Privilegios a cambio de nada

Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América

- Existen 337 incentivos de carácter tributario para las empresas transnacionales en la región; 256 corresponden a exoneraciones, siendo la recaudación del Impuesto a la Renta (IR) la más afectada (167 incentivos).

- A pesar de la política de incentivos, las economías de la región siguen siendo dependientes de pocos sectores de producción primario-exportador y de actividades con uso de mano de obra intensiva pero con muy poco valor agregado.

- El gasto tributario total -buena parte relacionada a estos incentivos- equivale al 4.6% del Producto Interno Bruto (PBI) de los países de la región, casi igual al 5.0%, 4.6 % y 3.4% del PIB destinados a protección social, educación y salud respectivamente.

- No hay una correlación entre incentivos y bienestar social. Más bien, se da una "carrera a la baja" entre los países de la región que compiten por atraer más Inversión Extranjera Directa (IED) otorgando beneficios, mejores condiciones y tratos especiales en lo tributario.

- Con ello se ha contribuido a generar un sistema tributario inequitativo. La región pasó de recaudar impuestos indirectos (que pagamos todos) por 2.4% del PIB en 1990, a 6.0% del PIB en 2015. En cambio, la recaudación directa por concepto de renta y ganancias de capital se ha incrementado solo 0.68 veces del 1990 al 2015.

- Se dijo que los incentivos atraerían IED, sin embargo estos flujos no se han mantenido constantes. Otro argumento fue que generarían empleo, sin embargo se observan altas tasas de desempleo con niveles casi inamovibles respecto a los de los años 90.

- Una política de promoción de las inversiones debe considerar un sistema de evaluación de los costos y beneficios de los incentivos, así como un mecanismo de monitoreo que permita conocer si se han cumplido con ciertos objetivos económicos y sociales.

- El uso extendido de centros financieros offshore y la facilidad con que se pueden crear empresas fachada, permite que las corporaciones puedan disfrazar sus inversiones como si fueran "nuevas" y gozar de esta forma de los incentivos trasladando sus beneficios hacia el exterior.

- Evitar la competencia fiscal solo es posible bajo un esquema de coordinación entre economías de características similares que busquen armonizar sus regímenes tributarios, siendo los espacios de integración subregional las instancias adecuadas para empezar a evaluar la viabilidad de un sistema común de aplicación de incentivos a la inversión.

Latindadd
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos

Privilegios a cambio de nada

Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América

Rodolfo Bejarano Bernal

Latindadd
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos

Lima, 2017

Privilegios a cambio de nada
Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América

© Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos
Jr. Mariscal Miller 2622 Lince, Lima - Perú
Teléfono: (51) (1) 207 - 6842
latindadd@latindadd.org

© Bejarano Bernal, Rodolfo
rbejarano@latindadd.org

La realización de este estudio fue posible gracias al apoyo de:

Comentarios a la versión preliminar: Rosa María Cañete, Hernán Cortés, Susana Ruiz y Jorge Coronado Marroquín.
Corrección y edición de estilo: Manuel Robles Sosa.
Diseño y Diagramación: Omar Olivares Yzarra.

HECHO EL DEPOSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERU N° 2017 - 16902

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en Noviembre del 2017 en:

Compañía y Editora Gráfica Jurado

Jr. Urubamba Nro. 469 P.J. Poeta Jose Galvez - Villa María del Triunfo

ÍNDICE

Presentación 9

I. Introducción 11

II. Incentivos: darlo todo a cambio de nada 13

III. Al ritmo de los precios internacionales 21

IV. ¿Qué nos han dejado los incentivos? 25

V. Los incentivos como determinantes de la IED 37

VI. Impactos de los incentivos: ¿Quién se beneficia? 41

VII. De la competencia fiscal a la cooperación internacional 52

VIII. Ni crecimiento, ni empleo, ni igualdad 59

Notas 62

Referencias 63

Presentación

Pese a las enormes brechas sociales que existen en Nuestra América, las cajas fiscales siguen perdiendo un considerable volumen de ingresos potenciales, como consecuencia de una serie de exoneraciones tributarias otorgadas a la inversión en diversos sectores y actividades, sin mayor sustento técnico.

Se trata de los llamados incentivos tributarios justificados en una lógica en la que se da por sentado que a mayor cantidad de estímulos fiscales para las corporaciones trasnacionales habrá mayor flujo de inversión extranjera directa (IED). Esto resulta falaz, pues como concluyen varios estudios sobre la materia, los incentivos tributarios influyen de manera reducida en las decisiones de los inversionistas (Pecho, 2014).

En el extremo, esta lógica de "beneficios" construye discursos en los cuales los incentivos tributarios generan en sí mismos mayor crecimiento económico, reducción de la pobreza y la desigualdad, y promoción del empleo sin que haya evidencia generalizada de esa correlación.

Como veremos en este documento, este razonamiento se apoya en un conjunto de ideas económicas radicales que están más cercas de posturas políticas o ideológicas, que en análisis técnico económico. Basta ver, que el gasto tributario originado por exenciones, regímenes especiales y/o convenios de estabilidad tributaria, entre otros incentivos, para comprobar que los costos superan largamente los beneficios.

Ni crecimiento ni empleo ni igualdad tienen relación directa con esta política esparcida desde finales del S. XX en toda la región. Entonces, las correlaciones que se asumen entre incentivos-crecimiento-inversión-empleo podrían tener distintas motivaciones. Podemos asumir que la gama va desde lo estrictamente ideológico hasta aquellas de orden público-privadas de las puertas giratorias, los lobbies o la influencia política.

Más allá de las especulaciones, son diversos organismos como el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), o la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), que advierten respectivamente que estos incentivos resultan poco efectivos, y en ciertos casos, hasta alentarían la formación de flujos financieros ilícitos.

Sin embargo, no se trata de satanizar todo tipo de incentivos fiscales. Si estos instrumentos de política pública se implementan fruto de un adecuado análisis costo/beneficio, con criterios de diversificación económica, transparencia financiera, temporalidad en su vigencia, proporcionalidad en su aplicación, equidad entre agentes, razonabilidad en su diseño, etc. pueden ser muy eficaces para estimular la producción en beneficio del Estado y la sociedad civil. Mucho mejor en el marco de una real cooperación tributaria regional para el caso de sectores estratégicos y sensibles como las industrias extractivas.

A lo que se refiere este estudio es a aquellos estímulos que se otorgan casi automáticamente como parte de una política de inversión que invade el núcleo duro de la política fiscal: la generación de vectores de igualdad en la distribución y redistribución económica.

Asimismo, este documento llama la atención sobre lo paradójico que resulta que los promotores de esta especie de privilegios fiscales sean los mismos economistas, políticos o tecnócratas que nos hablan de eficiencia y que han criticado tanto la presencia del Estado en la planificación u orientación de la actividad económica, precisamente, por una supuesta carga ideológica.

Se requiere por tanto marcos de análisis, comparadores técnicos o estándares internacionales que sirvan de lineamientos para otorgar o no estos incentivos tributarios a la inversión privada en el ámbito nacional. Además de un esquema serio de evaluación de las contingencias fiscales derivadas de su implementación. En juego está los recursos de los presupuestos públicos, es decir, el financiamiento necesario para garantizar los derechos humanos, los servicios públicos y la protección social, entre otras funciones esenciales del Estado.

Precisamente, el estudio y recopilación de datos hecho por el economista Rodolfo Bejarano, nos da evidencias concretas de que los impactos de estos incentivos no tienen que ver con las hipótesis iniciales que les dieron luz verde. A la luz de esta reflexión es que Latindadd ha titulado este documento como "Privilegios a cambio de nada".

Somos conscientes que los impactos no solo están en el terreno meramente económico, sino también en el político. La carrera a la baja que ha significado esta práctica genera una competencia fiscal entre países vecinos que favorece solo a los inversores, desarrollándose una especie de chantaje de la inversión: "si no me das incentivos, me voy a otro país".

Por ello, la cooperación y la integración tributaria deben reemplazar a esta competencia espuria, no solo para frenar esta carrera por dar más ventajas tributarias a las corporaciones privadas, sino también para sentar las bases de una lucha real contra el fraude, la evasión y la elusión resultante de una planificación tributaria agresiva, en la que además entran a tallar guaridas fiscales, manipulación de precios de transferencia, etc.

El aporte de Latindadd a través de este texto tiene que ver precisamente con el debate sobre la pertinencia de los incentivos. Se espera sumar esfuerzos en la construcción de discursos y argumentos en pro de devolver a la política fiscal su verdadero sentido y rol. No estamos solos en ello, hay diversos actores en este empeño. De hecho hemos tomado la experiencia de organizaciones como el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) para la investigación crítica de los incentivos tributarios. Además, este estudio ha sido posible gracias al apoyo financiero y técnico de Oxfam.

Es hora de sacar a la política fiscal de la dominación que sufre por parte de la política de atracción de inversiones. Es hora también de devolver a la ciudadanía la confianza en sus Estados. Es hora de recomponer la cultura y la moral tributaria de Nuestra América (que en en el estudio llamaremos América Latina y El Caribe).

Sin duda, esas son tareas que sobrepasan de largo las posibilidades que tiene un documento escrito. Se requiere un movimiento social por Justicia Fiscal que denuncie todos los privilegios fiscales a cambio de nada y proponga las prácticas tributarias que generen bienestar en un marco de sostenibilidad ambiental y respeto por las comunidades. Es a éste movimiento, sus dirigencias y militancias que va dirigido este estudio.

Lima, noviembre del 2017

Carlos Bedoya
Coordinador General
Latindadd

I. Introducción

Los incentivos a la inversión han sido utilizados en el mundo, y particularmente en la región Latinoamericana, como parte de la receta neoliberal impuesta desde los años 80 bajo la premisa de que era necesario implementarlos para poder atraer a los inversionistas, en gran parte extranjeros, y así generar riqueza y fuentes de trabajo (Shafaeddin, 2005).

Bajo esta lógica, en nuestros países se dieron políticas de atracción a la inversión extranjera por medio de leyes de promoción de la inversión que desregulaba la normativa en diversos planos y quitaba la responsabilidad a los inversionistas de cumplir con ciertos requisitos. En muchos casos se dieron contratos específicos que le daban una seguridad jurídica a las empresas que se acogían a estas leyes de promoción, que se complementaban con acuerdos internacionales firmados entre países desarrollados y en desarrollo en materia tributaria, de comercio e inversión, estableciendo los mismos o mayores beneficios a los inversionistas provenientes de los países de origen de la inversión.

Luego de varias décadas, estos beneficios de los cuales gozaban -y siguen gozando- muchas inversiones, han devenido en tratamientos preferenciales que constituyen factores de desigualdad de nuestras sociedades al convertirse en privilegios para algunos pocos que luego se traducen en un sacrifico fiscal para los estados, en contraposición de las grandes mayorías que tienen que soportar la carga tributaria.

En esa misma dinámica se empezó a generar una competencia internacional, en la que, mientras los capitales buscaban donde acomodarse para ir abriendo sus fronteras y ampliando sus mercados, nuestros países entraban en un círculo vicioso por querer ser más atractivo a los ojos de los inversionistas, produciéndose una carrera a la baja en la arena fiscal. Se estima que los países en desarrollo pierden alrededor de 138 mil millones de dólares por efecto de los incentivos fiscales, mientras que la competencia a la baja ha ocasionado que desde los años 80s la tasa promedio de impuestos sobre la retención del pago de dividendos, intereses y regalías haya caído en un 30% hasta la actualidad, mientras que la tasa promedio sobre la participación de dividendos lo hizo en 50% (OXFAM, 2016).

En el caso de América Latina y el Caribe, el gasto tributario representa un alto costo para las economías de la región, llegando a representar el 4.6% del PIB según las últimas estimaciones disponibles[1]. Gran parte de este gasto está relacionado con los incentivos a la inversión y constituye un verdadero sacrificio para los Estados, agravando aún más la situación de escasez de recursos necesarios para proveer de bienes y servicios básicos para la población.

El otorgamiento de incentivos muchas veces constituye un desvío innecesario de recursos hacia sectores que ya gozan de privilegios, resultando en una vulneración a los derechos de las personas que dependen de las funciones de los Estados. Tomando los datos más recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017), hacia el 2015, América Latina y el Caribe destinó el 14.5% del PIB para el gasto social, de los cuales el 5.0%, el 4.6% y el 3.4% del PIB, fueron destinados a la protección social, educación y salud, respectivamente. Si bien el nivel de asignación de recursos en relación al PIB regional tuvo un crecimiento promedio de casi 1 punto porcentual desde el año 2010, aún estamos lejos de los niveles de gasto en países desarrollados (20% del PIB más abajo que el promedio de la Unión Europea y casi 10% del PIB más abajo que el valor de los Estados Unidos).

Además de la pérdida de recursos tan necesarios para los Estados debido al otorgamiento de beneficios tributarios, los incentivos se

convierten en llaves que dejan las puertas abiertas para la corrupción de funcionarios y para las prácticas tributarias perniciosas de las empresas, facilitando la fuga de capitales al hacer uso de la red de guaridas fiscales y el sistema financiero. A la luz de estos resultados, la relevancia del presente trabajo de investigación se enmarca en el esfuerzo de la sociedad civil por realizar un análisis crítico de la pertinencia de continuar con una política de otorgamiento de incentivos fiscales a la inversión de la forma como se ha venido dando en nuestros países tomando en cuenta las consecuencias observadas en términos económicos y sociales y las posibilidades futuras de alcanzar el bienestar de la población.

II. Incentivos: darlo todo a cambio de nada

En los inicios de los años 80, la región latinoamericana había caído en una profunda crisis económica ocasionada por la dificultad de los países para seguir encarando los altos costos del endeudamiento externo, pues las tasas de interés se habían disparado hasta alcanzar niveles que hacían imposible atender las obligaciones financieras de los estados.

Esa crisis de deuda externa, sumada al agotamiento de los modelos de desarrollo endógeno aplicados por entonces en la mayoría de los países del área, crearon el entorno propicio para el surgimiento de posiciones contrarias a la política económica implementada hasta ese momento y a la adopción de nuevos modelos que dejaban atrás la idea del proteccionismo, el rol activo de los estados en la actividad económica y la regulación de la inversión privada, especialmente la vinculada a la inversión extranjera.

De ese modo, bajo el liderazgo de los EE.UU. y de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, controlados por ese país, se empezaron a aplicar una serie de medidas de ajuste económico dictadas por el llamado Consenso de Washington –ideario del modelo de hegemonía de la llamada economía de mercado- para fomentar supuestamente el crecimiento económico de los países en desarrollo en torno a la recuperación de la acción determinante de los mercados, dejando de lado a los estados para darle prioridad al rol del sector privado en la economía.

Es así que, en nuestros países, como en el resto del mundo, se instauró un nuevo pensamiento económico oficial que resultó en una nueva orientación de la política y que llevó a que el modelo neoliberal se consolidara en el proceso de la globalización. En ese contexto, y bajo los apostolados del nuevo paradigma, la inserción de las economías en el escenario internacional debía de darse por medio de la apertura comercial, la desregulación de los mercados y la liberalización de la cuenta de capitales, facilitando de esta forma el intercambio comercial con el resto del mundo y abriendo paso a que los capitales puedan circular libremente por todo el mundo, sean estos de corto o de largo plazo.

Según la teoría, es preferible la apertura a los capitales de largo plazo, entre ellos la Inversión extranjera directa (IED), debido a que no son tan sensibles a cambios bruscos en la economía y no generarían desequilibrios por una fuga masiva de recursos, a diferencia de los capitales de corto plazo (Prasad, 2012).

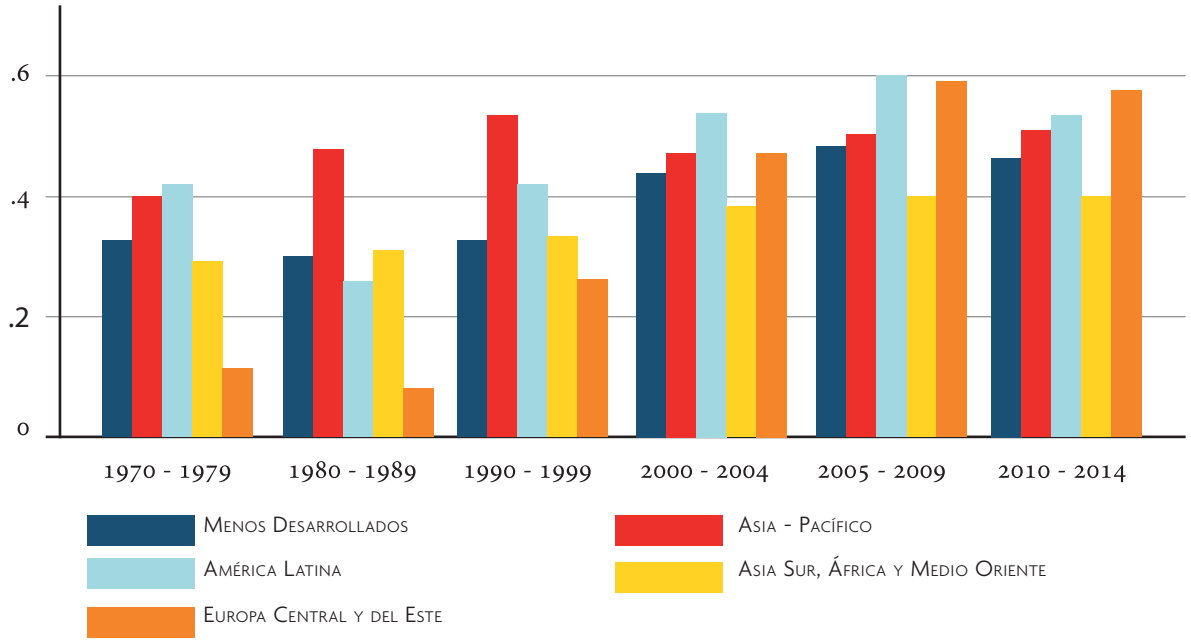
En este plano, son tres los factores que explican la relación entre la liberalización de la cuenta de capitales y el favorecimiento a la entrada de capitales en una economía (Cherif, 2015):

i) la eliminación o relajamiento de las restricciones a la propiedad extranjera puede aumentar las entradas de IED; ii) la desregulación de los préstamos del extranjero puede atraer más entradas de préstamos privados mediante la eliminación de las restricciones a los préstamos foráneos y la provisión de incentivos fiscales, y; iii) la eliminación de tipos de cambio múltiples puede aumentar las entradas de capital al eliminarse las distorsiones económicas y reducirse las incertidumbres y los riesgos sobre los tipos de cambio.

La apertura financiera se intensificó en todos los países en desarrollo a partir de la década de los 90, especialmente en las regiones que parecían más rezagadas, como América Latina y los países del Este y Centro de Europa, que llegaron a sobrepasar a otras regiones que en décadas previas presentaban un mayor grado de apertura, tal como se puede observar en el gráfico.

Gráfico 1

Índice de apertura financiera de países en desarrollo por regiones



Fuente: The Chinn-Ito Financial Openness Index, 2014 Update

Por otro lado, la apertura comercial se dio en la región a mediados de los 90, mostrando una trayectoria ascendente del intercambio de bienes y servicios con el resto del mundo, lo que se reflejó en el incremento del valor de las exportaciones durante esa década, cuyo valor de duplicó entre 1990 y 1999, siguiendo esa misma tendencia hasta años recientes.

Tal crecimiento enfrentó algunos tropiezos durante la crisis internacional y los periodos de descenso de los precios de las materias primas, tal como se ha observado desde el año 2012. Y a pesar de este crecimiento mostrado en el largo plazo, el peso que tiene la región en el comercio mundial ha ido perdiendo importancia ante la presencia de los grandes exportadores como China y países del sudeste asiático. La firma de acuerdos comerciales con países y bloques económicos dentro y fuera de la región también influyó en el desempeño del intercambio comercial y trajo como consecuencia la reducción de los impuestos arancelarios de nuestros países.

Por tanto, se dio mayor facilidad a la entrada de las importaciones de países con los cuales se establecieron esos acuerdos, lo que trajo como consecuencia saldos negativos en la balanza comercial regional, especialmente en periodos en que los precios de los principales productos de exportación de mantenían en niveles bajos.

La inserción de América Latina en los mercados internacionales está estrechamente ligada a la estrategia adoptada por los países para la promoción de las inversiones, la que se caracterizó por dar las facilidades para que la IED pueda asentarse en sectores con alto dinamismo exportador, aunque con distintos grados de especialización.

Si bien algunos países de la región optaron por insertarse en la cadena de valor de ciertas manufacturas -aunque con muy bajo contenido tecnológico e intensivas en mano de obra-, como el caso de México, las exportaciones de la región continúan siendo dominadas por productos primarios.

Clima para los negocios

El planteamiento de la nueva corriente liberal se basaba en la premisa de que el desarrollo de los países debía financiarse en forma exógena y para ello era necesario atraer la inversión extranjera, de modo que se genere una dinámica de transferencia de conocimientos hacia el país de destino que permita crear más puestos de trabajo, mejoras tecnológicas y la dinamización de las economías frente al estancamiento de la inversión pública.

Es así que en casi toda la región se implementaron medidas dirigidas a la promoción de la inversión extranjera a través de normas que brindaban una serie de ventajas y beneficios a los inversionistas que apostaban por ingresar a los mercados.

La inestabilidad económica, social y política, que se presentaba muy comúnmente en nuestros países en ese entonces, fue el pretexto perfecto para que los impulsores del neoliberalismo cerraran filas en su posición de que era absolutamente indispensable crear un atractivo "clima para los negocios" y no ahuyentar a los inversionistas foráneos.

