la recién promulgada Ley de Inversión Extranjera de Myanmar define de forma genérica la idoneidad de las empresas aptas para la exención de impuestos por "períodos adecuados" cuando son "beneficiosas para el Estado" (Ley de Inversión Extranjera de Myanmar, 2012). El organismo para la promoción de las inversiones de Gambia confiere un estatus especial a los inversionistas, a los que otorga certificados especiales de inversión que les permiten beneficiarse de paquetes de incentivos. Según ese organismo: "Aparte de estos paquetes de incentivos específicos, y en función de la naturaleza estratégica de la inversión, se puede negociar con la agencia la concesión de otros incentivos" (James, 2014). El "Estatus Estratégico para el Inversor" de Tanzania permite negociar incentivos fiscales individuales a las empresas que invierten más de USD 20 millones. Estas "concesiones especiales a empresas particulares [...] no se han hecho formalmente públicas en ningún momento" (Tax Justice Network, 2012). El Código de Inversiones de Haití abarca prácticamente cualquier actividad económica y no establece que el comité interministerial encargado de conceder incentivos discrecionales aplique ningún criterio de selección. Entre los incentivos figuran, entre otros, moratorias de 15

²² El Banco Mundial define la corrupción como "el abuso de cargo público para beneficio privado"; la captación de rentas refleja el uso de los recursos de las empresas para obtener *beneficios económicos sin creación de riqueza*. Ambos comportamientos impiden el desarrollo; véase, por ejemplo, Abed y Gupta (2002).

años sobre el impuesto de sociedades, y amortizaciones aceleradas (Ley de inversiones de Haití, 1989).

También hay razones para el optimismo, ya que la creciente conciencia pública y el activismo de la sociedad civil han forzado a los Gobiernos a sacar a la luz ciertos convenios que con anterioridad se concertaban en secreto. En 2012, el Gobierno de Sierra Leona estableció una base de datos en línea para los contratos de minería, para que la información sobre los contratos de extracción de recursos naturales fuese accesible públicamente. Del mismo modo, el Gobierno de Guinea publicó en línea decenas de contratos de la industria extractiva previamente secretos (Africa Progress Panel, 2013).

Competencia adjudicadora

Es fundamental que ministerios y organismos encargados de la adjudicación de incentivos fiscales coordinen sus actividades. Con frecuencia son varias las entidades gubernamentales que participan en el proceso de inversión extranjera, como la Agencia de Promoción de Inversiones, el Ministerio de Economía y los ministerios responsables de sectores específicos, como Agricultura, Turismo o Minería. Estos diferentes actores a menudo aportan conocimientos específicos, que pueden ser útiles en el diseño de los incentivos fiscales o a los que se puede recurrir para la evaluación de los criterios de idoneidad. Sin embargo, por lo general, también tienen objetivos distintos. Por ejemplo, aunque los organismos de promoción de la inversión a menudo apoyan los incentivos fiscales para atraer a los inversionistas, no suelen preocuparse directamente por las consecuencias que esa promoción puede tener sobre los ingresos tributarios. En cambio, el Ministerio de Finanzas hará hincapié en que es necesario aumentar los ingresos para proporcionar bienes públicos, especialmente aquellos que son fundamentales para propiciar un entorno adecuado para las empresas, como la infraestructura. Cuando los ministerios no se coordinan de forma adecuada y no se centralizan las responsabilidades, puede producirse una superposición de incentivos, estos pueden no guardar coherencia entre sí o, incluso, pueden tener fines contrapuestos. La labor de coordinación eficaz puede ser abrumadora, pero su importancia es fundamental.

La autoridad que, en última instancia y de forma exclusiva, debe tener competencia para la adjudicación de incentivos fiscales a nivel nacional debe ser el Ministro de Finanzas. Los países que han logrado atraer inversiones, por lo general, han adoptado un enfoque holístico que sitúa la política fiscal en el contexto de una estrategia nacional de desarrollo más amplia. Es práctica común disponer de un comité de adjudicación interdepartamental con experiencias combinadas que formula recomendaciones sobre incentivos fiscales al Ministro de Finanzas. Este será quien, en última instancia, tome la decisión definitiva de adjudicar incentivos fiscales, y el responsable de su implementación a través de la administración tributaria o en estrecha colaboración con ella. De hecho, es el Ministro de Finanzas quien mejor situado está para sopesar de forma óptima las diferentes prioridades sin perder de vista al mismo tiempo el costo de los incentivos. Cuando no es el Ministerio de Finanzas el que tiene la competencia adjudicadora, los intereses particulares pueden fácilmente acabar predominando sobre el interés público general.

En Ghana, hasta 10 organizaciones o entidades son competentes para la concesión de incentivos y exenciones fiscales, entre ellas, el Parlamento, el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, las Agencias Tributarias, la Comisión de Minerales, la Agencia de Protección Ambiental, la Junta de Alimentos y Drogas, la Junta de Zonas Francas, el Consejo de Promoción de Inversiones y la Compañía Nacional de Petróleo (Amegashie, 2011).

Las Islas Salomón han puesto recientemente en marcha un régimen estatutario integral que prescribe el proceso de concesión de exenciones fiscales para los derechos de importación, los impuestos especiales, el impuesto sobre bienes y servicios, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre las ventas y los derechos de timbre. Si se recibe una solicitud de exención de impuestos, un "Comité de Exención" de carácter oficial es quien asesora al Ministro de Hacienda y Finanzas. El Comité está compuesto por representantes de la administración fiscal, del Ministerio de Desarrollo y Planificación, y del Ministerio de Comercio. La ley también prescribe criterios claros y públicos para la adjudicación de incentivos fiscales, y exige la publicación tanto de la solicitud como de la decisión relativa al incentivo. (Comité de Exención Fiscal y Aduanera de las Islas Salomón, 2013).