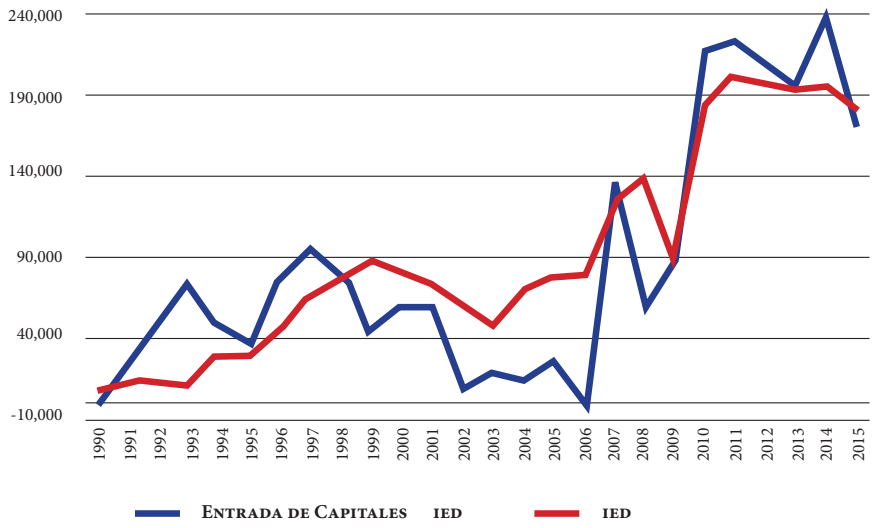
Entre las medidas adoptadas para la promoción de la inversión, se otorgaron facilidades para el establecimiento de empresas, trato no discriminatorio frente a los nacionales, libre remisión de capitales al exterior, libertad en el manejo del tipo de cambio y beneficios tributarios. Esas ventajas se establecieron mediante la modificación o creación de leyes en no pocos casos pactadas en contratos entre los estados y las empresas con la finalidad de brindar a estas la seguridad jurídica que requerían (ver cuadro en Anexos).

La inversión extranjera se fue convirtiendo en la principal fuente de financiamiento externo para América Latina y fue ganando importancia en relación a otros flujos históricamente importantes, tales como los flujos públicos oficiales (préstamos y donaciones), mientras que otros flujos financieros de carácter privado, como préstamos bancarios e inversiones de cartera, mantuvieron un comportamiento variable, según la coyuntura económica.

GRÁFICO 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA ENTRADA DE CAPITALES

(EN MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE CEPALSTAT

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESUMEN DE LA NORMATIVIDAD DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

PAÍS	NORMA	AÑO	ALCANCE	INCENTIVOS
Argentina	Ley de Inversiones Extranjeras Ley 21.382	1993	Los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país en cualquiera de las formas destinados a la promoción de actividades de índole económica, o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales	n.e.
Bolivia	Ley de Inversiones Ley N° 1182	1990	Se estimula y garantiza la inversión nacional y extranjera para promover el crecimiento y desarrollo económico y social	Zonas francas
Brasil	Lei do Capital Estrangeiro LEI Nº 4.131	1962	Disciplina la aplicación del capital extranjero y las remesas de valores hacia el exterior y da otras providencias.	n.e.
Chile	Estatuto de la Inversión extranjera Decreto Ley N° 600	1974	Las personas naturales y juridicas extranjeras, y las chilenas con residencia y domicilio en el exterior, que transfieran capitales extranjeros a Chile y que celebren un contrato de inversión extranjera.	Reducción de la tasa efectiva / invariabilidad tributaria (modificación por Ley 19207 de 1993)
Colombia	DECRETO NUMERO 2080 Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior.	2000	Las inversiones de capital del exterior en territorio colombiano incluidas las zonas francas colombianas, por parte de personas.	n.e.
Ecuador	LEY DE PROMOCION Y GARANTIA DE INVERSIONES Ley No. 46. RO/ 219	1997	Fomentar y promover la inversión nacional y extranjera y regular las obligaciones y derechos de los inversionistas para que puedan contribuir de manera efectiva al desarrollo económico y social del país	Establidad tributaria
El Salvador	LEY DE INVERSIONES Decreto Legislativo Nº: 732	1999	Fomentar las inversiones en general y las inversiones extranjeras en particular, para contribuir al desarrollo económico y social	n.e.
Guatemala	LEY DE INVERSION EXTRANJERA DECRETO 9-98	1997	Fomentar y promover la inversión extranjera con el propósito de que ésta sea fuente de transferencia de tecnología, de generación de empleo, de promoción del proceso de crecimiento y diversificación de la economía del país	Se reforma el artículo 12 del Decreto Número 117-97, Ley de Supresión de Exenciones, Exoneraciones y Deducciones en Materia Tributaria y Fiscal

País	Norma	Año	Alcance	Incentivos
México	LEY DE INVERSION EXTRANJERA	1993	Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.	n.e.
Nicaragua	LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS Ley No. 127	1991	Establecer los deberes, derechos y las condiciones, beneficios y garantías a los que podrán acogerse las inversiones extranjeras en Nicaragua, y procurar su promoción como un medio de acelerar el desarrollo económico y social del país.	Exenciones del total o parte del pago de impuestos fiscales y aduaneros.
Panamá	Ley de Inversiones LEY Nº 54 - ESTABILIDAD JURIDICA DE LAS INVERSIONES	1998	Promueve y protege las inversiones efectuadas en el país, en todos los sectores de la actividad económica, previstos en la ley, y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales acordes con la legislación nacional.	Estabilidad impositiva
Paraguay	Ley nº 60/90. Régimen de incentivos fiscales para la inversión de origen nacional y extranjero	1990	Promover e incrementar las inversiones de capital de origen nacional y/o extranjero.	Exoneración total de tributos
Perú	LEY DE PROMOCION DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DECRETO LEGISLATIVO N° 662	1991	Remover los obstáculos y restricciones a la inversión extranjera a fin de garantizar la igualdad de derechos y obligaciones entre inversionistas extranjeros y nacionales.	Estabilidad tributaria
República Dominicana	LEY DE INVERSION EXTRANJERA No. 16-95	1995	Reconoce que la Inversión Extranjera y la transferencia de tecnología contribuyen al crecimiento económico y al desarrollo social del país, en cuanto favorecen la generación de empleos y divisas, promueven el proceso de capitalización y aportan métodos eficientes de producción, mercadeo y administración	n.e.
Uruguay	Ley Nº 16.906 INTERES NACIONAL, PROMOCION Y PROTECCION	1998	Promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional.	Exoneración de Impuestos
Venezuela	Ley de Promoción y Protección de Inversiones Decreto N° 356	1999	Proveer a las inversiones y a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, de un marco jurídico estable y previsible	Estabilidad jurídica

Fuente: SICE, elaboración propia / n.e. = no especifica

Presencia transnacional

Desde el momento en que se dio la liberalización de los movimientos de los flujos de capital, se dio inicio a un proceso de expansión de las empresas en todo el mundo en busca de nuevos nichos que aseguraran crecientes ganancias, pero también a la vez que se abría la posibilidad de fraccionar las operaciones aprovechando las ventajas que ofrecían ciertos mercados para así reducir sus costos y maximizar la rentabilidad, gracias a políticas que lo permitían.

Ese proceso ha dado como resultado la presencia cada vez mayor de corporaciones transnacionales –con sedes centrales principalmente en los países del Norte- en países en vías de desarrollo y, por tanto, han logrado tener un gran peso económico en los flujos de inversión extranjera dirigida a plazas atractivas para sus intereses.

El siguiente cuadro resume la importancia que han venido ganando las inversiones transfronterizas de las grandes compañías trasnancionales, que durante todo el periodo de liberalización económica que ha vivido la región han logrado crecer en tamaño mucho más que la economía mundial.

Es así que, mientras el valor de los activos de las filiales extranjeras se ha multiplicado por 24 y las ventas por 7, el valor del PIB global lo ha hecho por 3, al igual que la formación bruta de capital fijo.

CUADRO 2

INDICADORES DE IED EN EL MUNDO

VALOR A PRECIOS CORRIENTES (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

INDICADOR	1990	2016
Entradas de IED	205	1,746
Salidas de IED	244	1,452
Acervo de entradas de IED	2,197	26,728
Acervo de salidas de IED	2,254	26,160
Ventas de las filiales extranjeras	5,097	37,570
Activos totales de las filiales extranjeras	4,595	112,833
Exportaciones de las filiales extranjeras	1,444	6,812
Puestos de trabajo en las filiales extranjeras (en miles)	21,438	82,140
PIB	23,464	75,259
Formación bruta de capital fijo	5,797	18,451
Ingresos por regalías y licencias	29	328
Exportaciones de bienes y servicios	4,424	20,437

FUENTE: UNCTAD

Y los incentivos se mantienen

La apertura y liberalización que experimentaron las economías a lo largo de las últimas décadas resultó insuficiente para afrontar los tiempos difíciles.

Así como se facilitó el ingreso de capitales por doquier, también se tornó mucho más factible que un inversionista migre de una a otra plaza, lo que coloca a los países necesitados de inversión en una posición más débil y expuestos a una mayor volatilidad de los flujos.

Esa situación, junto a las nuevas formas que encuentran los capitales para acceder a negocios cada vez más rentables –tales como la Asociación Público-Privada (APP)-, ha llevado a que aún se continúe adoptando más medidas de aliento a la entrada de capitales extranjeros.

También se ha observado en tiempos de crisis, que se tiende a redoblar esfuerzos para que los estados se adecuen a los requerimientos de los inversionistas a fin de retenerlos antes que sean seducidos por otro país donde pueda encontrar mejores condiciones.

A pesar de los múltiples cuestionamientos a los resultados que han podido traer las inversiones en diversos ámbitos, la política de promoción de las inversiones se ha venido manteniendo en el tiempo, especialmente en los países de vías de desarrollo.

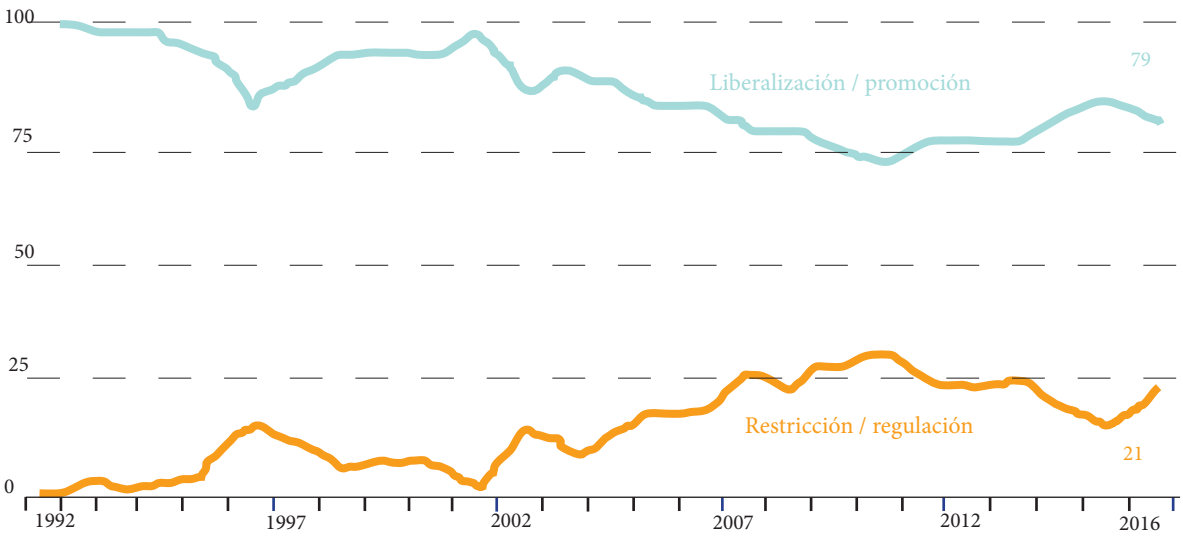
La UNCTAD (2017) refiere que en 2016 unos 58 países aprobaron al menos 124 políticas que afectan a la inversión extranjera, de las cuales 84 son de liberalización y promoción de la inversión, mientras 22 introdujeron nuevas restricciones o regulaciones, y las otras 18 son neutras.

Es decir, el 79% de las medidas corresponden a facilitar la entrada de las inversiones extranjeras, como el otorgamiento de nuevos incentivos a la inversión, así como reformas de procedimientos de registro empresarial y cambios en el sistema de solución de controversias.

GRÁFICO 3

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE INVERSIÓN, 1992-2016

(EN PORCENTAJE)



FUENTE: UNCTAD

En algunos casos se adoptaron medidas sobre las privatizaciones en curso y nuevos regímenes de APP. Los sectores más beneficiados han sido los servicios financieros, las industrias extractivas y los bienes raíces.

El informe de la UNCTAD destaca los casos de algunos países de la región, como Chile, que promulgó una nueva Ley Marco para la Inversión Extranjera que establece una Agencia de Promoción de Inversiones Extranjeras y garantiza a los inversionistas el acceso al mercado formal de divisas, la libre remisión de capital y ganancias, la protección contra la discriminación y la exención de impuestos a las importaciones de bienes de capital que cumplan con ciertos requisitos.

Diferente es el caso de Bolivia, que adoptó una nueva ley de conciliación y arbitraje, incorporando mecanismos de resolución alternativa de conflictos tanto para inversionistas nacionales como para extranjeros (UNCTAD, 2016). Por otro lado, Argentina flexibilizó ciertas restricciones a la adquisición y arrendamiento de tierras rurales por personas físicas y jurídicas extranjeras, con fines extractivos, y promulgó una ley de Asociación Público-Privada (APP) para establecer un marco legal y atraer la inversión privada en áreas clave como infraestructura pública, vivienda y tecnologías innovadoras.

Brasil, por su parte, levantó los requisitos para que la compañía petrolera nacional sea la única operadora de todos los campos petroleros del Presal y posea un mínimo de 30% de participación en cada uno de estos campos, abriendo así la puerta a una mayor inversión extranjera (UNCTAD, 2017).

III. Al ritmo de los precios internacionales

La inversión extranjera directa ha sido el canal más importante de captación de capitales foráneos que han ingresado a los países de América Latina y el Caribe desde la apertura de sus fronteras financieras a inicios de los años 90, aunque no necesariamente este flujo ha significado mejoras esenciales en aspectos económicos y sociales que ya se daba por sobre entendido que se iban a dar con solo el establecimiento de las inversiones.

A partir de 1990 el crecimiento de los flujos de entrada de la IED en la región es constante, salvo en periodos de crisis internacional en que se ve afectado el crecimiento económico; flujos que han pasando de 12 mil millones de dólares hasta niveles cercanos a los 180 mil millones en 2015.

Con respecto al tamaño de las economías, la IED también ha ido ganando importancia en toda la región, pasando de un 1% sobre el PIB en 1990 a un 3.7% en 2015. Si bien la subregión del Caribe recibe mucho menos capitales en términos absolutosen comparación con América Latina, la IED con respecto al PIB en promedio ha sido de 4.9%, es decir casi el doble de lo recibido por el resto de la región (2.6%).

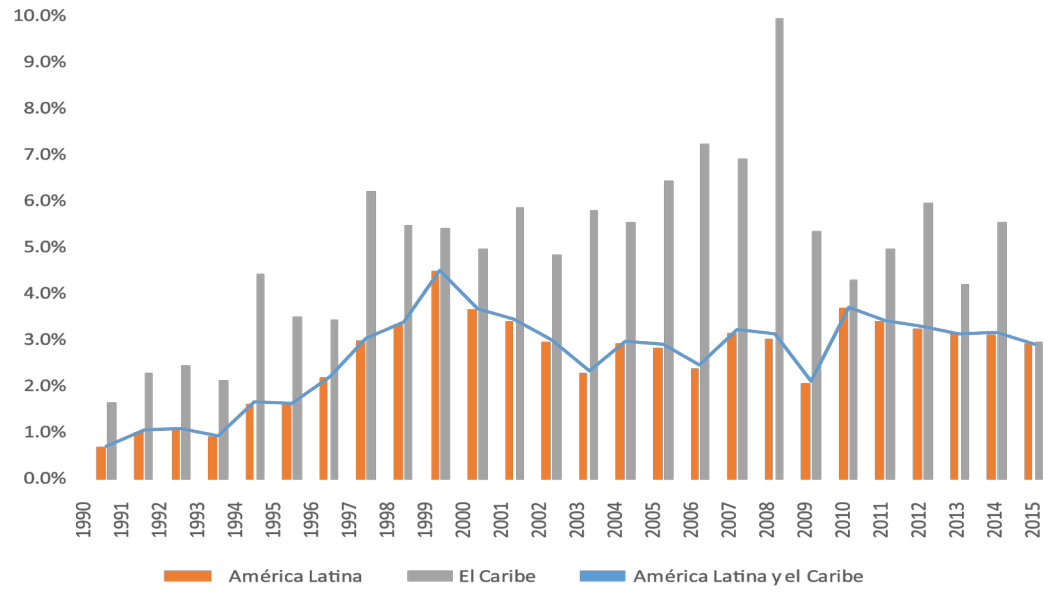
La caída de las inversiones en términos absolutos en los últimos años del periodo mostrado, luego de alcanzar un pico de más de 200 mil millones de dólares en 2011, es atribuida a las menores entradas de inversión en los sectores de extracción de los recursos naturales debido a la caída de los precios de las materias primas, especialmente de los minerales y los hidrocarburos.

Tanto la CEPAL (2016) como la UNCTAD (2017), en sus respectivos reportes de seguimiento de

GRÁFICO 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) RECIBIDA, 1990-2015

(EN PORCENTAJES DEL PIB)

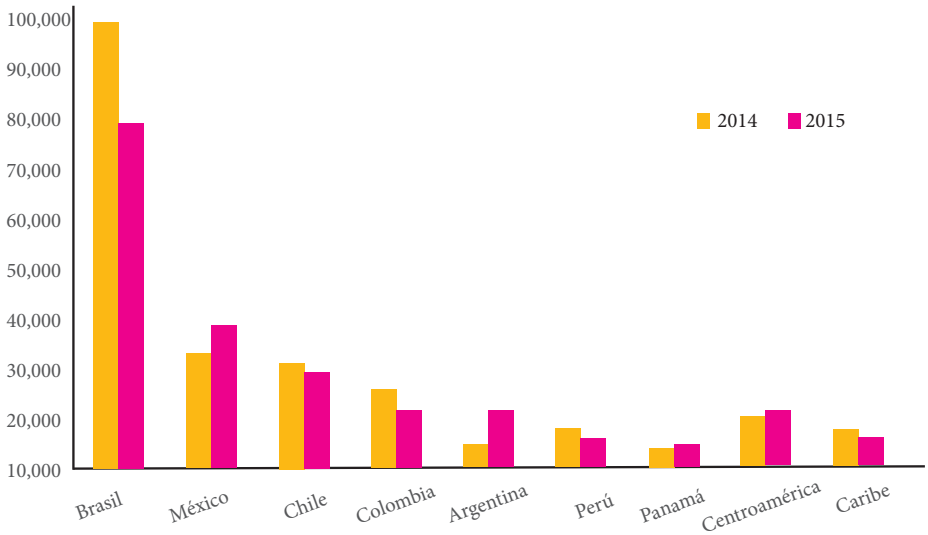


FUENTE: CEPAL, ELABORACIÓN PROPIA

GRÁFICO 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): IED RECIBIDA, 2014-2015

(EN MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: CEPAL

las inversiones, argumentan que el precio de las materias primas es uno de los factores más importantes que determinan el comportamiento de las inversiones en los países en desarrollo y, en particular, en América Latina.

Es decir, uno de los primeros elementos a tomar en cuenta en nuestro análisis es que, a pesar de las medidas tomadas por los países para atraer inversiones otorgándoles incentivos fiscales, estas no son relevantes o por lo menos no tienen tanto peso como los niveles de rentabilidad esperados, que son determinados por los precios.

Esta situación se puede ver más claramente si la analizamos más en detalle, siendo los países con mayor dependencia de los recursos naturales los que ven reducidos los flujos de inversión entre 2014 y 2015, sobre todo los sudamericanos que se han especializado en minería, entre los que están Chile, Colombia y Perú.

Respecto al destino geográfico, los países que más ha recibido IED en la región a lo largo de las últimas décadas, son Brasil y México, con 26% y 19%, respectivamente, del total acumulado desde el año 1980 (UNCTAD, 2017).

Si bien es de esperar que sean los países con mayor tamaño de sus economías los que alcancen mayores niveles de inversión, también los centros financieros resultan atractivos para los inversionistas, dadas las condiciones ya mencionadas que ofrecen y que los convierten en verdaderas guaridas fiscales.

Es así que, pequeños territorios como las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán registran un acumulado de 14% y 6%, respectivamente. Es decir, la quinta parte de todo el capital ingresado a la región como IED ha pasado por estos dos territorios reconocidos como paraísos fiscales.

Es más, para el año 2015 el acumulado de inversión que había en las Islas Vírgenes era de 610 mil millones de dólares, monto muy cercano a lo registrado en Brasil en los últimos 5 años en promedio. La composición de la IED en la región es afectada también por los movimientos de la economía internacional, siendo los precios

internacionales y la recesión de países ricos los que originaron el redireccionamiento de las inversiones en la región.

La IED está básicamente compuesta por tres grandes sectores a los cuales están dirigidos los flujos de inversión: recursos naturales, servicios y las manufacturas. La inversión en recursos naturales está asentada en actividades orientadas a la exportación de materias primas, principalmente en minería e hidrocarburos, tales como Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador; en conjunto para estos países, del total de la inversión recibida, la mitad ha estado dirigida al sector de recursos naturales.

Por otro lado, están Paraguay y Uruguay con presencia mayoritaria de inversión en servicios, Brasil y Argentina presentan muy poco de inversión en recursos naturales y una distribución equitativa entre los dos sectores restantes. Los países Centroamericanos y Republica Dominicana tienen una mayor proporción de la IED en el sector servicios, mientras que México es más atractivo en manufactura.

La composición sectorial nos da una idea de dónde se localizan los principales polos de atracción de la inversión, lo que está generalmente relacionado a las políticas que implementan los gobiernos como apuesta para el impulso de actividades productivas que, según el discurso oficial, serán el motor del desarrollo. Muchos de estos sectores están vinculados a acciones de promoción de la inversión y en ellos se ha otorgado tratos preferenciales tributarios a grandes empresas extranjeras, a pesar de que estos beneficios no eran necesarios debido a que estos no son relevantes en el análisis de rentabilidad del negocio.