Administración

La administración fiscal debería estar a cargo de la aplicación y cumplimiento de los regímenes de incentivos fiscales, ya que tiene la autoridad, los conocimientos y la experiencia únicos necesarios para la ejecución de la legislación tributaria de la que deben formar parte los incentivos. Cuando los incentivos fiscales son sencillos e inequívocos, el propio contribuyente puede encargarse de autoevaluarlos, sujetos siempre a los procedimientos ordinarios de control y auditoría. Sin embargo, muchas disposiciones sobre incentivos requieren alguna forma de aprobación por parte de la administración tributaria. Al verificar hechos, pueden ser necesarias información o certificaciones de otros organismos o ministerios gubernamentales especializados. En el caso de la administración tributaria, la documentación y publicación de las decisiones es un requisito previo para garantizar la transparencia. Ello posibilita que Gobierno y contribuyentes puedan hacerle rendir cuentas. También permite que el Gobierno (preferiblemente el Ministerio de Finanzas) y otras organizaciones evalúen los costos y beneficios de los incentivos fiscales.

C. Reforma

Las organizaciones internacionales han aconsejado con frecuencia a los países que eliminen sus incentivos fiscales o los reajusten radicalmente. ya que a menudo se ha comprobado que son ineficaces o ineficientes, o que el funcionamiento de sus estructuras de gobernanza es deficiente. Pese a ello, la reforma de los regímenes de incentivación fiscal no resulta fácil. Esto se debe a que los incentivos fiscales no suelen estar impulsados solo, o principalmente, por preocupaciones económicas bien articuladas —cuyo fin es la mejora del bienestar público—, sino también por motivaciones políticas. Por ejemplo, puede que a los políticos les resulte atractivo introducir incentivos fiscales nuevos para demostrar su postura proactiva en la resolución de un

desempeño económico frágil, o para favorecer a determinadas regiones. Además, los costos fiscales de la concesión de esos incentivos no suelen ser transparentes, y a la larga acaban apareciendo únicamente como ingresos no percibidos. Los incentivos fiscales también generan intereses creados entre las empresas y en el propio seno del Gobierno, lo que los hace difíciles de revocar, aunque sean ineficaces. De hecho, las élites económicas a veces son capaces de influir en la gobernanza y el diseño de los incentivos fiscales y de moldear a la opinión pública cuando conviene a sus objetivos. Si tienen éxito, se convierten en poderosos grupos de presión que pueden tomar cautivo el proceso político y ofrecer resistencia al cambio (Moe, 2005). En cualquier caso, se han logrado reformas exitosas:

En 2013, Jamaica emprendió una importante reforma tributaria, eliminando muchos de sus generosos y discrecionales incentivos fiscales. El Ministro de Justicia afirmó: "El actual régimen de incentivos sectoriales no ha prestado un buen servicio a la economía jamaicana. La opinión general es que tales incentivos pueden haber sido, en parte, responsables del mediocre historial de crecimiento de Jamaica, al fomentar la mala asignación de recursos económicos limitados en nuestro país" (James, 2013).

En 2009, el Ministerio de Finanzas de la India publicó un anteproyecto de Código de Impuestos Directos con su correspondiente documento de debate en el que se recomendaba que el país dejase atrás los incentivos fiscales basados en los beneficios y favoreciese los basados en el gasto. En 2010 se remitió un proyecto de ley definitivo al Parlamento, que lo sometió a un Comité Permanente sobre Finanzas, el cual hizo público su informe en marzo de 2012. El informe del Comité coincidía con el Ministerio de Finanzas en que los incentivos basados en los beneficios facilitan la planificación fiscal artificial y que esta forma de incentivo ya no debía concederse (entretanto, se seguirían respetando las moratorias fiscales previamente concedidas a las empresas en zonas económicas especiales) (Comité Permanente de Finanzas 2011-12).

Egipto aprobó una nueva ley de impuesto sobre la renta a mediados de 2005 que preveía la eliminación gradual de las moratorias fiscales, al tiempo que permitía a sus actuales beneficiarios la aplicación de cláusulas de derechos adquiridos. La inversión extranjera directa se duplicó en Egipto entre 2005 y 2006 (Keen y Mansour, 2010).

En 2006, Mauricio normalizó la tributación de las empresas ubicadas en su zona franca industrial con la de otros sectores y eliminó todas las disposiciones relativas a desgravaciones y moratorias fiscales (salvo una moratoria de cuatro años del impuesto sobre la renta para empresas pequeñas). Al mismo tiempo, la tasa del impuesto de sociedades se redujo gradualmente del 25 % al 15 % en 2008 (Keen y Mansour, 2010).

En su último discurso presupuestario, el Ministro de Finanzas de la India propuso reducir la tasa del impuesto de sociedades del 30 % al 25 % durante los siguientes 4 años, medida que iría acompañada de la racionalización y eliminación de diversos incentivos y exenciones tributarias que, según argumentó, habían causado la acción de grupos de presión, y generado

litigios y pérdida de ingresos fiscales. El Ministro esperaba que la ampliación de la base y la reducción de las tasas conducirían a mayores niveles de inversión y crecimiento y a la creación de más puestos de trabajo (Gobierno de la India, Ministerio de Finanzas, 28 de febrero de 2015).

Al reformar los incentivos fiscales, los Gobiernos deben buscar un equilibrio entre la estabilidad fiscal de los operadores establecidos y la igualdad de tratamiento de los nuevos participantes en el mercado. Con frecuencia se establecen cláusulas de caducidad cuando, debido a reformas políticas, se reducen los incentivos. Por ejemplo, en el caso de la revocación de las moratorias fiscales, cabría esperar la persistencia de los privilegios vigentes para los operadores establecidos. Las leyes en materia de inversión, a veces, incluso contienen cláusulas de estabilidad que, como muestra del compromiso del Gobierno, protegen a los inversionistas frente a cambios legislativos adversos. Sin embargo, estas disposiciones de estabilidad quebrantan el principio de igualdad de condiciones entre los inversionistas establecidos y los recientes, y pueden dar lugar a distorsiones significativas. Tales situaciones no deben durar demasiado tiempo. Por consiguiente, el Gobierno podría necesitar renegociar las disposiciones vigentes sobre incentivos o proporcionar incentivos razonables y de duración determinada a los nuevos inversionistas.