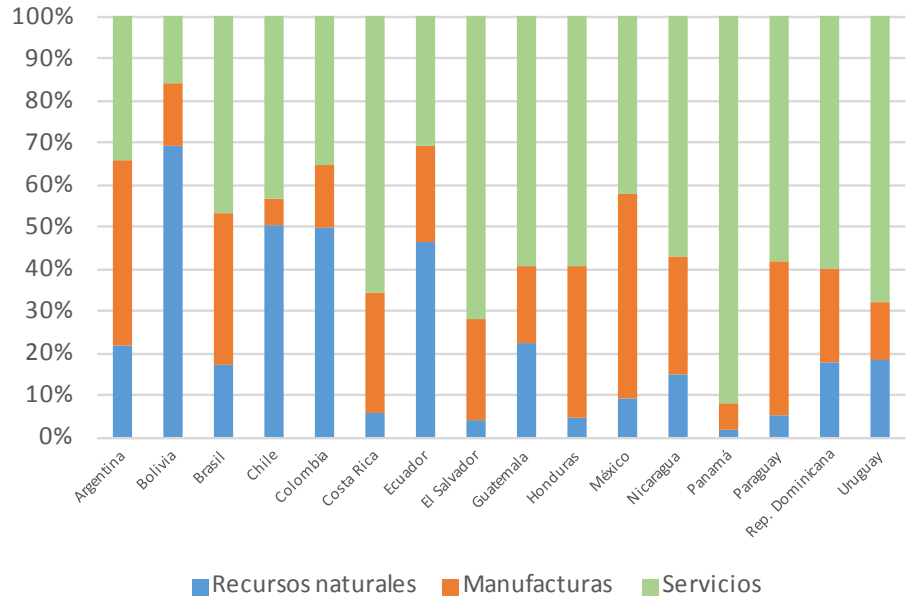
Encuestas realizadas a los inversionistas colocan al régimen tributario como uno de los temas menos importantes a la hora de evaluar la realización de una inversión (UNCTAD, 2016).

Diversos estudios y opiniones de expertos coinciden en que los incentivos fiscales a la inversión no son necesarios, al menos en la forma en que se han venido otorgando, y no han respondido a una verdadera estrategia de desarrollo.

GRÁFICO 6

IED RECIBIDA POR SECTORES EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2007-2015

(PORCENTAJES DEL ACUMULADO TOTAL)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE CEPAL

La relación con las materias primas

A pesar de la pequeña proporción del sector primario en la IED global, esta es muy relevante para los países que dependen de la extracción de los recursos naturales. La dinámica de la inversión extranjera es muy distinta cuando se trata del grado de desarrollo de los países, siendo un factor importante para ciertas economías las actividades que están relacionadas a esas inversiones.

En el caso de los países en vías de desarrollo que todavía dependen de la extracción de recursos naturales, minerales e hidrocarburso, son más importantes factores como el precio de las materias primas en los mercados internacionales, lo que estaría guiando el comportamiento de los inversionistas y la decisión para entrar en esos mercados, a diferencia de lo que ocurre con países desarrollados, donde los precios no son relevantes.

Para corroborar que la relación entre los precios de las materias primas y las entradas de inversión extranjera es mucho más evidente en países en desarrollo que en los desarrollados (MUFG, 2016), se realizó un análisis de la evolución en el tiempo de los precios de las materias primas y la IED en la región para determinar qué tanto están vinculadas una a la otra, para lo cual se indexaron los valores de ambas series, tomando como base el año 2010.

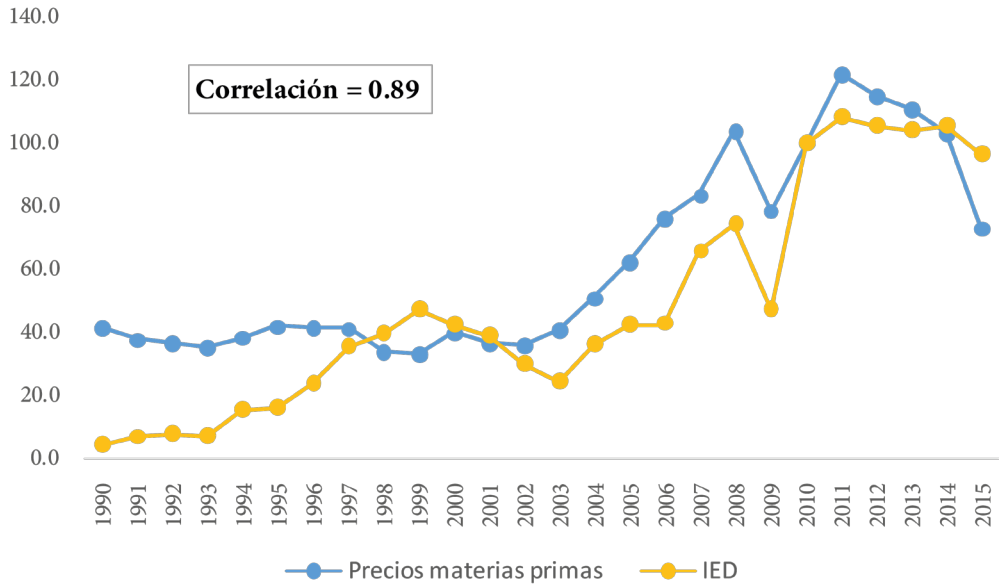
Los resultados arrojan una alta correlación, con un coeficiente de 0.89, y tal como se ve en el gráfico, ambas series siguen un trayecto muy similar, especialmente a partir del año 2003 en que los precios tienden a subir de manera constante hasta el momento de la crisis de 2008. La similitud se sigue mostrando en la caída abrupta registrada en 2009 y la recuperación en los dos siguientes años, para luego caer nuevamente hasta el año 2015.

La correlación entre la evolución de precios y las entradas de IED es muy cercana en América Latina, reafirmando la teoría de que la política fiscal no tiene mucho que ver con la lógica de las inversiones. Cabe preguntarse si vale la pena el sacrificio fiscal con el fin de atraer inversiones que solo siguen la lógica de las ganancias.

GRÁFICO 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS

ÍNDICE (2010 = 100)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE CEPAL

IV. ¿Qué nos han dejado los incentivos?

Tal como se ha visto en la sección anterior, son muchos los países de la región que han implementado normas con la finalidad de dar incentivos a los inversionistas en su momento, la mayoría de ellos alegando los beneficios que traería la inversión extranjera por su contribución al desarrollo económico y social.

Además de ser una fuente importante de ingreso de capital y dar la posibilidad de acceder a los mercados internacionales, la IED ha sido vista como un factor estratégico a la hora de definir el rumbo de un país por sus efectos positivos en lo económico y social, debido a que genera empleo, facilita la transferencia tecnológica, desarrolla capacidades organizacionales y de manejo de negocios, entre otros (UNCTAD, 2000).

En esa línea es que los países en desarrollo se han esforzado por crear un clima de negocios mucho más atractivo para el inversionista, creando incluso una normatividad específica para facilitar la entrada del inversionista extranjero o para eliminar las restricciones que podían trabar el establecimiento de un negocio.

Los incentivos fiscales están presentes en casi todas las políticas de atracción de inversiones,

La economía de enclave y la especialización primario-exportadora sobre la cual se ha basado la estrategia de atracción de inversiones en la región, es la principal explicación –y consecuencia a la vez- de porqué los incentivos no han dado los resultados esperados en cuanto a la promoción de la inversión como catalizador del desarrollo

y la región latinoamericana ha sido muy activa en crear y modificar leyes con esa intención. Sin embargo, los impactos positivos esperados dependen de una diversidad de factores y no serían tan automáticos como nos han querido hacer pensar los promotores de los incentivos a la inversión.

Son muchos los obstáculos que pueden hacer que los beneficios de la IED no sean aprovechados por las economías receptoras; o visto de otro modo, otorgando el beneficio de la duda, se podría decir que nuestros países no han estado preparados para poder absorber todo lo positivo que nos traerían las grandes corporaciones transnacionales.

Una inadecuada infraestructura física, una débil institucionalidad, la baja calidad educativa, la dependencia de sectores primarios, mercados nacionales poco desarrollados, entre otros factores, serían los causantes de que la inversión extranjera no se constituya en el motor de desarrollo (UNCTAD, 1999).

Estudios más recientes (James, 2013) resaltan la importancia de generar un "clima" adecuado para las inversiones de modo que los incentivos sean capaces de alcanzar la efectividad esperada para atraer capitales.

Pero sería fácil culpar solo a los países menos desarrollados y eximir de la responsabilidad a los constructores de las políticas neoliberales que ya sabían de alguna forma lo que pasaría luego de que se crearan las condiciones para la apertura de las economías y la liberalización de los capitales.

Las debilidades presentadas en nuestros países y la complicidad de los responsables de definir las políticas nacionales de atracción de inversiones, dieron como resultado que estas inversiones se instalaran en sectores adecuados para el "extractivismo" y, lejos de articularse a

los mercados locales, se fueron transformando en enclaves que solo se han dedicado a sacar el mayor beneficio económico posible (Falero, 2013).

La economía de enclave y la especialización primario-exportadora sobre la cual se ha basado la estrategia de atracción de inversiones en la región, es la principal explicación –y consecuencia a la vez- de porqué los incentivos no han dado los resultados esperados en cuanto a la promoción de la inversión como catalizador del desarrollo y la consecuente mejora en los indicadores relacionados a crecimiento sostenido, innovación tecnológica y mayor productividad.

Las brechas de riqueza se han ampliado, y las desigualdades y las restricciones de acceso a derechos fundamentales de las mayorías siguen siendo un problema no resuelto en la región.

A continuación se destaca la evolución y situación de algunos indicadores que sirven de elementos para evaluar avances y retrocesos en aspectos económicos y sociales y finalmente poder responder a la pregunta sobre qué nos han dejado los incentivos a la inversión.

Evolución de indicadores más relevantes

El primer elemento a analizar es si la inversión foránea ha repercutido en el crecimiento de la economía en la región, considerando que este era uno de los principales argumentos para el otorgamiento de incentivos.

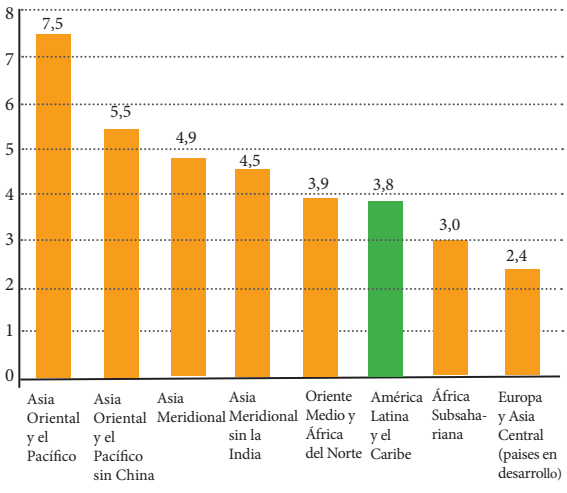
Las tasas de crecimiento del PIB son muy variables en el tiempo y pueden estar influenciadas por diversos factores, pero de todos modos sirve de referencia para conocer qué tanto se ha dinamizado la actividad económica por efecto directo o indirecto de la IED establecida en la región.

En un análisis de largo plazo, las tasas de crecimiento económico previas y posteriores al periodo de incremento de las entradas de inversión, deberían de mostrarnos cambios significativos, pero no necesariamente es así. La tasa de crecimiento del PIB promedio en las últimas cinco décadas para América Latina y el Caribe ha estado en el orden de 3.8%, solo por encima de África Subsahariana y Europa y Asia central.

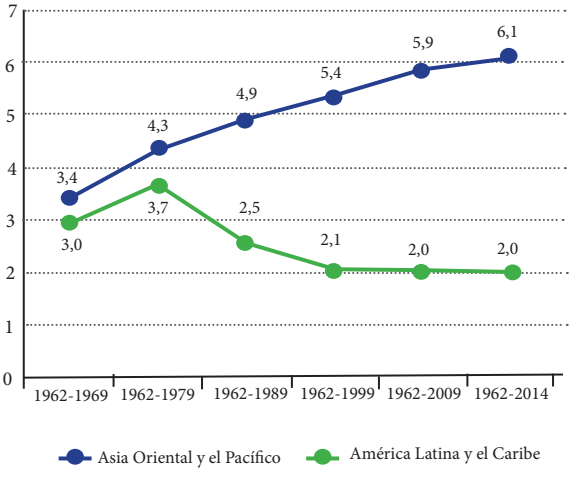
GRÁFICO 8

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB DE LARGO PLAZO COMPARADO POR REGIONES

Mundo (regiones seleccionadas): Tasas de crecimiento de largo plazo del PIB real, 1960-2014 (En porcentajes)



América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico: Tasa de crecimiento del PIB real per cápita, 1962-2014 (En porcentajes)



FUENTE: CEPAL

En cuanto al PIB per cápita la situación es aún más dramática: la tasa de crecimiento promedio desde los 60s hasta la actualidad ha caído de 3% a 2%. Esta situación contrasta diametralmente con las tasas a las que ha venido creciendo la IED en la región, con cifras que van por los dos dígitos en el largo plazo, alcanzando un promedio de crecimiento anual de 16% entre 1980 al 2015.

Otro aspecto tiene que ver con la inserción de nuestros países en el comercio internacional y la profundización de las economías como proveedoras de materias primas al mundo. El establecimiento de las inversiones en ciertas economías, no necesariamente está ligado a mejoras en las exportaciones de bienes y servicios, e incluso estarían alentando la importación de ciertos insumos y servicios que son necesarios para sus operaciones, lo que finalmente afecta la balanza comercial.

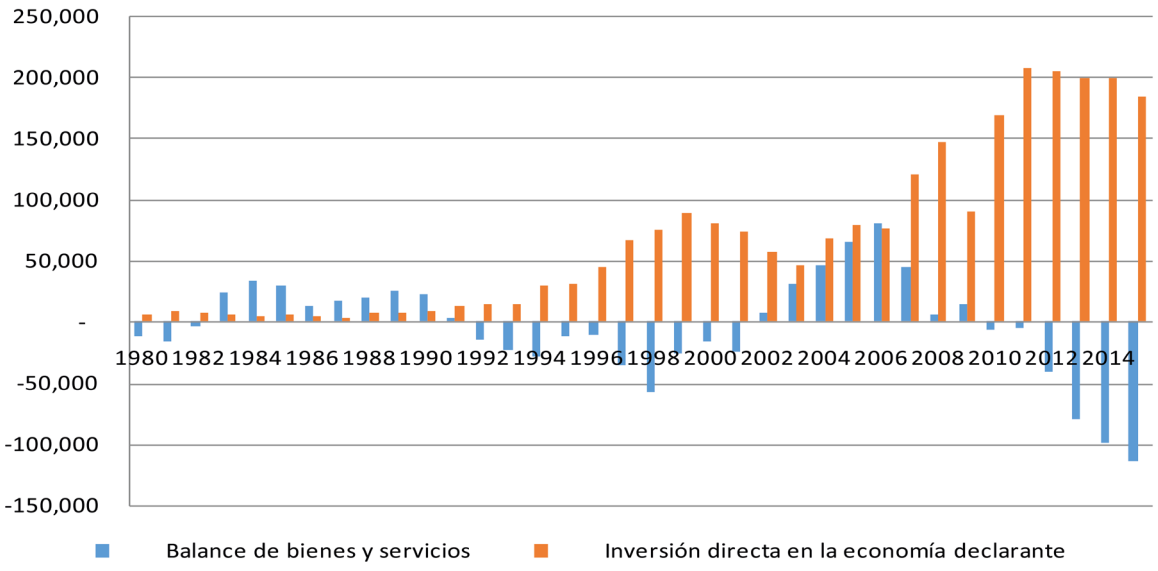
Es así que, podemos ver cómo la entrada de nuevos capitales a la región ha convivido con largos periodos de déficit de la balanza de bienes y servicios, alentados también por la puesta en marcha de acuerdos comerciales que hemos firmado con países más desarrollados y más capacitad para penetrar mercados nuevos.

Durante el periodo analizado, como se puede observar en el gráfico, hay cuatro episodios bien marcados: el primero se da durante los años 80s, cuando la balanza comercial fue mayormente positiva con un promedio de 12 mil millones de dólares de superávit promedio anual; el segundo durante los 90s en que ya empieza a verse un déficit de la balanza comercial que se agrava junto a la mayor entrada de IED llegando a un promedio anual de -18 mil millones en esa década.

Luego, durante la década de los 2000, el comercio muestra un balance positivo debido al boom de precios de las materias primas, lo que luego se revierte a partir del año 2010, cuando el déficit comercial es cada vez mayor, llegando a un máximo histórico de -113 mil millones en el año 2015. En este último episodio es donde se dan las mayores entradas de IED en la región. Esta situación es particularmente grave en la región centroamericana donde a lo largo del periodo, el déficit en la balanza comercial es mucho mayor que el ingreso de

GRÁFICO 9

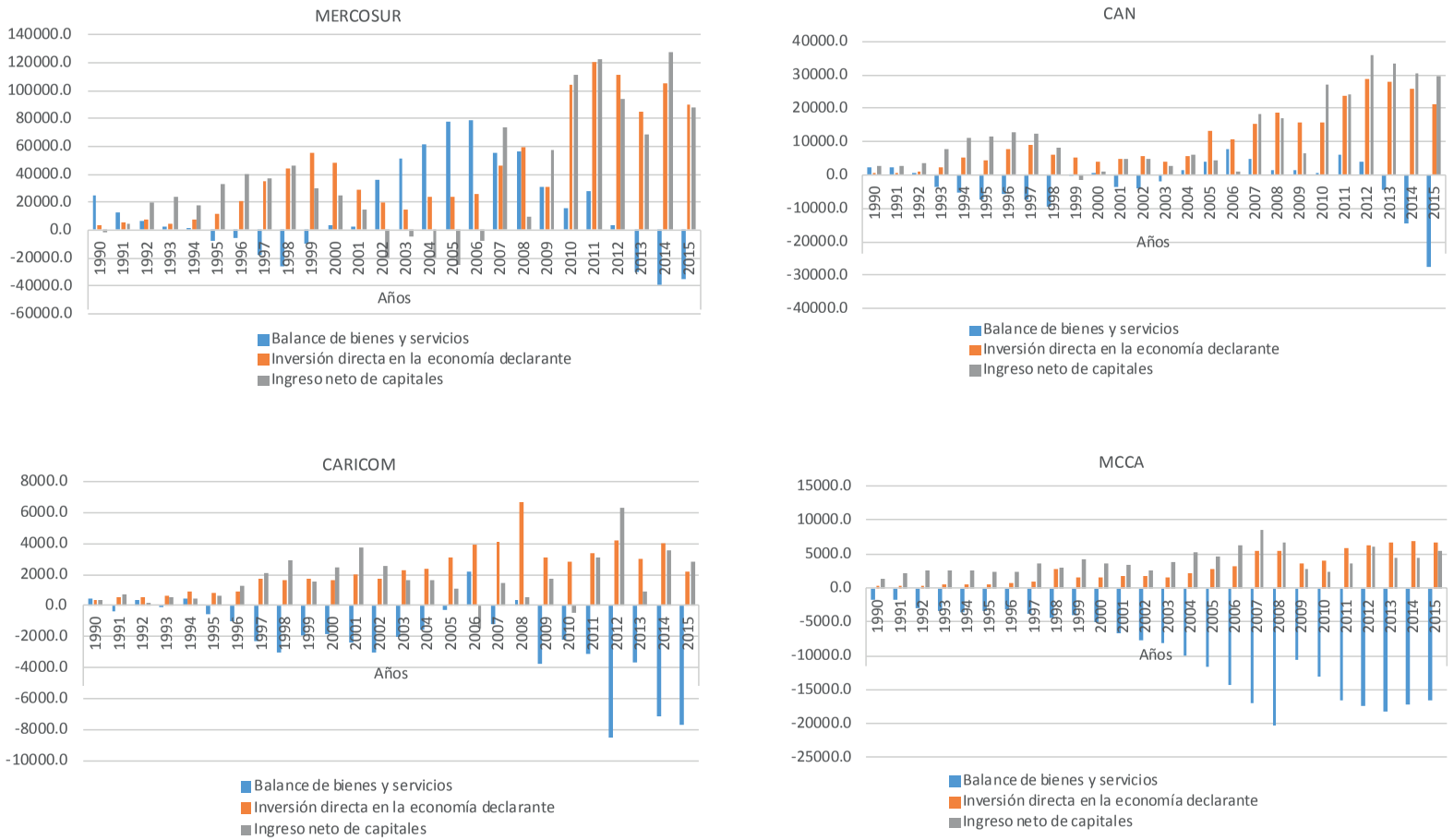
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ENTRADA DE IED Y BALANCE DE BIENES Y SERVICIOS, 1980-2015 (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: CEPAL

GRÁFICO 10

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (SUBREGIONES): IED, ENTRADA DE CAPITALES Y BALANZA COMERCIAL, 1990-2015 (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE CEPALSTAT

capitales y que la inversión extranjera directa recibida. En cuanto a la Comunidad Andina y el Mercosur, es en los últimos años donde se puede observar crecientes déficit en la balanza, más precisamente a partir del año 2013, cuando se dan las caídas de los precios de materias primas.

La vinculación de la IED. instalada en la región con miras a satisfacer mercados industrializados por medio de las exportaciones de insumos o incluso de productos terminados, presenta efectos también sobre las posibilidades de integración de nuestras economías. La participación de las exportaciones al interior de América Latina y el Caribe con respecto a las exportaciones totales al mundo apenas llega al 16%, cuando en otras regiones como la UE, TLCAN y ASEAN las exportaciones intragrupo pueden llegar a tener de 3 a 4 veces más de participación en las exportaciones totales.

Los balances negativos comerciales y el retiro de las inversiones en ciertas circunstancias de crisis pueden afectar las economías al desequilibrar la balanza de pagos, pero además se observa que existen otros riesgos relacionados a la IED. Los retornos de las inversiones son en muchos casos tanto o más importantes que el propio capital del cual se derivan (CEPAL, 2016). Es así que se debe tomar en cuenta que uno de los beneficios otorgados por las leyes de promoción de la inversión, que permite remitir al exterior las utilidades con total libertad, constituye un riesgo latente debido a la gran cantidad de flujos de salida de renta de la IED, lo que en la región ya representa un problema dentro de la balanza de rentas.

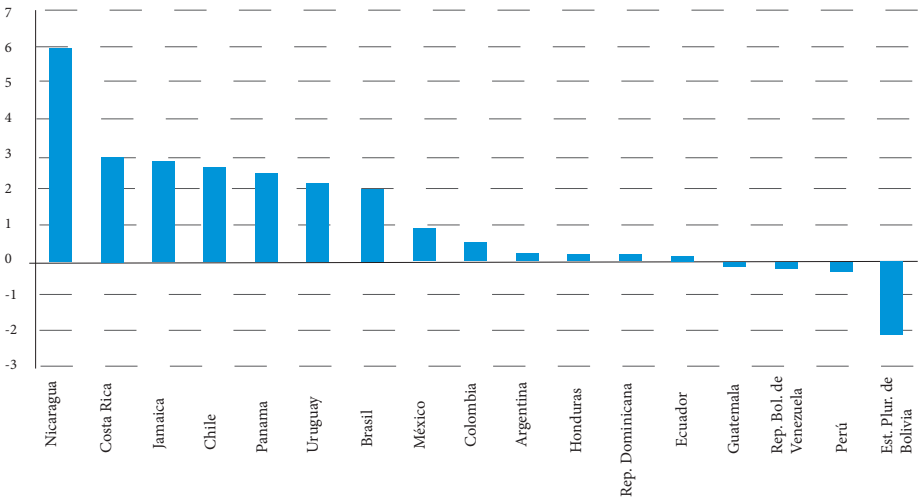
El saldo en cuenta corriente de la región en su totalidad ha venido cayendo en los últimos años, con un déficit que ha pasado de -2.0% en 2010 a -3.3% en el 2015, explicado principalmente por el saldo negativo en la balanza de rentas que en promedio de esos años ha estado cercano al -3%. Incluso las salidas de retorno pueden llegar a ser, en ciertos casos, mucho mayores que las entradas de IED, lo que se observa en algunos países como Bolivia, Guatemala, Perú y Venezuela, tal como se observa en el gráfico.

La importante presencia de empresas transnacionales en la IED ha derivado en una

GRÁFICO 11

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): BALANCE ENTRE LA ENTRADA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) Y LA SALIDA DE RENTAS DE LA IED, PROMEDIO DEL PERÍODO 2010-2015

(EN PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: CEPAL

importante salida de recursos mediante la remisión de utilidades a las casas matrices. En periodos de auge de los precios de las materias primas la situación se agrava al incrementarse la rentabilidad de los negocios, puesto que alrededor del 50% de las utilidades generadas en promedio por las empresas transnacionales en los países de la región son repatriadas hacia la casa matriz (CEPAL, 2016c).

De aquí la importancia de establecer medidas que aborden los incentivos y la excesiva desregulación de los capitales, lo que no solo tiene que ver con la posibilidad de obtener mayores recursos para el fisco, sino también se convierte en un instrumento que sirve para paliar el desequilibrio de las cuentas externas de los países. Uno de los argumentos para facilitar la entrada de capitales es la posibilidad de lograr niveles de inversión que los capitales nacionales no han sido capaces de alcanzar, lo cual está medido por la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF). En la región, a pesar de la entrada de capitales en una dinámica de casi constante crecimiento, los niveles de inversión se mantienen aún bajos, siendo una de las regiones en el mundo con menor nivel de generar capacidad productiva. Según la CEPAL, desde la década de los 90 hasta la actualidad, la región ha registrado niveles del ratio de FBCF respecto al PIB de alrededor del 20% en promedio, mientras otras regiones en desarrollo están por encima de este número, como África Subsahariana, donde la inversión en activos es de 5 puntos porcentuales más en promedio que la región.

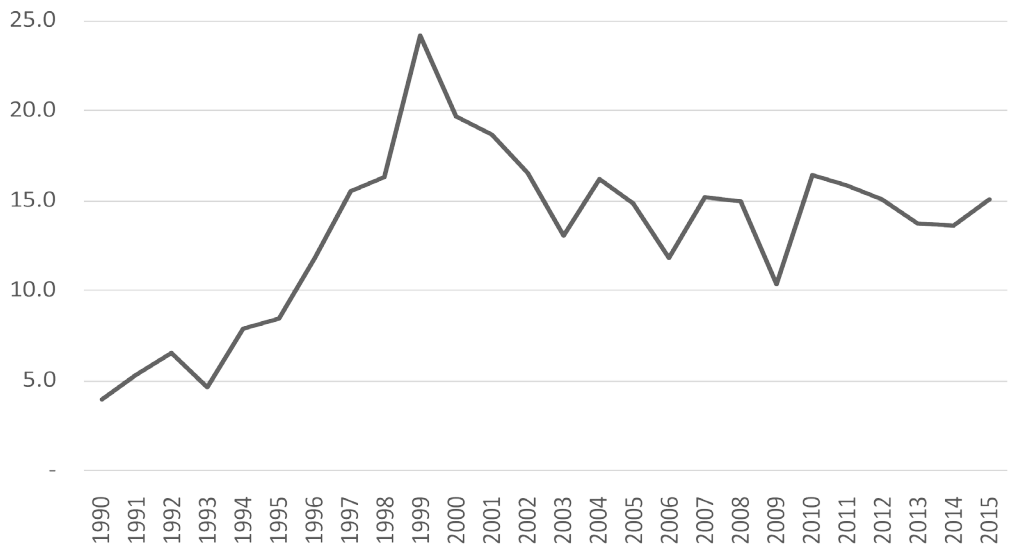
El rol de la IED no ha tenido la preponderancia esperada en la inversión total de la región, lo que se puede observar en el grafico siguiente, donde la IED respecto a la FBCF se ha mostrado muy volátil, llegado a niveles de casi 25% a fines de los 90, para luego descender a 10% en el 2009.

En términos generales, la formación de capital no ha estado dirigida a los sectores con mayores potencialidades de generación de una capacidad productiva suficiente para fomentar el empleo y mejoras en los niveles de producción.

Los niveles de productividad de la región

GRÁFICO 12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: IED COMO PORCENTAJE DE LA FBCF



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE CEPALSTAT

siguen siendo muy bajos con respecto a países desarrollados, e incluso han descendido con respecto a los niveles alcanzados en el año 1991. Mientras la Unión Europea ha presentado 75% de productividad en promedio en los últimos 25 años con respecto a los niveles logrados por los EE.UU., la región latinoamericana apenas alcanza 15% (CEPAL, 2015).

Como ya se ha visto, gran parte de la IED en la región está vinculada a sectores primarios en los que predomina la extracción de recursos naturales no renovables. Siendo estas actividades especializadas en obtener elementos como los minerales o hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo, necesitan de equipamiento especial y personal calificado.

Si bien no toda inversión en la región ha sido dirigida a sectores tradicionalmente extractivos, en general la IED no ha sido capaz de generar puestos de trabajo suficientes ni adecuados.

Ello demanda grandes inversiones y en ocasiones altos riesgos. Sin embargo, esas inversiones también han recibido altos retornos, lo que no necesariamente ha significado un beneficio para los dueños de los recursos que son los estados, debido a los múltiples beneficios de los que gozan.

A pesar de las grandes inversiones que requieren las actividades extractivas, estas no son capaces de generar impactos positivos en las economías y por el contrario traen problemas de afectación a poblaciones y la degradación del medio ambiente.

La minería, por ejemplo, requiere de grandes maquinarias y de insumos que son importados, además de personal altamente calificado para las operaciones, que muchas veces es traído de los países de origen de la inversión, lo que impide que existan encadenamientos productivos hacia atrás y que se generen empleos masivos. Es muy poco lo que la inversión en este tipo de sectores puede aportar, siendo de los que menos aportan en términos de generación de empleo y de encadenamientos productivos locales.

En la región, se puede atribuir a la minería metálica una muy pequeña fracción de absorción de la mano de obra (que va de un 0.5% del total de empleo en México hasta un máximo de 3% en Chile), y se estima que el multiplicador de este sector en la economía apenas llega al 0.6 (CEPAL, 2016c)[2]. En otros sectores este multiplicador puede llegar a tener valores mayores a 1.

Siguiendo la misma lógica, si bien no toda inversión en la región ha sido dirigida a sectores tradicionalmente extractivos, en general la IED no ha sido capaz de generar puestos de trabajo suficientes ni adecuados.

Además, se mantienen altas tasas de desempleo con niveles casi inamovibles respecto a lo que existía en los inicios de los años 90 (ver gráfico). Incluso durante momentos de apogeo de entrada de la IED en la región hacia fines de esa década, la tasa de desempleo siguió creciendo, ubicándose por encima del 10%.

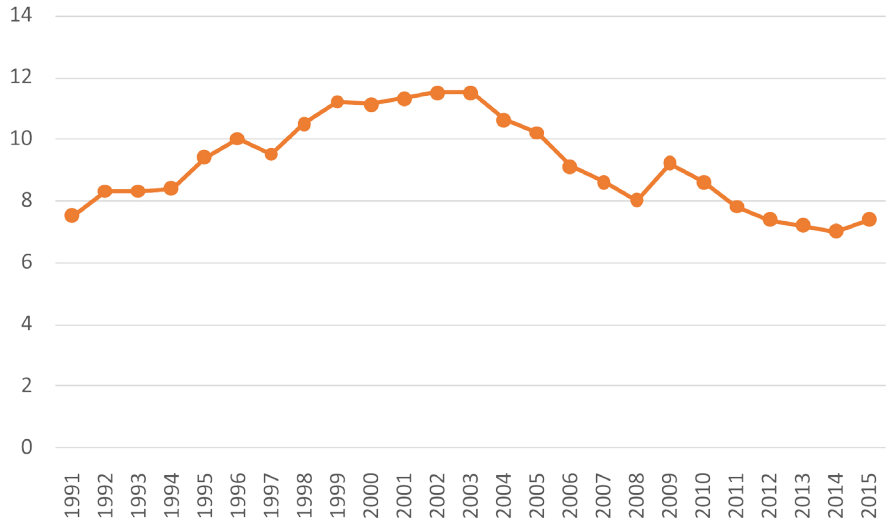
Para aquellos que forman parte de la fuerza laboral, la situación tampoco es muy favorable, puesto que la volatilidad de nuestras economías y la informalidad hacen que exista una alta precariedad del empleo.

Las tasas de ocupación son muy inestables, siendo variables en el tiempo, coincidiendo con momentos de crisis y recuperación económica global. Las regulaciones y beneficios laborales también sufrieron recortes como parte del paquete neoliberal y en muchas ocasiones estos están amarrados a los incentivos a la inversión.

A pesar de haber sido uno de los temas abanderados por los defensores de la atracción de inversiones, el factor empleo no ha sido uno de los que ha mostrado mejoría en la región e incluso para los grupos vulnerables, y sigue siendo un reflejo de la desigualdad.

Gráfico 13

América Latina y el Caribe: tasas de desempleo (%)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT

La tasa de desempleo en los hombres se ubica en un 6.6% mientras y para las mujeres esta cifra es de 8.6% (CEPAL, 2017). Asímismo, son los jóvenes los que primero sufren las consecuencias cuando hay recortes de puestos de trabajo en momentos de crisis. Los niveles salariales tampoco han mostrado mejoras considerables en la región. El salario medio real en los últimos años ha crecido a tasas muy bajas e incluso hay años en los que se ha perdido poder adquisitivo.

Como se puede ver en el grafico 14 (ver en la página siguiente), mientras el valor promedio de salario real en el mundo ascendió de manera constante en los últimos 16 años hasta llegar a incrementarse en 41%, para los trabajadores de América Latina apenas se logró recuperar en 15% (OIT, 2017).

Si bien el nivel de salario en la región ha tenido cierta mejoría en el periodo observado, en los últimos años –particularmente 2014 y 2015- ha habido un ligero descenso del valor real, yendo en contra de la tendencia global, demostrándose que existe cierta fragilidad en cuanto a conquistas salariales que puedan

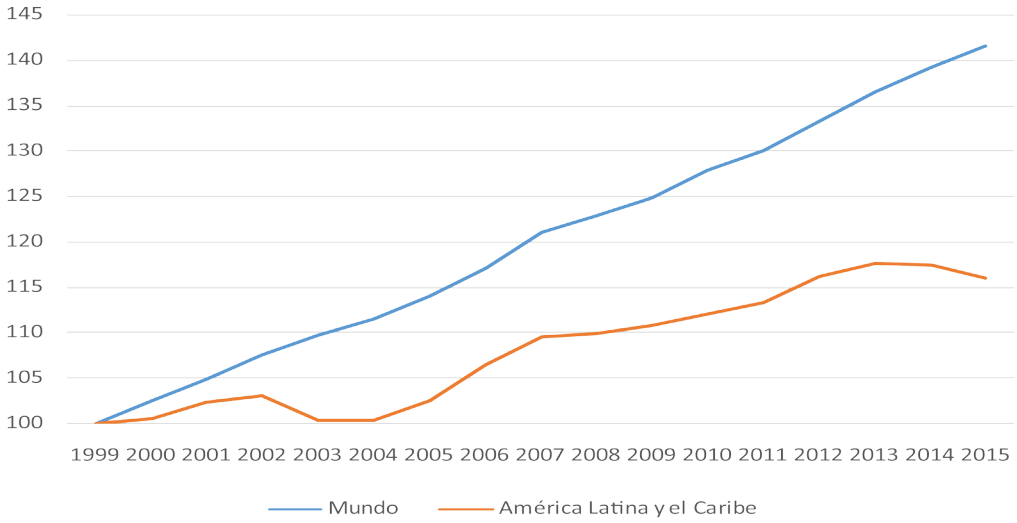
Para aquellos que forman parte de la fuerza laboral, la situación tampoco es muy favorable, puesto que la volatilidad de nuestras economías y la informalidad hacen que exista una alta precariedad del empleo.

haber logrado los trabajadores, ampliando de ese modo las brechas con los otros actores generadores de rentas. Es así que la participación del salario en la renta en la región cayó en 4.5% entre los años 1995 y 2012, pérdida mucho mayor a lo observado en otras regiones del mundo, como África y Asia y el Pacifico, que han perdido alrededor del 3% en el mismo periodo (OIT, 2017).

Esto podría estar explicado por las diferencias existentes en la apropiación de la riqueza generada por el trabajo y el capital, cuyas bases están asentadas en la estructura altamente desigual de la propiedad del capital y en cómo se distribuye ésta. Un dato recientemente difundido por la CEPAL (2017) muestra que uno de los factores de desigualdad en la región y en

GRÁFICO 14

ÍNDICE DEL SALARIO MEDIO REAL, 1999-2015 (BASE 1999 = 100)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE OIT

el mundo está relacionado a la concentración de la propiedad de los activos físicos y financieros, lo que es medido a través del coeficiente de Gini de la concentración de los activos.

El caso de México es un buen ejemplo de ello. Allí 10% de las empresas concentran el 93% de los activos físicos.

Por otro lado, cabría preguntarse hasta qué punto es aceptable que los altos sueldos pagados a funcionarios y ejecutivos, así como los gastos relacionados a sus funciones, sean asumidos como costos dentro de las cuentas de una empresa que además goza de beneficios tributarios.

No debería aceptarse que mientras los bonos pagados a la alta plana estén calculados sobre las ventas brutas, los trabajadores reciban la participación en base a las utilidades obtenidas en el ejercicio de cada año, que, como es común en empresas de mayor tamaño, están sujetas a las estrategias de planificación tributaria.

En el Perú, por ejemplo, la ley establece que los trabajadores deben recibir entre 8 y 10% de las utilidades antes de impuestos de la empresa, sin embargo muchas empresas reportan injustificadamente balances negativos en sus cuentas, es decir, la participación es "cero"[3].

Aunque la región ha mostrado avances en la distribución del ingreso, pasando de tener un coeficiente de Gini de 0.55 en el 2002 a uno de 0.47 en 2015 (CEPAL, 2017), aún se mantienen las brechas económicas y sociales que impiden una distribución equitativa de la riqueza. Según datos de OXFAM, solo 32 personas acumulan el equivalente a la misma riqueza que poseen 300 millones de personas (el 50% más de pobre) de la región.

Los privilegios de los que gozan personas y empresas, así como las facilidades para trasladar y esconder su riqueza, permiten que en proporción este sector más rico tribute mucho menos que las personas más pobres, ahondando aún más la concentración de la riqueza y colocando a millones de personas en una situación muy vulnerable. Esto es especialmente grave para las mujeres, puesto que, al tener menores ingresos que los hombres, son ellas las que soportan la mayor carga tributaria, quedándoles una menor proporción de ingreso disponible. Los sistemas tributarios no consideran ningún tipo de beneficio o reconocimiento por

el trabajo no remunerado realizado por las mujeres, y en muchos casos son ellas las únicas proveedoras del hogar (DAWN, 2015). Los incentivos afectan la capacidad de los estados de generar los ingresos suficientes y por lo tanto la provisión de servicios sociales que son críticos para combatir las desigualdades de género.

También profundizan las inequidades entre ambos sexos, puesto que son las mujeres las que presentan mayores limitaciones para acceder a activos económicos, mientras los impuestos a las rentas de capital y al patrimonio por lo general tienen alícuotas muy bajas o están exentas de tributar (CEPAL y OXFAM, 2016).

Los derechos humanos están estrechamente ligados a los sistemas tributarios dado que la tributación es la fuente de recursos más importante para que en los países en desarrollo se respeten y cumplan los derechos de las personas, y además tienen un importante rol en el logro de la equidad y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

La provisión de servicios públicos de forma universal y de calidad puede crear las condiciones para que todas las personas tengan igualdad de oportunidades y, por tanto, mejores posibilidades de acceder a fuentes de ingreso que propicien la mejor distribución de los recursos y el combate a la pobreza.

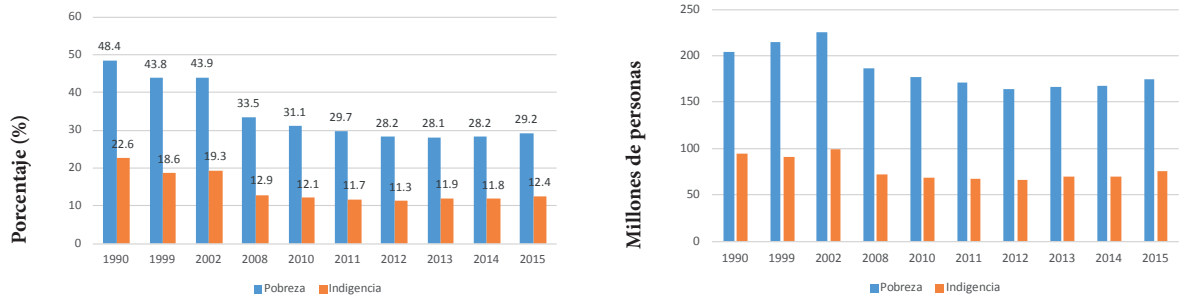
Los incentivos otorgados a las grandes inversiones extranjeras no solo atentan contra la provisión de los servicios básicos para la atención de derechos, sino que además están envueltos de secretismo alrededor de los contratos entre gobiernos y empresas, afectando de esta forma la gobernabilidad y los derechos de acceso a información, transparencia y rendición de cuentas (ONU, 2014).

No existe ninguna obligación para las empresas que gozan de beneficios de rendir cuentas sobre los supuestos beneficios que iban a traer sus inversiones. En cambio, los estados tienen que cumplir con los contratos y con garantizar la estabilidad a los inversionistas, de lo contario son sometidos a tribunales arbitrales. La pobreza y exclusión se mantienen en la región a pesar de los grandes niveles de inversión obtenidos. La pobreza monetaria se vio disminuida en épocas de auge, pero existe la amenaza constante de perder lo avanzado. Tal como se observa en el gráfico, en los dos últimos años de la serie, 2014 y 2015, los niveles de pobreza e indigencia han venido creciendo, tanto en porcentaje como en números absolutos.

En cuanto a la tecnología, la inversión privada, y especialmente la extranjera, ha sido siempre considerada como la que podría ser capaz de

GRÁFICO 15

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA E INDIGENCIA



FUENTE: CEPAL

insertar nuevas formas de producción en la economía y fomentar las innovaciones a través de la investigación y desarrollo.

Sin embargo, esto no ha ocurrido en el caso de nuestros países a pesar de la llegada de IED en los distintos sectores de la economía en donde se albergaron los capitales con la promesa de modernizar dichos sectores.

La dinámica en ese campo ha sido muy pobre y lo avanzado no ha sido gracias a la inversión privada, sino en mayor medida al esfuerzo del sector público, de financiar más de 40% en promedio en este campo para la región.

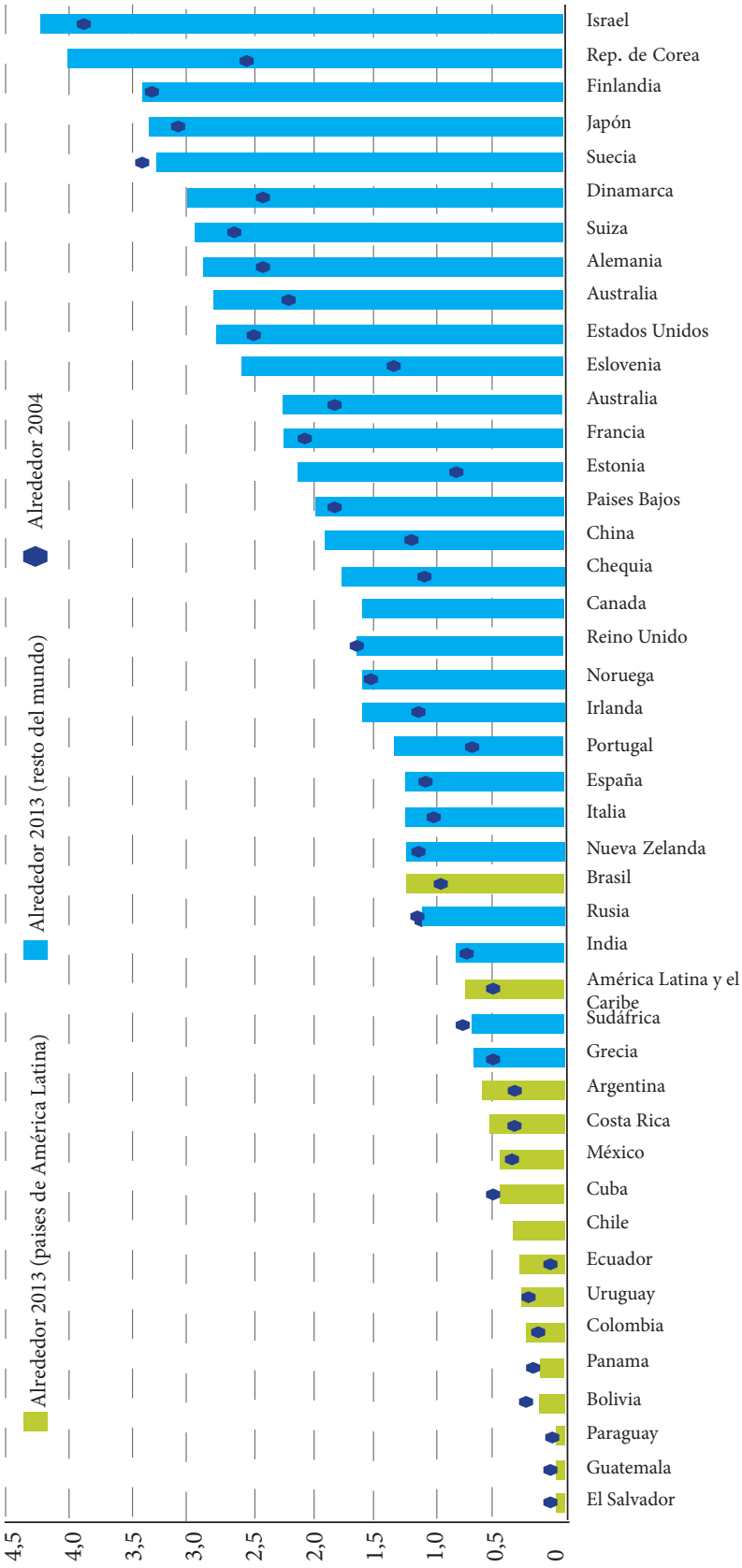
En cambio, en los países avanzados la mayor fuente de financiamiento en I+D es el sector privado (CEPAL, 2016a). Los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D) de la región, colocan a muchos de nuestros países en lugares muy rezagados en cuanto a innovación tecnológica.