COORDINACIÓN INTERNACIONAL

Los incentivos fiscales suelen ser reflejo de la competencia tributaria, con el riesgo de que, en última instancia y por recurrir a ellos, todos los países acaben como perdedores²³. Al atraer inversiones que, de otro modo, habrían ido a otra parte, los incentivos fiscales pueden tener efectos indirectos adversos transfronterizos sobre el bienestar de otros países. En la medida en que son consideraciones fiscales más que comerciales las que promueven la asignación de las inversiones, el resultado acaba siendo una asignación global ineficiente del capital y la consecuente pérdida colectiva de la producción. Además, los incentivos fiscales en un país podrían inducir reacciones estratégicas en otros que los llevasen a ofrecer políticas similares (FMI, 2014). Este proceso de competencia tributaria puede provocar una “carrera hacia el abismo” en la que todos los países acaben con ingresos fiscales menores y sin una incidencia perceptible en la asignación de las inversiones.

Del examen de los datos de 40 países de América Latina, el Caribe y África, parece desprenderse que la duración de las moratorias fiscales de un país responde de forma positiva a las de sus vecinos (Klemm y Van Parys, 2012).

Entre los regímenes especiales en África parece darse una evidente “carrera hacia el abismo”, conforme a la que las tasas impositivas efectivas se han desplomado casi a cero en las industrias en las que se aplican ese tipo de regímenes (Abbas y Klemm, 2013).

²³ La competencia tributaria puede no ser perversa como tal. Por ejemplo, hay quienes consideran que puede ser beneficiosa para contrarrestar políticas sesgadas hacia un gasto público excesivo. Estos argumentos, sin embargo, resultan menos persuasivos en los países de ingreso bajo que, por lo general, enfrentan la necesidad urgente de mayores ingresos internos para financiar proyectos de desarrollo.

Granada anunció en 2012 que, con el fin de alentar al grupo turístico Sandals a invertir en su país, el Gobierno había accedido a renunciar al pago del impuesto de sociedades de la empresa durante 25 años, a fijar un límite máximo al impuesto sobre bienes inmobiliarios de Sandals durante 25 años, y a aplicar una exención de todos los derechos de importación durante 25 años. El ministro anunció que los beneficios para la economía supondrían una inyección de USD 100 millones y la creación de 425 empleos. Esto refleja la agresividad de la competencia tributaria en la industria hotelera del Caribe (James, 2013).

La coordinación fiscal ofrece oportunidades para abordar los efectos indirectos, pero también implica el riesgo de inducir otras respuestas perjudiciales. En principio, una respuesta coordinada puede evitar resultados mutuamente perjudiciales inducidos por un diseño fiscal descoordinado en el que se aceptara, por ejemplo, la prohibición del uso de ciertos incentivos tributarios. En todo caso, la mayoría de las formas de coordinación internacional son de alcance y escala limitados. Esto plantea dos cuestiones fundamentales que requieren una consideración cuidadosa al evaluar el impacto de la coordinación fiscal:

- **La coordinación con respecto a algunos incentivos fiscales puede intensificar la competencia tributaria entre otras disposiciones fiscales.** Supongamos, por ejemplo, que los países acordaron no brindar un tratamiento especial a las actividades móviles (que, como se mencionó anteriormente, podrían desear ofrecer), pero que pueden competir en la tasa impositiva general que aplican. El resultado para todos podría ser, entonces, peor que si se permitiera un tratamiento diferenciado, ya que competirán más agresivamente sobre las reglas referidas a todos los sectores, incluidos los que operan con capital inmovilizado (véase, por ejemplo, Keen, 2002). Frente a esta situación, claro está, habría que sopesar las desventajas del tratamiento diferenciado entre los sectores antes mencionados.
- **La coordinación entre un subconjunto de países puede intensificar la competencia fiscal con los que no pertenecen a él, siendo estos últimos los principales beneficiarios.** Como mejor se logra la coordinación es entre los países que compiten de forma más directa por el capital móvil. Si el alcance regional es muy limitado, la base imponible de los países participantes puede volverse más vulnerable a las presiones de jurisdicciones externas con impuestos más bajos: en realidad se están imponiendo para competir más con los no participantes, que, por lo tanto, pueden ser los principales beneficiarios. Por consiguiente, el alcance de los acuerdos de coordinación debería ser suficientemente amplio en términos de cobertura por países²⁴, consistiendo la dificultad en superar el incentivo de obtener beneficios manteniéndose al margen del acuerdo.

La coordinación fiscal internacional puede adoptar diferentes formas. Por ejemplo, los países pueden ponerse de acuerdo sobre un código de conducta no vinculante por el que no se utilicen ciertos incentivos fiscales, como las moratorias fiscales, tal como es el caso del Código de Conducta

²⁴ U otras características pertinentes. Argumentos similares se aplican, por ejemplo, a la cooperación entre productores de algún recurso natural, independientemente de su ubicación geográfica.

sobre la Fiscalidad de las Empresas en la Unión Europea. Algo más vinculante sería un marco legislativo común, similar a las normas sobre ayudas estatales en la Unión Europea. Sin embargo, la coordinación fiscal ha resultado difícil en la práctica en muchos grupos regionales. Negociar e implementar un acuerdo supone un esfuerzo considerable, y requiere un marco de vigilancia supranacional eficaz y poderosas instituciones que lo hagan cumplir, algo de lo que se carece en muchas regiones. Dadas las circunstancias, tal vez sería más realista comenzar con una forma más modesta de cooperación. Por ejemplo, los países podrían ponerse de acuerdo sobre un marco común para informar sobre los incentivos fiscales, así como para el intercambio de información, a fin de fomentar el aprendizaje mutuo. Esto también podría mejorar las prácticas de transparencia y buen gobierno y permitir la evaluación “a posteriori” de los incentivos fiscales.

La Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) tiene como objetivo reducir y, en última instancia, eliminar la competencia fiscal que daña los esfuerzos de movilización de ingresos de la región. El Protocolo sobre Finanzas e Inversiones de la SADC prevé la cooperación y coordinación en materia de incentivos fiscales en la región. Las “Directrices para la aplicación y el tratamiento de los incentivos fiscales en la región de la SADC” buscan que los Estados miembros intenten evitar la competencia fiscal perniciosa o introducir legislación fiscal que perjudique las políticas económicas o las actividades de otro Estado miembro (SADC, 2012).

Los miembros de la Comunidad de África Oriental (EAC) han avanzado recientemente hacia la coordinación de su régimen de incentivos fiscales mediante el uso de un “Código de Conducta”, aunque este todavía está por adoptarse. El objetivo es formalizar un acuerdo existente, en virtud del cual cada año los ministros de Finanzas de la EAC se reúnen con anterioridad a la presentación de sus respectivos presupuestos y debaten sus propuestas presupuestarias. Esto brinda a los ministros de Finanzas la oportunidad de disuadir a otros miembros de la Comunidad que pudieran proponer algún incentivo fiscal nuevo que pusiera en desventaja a otros países (Tax Justice Network, 2012).

En la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WEAMU) se han realizado esfuerzos considerables para establecer una estructura para abordar el problema de la competencia fiscal a través de la emisión de directivas que limitan las tasas impositivas aplicables que los países pueden utilizar. El marco de coordinación ha dado lugar a cierta convergencia de sistemas fiscales en los países de la Unión y, a su vez, a efectos positivos de los ingresos en los Estados miembros de la WEAMU. Sin embargo, existen grandes lagunas entre la coordinación “de jure” y “de facto”, ya que la WEAMU no ha proporcionado a sus instituciones regionales los recursos necesarios para llevar a cabo una vigilancia eficaz, lo que ha llevado a una aplicación ineficaz y socavado la credibilidad de la coordinación. De hecho, el marco permite una competencia fiscal sin restricciones siempre y cuando se realice al margen de las principales leyes fiscales de los países. Esto ha llevado a que sus sistemas fiscales sean opacos, aumentando su complejidad y contribuyendo a una cultura de negociación fiscal (Mansour y Rota-Graziosi, 2013).

En América Central, la coordinación de los incentivos fiscales tiene cierta historia. Entre 1962 y 1984, cuatro países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) fueron parte en un convenio sobre incentivos fiscales, el cual impuso incentivos tributarios uniformes y prohibió la introducción

de otros nuevos. En 2012, el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN) analizó la adopción de una “Declaración de Buenas Prácticas” en materia de incentivos fiscales a la inversión, precedida de un amplio ejercicio de cuantificación del costo de los incentivos fiscales existentes al objeto de presentar una sólida fundamentación para promover su eliminación. Los debates sobre un código obligatorio de buenas prácticas siguen en curso (Cebotari y cols., 2013).

Las normas fiscales internacionales adoptadas por las economías avanzadas y emergentes pueden afectar la intensidad de la competencia fiscal entre los países de ingreso bajo. Los beneficios de los incentivos fiscales para los inversionistas son mayores, por ejemplo, si las empresas matrices residen en países con impuestos territoriales o regímenes frágiles sobre sociedades extranjeras controladas, ya que (conforme a lo analizado con anterioridad), debido a la exención en el país de residencia sobre los ingresos obtenidos en el extranjero que reúnen los requisitos, se preserva el beneficio de las ventajas fiscales en el país anfitrión. Sin embargo, los países avanzados y emergentes con fórmulas de tributación de ámbito mundial, a veces ofrecen cláusulas de ahorro fiscal, tal como se analiza en la nota 14. Esto también aumenta la eficacia potencial de los incentivos fiscales. No obstante, esto, en sí mismo, es probable que intensifique la competencia fiscal entre los países de ingreso bajo para atraer inversiones extranjeras directas. En última instancia, la territorialidad y el ahorro de impuestos pueden, por lo tanto, no ser provechosos colectivamente para los países de ingreso bajo.

Las modalidades de los incentivos fiscales derivados de acuerdos de inversión bilaterales o multilaterales varían enormemente y no hay un modelo estándar para ellos. Con frecuencia, hay salvedades que establecen que tales acuerdos *no* afectan a asuntos fiscales. Con ello se puede estar haciendo referencia a cuestiones fiscales en términos generales, a las que se circunscriben a los convenios sobre doble imposición (y que no abarcan impuestos indirectos como el IVA), o a las relacionadas con obligaciones específicas de los convenios de inversión, como las disposiciones sobre “nación más favorecida”. Cuando se concede un incentivo fiscal, es importante considerar si, de forma no intencional, es posible que puedan aplicarse los convenios de inversión pertinentes a otros contribuyentes que originalmente no estaba previsto que se beneficiasen de ese incentivo (como en el caso de una cláusula de nación más favorecida). Por otra parte, medidas de protección previstas en el convenio de inversión (como las cláusulas de estabilización) pueden dificultar la retirada del incentivo fiscal cuando deja de cumplir su objetivo original, o pueden exigir una indemnización que, de otro modo, no se abonaría. También es importante el procedimiento de solución de controversias que se aplicaría si se incluyesen en el convenio de inversión las cuestiones fiscales (aunque, por lo general, suele haber una cláusula vinculante de arbitraje), y qué se debe hacer para prepararse ante tal eventualidad. El mejor modo de analizar estas cuestiones es en colaboración con los responsables de la negociación de los convenios de inversión.