Si bien la región muestra un incremento en la inversión en I+D en los últimos años (un aproximado de 50% de incremento entre 2004 y 2013), aún está muy por debajo de lo que otras regiones y países han logrado.

Mientras países de altos ingresos como los EE.UU., Finlandia y Japón destinan en promedio el 2.5% del PIB a la investigación y desarrollo, y las economías de Asia y el Pacifico destinan el 1.7%, América Latina y el Caribe invierte apenas el equivalente al 0.83% del PIB (CEPAL, 2016a).

GRÁFICO 16

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (% DEL PIB)



FUENTE: CEPAL

V. Los incentivos como determinantes de la IED

Dentro de todo el espectro de las facilidades que se fueron otorgando al inversionista, la atención de quienes toman las decisiones se fue centrando en el componente fiscal, bajo la premisa de que las obligaciones tributarias constituían un costo más para los empresarios, y que rebajando o eliminando la carga impositiva, el negocio resultaría más rentable, lo que sería un aliciente para que el inversionista decidiera llevar a cabo el emprendimiento.

En ese contexto se empiezan a otorgar los incentivos fiscales a la inversión en sus diversas formas, con la finalidad de ser más atractivos y lograr la mayor entrada posible de capitales a nuestros países, lo cual aseguraría la prosperidad y el tan anhelado desarrollo, al menos en la teoría.

Al respecto, algunos estudios y revisiones previas dan cuenta de que no necesariamente el aspecto tributario es el más importante para el inversionista a la hora de decidir si invierte o no; por el contrario, es uno de los menos importantes frente a otros parámetros que toma en cuenta, tales como (en orden de importancia) el acceso a consumidores, el ambiente político y social estable, la facilidad para hacer negocios, lacalidad y confiabilidad de la infraestructura y ñps servicios básicos y la habilidad para contratar profesionales técnicos, entre otros (ICEFI, 2016).

Así lo confirma la UNCTAD en su más reciente informe sobre inversión mundial en que recoge los resultados de una encuesta realizada a ejecutivos de empresas, y que indica que los factores que más influyen positivamente en las decisiones respecto a la actividad de la IED en el mundo están relacionados a la situación económica de los grandes actores en el escenario global -incluyendo la situación de algunas economías en desarrollo y emergentes- y los acuerdos comerciales multilaterales, así como los cambios tecnológicos, la urbanización y las posibilidades para operaciones transfronterizas.

En cuanto al aspecto tributario, las opiniones de los encuestados están divididas, ya que algunos creen que los cambios en los regímenes fiscales pueden impactar positivamente en la IED y otros creen todo lo contrario.

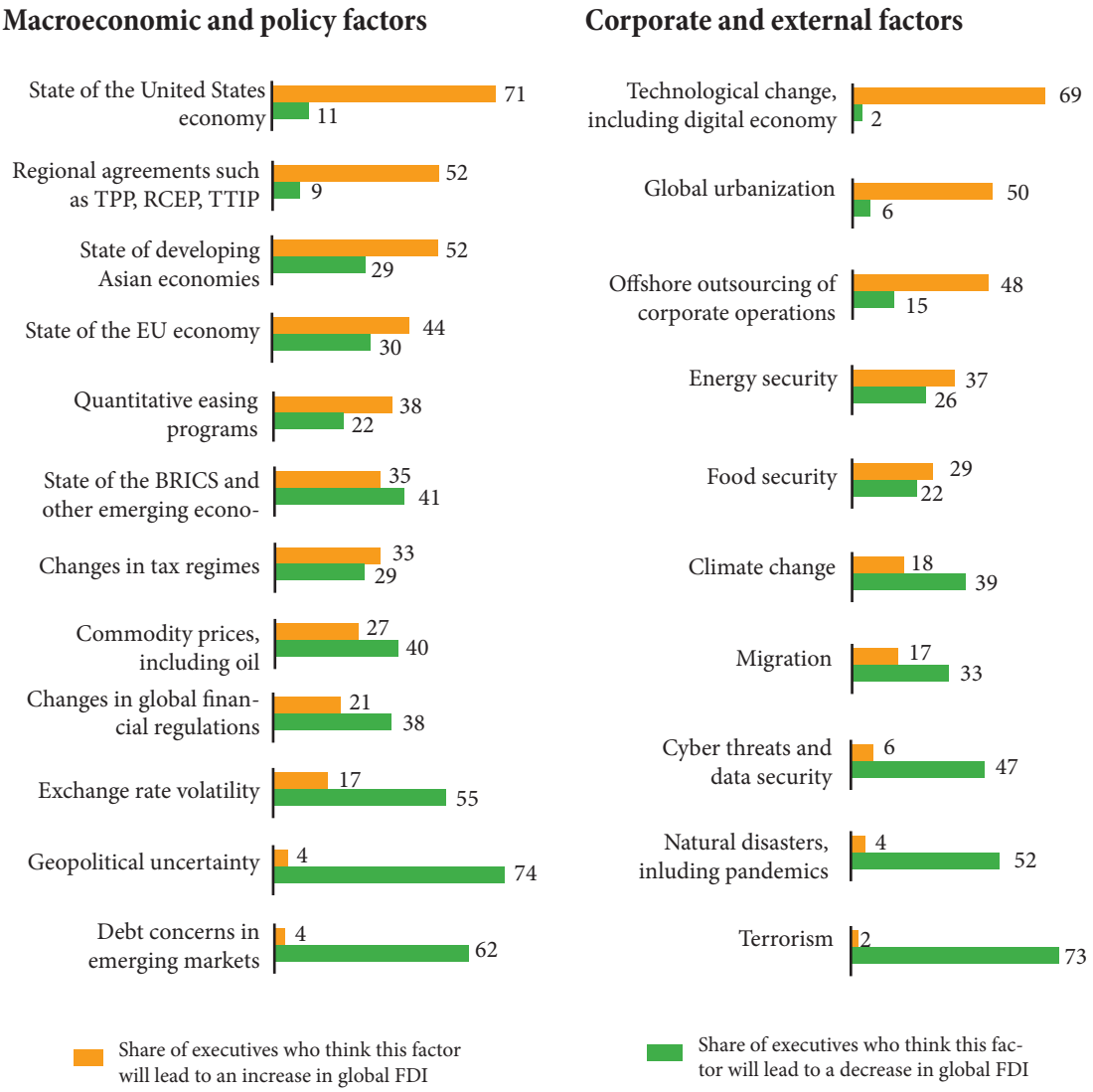
La literatura existente respecto a la eficacia de los incentivos fiscales en la atracción de la inversión es variada y con conclusiones diversas, por lo que no se pueden dar afirmaciones concluyentes sobre una relación directa entre el otorgamiento de beneficios tributarios y el incremento de la inversión extranjera[4]. Al respecto, de los pocos los estudios realizados en la región latinoamericana que han hecho este tipo de análisis, se pueden desprender algunas conclusiones que deben ser tomadas en cuenta.

Un estudio realizado para 19 países de América Latina sobre los factores determinantes de la IED (Mogrovejo, 2005), al realizar el análisis con un modelo econométrico que toma como variables el PIB, el comercio internacional, el costo laboral, los impuestos y otros factores relativos al entorno económico y productivo, obtiene como resultado que la entrada de IED está determinada, principalmente, por el tamaño de mercado, la apertura comercial y el riesgo país, siendo los costos laborales de los que menos relevancia tienen en la atracción de la inversión extranjera.

El factor relacionado a los niveles impositivos no es considerado dentro de las conclusiones del documento, por lo que se puede inferir que el grado de importancia en la atracción de inversión es menor respecto a los otros mencionados. Otro análisis realizado (Bittencourt & Domingo, 1996) respecto a los determinantes de la IED y el comportamiento de las empresas transnacionales en los países de ALADI durante el periodo previo

GRÁFICO 17

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA ACTIVIDAD FUTURA GLOBAL DE LA IED (% DE EJECUTIVOS ENCUESTADOS)



FUENTE: UNCTAD, WORLD INVESTMENT REPORT 2016

e inicial de las reformas neoliberales, concluye que no sería tan contundente el argumento de que las inversiones sólo se incrementarán con una apertura y desregulación como parte de la aplicación de políticas liberales al capital extranjero.

Incluso afirma que en países con mercados dinámicos y con fuerte posición exportadora, la aplicación de políticas reguladoras que no impliquen expropiaciones, no afectarían en forma negativa los flujos de IED.

Otro dato interesante que resalta el estudio es que los mecanismos de promoción de la inversión extranjera[5] –que incluyen como variables de análisis la implantación de maquila y las privatizaciones de empresas públicas- no resultan, por si solas, en un incremento de la IED, si no existe un entorno macroeconómico favorable.

Cabe resaltar los resultados obtenidos respecto a políticas restrictivas en un contexto de integración, que llegan a la conclusión de que,

si la tónica general de un conjunto de países es de regulación, no se observa reducción en los flujos de inversión, a no ser que sean políticas extremas de regulación que hayan incluido la expropiación de bienes de los inversionistas.

Por último, una reciente publicación de la CEPAL (Agostini & Jorrat, 2017) da cuenta de que la inversión Extranjera responde positivamente a cambios hacia abajo en las tasas de impuesto a las utilidades de las empresas, con una relación inversa que va entre 0.75 a 0.96[6]. Sin embargo, las autores también refieren que existe mayor evidencia empírica para otras dimensiones que afectan la inversión, tales como la calidad de las instituciones, el tamaño del mercado, características de la fuerza laboral, la dotación de materias primas y otros aspectos Institucionales.

Adicionalmente a la poca claridad existente respecto a los beneficios casi automáticos que llegarían con la política de incentivos en materia tributaria, nunca ha existido en los países de la región políticas de información adecuada respecto al costo que esta renuncia tributaria implica para el fisco, tampoco respecto a los inversionistas que son beneficiados de estas medidas, y mucho menos un balance detallado sobre si se han logrado alcanzar las metas respecto a los objetivos planteados, si es que estos han existido.

La poca transparencia que envuelve a las medidas de promoción de las inversiones, especialmente las referidas a los beneficios tributarios brindados a la inversión extranjera, abre las posibilidades de que la ciudadanía pierda fácilmente el control sobre el desempeño de la gran empresa, y facilita además que la presión de los grupos de poder genere una constante influencia sobre quienes toman decisiones para favorecerlos o sobre los funcionarios que son fácilmente corruptibles y de ese modo los privilegios puedan extenderse a muchos otros niveles (Zelekha & Sharabi, 2012).

La influencia política en los incentivos en Ecuador y República Dominicana

Ecuador

(Tomado de un artículo del CDES - Ecuador[7])

En la actualidad rige un esquema fiscal que brinda millonarios beneficios tributarios para un sector empresarial; al mismo tiempo que aún subsiste una amplia brecha de necesidades de financiamiento que no le permite al Estado brindar satisfactoriamente servicios sociales indispensables, los cuales podrían ser pagados precisamente con impuestos.

El gasto tributario no beneficia a todos los contribuyentes por igual, así lo comprueba un estudio realizado por el SRI para el caso del Impuesto a la Renta, en donde se analiza la distribución por deciles del gasto tributario, determinando que el 90% del beneficio entregado se concentró en el 10% de sociedades de mayores ingresos.

Es decir, las empresas más grandes fueron beneficiadas con 1,773.7 millones de dólares que pudieron servir para financiar déficit público. En contraste, los cuatro deciles de empresas de menores ingresos, recibieron menos de $ 100 mil dólares por cada decil.

Al contrario de lo que opinan los representantes de la élite empresarial, las actuales medidas son incluso insuficientes para corregir la inequidad del actual esquema de beneficios tributarios.

Por un lado, aunque existen algunas propuestas positivas del nuevo del nuevo Programa Económico de Lenín Moreno, en cambio otras propuestas, podrían promover una mayor

concentración económica: este es el caso de la amnistía fiscal que pretendería repatriar capitales, pero que en la práctica generaría graves problemas como el blanqueo de activos y el incremento del gasto tributario (tal como ya sucedió con la propuesta de Macri en Argentina o con la propuesta de Rajoy en España).

Además, más allá de las concesiones fiscales, también se incluyeron otras políticas económicas que podríamos agruparlas en políticas pro gran empresa, tales como: consultar sobre la eliminación de la Ley de Plusvalía, tercerización laboral, reducción de gasto público indispensable y control privado del dinero electrónico.

Mientras que las medidas económicas positivas podríamos agruparlas en políticas pro economía nacional: apoyo a las microempresas para que paguen menos Impuesto a la Renta, mantener el Impuesto a la Salida de Divisas, mantener salvaguardas comerciales, reducción de gasto público innecesario, control de evasión fiscal y mayores beneficios sociales como el llamado "Plan todo una vida".

República Dominicana

La ley dominicana ha venido poniendo en práctica una diversidad de incentivos fiscales que se han promulgado por fuera del código tributario, lo que complica la administración de dichos incentivos al no ser lo suficientemente transparentes sobre la carga impositiva efectiva de los beneficiarios.

Un estudio publicado por la OCDE en 2014, titulado The political economy of tax incentives for investment in the Dominican Republic: "Doctoring the ball[8]" , realiza un análisis sobre los sistemas de incentivos otorgados a la inversión y cómo se desarrolla la dinámica de poder que mantiene el trato preferente a unos cuantos sectores de la economía, que a la luz de los hechos no han sido capaces de generar mejoras para la sociedad del país caribeño.

Al analizar y comparar los sistemas de incentivos para 4 sectores, a saber: Zonas Francas, Zonas Fronterizas, Turismo e Industria, se halla en primer lugar que las exenciones totales a estos cuatro esquemas se estiman en poco más de 30 mil millones de Pesos Dominicanos (equivalente a unos USD 722.2 millones) para 2013, lo que representa el 20.9% del total de gastos tributarios, y el 1.2% del PIB del país, siendo el sector Turismo uno de los más beneficiados en términos relativos al tamaño de las empresas que operan en dicha actividad.

En términos absolutos, son los incentivos a las Zonas Francas los que significan un mayor sacrificio fiscal.

El proceso de promoción de la inversión en República Dominicana evidencia la influencia de los grupos de interés en los principales esquemas de incentivos fiscales para la inversión, adecuándolos a ciertos intereses y dejando abiertas las posibilidades de insertar cambios en los parámetros para direccionar los beneficios a unos cuantos actores.

Según el mismo estudio, existe un órgano rector para cada esquema de incentivos, que entre otras tareas tiene la responsabilidad de aprobar o denegar los beneficios otorgados, pero con la participación limitada del Ministerio de Finanzas, y en cambio existe una fuerte influencia del sector privado por medio de la participación directa en estos órganos.

Vale decir que, las élites logran tener la capacidad de trabajar dentro del marco institucional y la mayor interacción posible con la política para garantizar que se tomen las decisiones acordes con sus intereses.

VI. Impactos de los Incentivos: ¿Quién se beneficia?

La principal característica de los incentivos son los beneficios tributarios que se otorgan a los agentes económicos con la finalidad de aligerar la carga tributaria, los que pueden darse en forma directa por medio de exenciones, también vía reducción de tasas o vacaciones fiscales, así como por medio de figuras contables, como la depreciación acelerada, los diferimientos, créditos fiscales, etc.

Cuando se empezaba a otorgar estos incentivos, a principios de los 90, la pregunta caía por su propio peso: ¿qué iba a pasar con la recaudación de impuestos dejada de percibir vinculada a estas inversiones?, lo que era respondido con el argumento de que la pérdida de ingresos tributarios sería compensado por la mayor recaudación generada por la reactivación de la economía.

Es decir, el mayor consumo privado vinculado a los puestos de trabajo generados y a las compras de productos y servicios de los nuevos negocios, iba a retornar a las arcas públicas en forma de impuestos indirectos, así como los impuestos pagados por empresas que se fueran generando en esa dinámica. Sin embargo, los resultados exitosos de una política de inversión van a depender de factores relacionados a diversos aspectos, como ya se ha visto, vinculados al entorno económico, social y hasta ambiental.

Si bien esta política era novedosa para la región en aquellos años en que se iniciaron los incentivos, ya se había experimentado esta práctica en otros países en el mundo, especialmente en países desarrollados, aunque sin mucho éxito, como lo refieren algunos estudios realizados.

A pesar de las malas experiencias observadas en otras realidades, en los países en desarrollo se fueron otorgando incentivos fiscales como una práctica muy común, la cual hasta ahora persiste y no está exenta de críticas cada vez mayores desde diversos ámbitos relacionados a la política económica.

Una de las principales críticas a la política de otorgamiento de incentivos es, por un lado, el gasto tributario que ello conlleva para las arcas fiscales y, por otro, la competencia entre países vecinos que propician estas medidas, por quien resulta ser más atractivo para los inversionistas, llevando a la baja de tasas impositivas e incluso a la eliminación de ciertos impuestos.

Tipos de incentivos

La política de atracción de inversiones se ha enfocado en lograr que llegue la mayor cantidad de capitales a nuestros países por medio de una política de aplicación de incentivos a través de una serie de privilegios fiscales que se otorgaron por medio de la modificación de los marcos legales sectoriales nacionales, así como por la firma de contratos específicos con empresas con nombre propio que otorgaban estabilidad jurídica, libre movilidad de capitales, exoneraciones, entre otras cosas.

Si bien esta política era novedosa para la región en aquellos años en que se iniciaron los incentivos, ya se había experimentado esta práctica en otros países en el mundo, especialmente en países desarrollados, aunque sin mucho éxito, como lo refieren algunos estudios realizados.

Entre estos incentivos que otorgan ventajas tributarias, tenemos:

» Beneficios directos otorgados a ciertos sectores, que otorgan exenciones y reducciones a las tasas impositivas a la renta, regalías, el IVA, etc.;

» Depreciación acelerada de activos;

» Deducciones por pagos de regalías;

» Eliminación de impuestos a remesas de utilidades;

» Arancel cero para importaciones;

» Zonas francas, régimen de maquila;

» Descuentos de intereses por créditos internacionales.

Las exenciones temporales de impuestos constituyen una de las formas más comunes de incentivos fiscales a la inversión, y consisten en eximir a las empresas del pago de impuestos durante un período determinado.

En un análisis realizado para América Latina (CEPAL, 2013), se ha determinado la existencia de 337 incentivos en total, de los cuales 256 corresponden a exenciones tributarias, las que son aplicadas en todos los países de la muestra, siendo el impuesto a la renta el tributo más afectado, con un número de 167 incentivos o exenciones a su pago.

HONDURAS: MÚLTIPLES EXONERACIONES PARA LA MAQUILA

Uno de los sectores productivos que mayores incentivos recibe en Honduras es el de la Maquila, que, al igual que en los demás países centroamericanos, se convirtió en uno de los polos de atracción de la inversión extranjera y, con el argumento de que se crearían grandes cantidades de empleo, a fines de los años 80 se promulgaron leyes que otorgaban una serie de beneficios tributarios a dicha actividad bajo el esquema de incentivos a la exportación.

El Régimen de Importación Temporal (RIT) de 1984 (reformado mediante el Decreto Legislativo No. 190-86), la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés (ZOLI) (ampliada y reformada en 1989), y la Ley Constitutiva de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP) (a la que se agregó el concepto de Zonas Libres Turísticas (ZOLT) en 1993), fueron las normas que se empezaron a aplicar dirigidas a empresas que maquilen o produzcan bienes o servicios destinados a las exportaciones hacia terceros mercados[9].

Entre los beneficios recibidos están: i) la exoneración del impuesto sobre la renta, ii) exoneración de derechos de internación (que se dan cuando se importan maquinarias, equipos, materias primas, etc.), iii) exoneración del Impuesto General de Venta en operaciones que no son de Importación, iv) exoneración de impuestos municipales.

Según un análisis realizado por FOSDEH[10], la maquila no generó los suficientes empleos en comparación con el sacrificio en la recaudación que resultó de las diversas exoneraciones. Según el cálculo realizado por dicha institución, entre los años 2003-2006 el gasto tributario fue de 4,172 millones de lempiras (unos 225 millones de dólares) en tres exoneraciones tributarias (Activo Neto, Renta y Aportación Solidaria), que recibieron las empresas en el Régimen ZOLI, mientras que en ese lapso de tiempo solo fueron creados unos 1,000 puestos de trabajo al año en promedio.

Una cifra muy pobre si consideramos además que esta es una actividad que se caracteriza por las condiciones de explotación e inestabilidad en las que se encuentran los trabajadores.

Cuadro 3

América Latina y el Caribe (países seleccionados): Número de incentivos a la inversión por país y técnica

País	Técnica tributaria del incentivo a la inversión						
	Crédito	Deducción	Diferimiento	Estabilidad	Exención	Tasa reducida	Total
Argentina	2	2	5	11	18	1	39
Chile	6		6	1	6		19
Colombia		5		1	9	1	16
Ecuador		3	2		24	2	31
El Salvador			2		8		10
Guatemala			2		4		6
Honduras					32		32
Nicaragua	1	7			59		67
Perú		1	5	1	6	3	16
República Dominicana	3	6	1		90	1	101
Total	12	24	23	14	256	8	337

Fuente: CEPAL

El uso de las exenciones está extendido no solo en los países de América Latina (el 75% de los países lo usa), pues este beneficio se otorga en gran parte de los países en desarrollo, a diferencia de los países más avanzados quienes han ido dejando de usarlo debido a los altos costos que genera para el fisco y la poca efectividad en el incremento de la inversión (James, 2013).

En lugar de ello, las economías desarrolladas vienen prestando más atención a los incentivos en sectores vinculados a la Investigación y Desarrollo[11]. Por ejemplo, el 76% de los países de la OCDE aplican este tipo de incentivos, mientras solo el 13% de los países de la región lo hace (James, 2013).

Los costos fiscales

Como se mencionó, no está comprobado en los diversos análisis sobre base empírica que el otorgamiento de beneficios tributarios sea un elemento atractivo para la inversión privada, o al menos no es el principal elemento que toman en cuenta por los inversionistas, que buscan mercados atractivos dentro de economías que presenten cierta estabilidad en materia política y jurídica.

De lo que sí hay evidencia es de los efectos negativos que tuvo en nuestros países el otorgamiento de estos beneficios que afectaron la fiscalidad, profundizando la regresividad del sistema tributario y volviendo aún más inequitativas las sociedades.

Sea por medio de rebaja o eliminación de impuestos, o reglas especiales en el manejo contable y financiero, en la práctica lo que los estados brindaron a los grandes capitales son ciertos privilegios que se tornaron prácticamente en subsidios por tiempo indefinido que colocaron en desventaja a las empresas de menor tamaño y a los sectores que realmente los necesitaban.

La gran inversión ha estado prácticamente subsidiada por el Estado para desarrollar actividades que han generado más daño que beneficios, incrementando la regresividad de nuestro sistema tributario debido a que la carga fiscal es trasladada a la población con menores ingresos.

LAS DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS A LA MINERÍA EN PERÚ Y COLOMBIA

PERÚ

La legislación contempla la aplicación de más de 200 beneficios tributarios dirigidos a una larga lista de sectores que le significan al Estado peruano un costo de unos US$ 4,700 millones, lo que equivale al 2.2% del PIB anuales[12]. De estos beneficios, los que más le cuestan al país son los otorgados al sector agropecuario[13], con un 21% del total, seguidos de educación (11%), banca (9%), hidrocarburos (3.9%) y minería (1.6%). La mayoría de estos beneficios están vigentes desde hace varias décadas con la finalidad de promover la inversión privada y otorgan una serie de privilegios como exenciones, rebajas de tasas, devoluciones y depreciación acelerada; sin embargo, este trato preferente constituyen un gasto tributario que beneficia a un puñado de empresas que no necesariamente han traído beneficios para la sociedad. Solo el 5% del gasto tributario constituyen exoneraciones del impuesto al valor agregado que tienen por objetivo la reducción de los precios al consumidor de ciertos bienes y servicios esenciales.

La minería es una de las actividades de mayor importancia en la economía peruana, por el aporte que ha tenido al crecimiento de la economía en términos de ingresos de divisas por el peso que tienen las exportaciones mineras en el comercio total del país (alrededor del 60%). El periodo de bonanza trajo una serie de problemas en el ámbito social y ambiental, pero también ocultó las limitaciones que luego se generarían por la existencia de beneficios tributarios que les fueron otorgados a los inversionistas privados en la década de los 90 cuando el gobierno de aquel entonces decidió promover la minería a gran escala, facilitando la entrada de IED por medio de contratos de estabilidad que les permitía reducir la carga tributaria, así como la exoneración del pago de regalías mineras. Entre los beneficios implantados, estaban la reinversión de utilidades, la doble depreciación, la depreciación acelerada y la devolución del Impuesto General a las Ventas. Es este último beneficio el que ha puesto en debate cuál es el verdadero aporte de la minería al Perú .

La caída de los precios internacionales y las menores ganancias para las mineras, han evidenciado lo ínfimo del aporte minero en el Perú, con tasas efectivas de tributación que han llegado a ser negativas debido a las devoluciones de impuestos que les corresponde gracias a los incentivos para los exportadores. Según un reporte de OXFAM Perú, Cooperacion y el Grupo Propuesta Ciudadana[14], en 2015 y 2016 el aporte minero al fisco peruano fue negativo, con 279 y 3,945 millones de soles, respectivamente. La información para el 2016 nos dice que el aporte tributario de las empresas mineras por concepto de impuesto a la renta y a las ventas fue de unos 2 mil millones de soles, mientras que las devoluciones han estado alrededor de los 6 mil millones de soles; es decir, el Estado termina subsidiando con 3 soles a la actividad minera por cada 1 sol aportado.

COLOMBIA

La Contraloría colombiana trabajó en el análisis del sector minero y las rentas que genera la explotación de los recursos. “Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista[15]”, revela que Colombia, junto con Perú y Chile, son los países de la región con más bajos ingresos fiscales derivados del impuesto a la renta y de las regalías del sector extractivo. La participación del Estado en las rentas de estos sectores en las últimas dos décadas es de solo 16 centavos por cada dólar aportado al PIB por la minería y los hidrocarburos debido a la aplicación de deducciones y descuentos en los impuestos.

Entre 2005 y 2010 las empresas mineras pagaron en promedio US$ 488 millones por concepto del impuesto a la renta, y durante el mismo período tuvieron deducciones y exenciones por US$ 989 millones. Es decir, por cada $100 efectivamente pagados por este concepto, las empresas mineras tuvieron descuentos que terminaron representando pérdidas para el Estado de más de $200.

El monto resultante de esta renuncia de cobro de impuestos que está dispuesto a asumir el Estado es lo que se llama "gasto tributario", y los incentivos a la inversión vienen a constituir un componente de dicho gasto, por lo que es importante conocer cuál es el impacto en la recaudación.

Las cifras disponibles respecto al gasto tributario total en la región, nos dice que en promedio estE representan 4.6% del PIB para los países de América Latina, siendo los relacionados al IVA y al IRPJ los que más costaron alrededor del año 2012[16].

Sin embargo, debido a las prácticas poco transparentes y al escaso monitoreo que existe en la aplicación de los incentivos, resulta muy difícil conocer qué parte de ese gasto tributario está asociado a ellos.

Una aproximación nos la da la CEPAL (2013) sobre las cifras calculadas para algunos países de la región, donde se calcula que el gasto tributario relacionado al uso de incentivos a la inversión puede llegar a representar el 2.2% del PBI, como es el caso de Chile. Países como Colombia son menos afectados respecto al tamaño de su economía con solo 0.8% del PIB. Otros estudios dan cuenta de los gastos tributarios para 5 países centroamericanos, con rangos que van de 0.3% a 1.6% del PIB (ICEFI, 2016).

Los diversos estudios y especialistas en la materia coinciden en que estos gastos relacionados a los incentivos constituyen una gran pérdida de recursos para los estados, lo que no solamente impide que estos cuenten con recursos necesarios para realizar sus funciones, sino que el peso se traslada a otros sectores, profundizando la regresividad del sistema tributario.

Tal como lo refiere Santiago Diaz de Sarralde del CIAT[17] sobre los efectos negativos de los incentivos:

> *La protección de las inversiones fomenta su dependencia de dicha protección más que su desarrollo autónomo, la selección de las empresas beneficiadas es compleja y abre un campo amplio para la corrupción en su otorgamiento, se frena la competencia libre en los mercados, complica las legislaciones y tiene un alto coste recaudatorio que se debe compensar con una mayor carga fiscal sobre las actividades no favorecidas.*

Sea por medio de rebaja o eliminación de impuestos, o reglas especiales en el manejo contable y financiero, en la práctica lo que los estados brindaron a los grandes capitales son ciertos privilegios que se tornaron prácticamente en subsidios por tiempo indefinido que colocaron en desventaja a las empresas de menor tamaño y a los sectores que realmente los necesitaban.

Al respecto, el experto Claudio Agostini[18], sostiene del mismo modo, que no hay claridad sobre los beneficios de los incentivos y que, por el contrario, los costos son altos y ocasionan distorsiones a la economía:

> *Los costos no son menores, hay una menor recaudación que se debe compensar subiendo otros impuestos como el IVA. Por ejemplo, Chile tiene exención del IVA para construcción, beneficiando a constructoras con 400 millones menos de recaudación anual. No se puede decir que es evidente el impacto y muchas inversiones se hubieran dado sin estos incentivos... hay una distorsión en los precios y sobre la inversión en ciertos sectores porque artificialmente se hicieron más rentables. El análisis actual es muy simplista porque no se sabe el número de empleos generados... Los incentivos hasta ahora otorgados generan distorsiones al disfrazarse las inversiones y erosionan la base tributaria.*

El investigador peruano German Alarco[19] coincide en que la inversión en ciertos

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO POR OBJETIVO, 2010

(PORCENTAJE DEL PIB)

	Argentina	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala
Generales	0.3	2.1	0.7	1.2	0.8
Localización	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0
Sectoriales	0.3	0.0	0.0	0.4	0.1
Subtotal Incentivos a la inversión	1.1	2.2	0.8	1.6	0.9
Otros gastos tributarios	1.0	2.3	1.8	4.4	6.6
Total	2.1	4.6	2.6	6.0	7.5

FUENTE: CEPAL

sectores, como la minería, no ha traído los beneficios esperados a la economía a pesar de haber gozado de regímenes especiales en materia tributaria:

> *La inversión pública y privada explica en el mejor de los casos el 30% del crecimiento económico, por lo que es un mito pensar en que la inversión es motor de crecimiento, más bien lo es el consumo privado en mayor medida… La inversión es útil para el ingreso de divisas, así como para el sistema tributario, pero pudo haber sido mucho mayor… los aportes del sector minero fueron muy bajos y existe un régimen especial a la minería con grandes inversiones que dejan de pagar. Este sector tampoco es generador de empleo, cada trabajador cuesta 2 millones (10 veces más que manufactura).*

La competencia fiscal

La implementación de la política de incentivos para atraer la inversión en forma descontrolada y por cuenta propia en cada país se transformó en una lucha por ser más atractivo para los inversionistas, trayendo como consecuencia una especie de competencia entre los sistemas tributarios por otorgar la mayor cantidad de beneficios y así evitar que la inversión se fuera a algún otro lado, aunque esto significara un recorte en los ingresos de los estados.

En tal escenario, mientras un país brindaba beneficios tributarios a una inversión entrante, el otro hacía lo posible por igualar o mejorar la oferta. Una encuesta entre funcionarios de administradoras tributarias de varios países del mundo, 9 de un total de 13 respondieron que el uso de incentivos se debe principalmente a la competencia tributaria con países vecinos (ONU, 2015)[20].

Es difícil determinar el detalle y la profundidad del alcance de los incentivos aplicados en sus diversas formas en los países, pero un mapeo de las tasas aplicadas en ciertos impuestos a lo largo del tiempo nos puede dar una idea de lo que ha venido pasando en la región y las consecuencias que esto ha traído para los sistemas fiscales.

Uno de los elementos demostrativos de la aplicación de beneficios tributarios con la finalidad de atraer inversiones es la caída generalizada de las tasas aplicadas sobre

las ganancias y las rentas de las personas y empresas en toda la región. Hay coincidencia en diversos autores en que durante el periodo de auge de las políticas neoliberales, la política de atracción de inversiones resultó en una reducción de las alícuotas a ser aplicadas en los impuestos directos sobre los contribuyentes (CIAT, 2016).

Esta reducción deliberada de las tasas impositivas por parte de los responsables en materia tributaria, es lo que se conoce como carrera a la baja, definida como la competencia entre países por otorgar los mayores beneficios posibles a los inversionistas. A nivel global, tanto las economías desarrolladas como los países en vías de desarrollo han sido participes de esta carrera, aplicando medidas de reducción de las tasas impositivas desde que se profundizaran las políticas neoliberales y se liberalizara del todo los movimientos de capital, lo que llevó a una reducción en ambos grupos de países del 20% en promedio de las tasas aplicadas sobre el impuesto a la renta de las sociedades desde el año 1980 hasta la actualidad[21].

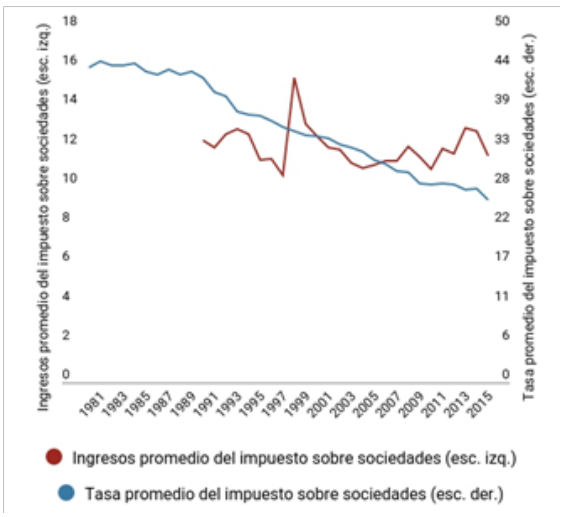
La OCDE en una reciente publicación (OCDE, 2017b) analiza las reformas fiscales implementadas en sus países miembros, donde, siguiendo la tendencia de años recientes, se evidencia la caída de las tasas impositivas directas, especialmente las aplicadas a las rentas de las corporaciones, en el marco de una necesidad de atraer mayor inversión y buscar la reactivación de las economías.

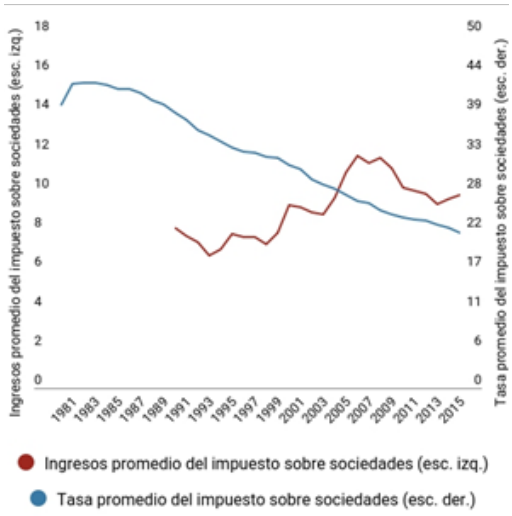
En 2016, fueron 13 los países (incluyendo Argentina y México) que vieron reducidos sus ingresos por la tributación a las rentas corporativas por efecto de las reformas fiscales, mientras que solo en 8 se incrementaron. La misma tendencia ha seguido la recaudación de la renta personal, mientras que, en el caso de la recaudación de impuestos como el IVA, ocurrió exactamente lo contrario, siendo muchos más los países que están aumentando la carga tributaria a impuestos indirectos.

Son las naciones en desarrollo las que sufren en mayor medida las consecuencias de la competencia, puesto que la dependencia de los ingresos provenientes de los impuestos que pagan las empresas es mucho mayor que la de los países más avanzados. En el gráfico siguiente se puede observar que las economías desarrolladas han logrado mantener en el tiempo los ingresos generadis por la recaudación de los impuestos a las sociedades,

Gráfico 18

Tasas impositivas e ingresos fiscales de impuesto sobre la renta a empresas





Fuente: FMI

y estos incluso se han incrementado, cosa que no ha pasado en el mundo en desarrollo, donde los ingresos han sido mucho más volátiles.

Estas tendencias divergentes se explican por la forma en que han sido implementadas las políticas de incentivos, marcando la diferencia el uso o no de regímenes especiales acompañados de rebajas DE las tasas impositivas. Es decir, la aplicación en países en desarrollo de beneficios adicionales -tales como exoneraciones temporales, subsidios a la inversión, créditos tributarios, entre otros-, aplicados junto a rebajas en las tasas nominales del impuesto a la renta de las corporaciones, los afectan mucho más que a la economías avanzadas, debido a la menor tasa impositiva efectiva resultante de la conjunción de todos los factores, la que en algunos casos puede llegar a ser "cero" (Abbas & Klemm, 2012).

En el caso de Latinoamérica, las cifras presentadas por el CIAT coinciden con lo observado a nivel global.

Señalan que las tasas promedio aplicadas sobre la renta (ISR) para las personas jurídicas han caído de un 44% a mediados de los 80s a un 26.8% en la actualidad.

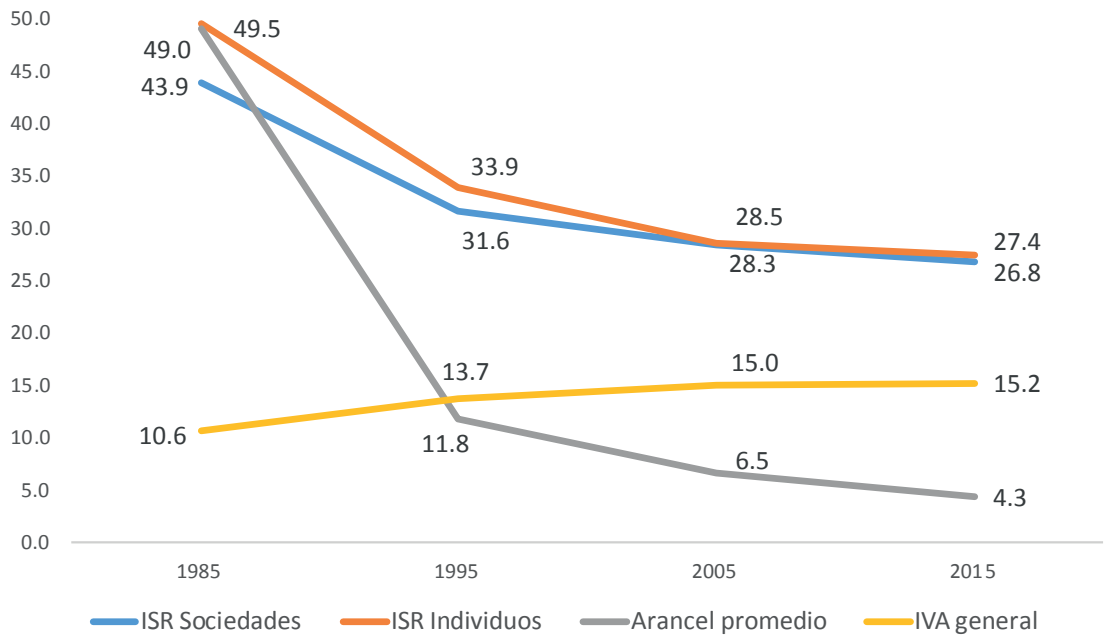
Las empresas ahora deben destinar un 40% menos de sus utilidades para el pago de impuestos que tres décadas atrás. Lo mismo ha venido ocurriendo con el ISR para las personas naturales, cuyas tasas promedio cayeron de 49.5% a un 27.4% en el mismo periodo.

Si a esta situación le añadimos la reducción drástica de los niveles promedio de aranceles a las importaciones (cuyas tasas pasan de 49% a 4.3%), es evidente que los estados disponen de mucho menores ingresos públicos para mantener la provisión de bienes y servicios y satisfacer las necesidades de la población.

En contraposición a ello, una de las salidas para compensar la caída recaudatoria fue la aplicación de impuestos indirectos, lo que resultó en mayores tasas de impuesto al consumo. Como se observa en el gráfico, la

GRÁFICO 19

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS IMPOSITIVAS



FUENTE: CIAT

tasa promedio del IVA en la región pasó de 10.6% a 15.2% en el periodo analizado.

Si bien la región en su conjunto ha logrado incrementar sus niveles de recaudación respecto al PIB durante el periodo neoliberal, aún está lejos de alcanzar la carga tributaria que presentan los países de la OCDE (22.8% en 2015 para Latinoamérica y el Caribe frente al 34.3% de la OCDE).

Por otro lado, las estructuras de los sistemas tributarios actuales también han variado en nuestros países, como reflejo de la competencia fiscal, teniendo una evolución muy distinta a la de países más avanzados.

Mientras la OCDE ha logrado mantener desde los años 90 hasta la actualidad más o menos la misma proporción en la recaudación de impuestos directos e indirectos, América Latina y el Caribe se ha centrado más en los impuestos indirectos, pasando de recaudar el 2.4% del PIB en 1990 a 6.0% del PIB en el 2015, es decir 2.5 veces más.

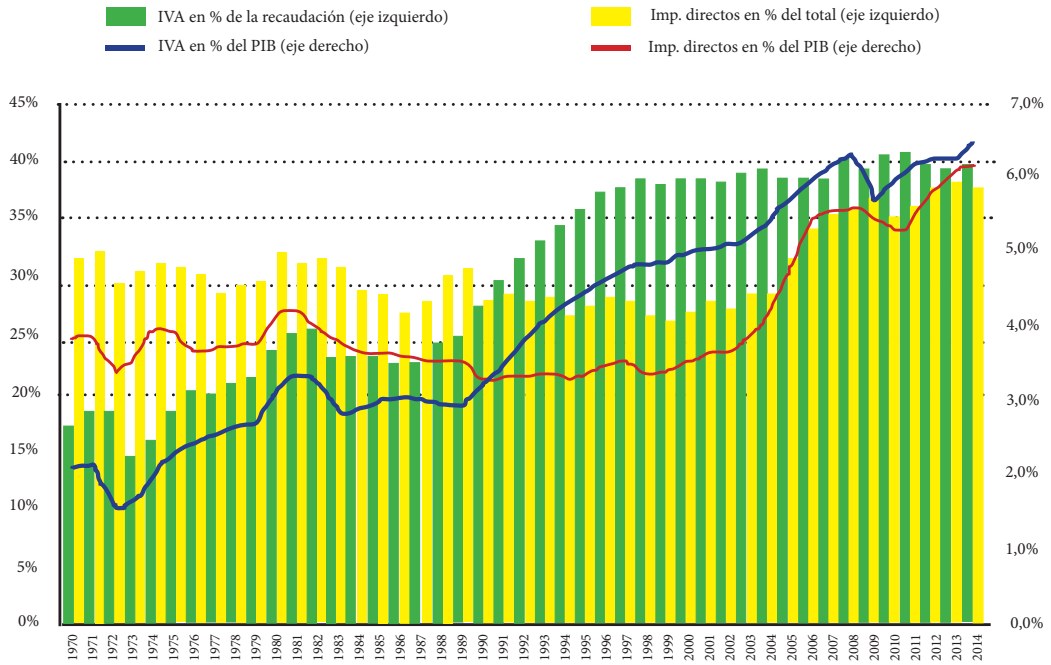
En cambio, la recaudación de impuestos a la renta y a las ganancias de capital solo han aumentado en 0.68 veces durante el mismo periodo (OCDE, 2017a). Cabe resaltar que este crecimiento de impuestos directos está apoyado en mayor medida en la recaudación de la renta del trabajo que en las ganancias del capital y la propiedad.