CONCLUSIONES

En este documento se constata que muchos países de ingreso bajo disponen de amplio margen para mejorar la eficacia y la eficiencia de sus incentivos fiscales a la inversión. El documento presenta opciones para optimizar sus diseño y sistemas de gobernanza, tanto a nivel

nacional como internacional. A nivel nacional hay, por lo general, margen para perfeccionar el diseño de los incentivos fiscales (por ejemplo, haciendo hincapié en los que se basan en los costos más que en los basados en los beneficios, y mejorando su orientación), para el fortalecimiento de la gobernanza (por ejemplo, incrementando la transparencia, promulgando mejores leyes fiscales y otorgando mayores competencias a los ministros de Finanzas) y para la realización de evaluaciones más sistemáticas. En el plano internacional, los países pueden beneficiarse de la coordinación de sus políticas de incentivos fiscales a nivel regional, a fin de mitigar los efectos indirectos adversos de la competencia fiscal.

Para avanzar es necesario que muchas partes interesadas actúen de forma concertada. Las reformas de ámbito nacional y la coordinación internacional de los incentivos fiscales a la inversión a menudo han resultado difíciles de lograr por diversas razones. Para avanzar de verdad es necesario que las decisiones políticas sobre incentivos fiscales se basen en análisis adecuados sobre su eficacia y eficiencia, lo que a su vez exige transparencia, además de una recopilación y evaluación sistemáticas de información. Las partes interesadas deben aceptar sus diversas responsabilidades si se quiere avanzar:

- **Los Gobiernos de los países de ingreso bajo** son los principales responsables del diseño y de la gobernanza de los incentivos fiscales. Es fundamental que el Parlamento, las empresas, los donantes, los organismos regionales e internacionales pertinentes y la ciudadanía en general puedan hacerles rendir cuentas. Ello requiere transparencia, así como un sistema legal que funcione adecuadamente. También reviste especial importancia que los Gobiernos estén equipados con las habilidades, las herramientas y los datos necesarios para realizar evaluaciones, de forma que puedan adoptar decisiones informadas. La publicación de una revisión anual del gasto tributario como parte del proceso presupuestario es un paso importante en esa dirección.
- **La sociedad en general** y, en particular, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los medios de comunicación desempeñan una función vital en el escrutinio de las decisiones gubernamentales, en la detección de prácticas de incorrecto funcionamiento y en la movilización de la opinión pública. Pueden, por ejemplo, llamar la atención y publicitar los ingresos que se pierden por causa de incentivos fiscales que reducen los recursos disponibles para el desarrollo.
- **Las empresas y, en particular, las multinacionales de propiedad extranjera** que gozan de incentivos fiscales deben asumir el principio de responsabilidad social corporativa, especialmente en lo que afecta a las comunidades (locales), los Gobiernos, los empleados, los consumidores y otras partes interesadas. Esto significa, por ejemplo, que deben cumplir no solo con la letra, sino también con el espíritu de la legislación fiscal. Y yendo aún más lejos, el sector empresarial podría desarrollar y suscribir un código de conducta en virtud del cual no puedan aceptarse paquetes de incentivos que no cumplan ciertas normas mínimas de transparencia.
- **Los organismos regionales supranacionales** están dotados de la competencia, delegada por los Gobiernos nacionales, de hacer cumplir los compromisos acordados de cooperación. Sus

atribuciones serán tan fuertes como los miembros de esos organismos deseen que sean. Los organismos supranacionales pueden contribuir a la transparencia mediante el establecimiento de normas comunes para la presentación de informes, la recopilación de datos y la evaluación de los incentivos fiscales.

- **Los Gobiernos de los países donantes**, especialmente los del G-20, son responsables de: i) el diseño de sus propias políticas tributarias corporativas, para evitar efectos indirectos nocivos sobre los países de ingreso bajo (por ejemplo, a través de prácticas abusivas al amparo de los convenios), ii) la prestación de ayudas al desarrollo, que en muchos casos gozan de los beneficios de los incentivos fiscales ofrecidos por los países de ingreso bajo (práctica cuyo fundamento es cada vez menos claro y que varios donantes están revisando)²⁵, y iii) al brindar ayuda al desarrollo, condicionar los incentivos fiscales al cumplimiento de requisitos básicos de transparencia.
- **Las organizaciones internacionales**, como las que han colaborado en la redacción de este documento, deben basarse en su experiencia probada para apoyar a sus miembros de ingreso bajo en la construcción de sistemas fiscales más eficientes y eficaces. Esto incluye el apoyo al desarrollo de su capacidad para emplear herramientas mediante las que analizar mejor los incentivos fiscales (como micro modelos de simulación corporativos y modelos eficaces de tasas impositivas), y evaluaciones que ayuden a informar el debate (como revisiones de gasto fiscal, evaluaciones de gobernanza y evaluaciones de costo-beneficio más completas), tal como se examina en detalle en el documento de antecedentes.

Mejorar la eficacia y la eficiencia en el uso de los incentivos fiscales es importante para que los países de ingreso bajo logren mejores resultados en la esfera del desarrollo. De este modo, será posible armonizar una inversión mayor con una movilización más abundante de ingresos internos, muy necesaria para los programas de gasto público y establecida como prioridad para el desarrollo en la Agenda de Acción de Addis Abeba²⁶.

²⁵ Véase, por ejemplo, Diálogo Internacional sobre Fiscalidad (2006).

²⁶ Véase el proyecto de resolución presentado por la Asamblea General en la que esta respalda la Agenda de Acción de Addis Abeba (A/69/L.82).

Apéndice I. Consultas

El presente documento se basa en la amplia asistencia técnica en materia de incentivos fiscales que durante muchos años han prestado el FMI y el Banco Mundial a países de ingreso bajo en desarrollo, además de en su continuado diálogo con ellos sobre cuestiones fiscales. Para la redacción de este documento, las organizaciones internacionales también han mantenido conversaciones con representantes de países en desarrollo, de organizaciones de la sociedad civil, de empresas y del mundo académico en el curso de reuniones públicas de consulta. Los actos a los que se hace referencia se organizaron entre marzo y abril de 2015 en París, la ciudad de Washington y Nueva York. Adicionalmente, se recibieron varias presentaciones en respuesta a una invitación emitida en línea durante julio y agosto de 2015 para el envío de comentarios sobre una versión provisional del documento. Se incluye a continuación una breve reseña de las principales cuestiones planteadas.

Los representantes de los países en desarrollo mostraron gran interés en profundizar su análisis sobre los incentivos fiscales con las herramientas descritas en el documento, especialmente en lo que respecta al análisis de las moratorias fiscales y de las zonas económicas. La mayoría de ellos señaló que sus países no han llevado a cabo ningún análisis en profundidad de los costos y beneficios de los incentivos fiscales, aunque con frecuencia se enfrentan a presiones de las empresas para que se les adjudiquen. Por el temor a perder inversiones, se ofrecen entonces generosos incentivos fiscales que derivan en amplias pérdidas de recursos fiscales. En algunas regiones de África, los países coordinan esfuerzos para evaluar los costos de los ingresos de los incentivos fiscales, y en ocasiones las cifras son muy elevadas. Sin embargo, las metodologías no están armonizadas, lo que dificulta la comparación entre los estudios.

La sociedad civil manifestó la opinión de que los incentivos fiscales suelen ser ineficaces e ineficientes. También subrayó la importancia que tienen los “efectos indirectos” de las políticas fiscales de un país sobre otros países y, por consiguiente, la necesidad de cooperación internacional. Las organizaciones de la sociedad civil sostienen que los países en desarrollo son particularmente vulnerables a los incentivos fiscales, que reducen los recursos internos para su propio desarrollo. También hicieron referencia a las dificultades inherentes a la realización de evaluaciones de costo-beneficio adecuadas, pero instaron a las organizaciones internacionales a que apoyaran esos ejercicios en los países de ingreso bajo con el fin de mejorar la información en el proceso de toma de decisiones. Por último, se hizo hincapié en la importancia de la transparencia, tanto de los Gobiernos como de las empresas. Se argumentó que los países del G-20 tienen que trabajar de manera conjunta con los países de ingreso bajo para desarrollar un enfoque global coordinado, y que la opinión de los países en desarrollo debe tener igual valor en la mesa de negociaciones.

Las empresas argumentaron que los incentivos fiscales pueden ser instrumentos eficaces para estimular la inversión, pero solo cuando se utilizan como parte de una estrategia bien concebida y bien implementada. Por lo tanto, los incentivos fiscales requieren objetivos claros preestablecidos, deben basarse en la ley y ser administrados eficientemente. Subrayaron que es esencial para la inversión que el régimen fiscal sea previsible, eficiente y estable. También sostuvieron las empresas

que los incentivos fiscales no pueden compensar una estructura impositiva deficiente o un clima de inversión desfavorable, como barreras administrativas significativas, limitaciones a la competencia, ausencia de un sistema legal independiente o deficiencias en la protección de los derechos de propiedad. Por último, consideraron que los países deben poder establecer sus propias políticas fiscales y asignar sus propios incentivos fiscales, ya que no existe una fórmula única válida para todos. No consideraron que la coordinación regional sea útil.

Los colaboradores independientes ofrecieron información e ideas importantes. Una de esas contribuciones aportó información sobre incentivos fiscales en 10 países de la ASEAN. La información muestra que, si bien 10 países conceden moratorias fiscales, 6 de ellos también permiten su renovación al vencimiento. Los colaboradores también advirtieron sobre los resultados que se derivan de las encuestas a los inversionistas, pues pueden ofrecer una visión sesgada sobre su comportamiento real. Una cuestión a la que atribuyeron especial importancia fue la falta de información pertinente y la necesidad de una recolección más sistemática de datos por parte de las administraciones tributarias. Esto obliga a la supervisión de las empresas, especialmente cuando se les conceden exenciones fiscales. También se destacó la necesidad de examinar la eficacia de los incentivos fiscales a la luz de las circunstancias específicas de cada país. Otros colaboradores señalaron que la prevalencia de los incentivos fiscales no es exclusiva de los países de ingreso bajo, sino que están muy extendidos en los países avanzados. Varios colaboradores, finalmente, subrayaron la importancia de la presupuestación de los gastos fiscales para mejorar la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbas, S. M. Ali y Alexander Klemm (2013), "A partial race to the bottom: corporate tax developments in emerging and developing economies", *International Tax and Public Finance*, Vol. 20, pp. 596–617.
- Abed, George T. y Sanjeev Gupta (2002), *Governance, Corruption and Economic Performance*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.
- Adams, Samuel (2009), "Foreign Direct Investment, Domestic Investment, and Economic Growth in Sub-Saharan Africa", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 31, pp. 939–949.
- Africa Progress Panel (2013), *Africa Progress Report—Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All*.
- Aitken, Brian J. y Ann E. Harrison (1999), "Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment? Evidence from Venezuela", *American Economic Review*, Vol. 89, pp. 605-618.
- Alder, Simon, Lin Shao y Fabrizio Zilibotti (2013), *The Effect of Economic Reform and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities*", *Center for Institutions, Policy and Culture in the Development Process*, Documento de trabajo 207, Universidad de Zurich.
- Amegashie, Atsu (2011), *Ghana's Regime of Exemptions from Taxes and Duties: Guidelines for Reform*, Departamento de Economía, Universidad de Guelph, Canadá.
- Artana, Daniel (2015), "The effectiveness of fiscal incentives: The case of the export free zone of Costa Rica, El Salvador and Dominican Republic", en Osmel Manzano, Mario Cuevas y Sebastián Auguste (eds.), *Partners or Creditors? Attracting foreign investment and productive development to Central America and Dominican Republic*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Auriol, Emmanuelle y Michael Walters (2012), "The Marginal Cost of Public Funds and Tax Reform in Africa", *Journal of Development Economics*, Vol. 97, pp. 58-72.
- Bird, Richard M. (2000), "Tax Incentives for Investment in Developing Countries", en *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, ed. por Guillermo Perry, John Whalley y Gary McMahon, Vol. 1, págs. 201-221.
- Bird, Richard M. y Eric M. Zolt (2008), "Tax policy in emerging countries", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26, pp. 73-86.
- Blomstrom, Magnus y Ari Kokko (1998), "Multinational Corporations and Spillovers", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 12, pp. 247-277.

- Boadway, Robin W. y Anwar Shah (1992), *Perspectives on the Role of Investment Incentives in Developing Countries* (Washington: Banco Mundial).
- Bolnick, Bruce (2004), *Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region*, USAID, Informe Técnico.
- Bwalya, Samuel Mulenga (2006), "Foreign direct investment and technology spillovers: Evidence from panel data analysis of manufacturing firms in Zambia", *Journal of Development Economics*, Vol. 81, pp. 514-526.
- Cebotari, Aliona, Melesse Tashu, Selcuk Caner, Denise Edwards-Dowe, Brian Jones, Vinette Keene, Robert Mills y Sumiko Ogawa (2013), "Enhancing Fiscal Revenue", en *The Eastern Caribbean Economic and Currency Union: Macroeconomics and Financial Systems*, ed. por Alfred Schipke, Aliona Cebotari y Nita Thacker (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Cheng, Leonard K. y Yum K. Kwan (2000), "What are the Determinants of the Location of Foreign Direct Investment? The Chinese experience", *Journal of International Economics*, Vol. 5, pp. 379-400.
- Clark, W. Steven (2000), "Tax Incentives for Foreign Direct Investment: Empirical Evidence on Effects and Alternative Policy Options", *Canadian Tax Journal*, Vol. 48, pp. 1139-1180.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1996), *Incentives and Foreign Direct Investment*.
- (2000), *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*.
- De Mooij, Ruud A. y Sjef Ederveen, 2008, "Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, pp. 680-97.
- Departamento del Tesoro de los EE. UU. (2010), "The Case for Temporary 100 Percent Expensing: Encouraging Business to Expand Now by Lowering the Cost of Investment", Informe de la Oficina de Política Tributaria, Departamento del Tesoro, Estados Unidos.
- Diálogo Internacional sobre Fiscalidad (2006), *Tax treatment of donor-financed projects*, 3 de octubre de 2006.
- Du, Luosha, Ann Harrison y Gary Jefferson (2011), *FDI Spillovers and Industrial Policy: The Role of Tariffs and Tax Holidays*, Documento de trabajo NBER n.º 16767 (Cambridge, Massachusetts).
- Dunning, John H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Harlow, Addison Wesley.

- Easson, Alexander J. (2001), "Tax Incentives for Foreign Investment, Part I, Recent Trends and Countertrends", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. 55, pp. 266-274.
- . (2004), *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, Kluwer Law International.
- Easson, Alexander J. y Eric M. Zolt (2004), *Tax Incentives*, (Washington: Instituto Banco Mundial).
- Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin y Victoria Summers (2001), *The Modern VAT*, Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2007), *Manual on Fiscal Transparency*, Washington.
- (2012), *Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies*, Documento sobre políticas, 15 de junio de 2012.
- (2014), *Spillovers in International Corporate Taxation*, Documento sobre políticas, 19 de mayo de 2014.
- FMI, OCDE, ONU y Banco Mundial (2011), *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*, Informe al Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G-20.
- Girma, Sourafel, Holger Görg y Mauro Pisu (2007), "Exporting, Linkages and Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment", *Canadian Journal of Economics*, Vol. 41, pp. 320-340.
- Gobierno de la India, Ministerio de Finanzas (2015), Discurso sobre el presupuesto 2015-2016, Nueva Delhi, 28 de febrero.
- Gobierno de Senegal, Secretaría General (2012), *Official Journal*, Dakar, 3 de enero.
- Gorodnichenko, Yuriy, Jan Svejnar y Katherine Terrell (2007), *When Does FDI Have Positive Spillovers: Evidence from 17 Emerging Market Economies*, Documento de debate de IZA n.º 3079.
- Griffith, Rachel, Stephen Redding y John van Reenen (2004), "Mapping the Two Faces of R&D Productivity Growth in a Panel of OECD Countries", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, pp. 883-895.
- Grubert, Harry y John Mutti (2004), "Empirical Asymmetries in Foreign Direct Investment and Taxation", *Journal of International Economics*, Vol. 62, pp. 337-58.
- Gugl, Elizabeth y George Zodrow (2006), "International Tax Competition and Tax Incentives in Developing Countries", en *The Challenge of Tax Reform in a Global Economy*, ed. por James Alm, Jorge Martínez-Vázquez y Mark Rider (Berlín: Springer).

- Haddad, Mona y Ann Harrison (1993), "Are their Positive Spillovers from Foreign Direct Investment?" *Journal of Development Economics*, Vol. 42, pp. 51-74.
- Haskel, Jonathan E., Sonia C. Pereira y Matthew J. Slaughter (2007), "Does Inward Foreign Direct Investment Boost the Productivity of Domestic Firms?", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, pp. 482-496.
- Islas Salomón (2013), *Revenue and Customs Exemption Committee – Non-Statutory exemptions regulations 2013*.
- James, Sebastian y Stefan Van Parys (2009), *Investment Climate and the Effectiveness of Tax Incentives*, Grupo Banco Mundial.
- James, Sebastian (2007), "The Effect of Tax Rates on Declared Income: An Analysis of Indian Taxpayer Response to Changes in Income Tax Rates", disertación doctoral, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts.
- , (2013), *Investment Incentives in Other Geographies*, documento inédito, Banco Mundial.
- , (2014), "Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and Policy Implications", *Investment Climate Advisory Services*. Grupo Banco Mundial, junio de 2014.
- Javorcik, Beata (2004), "The Composition of FDI and Protection of Intellectual Property Rights: Evidence from Transition Economies", *European Economic Review*, Vol. 48, pp. 39-62.
- Keen, Michael (2002), "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful", *National Tax Journal*, Vol. 54, pp. 757-762.
- Keen, Michael y Mario Mansour (2010), "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization II – Corporate Taxation", *Development Policy Review*, Vol. 28, pp. 573-596.
- Keller, Wolfgang y Stephen R. Yeaple (2003), *Multinational Enterprises, International Trade and Productivity Growth: Firm Level Evidence from the U.S.*, Documento de trabajo NBER n.º 9504 (Cambridge, Massachusetts).
- Kenneth, Thomas P. (2011), *Investment Incentives and the Global Competition for Capital* (New York: Palgrave Macmillan).
- Kinda, Tidiane (2014), *The Quest for Non-Resource-Based FDI: Do Taxes Matter?*, Documento de trabajo del FMI n.º 14/15 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Klemm, Alexander (2010), "Causes, benefits, and risks of business tax incentives", *International Tax and Public Finance*, Vol. 17, pp. 315-336.

- Klemm, Alexander y Stefan Parys (2012), "Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives", *International Tax and Public Finance*, Vol. 19, pp. 393-423.
- Lent, George E. (1967), *Tax incentives for investment in developing countries*, Publicaciones del FMI, Vol. XIV, pp. 249-323.
- Leong, Chee (2013), "Special Economic Zones and Growth in China and India: An Empirical Investigation", *International Economics and Economic Policy*, Vol. 10, pp.549-567.
- Ley de inversión extranjera de Myanmar (*Pyidaungsu Hluttaw Law*) N.o 21/2012, Capítulo XII, Exenciones y Beneficios, noviembre de 2012.
http://export.gov/thailand/static/Foreign%20Investment%20Law_Latest_eg_th_055982.pdf
- Mansour, Mario y Grégoire Rota-Graziosi (2013), *Tax Coordination, Tax Competition, and Revenue Mobilization in the West African Economic and Monetary Union*, Documento de trabajo del FMI n.º 13/163 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- McLure, Jr., Charles E. (1999), "Tax Holidays and Investment Incentives: a Comparative Analysis", *Bulletin for Int'l Fiscal Documentation*, Vol. 53, pp. 326-339.
- Ministerio de Finanzas de la India (Arun Jaitley) (2015), Presupuesto 2015-2016, presentado el 28 de febrero de 2015; véase <http://indiabudget.nic.in/bspeecha.asp>.
- Mintz, Jack,(1990), "Corporate Tax Holidays and Investment", *World Bank Economic Review*, Vol. 4, pp. 81-102.
- Moe, Terry M. (2005), "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, Vol. 3, pp. 215-233.
- Nlerum, Francisca E. (2011), "Reflection on the Attitude of the Courts to Tax Incentive Mechanism in Nigeria", *NIALS Journal of Business Law*. Disponible en: <http://www.nials-nigeria.org/journals/Dr.Francisca%20E.%20Nlerumbus.pdf>
- ONUDI, 2011, *Africa Investor Report: Towards evidence-based investment promotion strategies*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2001), *Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, Estudio sobre política tributaria de la OCDE n.º 4.
- (2002), *Foreign Direct Investment for Development – Maximizing Benefits, Minimizing Costs*.
- (2006), "Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries", en *Making Reforms Succeed: Moving Forward with the MENA Investment Policy Agenda*.

- Papua New Guinea Taxation Review (2013-2015), Documento temático n.º 5: *An examination of the advantages and disadvantages of tax incentives*, diciembre de 2014.
- Reside, Renato (2006), "Fiscal Incentives and Investments in the Philippines", *Economic Policy Reform & Advocacy & United States Agency for International Development*.
- Rodrik, Dani (1993), *Taking Trade Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness*", Oficina Nacional de Investigación Económica, Documento de trabajo n.º 4567.
- SADC– Dirección de Comercio, Industria, Finanzas e Inversiones (TIFI) (2012), *Striving for Regional Integration. Baseline Study on the Implementation of the SADC Protocol on Finance and Investment*, (<http://www.giz.de/en/downloads/giz2012-en-implementation-sadc-finance-investment.pdf>)
- Schiffbauer, Marc, Abdoulaya Sy, Sahar Hussain, Hania Sahnoun y Philip Keefer (2015), *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, Informe sobre Desarrollo en la Región de Oriente Medio y el Norte de África, Banco Mundial.
- Shah, Anwar (1995), *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Oxford University Press.
- Tanzi, Vito y Howell H. Zee (2000), *Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries*, Documento de trabajo n.º 00/35 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Tanzi, Vito y Parthasarathi Shome (1992), "The Role of Taxation in the Development of East Asian Economies", en *The Political Economy of Tax Reform*, NBER-EASE Vol. 1, autor y editora del volumen: Takatoshi Ito y Anne O. Krueger, editorial: University of Chicago Press.
- Tax Justice Network Africa & ActionAid (2012), *Tax Competition in East Africa: A Race to the Bottom?*
- The Economist* (2015), "Special Economic Zones: Not so Special", 4 de abril de 2015.
- Van Parys, Stefan y Sebastian James (2010), "The Effectiveness of Tax Incentives in Attracting Investment: Panel Data Evidence from the CFA Franc Zone", *International Tax and Public Finance* 17, pp. 400-429.
- Wang, Jin (2013), "The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities", *Journal of Development Economics* 101, pp. 133-147.
- Wooster, Rossitza B. y Diebel, David S. (2006), *Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment in Developing Countries: A Meta-Regression Analysis*.

Xu, B, (2000), "Multinational Enterprises, Technology Diffusion and Host Country Productivity Growth", *Journal of Development Economics*, Vol. 62, pp. 477-493.

Yudaeva, K. K. Kozlov, N. Melentieva y N. Ponomareva (2003), "Does Foreign Ownership Matter? The Russian Experience." *The Economics of Transition*, 2, pp. 383-410.

Zee, H., J. Stotsky y E. Ley (2002), *Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries*, *World Development*, Vol. 30, pp. 1497-1516.

Zeng, Douglas Zhihua (2015), *Global Experiences with Special Economic Zones*, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas del Banco Mundial 7240.

Zolt, Eric (2014), *Tax Incentives: Protecting the Tax Base*, Documento preparado para el proyecto de las Naciones Unidas: Protección de la base imponible de los países en desarrollo.