El siguiente gráfico refuerza lo mencionado más arriba y muestra la forma en que se ha venido profundizando la regresividad en la región, apoyado en la evolución de la recaudación de los impuestos directos e indirectos.

Mientras en los años 70 y 80 la recaudación de los impuestos directos era más importante que la referida al IVA -tanto en peso sobre la recaudación total como respecto al PIB-, en los 90 esta situación se dio a la inversa y se prolongó hasta la actualidad, cuando la recaudación del IVA se mantiene en alrededor del 40% del total, algunos puntos por encima del porcentaje correspondiente a los impuestos directos.

GRÁFICO 20

AMÉRICA LATINA: RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS, 1970-2014 (%)



FUENTE: CIAT

Las cifras expuestas en esta sección demuestran la mayor regresividad fiscal que nos ha dejado la aplicación de incentivos en la región, factor que también es responsable de reproducir las desigualdades económicas y sociales existentes como consecuencia de la menor recaudación de recursos y el traslado de la carga fiscal hacia los sectores de población con menores ingresos.

Impactos indirectos: elusión tributaria

La extrema facilidad con la que las grandes corporaciones pueden instalar subsidiarias en cualquier parte del mundo hace que estén a la expectativa de identificar los lugares que les ofrecen mejores condiciones, no necesariamente para realizar grandes inversiones que beneficien a la sociedad, sino donde les es posible trasladar sus ganancias con la finalidad de pagar menos impuestos.

La posibilidad de las transnacionales de realizar operaciones intragrupo por medio de los precios de transferencia y operaciones financieras, hace que no les resulte relevante conocer la situación de los niveles tributarios en determinado país, pues se enfocan en la viabilidad de aprovechar los espacios y agujeros existentes en los sistemas tributarios y financieros para poder re direccionar sus utilidades.

Uno de los problemas más comunes que encuentran las entidades de administración tributaria de los países en desarrollo, es la planificación tributaria abusiva que practican los contribuyentes aprovechando los regímenes de incentivos fiscales.

Entre estos abusos están: I) transformación de empresas en nuevas entidades para calificar a la recepción de incentivos, ii) reestructuración de firmas nacionales como inversores extranjeros; y iii) esquemas de precios de transferencia con entidades relacionadas (Zolt, 2015). Este último es uno de los problemas que más analizan en los últimos años los expertos y entidades relacionadas con el financiamiento para el desarrollo, por su relevancia como parte de la fuga de recursos que sufren nuestros países, los llamados Flujos Financieros Ilícitos.

De ahí la importancia de tomar en cuenta que los incentivos no son políticas que solo tienen relevancia en el ámbito nacional, sino que vienen acompañados de otros elementos favorables a los inversionistas, tales como la libertad de remisión de utilidades, el uso favorable del tipo de cambio y el escaso control de las operaciones transfronterizas.

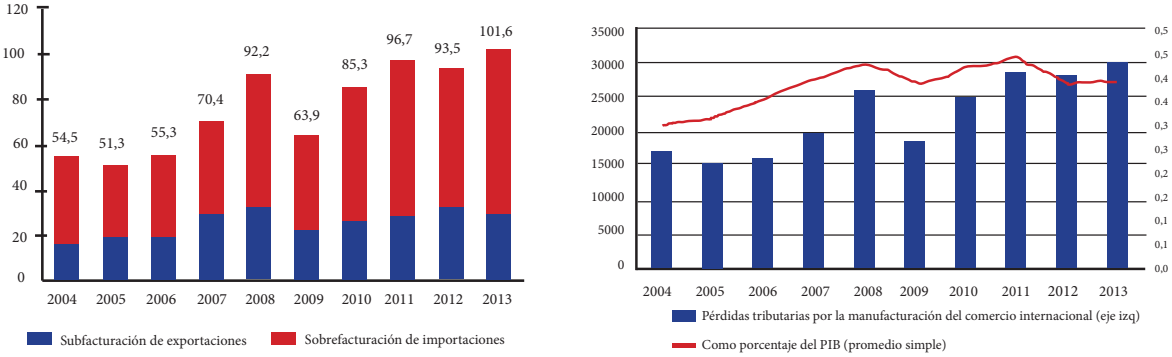
El rol de las guaridas fiscales aquí es primordial, en tanto que ellas ofrecen ventajas para colocar las ganancias de las empresas. Se estima que por cada punto porcentual que se rebaja la tasa impositiva en una jurisdicción de baja imposición, las ganancias declaradas por empresas extranjeras de multinacionales estadounidenses en ese territorio aumentan entre 3.5 y 7 puntos porcentuales (Dowd, Landefeld, & Moore, 2016). Gran parte de la inversión extranjera que llega a nuestros países proviene de la red de corporaciones transnacionales que operan en todo el mundo y que se instalan en paraísos o guaridas fiscales, desde las cuales triangulan operaciones comerciales y financieras con entidades relacionadas y de ese modo trasladan beneficios hacia centros offshore en lugar de mantenerlos y declararlos donde realmente se realiza la actividad económica[22].

Esa práctica, que se hace con el objetivo de dejar de pagar impuestos "en forma legal", es la que se conoce como planificación tributaria agresiva, y es avalada y operada por los estudios de abogados y las grandes empresas auditoras que aprovechan los vacíos legales y el secretismo para que personas y empresas acumulen riqueza fuera de sus fronteras.

La presencia de inversionistas en dichas guaridas no solo permite a las empresas extranjeras reducir su carga de impuestos, sino que pueden dar lugar a actividades de evasión fiscal mediante la redenominación

Gráfico 21

Estimación de la manipulación de los precios en el comercio internacional y las pérdidas tributarias 2004-2013



Fuente: CEPAL

de las inversiones domésticas como si fueran inversión extranjera directa.

Del mismo modo, el fraude se puede dar mediante la ida y vuelta de fondos para la compra simulada de activos entre empresas coludidas (round-tripping), o vendiendo empresas a filiales disfrazadas de nuevos inversores con miras a acogerse a una moratoria fiscal que solo se otorga a nuevos inversores (double-dipping)[23].

En el ámbito de la planificación tributaria se pueden encontrar una infinidad de formas que se utilizan para cometer actos que son considerados como elusión fiscal, pero las grandes corporaciones tienen la capacidad y los medios necesarios para llevar a cabo complejos esquemas de manipulación de precios en sus operaciones transfronterizas a fin de facilitar la salida de capital por sobrefacturación de importaciones o subfacturación de exportaciones. La CEPAL (2016b) ha analizado los movimientos del comercio internacional en la región y ha determinado que la sobrefacturación de importaciones origina dos tercios del total de la manipulación de precios y estima que de la región habrían salido unos 76 mil millones de dólares anuales en promedio en el periodo que va del 2004 al 2013, siendo el último año el de la mayor fuga, con US$ 101 mil millones.

Las perdidas tributarias en la región originadas por esta manipulación de precios en el comercio alcanzarían los 30 mil millones de dólares solo en el último año de análisis, lo que significa un 0.4% del valor del PIB regional.

Si a ese monto le sumamos las pérdidas a causa de la evasión de impuestos a la renta y del IVA –calculada por la CEPAL en unos US$ 340 mil millones anuales (CEPAL, 2016b)-, estamos hablando de que América Latina y el Caribe está dejando de recaudar la suma de 370 mil millones de dólares cada año, lo que significa aproximadamente 7% del PIB regional.

VII. De la competencia fiscal a la cooperación Internacional

La competencia fiscal entre los países con fines de atracción de inversiones es uno de los temas identificados como prioritarios para la sociedad civil que trabaja los temas de justicia fiscal.

Las excesivas ventajas otorgadas a los inversionistas extranjeros en complicidad con las autoridades, coloca a nuestros países en una posición débil frente a las grandes corporaciones, con las que se firman contratos individualizados en un ambiente de muy poca o nula transparencia que impide conocer los beneficios que obtienen estas empresas y mucho menos las pérdidas de recaudación que sufren nuestros Estados.

Si ya es complicado para los entes encargados de la recaudación en nuestros países aplicar y hacer cumplir un esquema tributario de forma eficiente -muchas veces restringidos por marcos legales que permiten el secreto bancario y tributario-, encuentran mucho más dificultades cuando los contribuyentes tienen la oportunidad de realizar operaciones transfronterizas que les permite aprovechar hasta el mínimo resquicio para dejar de pagar impuestos.

Estas prácticas realizadas por personas y empresas no solo están reduciendo los ingresos de los estados, sino también dañando las bases de los sistemas tributarios como una especie de "termitas fiscales" (Tanzi, 2000) al debilitar todo el sistema en su conjunto y promover que los demás contribuyentes dejen cumplir sus propias obligaciones.

El uso de incentivos y tratamientos diferenciados al gran capital hace que estas termitas se conviertan en grandes "roedores fiscales" al otorgárseles ciertas concesiones especiales en términos de aplicación de impuestos sobre el patrimonio, las utilidades, dividendos e intereses, e incluso el IVA, con la finalidad injustificada de atraer inversiones supuestamente necesarias para reactivar las economías y generar bienestar, pero que finalmente lo único que traen es una competencia nociva entre nuestros países y la pérdida de importantes recursos para el fisco.

No existe evidencia empírica en el mundo que haya determinado que la aplicación de incentivos tributarios haya sido determinante para la atracción de inversiones en países en desarrollo.

Según los estudios realizados en diversos momentos, el otorgamiento de beneficios fiscales no es uno de los factores relevantes para los inversionistas a la hora de tomar la decisión de ingresar a un país.

De allí la importancia de tomar medidas que permitan que los países cuenten con una política interna de aplicación y otorgamiento de incentivos, así como de revisión de la pertinencia de incentivos ya existentes. Esto debe ser complementado con una acción coordinada con los países vecinos que permita eliminar la competencia entre países.

En el caso de las actividades de explotación de recursos naturales, por ser un sector mucho más sensible y estratégico, los estados deben recuperar la capacidad de manejo de su riqueza y tomar las riendas en las decisiones sobre los beneficios provenientes de dicha actividad, dentro de una política de erradicación de los incentivos tributarios otorgados a las actividades extractivas y otras de vital importancia para las economías latinoamericanas.

Deben también elevar la capacidad de los Estados para impulsar políticas públicas de promoción de alternativas productivas y de generación de recursos para la protección social, y de ser adoptadas en un ámbito

regional, reducir la competencia fiscal entre países motivada por las políticas neoliberales atracción de inversiones.

Regulación de incentivos en un marco supranacional

La creciente movilidad de los capitales de una jurisdicción a otra y la facilidad para expandir su presencia en todo el globo por medio de la adquisición de empresas menores por parte de las grandes corporaciones, hace que los estados pierdan capacidad de negociación por a la presión que sufren, en una especie de chantaje de los poderes económicos por conseguir las mejores condiciones para no irse al país vecino.

La débil posición negociadora y la escasa información con la que cuentan los estados respecto a los incentivos otorgados a las empresas por los países "competidores", contrasta con la información detallada con la que cuentan las grandes compañías que brindan asesoría a las corporaciones (tales como las Big 4) sobre los regímenes fiscales aplicados en cada país del mundo.

Facilitan de esa forma el acceso de los inversionistas a información valiosa que les puede significar obtener enormes ventajas si además consideramos la asesoría que podrían recibir de quienes saben cómo explotar las normas que dan privilegios y sacar ventaja de los vacíos legales detectados para poder trasladar los beneficios a jurisdicciones con menor tributación.

La interacción existente entre la política interna para favorecer la inversión en ciertos sectores y la incertidumbre sobre lo que está haciendo "el de al lado", nos dice que solo una acción coordinada de países con características similares hará que se pueda evitar la competencia por atraer inversión.

En el escenario internacional, son muy escasas las iniciativas de carácter supranacional que establecen

No existe evidencia empírica en el mundo que haya determinado que la aplicación de incentivos tributarios haya sido determinante para la atracción de inversiones en países en desarrollo.

ciertas regulaciones a la provisión de incentivos para atraer la inversión de un país a otro.

Las pocas normativas existentes en la materia no han sido capaces de atacar el problema de la competencia fiscal entre países –incluso entre los más desarrollados-, por lo que persiste el reto de buscar los mecanismos adecuados que permitan brindar incentivos hacia donde verdaderamente se necesiten y promuevan el desarrollo con equidad.

Incluso las experiencias vividas en naciones con carácter federal (EE.UU., Australia o Canadá) donde se han aplicado normativas para evitar la competencia entre sus estados, no han dado los resultados esperados debido a la debilidad de la aplicación forzosa de las leyes y la facilidad que encuentran los capitales para hacer uso y abuso de las facilidades recibidas (Johnson, Toledano, Strauss, & James, 2013).

Uno de los casos más exitosos que existen en la actualidad es la normativa aplicada en la comunidad europea sobre la base del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo artículo 107 establece las directrices sobre las cuales los estados miembros pueden aplicar ayudas o subsidios a empresas para que se establezcan en su territorio, siempre y cuando cumplan ciertos requisitos, de modo que no afecten el resto de los países de la Unión Europea.

Las ayudas a las empresas pueden darse de diversas formas una vez que se determine que son compatibles con la política regional. Este tipo de ayuda se denomina "ayuda regional" y está destinada a apoyar el desarrollo económico y la creación de empleo en las regiones desfavorecidas de Europa.

Sin embargo, para evitar cualquier distorsión de la competencia causada por esa ayuda, las directrices sobre ayudas regionales establecen los parámetros sobre los cuales los estados miembros pueden proporcionar incentivos a las empresas para invertir en dichas zonas.

Las formas que pueden adoptar las ayudas estatales son variadas y pueden incluir una serie de medidas tales como subvenciones directas, exenciones o reducciones de impuestos y otras cargas como la seguridad social, además de préstamos a bajas tasas de interés, garantías estatales, inyecciones de capital, y el suministro de tierra, infraestructura, bienes y servicios.

Cualquiera de las medidas adoptadas debe cumplir con los objetivos de la Comunidad Europea o estar direccionadas a corregir las deficiencias de un mercado en particular sin afectar el mercado comunitario.

Antes de adoptar una medida enmarcada en las ayudas estatales, estas deben ser evaluadas previamente por la comisión a cargo de la evaluación siguiendo una serie de criterios establecidos con anterioridad. La Comisión Europea ha definido un listado de criterios que deben cumplirse para la viabilidad de la ayuda[24]:

a) contribución a un objetivo bien definido de interés común;

b) necesidad de la intervención estatal, destinada a una situación en la que la ayuda produzca una mejora importante que el mercado no pueda conseguir por sí solo;

c) idoneidad de la medida de ayuda;

d) efecto incentivador, que cambie el comportamiento de la empresa o empresas en cuestión de tal manera que estas emprendan una actividad complementaria que no realizarían sin la ayuda;

e) proporcionalidad de la ayuda, el importe de la ayuda debe limitarse al mínimo necesario para inducir la inversión adicional;

f) evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros;

g) transparencia de la ayuda, con acceso a información para los estados miembros, la Comisión, los operadores económicos y el público.

La transparencia en la información sobre los beneficios otorgados por cada país y el conocimiento de hacia quienes están dirigidos, será uno de los elementos más importantes a tomar en cuenta para ejercer cierto control de la política de incentivos, lo que garantizaría que estos no sean dados de forma discrecional y que se estén implementando bajo reglas claras y predecibles.

Sin embargo, a pesar de los criterios y las directrices establecidos en la norma de la comunidad europea, se han dado casos en los que medidas estatales brindadas a ciertas empresas han atentado contra los intereses de la región y no pueden ser consideradas como ayudas al no cumplir con los criterios anteriormente mencionados. La comisión encargada de la evaluación de las ayudas determinó que existió ilegalidad en el caso seguido que involucraba a Irlanda y la empresa Apple.

Es así como se descubre que la gigante corporación tecnológica recibió de parte del Estado irlandés un tratamiento especial con grandes exoneraciones impositivas, llegando a determinarse en la investigación, que Apple pagó solo 1% de impuesto a la renta sobre sus beneficios en Europa en 2003 y un 0.005% en 2014.

Eso constituye una competencia desleal al otorgarse un beneficio fiscal a una empresa en particular, que le permitió dejar de pagar impuestos por un monto de 13 mil millones de euros. Ahora la empresa está obligada a pagar ese monto al Estado irlandés, aunque es necesario mencionar que la propia Irlanda se mostró en desacuerdo con el fallo[25].

Pero existen otras iniciativas que no son exclusividad de los países desarrollados y que han tratado de emular las experiencias antes

La interacción existente entre la política interna para favorecer la inversión en ciertos sectores y la incertidumbre sobre lo que está haciendo "el de al lado", nos dice que solo una acción coordinada de países con características similares hará que se pueda evitar la competencia por atraer inversión.

mencionadas. La Comunidad Africana del Este (East African Community-EAC) fue fundada en 1967 por solo 3 países de la región (Kenia, Uganda y Tanzania) que, después de idas y vueltas, lograron firmar en el año 2000 el Tratado de Establecimiento de la Comunidad, a la que se sumaron Ruanda y Burundi en 2007.

La EAC ha venido planteando desde su constitución la posibilidad de armonizar la política fiscal entre sus miembros como uno de los elementos básicos para fortalecer el mercado común, al estilo europeo. Tal como lo establece el Common Market Protocol, en su articular 32 sobre Armonización de la política y leyes tributarias: "The Partner States undertake to progressively harmonize their tax policies and laws to remove tax distortions in order to facilitate the free movement of goods, services and capital and to promote investment within the Community[26]".

La armonización de los regímenes de impuestos nacionales viene siendo trabajada en el marco de la EAC por el Comité de Asuntos Fiscales (Comité Técnico de Armonización Tributaria), y dicho Comité ha establecido distintos grupos de trabajo para el análisis técnico de los tributos más importantes, tales como el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a las Ganancias, además de establecer una hoja de ruta para el proceso de armonización.

La comunidad africana mantiene la voluntad de cooperación entre sus miembros para llegar a moldear legislaciones armonizadas con la expectativa de eliminar la competencia fiscal dañina y promover una mayor unidad que permita incrementar los niveles de inversión.

Sin embargo, el proceso no ha avanzado como se esperaba y los entes encargados de las negociaciones aun no llegan a un acuerdo satisfactorio para las partes, e incluso han recurrido a la ayuda del FMI y la cooperación alemana para obtener la asesoría necesaria y llegar a un buen puerto[27].

El debate regional

La discusión sobre la necesidad de implementar medidas de coordinación de políticas en materia fiscal en América Latina y el Caribe tiene ya larga data, pero lo que se ha hecho hasta hoy es muy poco. La coordinación y armonización de la política fiscal entre países ha estado en las agendas de los espacios de integración subregionales desde hace varios años, con el objetivo de contar con un marco legal que permita definir estándares mínimos en relación a las relaciones económicas de los estados miembro, aunque con distintos énfasis y enfoques.

En el Sistema de Integración de los países de Centro América (SICA) existió hace algunas décadas el Convenio sobre Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, que tenía como objetivo promover el desarrollo industrial de acuerdo con las necesidades de la integración de la región y racionalizar el sacrificio fiscal que le significaba a los países el otorgamiento de incentivos (BID, 1975).

Es decir, lo que el convenio perseguía era evitar las desviaciones que pudieran surgir en cuanto a la localización de las inversiones hacia países que ofrecieran mayores beneficios, y de ese modo atacar la competencia fiscal que se pudiera dar en un sector determinado. El convenio se suscribió en 1962 y luego fue incluido en la legislación de cada país integrante del SICA. Sin embargo, la norma fue perdiendo

efecto y muchos de sus componentes fueron derogados y permaneció vigente hasta 1985.

La discusión en el espacio oficial centroamericano se mantuvo a través de los años, siendo además un punto en la agenda de trabajo de los órganos técnicos del SICA, como el COSEFIN, el que a través del Grupo de Trabajo de Política Tributaria (GTPT) ha venido trabajando en propuestas en materia de política tributaria, destacando la posibilidad de establecer un código de conducta sobre incentivos fiscales.

Es así que en 2011 se elabora la Declaración de Principios de Buenas Prácticas sobre Incentivos impositivos a la Inversión, que establece un mecanismo para adecuar los incentivos tributarios a la inversión que no son transparentes o que afectan en forma nociva las decisiones de localización de la inversión entre los Estados. De eso modo, en el ámbito centroamericano, un incentivo tributario que afecte el impuesto sobre la renta se considerará una buena práctica cuando se aplique de forma transparente y no sea determinante para la localización de la inversión.

Incluso, la declaración establece la conformación de un Grupo de Buenas Prácticas sobre Incentivos Tributarios a la Inversión, el que estaría integrado por delegados del GTPT que elevarán al COSEFIN una propuesta de composición, reglamento y funcionamiento (Gómez, 2015).

Actualmente la secretaría del COSEFIN ha dotado de un nuevo impulso al órgano subregional a partir de la definición de 14 áreas en las que se viene trabajando, dentro de las cuales está la de Discusión y Análisis de exoneraciones fiscales[28].

Por su lado, el MERCOSUR también ha puesto en agenda la necesidad de armonizar la política tributaria, siendo el tema de los incentivos a la inversión motivo de diversos análisis en el marco de la coordinación de medidas del bloque. En uno de los documentos preparados por el BID (Gonzales, 2002), se plantea la posibilidad a futuro de una armonización del impuesto sobre la renta, aunque se señala que solo deberían coordinarse algunos aspectos internacionales del impuesto corporativo, similares a lo adoptado en otras partes, como en la Unión Europea.

Sin embargo, también se señala como necesario coordinar los incentivos tributarios para evitar distorsiones en la localización de las inversiones, dada la gran movilidad que tienen los capitales. Finalmente se añade la posibilidad de aplicar un Código de Conducta sobre incentivos similar al de la UE.En otro documento (Barreix & Villela, 2003) sobre la tributación en el MERCOSUR se destacan algunas acciones consideradas como adecuadas para frenar la forma desordenada en que se implementan las medidas de incentivos tributarios a la inversión.

Esas medidas serían: i) establecer una moratoria en el bloque para detener la creación de nuevos incentivos, ii) facultar a la Comisión Tributaria a fijar criterios de determinación de cuando un incentivo es dañino para la comunidad, así como la evaluación de los incentivos existentes; iii) establecer un acuerdo para eliminar los incentivos nocivos vigentes y para establecer los criterios a seguir para el otorgamiento de incentivos en el futuro.

En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los países miembros aprobaron en 2004 avanzar hacia la armonización de la política tributaria en materia de los impuestos indirectos. Es así que se emiten la Decisión 599 y la Decisión 600, las cuales tiene como misión la Armonización de Aspectos Sustanciales y Procedimientos de los Impuestos Tipo Valor Agregado y la Armonización de los Impuestos Tipo Selectivo al Consumo, respectivamente.

Si bien estas decisiones representan un gran avance en cuanto a un diseño coordinado con reglas unificadas para los impuestos indirectos en la región andina, aun no se ha puesto atención en la posibilidad de armonizar en algo las normas en materia de impuestos directos, a pesar de que existen evaluaciones según las cuales, a medida que avanza la integración,

los impuestos directos pueden incidir en la localización de la inversión y en la movilidad de los factores (CAN, 1998).

Finalmente, existe el Acuerdo en el bloque de países del Caribe, CARICOM, sobre incentivos tributarios, emitido en el año 1973. Establece una política de incentivos tributarios a las industrias con un alto grado de detalle sobre aspectos como: límites temporales; clasificación de empresas en función "valor que agregan"; obligaciones de control e informe que asumen las entidades responsables de la aplicación de los incentivos, entre otros puntos.

También establece los tipos de incentivos que se trata de regular, tal como los que se aplican sobre el Impuesto sobre la Renta, cuya reducción general que se puede acordar en función del tipo de actividad (Velayos, Barreix, & Villela, 2007). Si bien se trata de un acuerdo que impone obligaciones a los Estados en un esquema intergubernamental típico para el Caribe, no se establece ningún tipo de consecuencia jurídica o sanción en caso de incumplimiento, por lo que el resultado es que no tiene efectividad.

Incentivos y financiamiento para el desarrollo

Quienes deciden en materia de políticas referidas a la inversión deben de tener en cuenta la premisa de que los incentivos, cuando sean necesarios, tienen la finalidad de lograr cambios en el comportamiento de los agentes y van de la mano con otros elementos que, como ya se ha visto, conforman un conjunto de aspectos a tomar en cuenta por los inversionistas al momento de tomar decisiones. En ese sentido, algunos elementos deben considerarse al establecer recomendaciones de buenas prácticas en beneficio de la comunidad:

» Pasar de un sistema discrecional de otorgamiento de incentivos a uno que esté basado en normas claras y precisas;

Sin embargo, también se señala como necesario coordinar los incentivos tributarios para evitar distorsiones en la localización de las inversiones, dada la gran movilidad que tienen los capitales

» Transparentar y hacer pública la información respecto a los incentivos a la inversión;

» Crear las capacidades necesarias y asegurar los recursos disponibles para realizar el análisis de costo-beneficio pertinentes, tanto ex ante como ex post;

» Establecer mecanismos de supervisión y monitoreo para hacer un seguimiento estricto del logro de los objetivos previstos;

» Trabajar cooperativamente para restringir el sacrificio de fondos públicos al momento de querer atraer una inversión hacia una jurisdicción.

Retomando este último punto, la competencia fiscal es un problema global y solo es posible enfrentarlo con una reforma del sistema tributario y financiero internacional, que incremente la transparencia de las actividades de las corporaciones y que permita la cooperación entre los países en el marco de un nuevo régimen fiscal para las inversiones.

La gobernanza global y la definición de las reglas del sistema fiscal internacional ha estado siempre en manos de los países más poderosos a través de la OCDE, lo que limita la participación de los países en desarrollo en procesos que son definidos desde esos espacios, tales como BEPS. Por ello surge la necesidad de establecer urgentemente un organismo intergubernamental de carácter más amplio y que incorpore la voz de todos los países por igual.

Uno de los espacios más importantes de discusión sobre desarrollo en el ámbito

La gobernanza global y la definición de las reglas del sistema fiscal internacional ha estado siempre en manos de los países más poderosos a través de la OCDE, lo que limita la participación de los países en desarrollo en procesos que son definidos desde esos espacios, tales como BEPS. Por ello surge la necesidad de establecer urgentemente un organismo intergubernamental de carácter más amplio y que incorpore la voz de todos los países por igual.

global ha sido la tercera Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo realizada en Addis Abeba en el 2015 abordó la necesidad de mejorar la recaudación y combatir la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos, referidos como elementos clave que permitirán movilizar los recursos domésticos necesarios para el logro de los ODS[29].

Esta conferencia dio como resultado la Agenda de Acción de Addis Abeba, la que incorpora el compromiso de abordar el tema de establecer un nuevo marco de incentivos para atraer inversión.

> *26. (...) Alentamos a invertir en la generación de valor añadido, el procesamiento de los recursos naturales y la diversificación de la producción, y nos comprometemos a hacer frente a los incentivos fiscales excesivos relacionados con esas inversiones, en particular en las industrias extractivas.*

La agenda de acción muestra concordancia con lo que luego se estableciera como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sobre la necesidad de lograr la justicia y fortalecer las alianzas internacionales para conseguir dichos objetivos, los cuales se vinculan a las metas que también fueron definidas en el proceso. En concreto, la meta asumida relacionada al tema fue:

> *17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.*

La agenda 2030 y los objetivos propios definidos a nivel de cada país deberían ser el marco ideal para que los países de América Latina y el Caribe puedan explorar las posibilidades de abordar regionalmente el problema de los incentivos y la competencia fiscal, definiendo reglas coordinadas que establezcan un nuevo tratamiento sobre la renta corporativa y se creen sistemas que garanticen la regulación de la inversión extranjera y la transparencia y rendición de cuentas sobre las operaciones y los impactos en la sociedad.

A nivel regional, nuestros países están en la necesidad de defender su espacio propio (tales como UNASUR, MERCOSUR, SICA, CELAC), y con ayuda de la intervención de los órganos técnicos como la CEPAL[30], comenzar a proponer políticas comunes que permitan generar la protección necesaria frente a las prácticas abusivas del poder económico.

Eliminar los privilegios fiscales dañinos y luchar contra la evasión y elusión tributaria permitirá a los estados recuperar recursos importantes que puedan financiar los ODS, y a las poblaciones más desfavorecidas que puedan acceder a servicios públicos de calidad.

Abordar de forma más progresiva cuando se recaudan los recursos y ser más equitativos al momento de destinarlos, permitirá encaminarse hacia una Justicia Fiscal.

VIII. Ni crecimiento, ni empleo, ni igualdad

En los albores de la expansión de las recetas neoliberales se plantearon reformas que estaban dirigidas, entre otros campos, al ámbito tributario, con la tesis de que era necesario aplicar una serie de beneficios fiscales para poder atraer los capitales a nuestros países, al mismo tiempo que se desregulaba la cuenta financiera y el Estado se despojaba de las empresas públicas que operaban en diversos sectores.

En el caso de América Latina y el Caribe, las recomendaciones del llamado Consenso de Washington fueron ejecutadas por intermedio de instituciones como el Banco Mundial y el FMI, que plantearon abiertamente reformas en los marcos legales para dar una serie de ventajas a las inversiones que se asentaban en el sector extractivo, particularmente en la minería, y que luego fueron extendidas a otros sectores.

Luego de la apertura de las economías a los flujos de capital extranjero y las políticas de atracción y promoción de la inversión aplicadas durante los años 90 en la región, se observó un importante crecimiento de la participación de la IED en la inversión total, que se asentó sobre todo en los sectores más importantes para el sostenimiento de las economías de la región.

Sin embargo, esta presencia de la inversión foránea mostrada en la fase inicial y atribuida por los defensores del neoliberalismo a los incentivos fiscales otorgados, no se mantuvo firme a lo largo de los años y tampoco se tradujo en una mejor posición de las economías latinoamericanas en el escenario internacional ni en una mejor calidad de vida para toda la sociedad.

Es decir, con el pasar de los años se han ido desbaratando los argumentos de los promotores de la política de incentivos a la inversión, puesto que esta no ha sido capaz de impulsar un crecimiento sostenido de las economías, ni, mucho menos, ha contribuido en solucionar aspectos como desempleo, pobreza o desigualdad.

Por el contrario, nuestras economías siguen siendo dependientes de unos pocos sectores de producción primario-exportadora y de actividades con uso de mano de obra intensiva pero con muy poco valor agregado, por lo que se le debe prestar una mayor atención a la calidad de la inversión que se pretende atraer y promover, de modo que, de ser necesario aplicar un incentivo, este debe ir dirigido a sectores con mayor impacto en la generación de empleo y en el desarrollo de nuevas tecnologías.

La inversión que ha llegado a la región, la cual no ha sido necesariamente atraída por los incentivos según la revisión de las conclusiones de diversos autores que han analizado el tema, ha estado influenciada en gran medida por el comportamiento de los precios internacionales de las materias primas, siguiendo una lógica que va más por la rentabilidad y por las oportunidades de operar con la menor regulación posible. A pesar de ello, los tomadores de decisión siguen apostando por el otorgamiento de incentivos fiscales como medida suficiente para resolver los problemas que nos mantienen en el subdesarrollo, sin considerar que existen otros factores que son tan o más importantes para lograr el efecto multiplicador que requiere toda economía que necesita de la inversión, tales como una adecuada infraestructura, la calificación de la mano de obra, la estabilidad política, la fortaleza institucional, entre otros.

Las ventajas tributarias otorgadas a los inversionistas tienen un impacto directo sobre los ingresos fiscales de los Estados, las que se convierten finalmente en un subsidio para las grandes corporaciones que son las que terminan acaparando dichos beneficios. En

Es decir, con el pasar de los años se han ido desbaratando los argumentos de los promotores de la política de incentivos a la inversión, puesto que esta no ha sido capaz de impulsar un crecimiento sostenido de las economías, ni, mucho menos, ha contribuido en solucionar aspectos como desempleo, pobreza o desigualdad.

promedio, el gasto tributario equivale al 4.6% del PIB de los países de América Latina, y gran parte de ese gasto tributario está relacionado a las inversiones, y en muchos casos a sectores específicos de poder económico dentro de un determinado país, los que en el transcurso de los años se han convertido en verdaderos privilegiados de los beneficios tributarios.

Los incentivos fiscales no solo afectan en forma directa la disponibilidad de ingresos de los Estados que podrían estar dirigidos a satisfacer necesidades básicas de la población y realizar los derechos de las personas, sino que además son un agente distorsionante de los sistemas tributarios y de las relaciones del Estado-sociedad.

La competencia por atraer la mayor cantidad de inversión a como dé lugar, ha puesto a nuestros países en una especie de "carrera a la baja" por el otorgamiento de mejores condiciones en materia de impuestos para atraer la inversión, lo que ha dado como resultado un sistema tributario sumamente inequitativo que proporciona a las grandes corporaciones muchas facilidades para no pagar la proporción justa de impuestos que les corresponde, gracias a la aplicación de beneficios tributarios, estabilidad jurídica, la libre movilidad de capitales y demás tratos especiales, acompañados además de la poca exigencia de transparencia y rendición de cuentas. Los incentivos han impactado de forma negativa en la progresividad tributaria de la región, habiéndose demostrado que la caída en la recaudación de los impuestos directos, debido a las cada vez menores tasas de impuesto a la renta, ha sido compensada con la recaudación de más impuestos indirectos, en particular el IVA.

Los incentivos fiscales no solo permiten a las empresas dejar de pagar impuestos, sino que pueden dar lugar a actividades de corrupción debido a la discrecionalidad con la que se otorgan dichos incentivos, formando parte de la economía política en países como los nuestros donde el poder económico tiene influencia directa sobre los tomadores de decisión.

El uso extendido de centros financieros offshore y la facilidad con que se pueden crear empresas de papel o fachada, permite que las corporaciones puedan disfrazar sus inversiones como si fueran "nuevas" y gozar de esta forma de los incentivos, sacando provecho además de la poca capacidad de control de las autoridades y los vacíos legales para trasladar sus beneficios hacia el exterior por medio de operaciones comerciales y financieras transfronterizas.

La excesiva desregulación y la poca transparencia en la que están envueltas las políticas de promoción de la inversión, no han permitido evaluar de forma adecuada los costos y beneficios de los incentivos, por lo que no es posible conocer si un sector o una empresa en particular que goza de algún beneficio tributario ha cumplido con ciertos objetivos económicos y sociales. Es por ello la importancia de establecer un sistema de evaluación antes, durante y después de otorgar el incentivo, de modo que se convierta en un requisito para que el agente beneficiado pueda continuar con dicho incentivo.

Los incentivos a la inversión no deberían continuar otorgándose si no es bajo un esquema de coordinación entre economías de características similares que busquen armonizar sus regímenes tributarios y de ese modo evitar la competencia fiscal entre países vecinos. Los espacios de integración subregional como son el SICA, MERCOSUR, CAN y CARICOM, son las

instancias adecuadas para empezar a evaluar la viabilidad de un sistema común de aplicación de incentivos a la inversión.

Los procesos internacionales de discusión sobre los ODS y el financiamiento para el desarrollo en el marco de la Agenda 2030, han venido prestando atención a la necesidad de abordar los incentivos a la inversión que son dañinos o innecesarios y que constituyen una traba para lograr la movilización de los recursos necesarios para que los países del Sur puedan alcanzar el desarrollo.

A pesar de las diversas voces levantadas sobre la importancia de acabar con los privilegios en la región, se sigue apostando por otorgar más beneficios -o profundizar los ya existentes- a las clases empresariales con la finalidad de reactivar las economías latinoamericanas en momentos actuales de desaceleración de la economía global, cuando en su momento se debió aprovechar la oportunidad de adoptar normas impositivas que busquen una mayor progresividad durante los ciclos de súper precios de las materias primas que generaron utilidades sin precedentes a las empresas.

El debate sobre la implementación de reformas en los sistemas tributarios en la región debe enmarcarse en una estrategia de largo plazo sobre qué tipo de economía queremos y considerar un nuevo rol de los Estados como promotores de la inversión privada en un marco de cumplimiento de ciertos requisitos para que los diversos agentes estén en línea con el modelo productivo que necesitamos y ser un actor complementario a las acciones de la inversión pública.

Notas

1. https://www.ciat.org/gastos-tributarios/

2. Es decir que por cada 10 millones de dólares de incremento de la producción minera, hay un aumento de 6 millones en otras actividades producto de la demanda directa e indirecta.

3. Como referencia se puede leer el artículo: Todo para AmBev… nada para los trabajadores. La transnacional se niega a repartir utilidades https://goo.gl/CvabXv

4. Según la CEPAL, los resultados de los análisis realizados en países desarrollados sobre el efecto de una rebaja en la tasa de impuesto a la renta corporativa, muestra en algunos casos resultados positivos sobre la entrada de IED, pero en otros casos son negativos y cero en otros.

5. En el estudio se consideran tres grupos de políticas promocionales: la capitalización de deuda externa (CDE), la implantación de Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) y las privatizaciones (PRI); estos dos últimos vinculados a beneficios tributarios otorgados a los inversionistas.

6. Un aumento de 1 punto porcentual en la tasa de impuesto a las utilidades se asocia a una disminución de entre un 0,75% y un 0,96% en la proporción de IED que un país recibe, asumiendo que todos los otros factores se mantienen constantes.

7. https://goo.gl/wcwPiW

8. https://goo.gl/ELQqoX

9. https://goo.gl/G2xHED

10. https://goo.gl/FHcYm5

11. En algunos países de Europa estos incentivos son conocidos como Patent Box, que ofrece la reducción del pago de impuestos a las empresas que generen rentas por la cesión de activos intangibles vinculados a la innovación.

12. https://goo.gl/4oirvc

13. https://goo.gl/ij2RRM

14. https://goo.gl/Aokyix

15. https://goo.gl/Yw3nAx

16. https://goo.gl/ha6KHs

17. Director de Estudios e Investigaciones del CIAT (entrevista realizada via correo, abril 2017).

18. Investigador asociado a la CEPAL y catedrático de la Universidad Adolfo Ibañez de Chile (entrevista realizada via Skype, abril 2017)

19. Investigador y catedrático de la Universidad del Pacífico de Perú (entrevista presencial, mayo 2017)

20. De los 13 países que respondieron al cuestionario, 6 eran de América Latina.

21. Ver el artículo: Presión entre homólogos: Competencia fiscal y economías en desarrollo https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8117

22. De las 100 empresas más importantes de la Bolsa de Valores de Londres (Indice FTSE 100), el 98% tienen presencia en paraísos fiscales (ActionAid, 2013). Otro reporte indica que el 73% de las compañías más grandes de Estados Unidos mantienen una o más filiales en paraísos fiscales (Offshore Shell Games, 2016).

23. Tax Justice Network (marzo, 2010) https://goo.gl/8qSbMk

24. Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, publicado por el Diario Oficial de la Unión Europea (2013/C 209/01).

25. European Commission - Press release State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion, Brussels, 30 August 2016.

26. https://goo.gl/3TKMZF

27. https://goo.gl/XNTQdv

28. https://goo.gl/FSM9Bk

29. Como antecedente se tiene la primera Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo que se llevó a cabo en Monterrey en el 2002, donde se colocó la importancia de plantear el tema de los incentivos y la competencia fiscal. (http://www.un.org/esa/ffd/ffdconf/article89.htm)

30. Cabe mencionar que los países miembros de la CEPAL, decidieron crear el "Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible" el que se constituye en el mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 en la región.

Referencias

» Abbas, & Klemm. (2012). A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies. IMF working paper.

» Agostini, & Jorrat. (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P). CEPAL.

» Barreix, A., & Villela, L. (2003). Tributación en el MERCOSUR: evolución, comparación y posibilidades de coordinación. BID.

» BID. (1975). Notas sobre el régimen centroamericano de incentivos fiscales. Revista de la Integración Nº 18 (Enero 1975).

» Bittencourt, G., & Domingo, R. (1996). Inversión extranjera directa en América Latina: tendencias y determinantes. Documento de Trabajo / FCS-DE; 6/96. UR. FCS-DE.

» CAN, S. G. (1998). Armonización de políticas económicas en la comunidad andina. SG/di 104, 18 de setiembre de 1998.

» CEPAL. (2013). Serie Macroeconomía del desarrollo N° 130 - Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento.

» CEPAL. (2015). La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social.

» CEPAL. (2016a). Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: la situación de América Latina y el Caribe.

» CEPAL. (2016b). Estudio Económico de América Latina y el Caribe.

» CEPAL. (2016c). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016.

» CEPAL. (2016d). Seminario Condicionantes de la Inversión Pública en el Gran Impulso Ambiental y en la Sostenibilidad del Desarrollo, Santiago, 23 de noviembre de 2016.

» CEPAL. (2017). Panorama Social de América Latina, 2016. Santiago.

» CEPAL, & OXFAM. (2016). Tributación para un crecimiento inclusivo.

» Cherif, M. G. (2015). Capital Account Openness, Political Institutions and FDI in the MENA Region: An Empirical Investigation. Economics Discussion Papers, No 2015-10. Kiel Institute for the World Economy.

» CIAT. (2016). CIAT: cincuenta años en el quehacer tributario de América Latina.

» DAWN. (2015). Taxation and Gender Justice in the context of the 3rd UN Conference on Financing for Development.

» Dowd, Landefeld, & Moore. (2016). Profit Shifting Of U.S. Multinationals.

» Falero, A. (2013). El desarrollo de enclaves y la ilusión del desarrollo.

» Gómez, J. (2015). Situación actual y perspectivas de la integración tributaria y aduanera en América Latina y el Caribe. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 166.

» Gonzales, H. (2002). Armonización fiscal: competencia vs. Coordinación en los países del MERCOSUR. BID-INTAL.

» ICEFI. (2016). La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica - Boletín de Estudios Fiscales No. 18.

» James, S. (2013). Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications .

» Johnson, L., Toledano, P., Strauss, I., & James, S. (2013). Background Paper on Investment Incentives: The good, the bad and the ugly: Assessing the costs, benefits and options for policy reform. New York: Vale Columbia Center on Sustainable International Investment.

» Maldonado, G. (2016). Tendencias en los Convenios para Evitar la Doble Imposición Suscritos por Países de Latinoamérica. CIAT.

» Mogrovejo, J. (2005). Factores determinantes de la inversión Extranjera directa en algunos

Países de Latinoamérica. Estudios Económicos de Desarrollo Internacional. AEEADE.

» MUFG. (2016). BTMU Focus Latin America – Special Report | 5 January 2016.

» OCDE. (2017a). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017.

» OCDE. (2017b). Tax Policy Reforms 2017: OCDE and Selected Partner Economies.

» OIT. (2017). Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017.

» ONU. (2014). Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, A/HRC/26/28.

» ONU. (2015). Workshop on Tax Incentives and Base Protection, New York, 23-24 April 2015 .

» OXFAM. (2016). Guerras fiscales.

» Pecho, M. (2014). Gastos tributarios en América Latina: 2008-2012. CIAT.

» Prasad, A. y. (2012). Capital Accounts: Liberalize or Not? Finance & development. FMI.

» Sachs, L., & Sauvant, K. (2009). BITs, DTTs, and FDI flows: An Overview. Oxford University Press.

» Serrani, E. (2013). Acuerdos para evitar la doble tributación en América Latina: análisis de los vínculos entre los. Buenos Aires: LATINDADD.

» Shafaeddin, S. (2005). Trade liberalization and economic reform in developing countries: Structural change or de-industrialization? Geneva: UNCTAD.

» Tanzi, V. (2000). Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites, WP/00/181. FMI.

» UNCTAD. (1999). Foreign Direct Investment for Development.

» UNCTAD. (2000). Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey.

» UNCTAD. (2016). World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges.

» UNCTAD. (2017). World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy.

» Velayos, F., Barreix, A., & Villela, L. (2007). Integración regional y armonización tributaria: desafíos y experiencias en América Latina. BID.

» Zelekha, & Sharabi. (2012). Tax Incentives and Corruption: Evidence and Policy Implications. International Journal of Economic Sciences Vol. I (No. 2).

» Zolt, E. (2015). Tax Incentives: Protecting the tax base (Paper for Workshop on Tax Incentives and Base Protection. ONU.

Sobre el autor:

Rodolfo Bejarano Bernal (1974) es Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú. Actualmente labora como Coordinador de Investigaciones y Estudios de la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd) y colabora con la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. Es autor de "La Financiarización de la Economía y su relación con el extractivismo: el caso Conga" (2013); "La Economía Verde en el Contexto del Río+20 (2012); y en coautoría "Seguimiento de los Fondos de Contravalor de Conversión de Deuda Externa Pública en inversión social en el Perú" (2006); también es representante de Latindadd ante organismos internacionales como Cepal, Naciones Unidas, Ciat, Unasur, C20, entre otras.

Privilegios a cambio de nada

Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América

Rodolfo Bejarano Bernal

Latindadd
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos