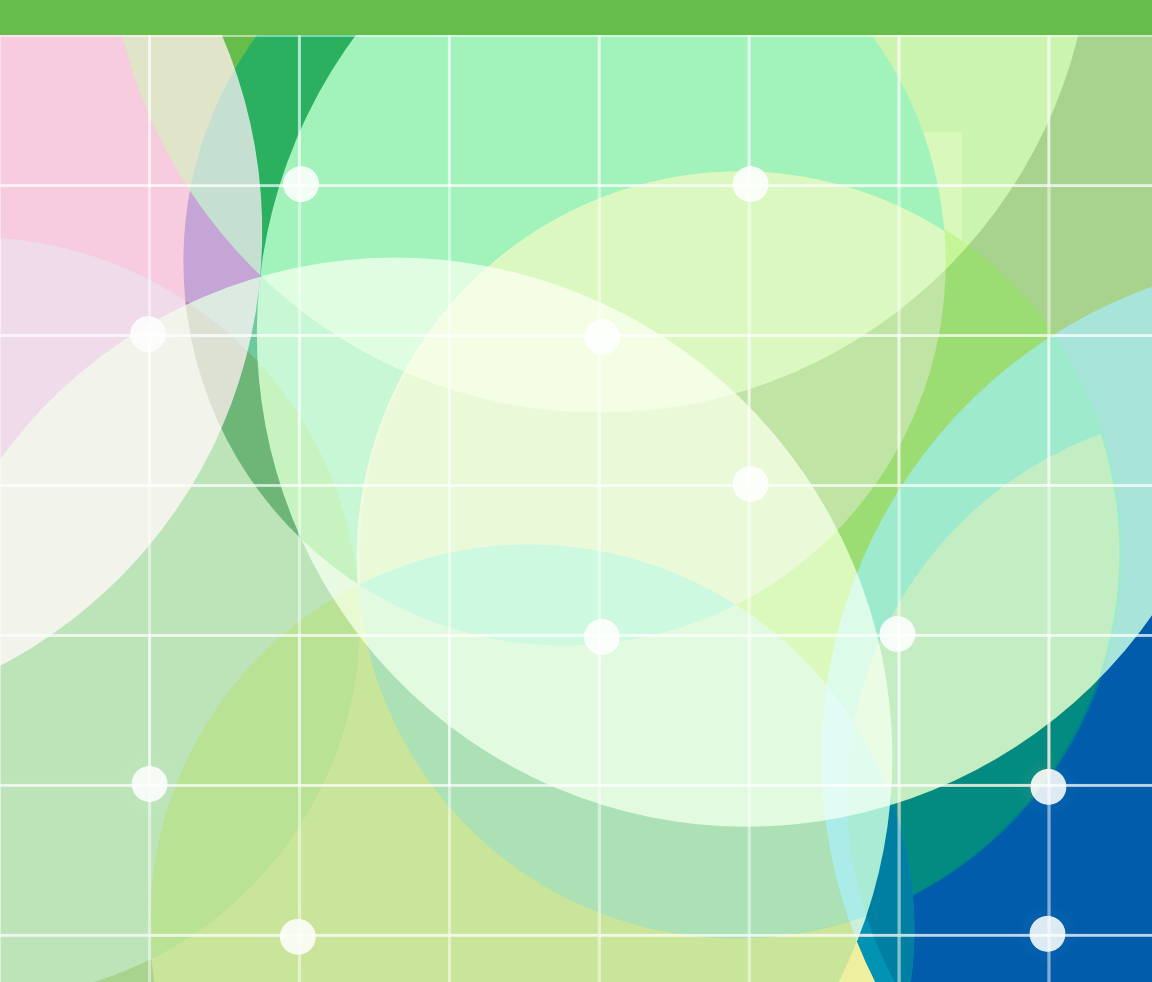




DISEÑO Y EVALUACIÓN DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES EN DESARROLLO

TEMAS SELECCIONADOS Y
UN ESTUDIO PAÍS



NACIONES UNIDAS



DISEÑO Y EVALUACIÓN DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES EN DESARROLLO

TEMAS SELECCIONADOS Y
UN ESTUDIO PAÍS



Naciones Unidas
Nueva York, 2018



CIAT

Prefacio

Tradicionalmente, los Gobiernos han utilizado a los incentivos tributarios como herramientas para promover un objetivo económico particular. Éstos son tratamientos tributarios preferenciales que se ofrecen a un grupo selecto de contribuyentes y pueden adoptar la forma de: exenciones, exoneraciones temporales de impuestos, créditos, deducciones por inversión, tasas impositivas y aranceles de importación (y/o derechos de aduana) preferenciales y el diferimiento de la obligación de pagar impuestos.

El uso generalizado de incentivos tributarios ha sido justificado por la necesidad de: (i) corregir las ineficiencias del mercado asociadas con las externalidades de ciertas actividades económicas; (ii) promover a la nueva industria e inversiones móviles, que son altamente sensibles a la competencia tributaria; (iii) generar una forma de economías de aglomeración o externalidades de concentración; y (iv) subsidiar a las empresas cuando su sector se encuentra en recesión. De hecho, los países desarrollados normalmente utilizan incentivos tributarios para promover actividades de investigación y desarrollo, así como a las exportaciones y contribuir a que sus empresas sean competitivas en el mercado global. Por otro lado, los países en desarrollo utilizan dichos incentivos para atraer inversiones extranjeras e impulsar a las industrias nacionales.

Por otro lado, aunque a primera vista los incentivos tributarios parecen no tener costo alguno porque no parecen afectar el presupuesto actual, los mismos pueden derivar costos significativos, tales como: pérdida de ingresos, baja eficiencia económica, mayores costos administrativos y de cumplimiento, y una excesiva planeación y evasión fiscal. Lo cual, puede exceder a sus beneficios y erosionar considerablemente la base tributaria general.

En la medida en que los costos y beneficios de los incentivos tributarios varían de un país a otro, su impacto en el crecimiento económico y la expansión de la base tributaria general no es uniforme. De hecho, aunque éstos pueden jugar un papel claramente importante en la atracción de nuevas inversiones que contribuyen sustancialmente

al crecimiento económico y al desarrollo de muchos países, en algunos casos, un esquema particular de incentivos fiscales puede originar muy pocas inversiones, con un costo significativo para el Gobierno.

Por esta razón, el efecto teóricamente positivo de los incentivos fiscales ha sido cuestionado y, por ende, algunos Gobiernos han utilizado diferentes modelos como, por ejemplo, el modelo de equilibrio general computable (CGE), para realizar un análisis costo-beneficio enfocado en su impacto económico y de ingresos. Esto puede garantizar que el programa de incentivos fiscales sea beneficioso para el país, así como elaborar políticas y leyes claras que establezcan su alcance, requisitos y administración. Desafortunadamente, un modelo tan sofisticado como este no es una opción para los países en desarrollo debido a las limitaciones de presupuesto y de recursos. Sin embargo, se pueden construir modelos de micro-simulación, que se pueden adoptar fácilmente porque se basan en los estados financieros de las empresas y las declaraciones de impuestos que éstas presentan ante las Autoridades Tributarias.

El propósito de esta publicación es proporcionar a las autoridades y administraciones tributarias una metodología razonable que les permita estimar el beneficio neto de un programa de incentivos tributarios para mejorar el diseño, la evaluación y la administración de dicho programa y, de esta forma, apoyar las posibles reformas administrativas y mejorar los procedimientos tributarios con miras a fomentar una mayor eficacia tributaria y equidad, así como el crecimiento económico.

Alexander Trepelkov
Director
Oficina de Financiación para
el Desarrollo
UN-DESA

Márcio Verdi
Secretario Ejecutivo
Centro Interamericano de
Administraciones Tributarias

Agradecimientos

Nos gustaría expresar nuestro profundo agradecimiento a todos los expertos, funcionarios y organizaciones involucradas en la implementación del proyecto que dio lugar a esta publicación, emprendido conjuntamente por la Oficina de Financiación para el Desarrollo (FfDO) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el Centro Inter-americano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Sobre todo, nos gustaría agradecer a los expertos que redactaron los capítulos de esta publicación, a saber: Sra. Duanjie Chen, Sr. Peter A. Harris y Sr. Eric M. Zolt. También estamos agradecidos a los otros expertos que han contribuido en las actividades del proyecto, a saber: Sr. Peter A. Barnes, Sr. Ricardo Fenochietto y Sr. Marcel Ramírez La Torre.

Agradecemos especialmente al Sr. Donald Guerrero Ortiz, Ministro de Hacienda, y al Sr. Martín Zapata, Vice Ministro de Hacienda, de Republica Dominicana, que apoyaron incondicionalmente la implementación del proyecto en el país. También agradecemos a los funcionarios del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Política y Legislación Tributaria (DGPLT) y la Dirección General de Impuestos Internos de República Dominicana (DGII) que han contribuido a llevar a cabo las actividades relevantes, a saber: Sra. Ruth De los Santos, Directora General Interina, DGPLT, Sr. Edgar Morales, Gerente de Grandes Contribuyentes, DGII, Sra. Mariam Ortiz, Subdirectora General, DGPLT, Sra. Nelissa Aybar, Encargada de Departamento de Recaudación de Grandes Contribuyentes, DGII y Sr. Hamlet Gutiérrez, Gerente de Regímenes Especiales, DGII.

Deseamos también reconocer la contribución de los funcionarios de las autoridades nacionales de República Dominicana, es decir: Sra. Paola Arvelo, Sra. Soraya Asunción, Sra. Marycris Brito, Sr. Marvin Cardoza, Sr. Juan J. Hernández, Sr. Raúl Ovalle, Sr. Evelio Paredes, Sra. Rosaura Quiñones, Sra. Paola Rodríguez y Sra. Marlene Tapia (Ministerio de Hacienda); Sr. Martín Francos y Sra. Camila Hernández (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo); Sra.

Gladys Jiménez (Banco Central); Sr. José Salcedo (Dirección General de Aduanas); Sra. Carmen Martínez (Ministerio de Turismo); Sr. Boni Guerrero (Dirección General de Cine); Sr. Fabricio Geraldino (Centro de Inversión y Exportación); Sra. Ebell de Castro y Sr. Daniel Liranzo, (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación); Sr. Santos Bello (Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo); Sr. Francisco Rosario (Comisión Nacional de Energía).

También deseamos reconocer la contribución de los funcionarios de las autoridades tributarias nacionales de países en desarrollo que proporcionaron comentarios y contribuciones durante los talleres organizados en el contexto del proyecto, es decir: Sr. Ulvi Yusifov (Azerbaiyán); Sr. Filipe Nogueira da Gama (Brasil); Sr. Anthony Dzadzra y Sr. Eric Nii Yarboi Mensah (Gana); Sr. Manfredo Chocano (Guatemala); Sr. Yond Rizal, Sr. Syarif Ibrahim Busono, Sr. Oktria Hendrarji Adi y Sr. Yos Harmen (Indonesia); Sra. Libako Leisanyane y Sr. Seth Pusetso Macheli (Lesoto); Sr. Adrian Guarneros, Sr. Armando Lara Yaffar y Sr. Emilio Rodriguez (Mexico); Sr. Erick Lahura y Sr. Eduardo Sotelo (Perú); Sra. Cabrerros y Sra. Kim Jacinto Henares (Filipinas); Sr. Johan de la Rey y Sr. Lucky Molefe (South África); Sr. Ntombifuthi Simelane y Sra. Nokthula Dlamini (Suazilandia); Sr. Neema Mrema y Sr. Khamis Mwalim (Tanzania); Sra. Ana Morató (Uruguay); Sr. Ignatius K. Mvula (Zambia).

Por último, queremos reconocer el valioso apoyo del personal de las Naciones Unidas, CIAT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que proporcionaron apoyo dentro de sus respectivas funciones, a saber: Sr. Harry Tonino, Sra. Irving Ojeda Alvarez, Sra. Elena Belletti, Sr. Ricardo Martner, Sra. Leah McDavid, Sra. Carolina Vaca y Sr. Miguel Pecho.

Alexander Trepelkov

Márcio Verdi

Introducción

Esta publicación es el resultado de un proyecto realizado conjuntamente por la Oficina de Financiación para el Desarrollo (FfDO) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), con el propósito de fortalecer la capacidad de las administraciones tributarias nacionales (AT) en los países en desarrollo en América Latina para medir el beneficio neto de los incentivos tributarios. El objetivo final de este proyecto es desarrollar una metodología empírica para diseñar y evaluar a los incentivos tributarios, la cual podría ayudar a identificar posibles reformas para que éstos sean más eficientes.

El proyecto fue financiado a través de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas. El trabajo fue coordinado por un equipo integrado por oficiales de las Naciones Unidas y del CIAT, bajo la supervisión del Sr. Alexander Trepelkov, Director, FfDO/UN-DESA y el Sr. Márcio Verdi, Secretario Ejecutivo, CIAT.

Al interior de la FfDO, el trabajo fue administrado por la Sra. Dominika Halka, Subdirectora, Subdivisión de Participación de Múltiples Interesados y Actividades de Extensión, y el Sr. Harry Tonino, Jefe de Unidad, Unidad del Desarrollo de la Capacidad. Al interior del CIAT, el proyecto estuvo coordinado por el Sr. Santiago Díaz de Sarralde, Director de Estudios e Investigaciones Tributarias.

El proyecto fue implementado con el apoyo de tres consultores, a saber: el Sr. Eric M. Zolt, el Sr. Peter Harris y la Sra. Duanjie Chen. El Sr. Zolt fue el encargado de desarrollar los antecedentes teóricos, el Sr. Harris desarrollo una lista de verificación para la redacción de legislación sobre incentivos tributarios, acompañados por sus respectivos comentarios; y la Sra. Chen trabajó en el análisis práctico de los incentivos tributarios para la industria turística en República Dominicana, con el apoyo técnico del Ministerio de Hacienda. El resultado de su trabajo se presenta en esta publicación, la cual fue elaborada en coordinación con la FfDO y el CIAT.

Esta publicación está dividida en tres partes. La Parte I trata de los antecedentes teóricos de los incentivos fiscales y está compuesta

por dos capítulos. El Capítulo I ofrece una descripción general de los conceptos clave y de los problemas que pueden surgir en relación con los incentivos tributarios, así como de su uso para atraer inversiones; el Capítulo II se examinan los beneficios y los costos derivados de los incentivos tributarios y presenta ciertas consideraciones importantes sobre su formulación, otorgamiento, y seguimiento de su uso para estimular las inversiones y el crecimiento.

La Parte II se enfoca en los aspectos prácticos relacionados con el uso de los incentivos tributarios. Esta parte contiene dos capítulos: el Capítulo I proporciona una lista de aspectos que se deben considerar y abordar en el momento de adoptar un incentivo tributario con el fin de asegurar la coherencia entre el marco legal de un incentivo fiscal y la política subyacente. El Capítulo II propone un enfoque de análisis costo-beneficio para evaluar los incentivos tributarios. Este capítulo incluye una parte conceptual para realizar tal análisis, un estudio comparativo de dos esquemas utilizados en los Estados Unidos, y un modelo de prototipo de análisis costo-beneficio para evaluar incentivos fiscales sin involucrar herramientas sofisticadas de modelización económica.

La Parte III contiene un informe detallado sobre el análisis costo-beneficio de los incentivos tributarios otorgados a la industria del turismo en República Dominicana. Este análisis incluye una revisión del desempeño de la industria turística República Dominicana desde una perspectiva histórica y regional, así como una evaluación de los beneficios y los costos (incluyendo el costo de oportunidad) de dicho programa para determinar cuál es su beneficio neto.

Es importante señalar que todas las consideraciones y recomendaciones presentadas en esta publicación se basan en varios enfoques que han demostrado ser buenas prácticas en diversos países. Sin embargo, los administradores tributarios deben ser cautos al aplicarlas en diferentes contextos y deben considerar el marco legal y el grado de desarrollo institucional necesario para adaptarlas a la situación específica del país.

La versión electrónica de esta publicación está disponible gratuitamente en inglés en http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_eng.pdf, y en español en http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_sp.pdf.

Contenido

Prefacio	iii
Agradecimientos	v
Introducción	vi

Parte I

Incentivos Tributarios—Antecedentes Teóricos

I Sinopsis de los conceptos y temas clave	3
I. Introducción	3
II. Definición de los incentivos tributarios	6
III. Tipos de competencia tributaria	9
IV. Otros incentivos a las inversiones	9
V. Función de los factores no tributarios	10
VI. Revisión de las pruebas empíricas	11
II Incentivos tributarios: beneficios y costos, y consideraciones sobre su formulación y administración	15
I. Introducción	15
II. Beneficios y costos de los incentivos tributarios	15
A. Beneficios de los incentivos tributarios	15
B. Costos de los incentivos tributarios	17
III. Consideraciones sobre la formulación de los incentivos tributarios	22
A. Condiciones	22
B. Cuestiones relacionadas con la puesta en práctica	30
C. Disposiciones de revisión y extinción	35
D. Orientaciones para los encargados de la formulación de políticas	36
IV. Conclusión	37

Parte II

Incentivos Tributarios—Aspectos Prácticos

I Lista de verificación para la redacción de legislación sobre incentivos tributarios: enfoque en el impuesto sobre la renta ..	41
--	-----------

I. Introducción.....	41
II. Lista de verificación para la redacción de legislación sobre incentivos tributarios	43
III. Lista de verificación para la redacción de legislación sobre incentivos tributarios: comentarios	45
II El marco para la evaluación de los incentivos tributarios: análisis costo-beneficio	87
I. Fundamentos	87
II. Preparación conceptual	92
A. Definición de costo y beneficio.....	94
B. Evaluación de los costos y beneficios por pasos.....	97
C. Exploración de opciones alternativas	99
D. Realización un análisis de sensibilidad.....	100
E. El kit de herramientas para el análisis costo-beneficio....	101
III. Revisión de dos estudios oficiales	102
A. El Estudio de Massachusetts: informe sobre los incentivos tributarios para la industria cinematográfica de Massachusetts del 20 de abril de 2016.....	103
B. El Estudio de Nevada: impacto económico de Tesla en los condados de Washoe y Storey del 11 de septiembre de 2014	108
IV. Modelo de prototipo para el análisis costo-beneficio.....	117
V. Conclusión	123
Referencias.....	125
Apéndice	127
Parte III	
Estudio País	
I Incentivos tributarios para la industria turística en República Dominicana	133
I. Introducción.....	133
II. La industria del turismo en RD: un repaso histórico y regional	136
III. Evaluación del beneficio del PITT.....	140
A. El patrón de inversión turística: perspectiva comparada ..	142
B. El impacto del PITT en la inversión turística de RD	146
C. El beneficio del PITT: inversión e impacto sobre el PIB y aumento de ingresos	151

IV. Evaluación del costo del PITT	155
A. La pérdida directa de ingresos asociada con el PITT y su efecto multiplicador negativo	155
B. La posible pérdida de eficiencia	157
C. El costo de oportunidad del PITT	160
V. Conclusión: el beneficio neto del PITT	163
Referencias	164

Apéndices

A Disposiciones tributarias estatutarias: República Dominicana y sus competidores regionales	169
B Desempeño de la industria turística: República Dominicana y sus competidores regionales	174
C Definiendo la base de datos: procedimientos técnicos	179
D Cálculo del beneficio del PITT: procedimiento técnico	186
E Cálculo del costo del PITT: procedimiento técnico	189
F Tres diferentes multiplicadores: aclaración conceptual	192

Gráficos

1 Contribución directa del turismo al PIB (%), 1995–2015	137
2 Participación de República Dominicana en el turismo del Caribe (%), 1995–2015	138
3 Crecimiento anual real del turismo PIB (%), 1995–2015	139
4 Inversión turística en República Dominicana vs. tendencias del Caribe y globales, 1995–2015	143
5 Inversión de capital en República Dominicana vs. economía general, 1995–2015	144
6 Tasa de crecimiento anual (%) de inversión de capital privado en República Dominicana: turismo vs. economía general, 1996–2015	145
B1 Contribución directa del turismo al PIB (%): República Dominicana vs. competidores regionales, 1995–2015	174
B2 Crecimiento del PIB de turismo (%): República Dominicana vs. sus competidores regionales, 1995–2015	175

B3	Crecimiento del PIB nacional (%): República Dominicana vs. competidores regionales, 1995–2015	176
B4	Crecimiento en inversión turística (%): República Dominicana vs. competidores regionales, 1995–2015	177
B5	Participación en la inversión turística en la región (%): República Dominicana vs. competidores regionales, 1995–2015	178

Cuadros

	Incentivos tributarios a nivel mundial.	25
	Apéndice: Ilustración numérica simplificada (para un solo periodo contable y con un salario anual nacional = 2)	127
1	Empresas turísticas en República Dominicana: con y sin PITT, 2015	147
2	Inversión turística: participación relativa de las empresas PITT vs. las empresas no-PITT	149
3	Beneficio del PITT: inversión, PIB e ingresos tributarios, 2002–2015	154
4	Costo directo del PITT: pérdida de ingresos, su efecto multiplicador y pérdida de ingresos “inducida”, 2002–2015	157
5	Pérdida de eficacia: inversión, PIB e ingresos tributarios, 2001–2015	159
6	Gasto fiscal en turismo como parte del gasto público, 2011–2015	160
7	Costo de oportunidad del PITT, un ejemplo con inversión en infraestructura, 2002–2015	162
8	PITT-costos y beneficios asociados: resumen	163
A	Disposiciones legales en materia tributaria para el turismo: República Dominicana y sus competidores regionales	171
C1	Muestra inicial 1	180
C2	Muestra 2	182
C3	Muestra final	183
F	Multiplicadores usados en esta metodología	193

Parte I

Incentivos Tributarios—Antecedentes Teóricos

Capítulo I

Sinopsis de los conceptos y temas clave*

I. Introducción

El objetivo del presente capítulo es proporcionar a los países en desarrollo una sinopsis de los conceptos y temas clave relativos a los incentivos tributarios y su utilización para atraer inversiones.¹ En opinión de algunos, los incentivos tributarios, en particular los dirigidos a la inversión extranjera directa, son malos tanto en la teoría como en la práctica. Son malos en teoría porque distorsionan las decisiones de inversión, y son malos en la práctica porque a menudo resultan poco eficaces y eficientes, y se prestan para el abuso y la corrupción.

Sin embargo, casi todos los países recurren a los incentivos tributarios. En los países desarrollados, suelen adoptar la forma de bonificaciones fiscales para las inversiones, depreciaciones aceleradas y ventajas fiscales aplicables al gasto en investigación y desarrollo. En la medida en que lo permite el orden establecido por la Organización Mundial del Comercio, los países desarrollados también adoptan regímenes fiscales que favorecen las actividades de exportación y que buscan dar a sus empresas locales ventajas competitivas en el mercado mundial. Por otra parte, muchos países en desarrollo y economías en transición adoptan otro enfoque y utilizan los incentivos tributarios para estimular la industria nacional y atraer la inversión extranjera. En este caso, los recursos más socorridos suelen ser las exoneraciones temporales de impuestos, los incentivos a la inversión regional, las zonas empresariales especiales y los incentivos a la reinversión.

Mucho se ha escrito sobre la conveniencia de utilizar los incentivos tributarios para atraer nuevas inversiones. Las Naciones

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

¹ Algunas de las ideas analizadas en el presente capítulo se basan en la publicación de Alex Easson y Eric M. Zolt “Tax incentives”, Instituto del Banco Mundial (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, 2002). Puede consultarse en <http://sitere-sources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf>.

Unidas,² el Fondo Monetario Internacional (FMI),³ la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴ y el Banco Mundial⁵ han elaborado informes útiles que ofrecen orientación a los encargados de la actividad normativa sobre si se deben adoptar incentivos tributarios y la mejor forma de diseñarlos. Las pruebas empíricas mediante las cuales se evalúan si el uso de incentivos tributarios resultan eficaces en función de los costos para aumentar la inversión no son concluyentes. Si bien los economistas han logrado progresos importantes para determinar la correlación entre el aumento de los incentivos tributarios y el incremento de las inversiones, resulta difícil establecer si los incentivos tributarios han sido la causa de la inversión añadida. Ello se debe, en parte, a que es difícil determinar la cuantía

² Ver, por ejemplo, los estudios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Incentives and Foreign Direct Investment* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.96.II.A.6); y *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.01.II.D.5).

³ Ver, por ejemplo, George E. Lent, “Tax Incentives for Investment in Developing Countries”, *IMF Staff Papers*, vol. 14, núm. 2 (Washington D.C., FMI, 1967); Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky y Eduardo Ley, “Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Tax Policy Makers in Developing Countries”, Fondo Monetario Internacional (Washington D.C., FMI, 2001); Alexander Klemm, “Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives”, Fondo Monetario Internacional (Washington D.C., FMI, 2009); y David Holland y Richard J. Vann, “Income Tax Incentives for Investment”, en *Tax Law Design and Drafting*, Victor Thuronyi, ed., vol. 2 (Washington D.C., FMI, 1998).

⁴ Ver, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis*, Estudio sobre Políticas Tributarias núm. 17 (2007); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Tax Incentives for Investment: A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries”, en *Making Reforms Succeed: Moving Forward with the MENA Investment Policy Agenda* (París, OCDE, 2008).

⁵ Ver, por ejemplo, Robin W. Boadway y Anwar Shah, “Perspectives on the Role of Investment Incentives in Developing Countries”, Banco Mundial (Washington D.C., Banco Mundial, 1992); Sebastian James, “Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications”, Grupo Banco Mundial (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, 2013); Sebastian James, “Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications”, Grupo Banco Mundial (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, 2009); y Alex Easson y Eric M. Zolt, “Tax Incentives”, Instituto del Banco Mundial (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, 2002), disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/EassonZoltPaper.pdf>.

de la inversión suplementaria asociada a los beneficios tributarios, es decir, las inversiones que nunca se habrían producido de no ser por los beneficios tributarios. Aunque los inversores extranjeros suelen alegar que los incentivos tributarios son necesarios para tomar las decisiones de inversión, no es fácil determinar si esta afirmación es válida. Los Gobiernos a menudo aprueban incentivos tributarios en conjunto con otras reformas destinadas a mejorar el clima de inversión, por lo que resulta difícil establecer la proporción de nuevas inversiones que se debe a los beneficios tributarios y la que corresponde a otras reformas favorables a los inversores. En vista de ello, a veces es fácil llegar a la conclusión de que un determinado plan de incentivos tributarios apenas ha generado nuevas inversiones, con un costo sustancial para el Gobierno. Sin embargo, en otros casos, los incentivos tributarios han contribuido claramente a captar nuevas inversiones que han fomentado de manera considerable el crecimiento y el desarrollo.

La reflexión acerca de los incentivos tributarios puede comenzar por examinar el papel que los Gobiernos deberían desempeñar para alentar el crecimiento y el desarrollo. Los Gobiernos tienen muchos objetivos sociales y económicos y una serie de instrumentos para lograr esos objetivos.⁶ La política tributaria es tan sólo una de las opciones, y los impuestos son únicamente un factor en la compleja decisión de cuándo se deben realizar nuevas inversiones nacionales o recurrir a la inversión extranjera. Los Gobiernos tienen una función más amplia que centrarse en las cargas tributarias relativas. Deben considerar su papel en la mejora del clima global de inversión para fomentar nuevas inversiones nacionales y extranjeras, y no limitarse a conceder prebendas fiscales. Por lo tanto, si bien gran parte de la atención que se presta a los incentivos tributarios recae en los impuestos fijados por el Gobierno, también es importante examinar la cuestión desde la perspectiva del gasto público. Los inversores, tanto nacionales como extranjeros, se benefician del gasto público. Para realizar una

⁶ Ver, en general, Richard M. Bird y Eric M. Zolt, "Tax Policy in Emerging Countries", en *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26 (Facultad de Derecho de UCLA, 2008); Richard M. Bird, "Tax Incentives for Investment in Developing Countries", en *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, Guillermo Perry, John Whalley y Gary McMahon, eds., vol. 1 (Londres, Canadá, Macmillan en colaboración con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2000).

comparación de las cargas tributarias relativas es necesario tener en cuenta las prestaciones relativas que ofrecen los servicios públicos.

II. Definición de los incentivos tributarios

Por un lado, los incentivos tributarios son fáciles de definir. Se trata de disposiciones especiales que establecen exclusiones, créditos, tasas preferentes o aplazamientos de obligaciones tributarias. Los incentivos tributarios pueden adoptar muchas formas: exoneraciones temporales de impuestos, deducciones aplicables a determinados tipos de gastos o reducciones de los aranceles de importación o los derechos de aduana. Por otro lado, puede ser difícil distinguir entre las disposiciones que se consideran parte del régimen general tributario y las que constituyen un tratamiento especial. Esta distinción será más importante a medida que se limite la capacidad de los países de adoptar incentivos tributarios específicos. Por ejemplo, un país puede fijar un impuesto sobre las sociedades del 10 por ciento para los ingresos por fabricación. Esta reducida tasa impositiva puede valorarse simplemente como un aspecto atractivo del régimen tributario general que atañe a todos los contribuyentes (nacionales y extranjeros) o puede considerarse como un incentivo tributario especial (limitado a la fabricación) en el contexto del sistema fiscal en su conjunto.

Los incentivos tributarios también pueden definirse en función de su capacidad de reducir la carga tributaria efectiva para un proyecto concreto.⁷ De acuerdo con este enfoque, se compara la carga tributaria relativa de un proyecto que reúne las condiciones para recibir un incentivo tributario con la carga tributaria que resultaría si no se aplicara ninguna disposición fiscal especial. Este enfoque es útil con miras a comparar la eficacia relativa de distintos tipos de incentivos tributarios para reducir la carga fiscal correspondiente de un proyecto.

Algunos analistas sostienen que, en la actualidad, los incentivos tributarios pueden tener más peso sobre las decisiones de inversión que en años anteriores. Que las consideraciones fiscales hayan cobrado mayor importancia en las decisiones de inversión se explica por diversas

⁷ Ver Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky y Eduardo Ley, "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Tax Policy Makers in Developing Countries", Fondo Monetario Internacional (Washington D.C., FMI, 2001).

razones.⁸ En primer lugar, es posible que los incentivos tributarios sean más generosos ahora que en años anteriores. La reducción efectiva de la carga fiscal vinculada a proyectos de inversión puede que sea mayor que en el pasado, ya que las exoneraciones temporales de impuestos han aumentado de 2 a 10 años y las exenciones impositivas otorgadas a algunas zonas empresariales abarcan ahora los impuestos sobre el comercio, además de los impuestos sobre la renta. En segundo lugar, en los últimos decenios el comercio se ha liberalizado considerablemente y la movilidad del capital ha aumentado. A medida que las barreras no fiscales van disminuyendo, aumenta la importancia de los impuestos como un factor de peso en las decisiones de inversión. En tercer lugar, las empresas han cambiado en muchos aspectos, ya que han experimentado profundas transformaciones en cuanto a su estructura orgánica, los métodos de producción y distribución y los tipos de productos fabricados y vendidos. Los servicios de gran movilidad y los bienes inmateriales representan una proporción mucho mayor de las transacciones transfronterizas que en años anteriores.

Ha disminuido el número de empresas que fabrican sus productos íntegramente en un solo país. Muchas de ellas subcontratan (ya sea a terceros sin vinculación o bien a “fabricantes por contrato” con los que mantienen vínculos) una parte o la totalidad de su producción. Dadas las mejoras en el transporte y las comunicaciones, los componentes a menudo se fabrican en varios países, lo que estimula la competencia entre distintos países por la producción. Además, los acuerdos de distribución han evolucionado, y las funciones y los riesgos dentro de un grupo de empresas afines se distribuyen de modo que se reduzca la carga tributaria mediante los llamados acuerdos de comisión mercantil. Por último, ha aumentado considerablemente el número de mercados comunes, uniones aduaneras y zonas de libre comercio. En la actualidad, las empresas pueden abastecer a varios mercados nacionales desde un emplazamiento único. Con ello probablemente se avivará la competencia entre los países de una zona común por acoger a las empresas que prestan servicios a toda la zona.

Aunque pueden hacer más atractiva la inversión en un determinado país, los incentivos tributarios no pueden compensar las

⁸ Ver Alex Easson, “Tax Incentives for Foreign Investment, Part I: Recent Trends and Countertrends”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 55 (2001).

deficiencias del diseño del sistema tributario o las carencias de la infraestructura física, financiera, jurídica o institucional. En algunos países, los incentivos tributarios se han justificado con el argumento de que el régimen tributario general sitúa las inversiones en esos países en desventaja competitiva en comparación con otros. Sin embargo, no tiene mucho sentido utilizar incentivos tributarios para compensar el hecho que el impuesto sobre las sociedades sea elevado, que las deducciones por depreciación sean insuficientes o que no se permita a las empresas que registran pérdidas en los primeros años aprovecharlas para reducir su carga fiscal en años posteriores. El mejor enfoque es lograr que el régimen del impuesto sobre las sociedades se ajuste en mayor medida a la práctica internacional, en lugar de otorgar un trato fiscal favorable a inversores concretos. Del mismo modo, los incentivos tributarios son una mala respuesta a los problemas económicos o políticos que pueden existir en un país. Si en un país no se protegen adecuadamente los derechos de propiedad, la legislación laboral es rígida o funciona mal el sistema jurídico, es necesario emprender el largo y difícil camino para remediar esas deficiencias, en lugar de conceder a los inversores más ventajas fiscales.

La eficacia de los incentivos tributarios está directamente relacionada con el clima de inversión en un país determinado (incluida la confianza de los inversores en que la Administración Tributaria respetará de hecho los incentivos tributarios sin cuestionarlos).⁹ Si bien dos países pueden ofrecer incentivos tributarios idénticos (por ejemplo, una exención de 10 años sobre el impuesto de sociedades), la eficacia relativa de los incentivos para atraer la inversión extranjera directa es considerablemente mayor en el país con mejor clima de inversión.¹⁰

⁹ Ver Stefan Van Parys y Sebastian James, “Why Tax Incentives May be an Ineffective Tool to Encouraging Investment?—The Role of Investment Climate”, Fondo Monetario Internacional, Grupo Banco Mundial (Washington D.C., FMI; Grupo Banco Mundial, 2009), disponible en <http://ssrn.com/abstract=1568296>.

¹⁰ Ver Sebastian James, “Providing Incentives for Investment: Advice for Policymakers in Developing Countries”, *Investment Climate in Practice*, núm. 7, Grupo Banco Mundial (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, 2010). Según el autor, en un país con un buen clima de inversión los incentivos tributarios pueden ser ocho veces más eficaces para atraer la inversión extranjera que en los países con un clima de inversión menos favorable.

III. Tipos de competencia tributaria

Los incentivos tributarios son un instrumento de competencia fiscal, es decir, un recurso para que un país atraiga inversiones que, de otra manera, acabarían en otra región u otro país. Los países pueden tratar de competir por distintos tipos de inversiones, como la sede central de una empresa, las empresas de servicios, las plantas de montaje ligero para dispositivos móviles o las instalaciones de fabricación de automóviles. La reflexión acerca de la competencia tributaria comienza por examinar las razones que llevan a los inversores extranjeros a invertir en un país determinado. De manera general y a muy grandes rasgos, existen tres motivos principales para realizar inversiones transfronterizas: a) la explotación de los recursos naturales; b) la promoción de la venta o producción de bienes o servicios en un mercado determinado; y c) el aprovechamiento de las condiciones favorables de un país determinado (por ejemplo, los salarios relativamente bajos de los trabajadores calificados) para producir bienes destinados a la exportación (bien como productos acabados o como componentes). La competencia por la inversión extranjera variará en función del motivo de la inversión. Por ejemplo, existirá competencia fiscal entre los países de una unión aduanera que aspiren a acoger fábricas o centros de distribución que presten servicios a toda la región. En cambio, cuando se trate de plataformas para la exportación, la competencia se dará entre los países con ventajas comparativas similares. Así pues, la competencia por las inversiones puede ser de ámbito mundial, entre países de una determinada región o incluso entre los distintos estados de un determinado país. Lo principal es que el diseño y la eficacia de los incentivos tributarios variarán en función del tipo de inversión.

IV. Otros incentivos a las inversiones

Los países competirán por las inversiones extranjeras utilizando todos los medios a su disposición. Los incentivos no fiscales, como las subvenciones para capacitación, los préstamos de bajo costo o las mejoras de la infraestructura pueden sustituir o complementar a los incentivos tributarios. Si existen obstáculos para el uso de incentivos tributarios (por ejemplo, debido a la existencia de acuerdos para no utilizar determinados tipos de incentivos tributarios o a causa de la estructura del régimen fiscal del país de origen del inversor extranjero), es probable que los países hagan más uso de los incentivos no fiscales.

Existe una modalidad distinta de incentivos a la inversión relacionada con los impuestos que, sin embargo, no se suele incluir en la lista de tipos de incentivos tributarios. Esos incentivos tributarios encubiertos pueden incluir amplios regímenes de protección para las normas sobre precios de transferencia, disposiciones que faciliten una planificación fiscal agresiva e incluso formas tácitas de relajar la aplicación de las normas tributarias. Por ejemplo, las normas tributarias de clasificación de entidades de los Estados Unidos de América pueden considerarse como un incentivo tributario, ya que permiten que las multinacionales de los Estados Unidos puedan competir más eficazmente con las multinacionales de otros países sirviéndose de entidades híbridas a fin de reducir al mínimo sus obligaciones fiscales en los países con altas tasas impositivas.

V. Función de los factores no tributarios

Decidir si se invierte y dónde hacerlo es una ardua tarea, por lo que no es de extrañar que las consideraciones fiscales tan solo sean un factor en las decisiones de esta índole. Los analistas señalan varios factores que influyen en las decisiones de inversión, en particular, de los inversores extranjeros.¹¹ En el recuadro que figura a continuación se expone una lista parcial de esos factores.

Factores no tributarios que influyen en las decisiones de inversión:

1. Política macroeconómica y fiscal coherente y estable.
2. Estabilidad política.
3. Infraestructura física, financiera, jurídica e institucional adecuada.
4. Administración pública eficaz, transparente y responsable.
5. Fuerza laboral calificada y legislación laboral flexible que regule las relaciones entre el empleador y el empleado.
6. Existencia de mecanismos adecuados de solución de controversias.

¹¹ Sebastian James, “Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications”, Grupo Banco Mundial (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, 2009).

7. Normas sobre cambio de divisas y posibilidad de repatriar las ganancias.
8. Condiciones lingüísticas y culturales.
9. Tamaño y eficiencia de los mercados.

De acuerdo con la mayoría de las encuestas realizadas entre directivos de empresas, los impuestos no suelen ser un factor importante para decidir cuándo y dónde invertir. En la mayoría de los tipos de inversiones, la decisión se compone de dos partes. En primer lugar, desde una perspectiva empresarial, se debe decidir qué país sería la mejor opción para lograr un objetivo de inversión determinado. En segundo lugar, desde un punto de vista fiscal, hay que determinar cómo podrían estructurarse las actividades para reducir al mínimo las obligaciones fiscales (tanto en el plano nacional como globalmente en el plano mundial).

VI. Revisión de las pruebas empíricas

El efecto de los impuestos sobre las inversiones, en particular, sobre la inversión extranjera directa, se ha examinado en varios estudios económicos. Si bien no es fácil comparar los resultados de estudios empíricos diferentes, los expertos han intentado analizar los diversos trabajos para extraer conclusiones sobre los efectos de los impuestos en los niveles de inversión extranjera.¹² Esos análisis ponen de relieve la dificultad de comparar los resultados de estudios distintos, ya que cada uno tiene diferentes fuentes de datos, metodologías y limitaciones.¹² En los estudios también se recogen los distintos grados de elasticidad obtenidos al medir la variación de las inversiones en función de los impuestos.

¹² Ver Comisión de las Comunidades Europeas, *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation* (Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992); Ver también James R. Hines, Jr., “Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations”, en *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1997), Alan Auerbach, ed., y James R. Hines, Jr., “Lessons from Behavioral Responses to International Taxation”, *National Tax Journal*, vol. 52 (1999); Ruud A. de Mooij y Sjef Ederveen, “Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research”, *International Tax and Public Finance*, vol. 10, núm. 6 (2003); y Alexander Klemm y Stefan Van Parys, “Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives”, Fondo Monetario Internacional (Washington D.C., FMI, 2009).

Parte de la dificultad para calcular el efecto de los impuestos sobre la inversión extranjera estriba en entender bien los diferentes tipos de inversión extranjera y las distintas fuentes de financiación que utilizan. La inversión extranjera comprende inversiones de cartera e inversiones directas. Aunque existen diversas maneras de diferenciarlas, un enfoque común consiste en atenerse al porcentaje de participación en la empresa nacional del inversor extranjero. Por ejemplo, si el inversor extranjero posee más del 10 por ciento de una empresa, es probable que se trate de algo más que una mera tenencia pasiva con fines de inversión. La inversión extranjera directa puede dividirse a su vez en transferencias directas de la empresa matriz a una filial extranjera a través de deuda o contribuciones al capital social, y la reinversión de beneficios por la filial extranjera.

También cuentan las distintas formas de inversión extranjera, ya que cada una de ellas entrañará obligaciones tributarias diferentes. Entre los tipos de inversión extranjera cabe mencionar: a) la inversión real en instalaciones y equipo; b) las corrientes financieras relacionadas con fusiones y adquisiciones; c) el aumento de las inversiones en las filiales extranjeras; y d) los consorcios. Por último, algunos expertos han señalado que los impuestos pueden repercutir más en las decisiones sobre la fuente de financiación que en las relativas al nivel de inversión.¹³ Los inversores tienen varias opciones para financiar nuevas empresas o ampliar sus operaciones en curso. Es probable que los impuestos influyan en la decisión entre realizar una nueva inversión de capital social, recurrir a préstamos internos o externos, o utilizar las ganancias retenidas para financiar las inversiones.

El examen minucioso de los resultados de los regímenes de incentivos tributarios revela luces y sombras.¹⁴ En un estudio elaborado en 1996 por las Naciones Unidas, que ofrece un buen resumen de esos resultados, se llegó a la conclusión de que, “a medida que convergen otros factores normativos y no normativos, la función de

¹³ Ver Alan Auerbach, “The Cost of Capital and Investment in Developing Countries”, en *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Anwar Shah, ed., vol. 1 (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, 1995).

¹⁴ Ver Ngee Choon Chia y John Whalley, “Patterns in Investment Tax Incentives Among Developing Countries”, en *Fiscal Incentives for Investment in Developing Countries*, Anwar Shah, ed. (Washington D.C., Banco Mundial, 1992).

los incentivos va cobrando importancia de forma paralela, especialmente en el caso de los proyectos centrados en los costos y caracterizados por la movilidad”. La OCDE llegó a una conclusión similar, al señalar que la tributación del país anfitrión afecta a las corrientes de inversión, lo cual es un factor cada vez más importante para decidirse entre una ubicación y otra.¹⁵

¹⁵ Ver W. Steven Clark, “Tax Incentives for Foreign Direct Investment: Empirical Evidence on Effects and Alternative Policy Options”, *Canadian Tax Journal*, vol. 48 (2000).

Capítulo II

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

I. Introducción

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

II. Beneficios y costos de los incentivos tributarios

A. Beneficios de los incentivos tributarios

Si se formulan y aplican correctamente, los incentivos tributarios son un instrumento útil para atraer inversiones que no se harían si no se ofrecieran beneficios fiscales. Los incentivos tributarios se justifican si corrige la ineficiencia del mercado o generan externalidades positivas. Los académicos consideran conveniente que se otorguen esos incentivos, ya que, sin intervención del Gobierno, el nivel de inversión extranjera directa sería insuficiente.¹⁶

No es extraño que los Gobiernos prefieran muchas veces los incentivos tributarios a otros tipos de medidas. Es mucho más fácil

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

¹⁶ Yoram Y. Margalioth, "Tax competition, foreign direct investments and growth: using the tax system to promote developing countries", *Virginia Tax Review*, vol. 23, núm. 1 (2003).

proporcionar beneficios fiscales que corregir las deficiencias del sistema jurídico o mejorar notablemente el sistema de comunicaciones de un país. Además, para otorgar los incentivos tributarios no es necesario utilizar fondos públicos, como sí ocurre con otras alternativas, por ejemplo, las subvenciones o los subsidios en efectivo para los inversores. Aunque los incentivos tributarios y las subvenciones en efectivo pueden tener un costo económico similar para los Gobiernos, por razones políticas y de otra índole, es más sencillo proporcionar beneficios fiscales que fondos a los inversores.

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

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

La percepción positiva que se tiene de los beneficios de la inversión extranjera directa ha sido cuestionada últimamente por quienes se preguntan si los incentivos tributarios realmente impulsan la inversión extranjera directa y si esta genera de verdad un crecimiento

económico favorable al desarrollo.¹⁷ Según este punto de vista, aun cuando los incentivos tributarios sirven para atraer nuevas inversiones, no queda claro, con muchos tipos de inversiones extranjeras, si el país en desarrollo se beneficia o no.

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

B. Costos de los incentivos tributarios

Cuando se analizan los costos de un régimen de incentivos tributarios, tal vez convenga tener en cuenta cuatro tipos diferentes: a) los costos fiscales; b) los costos de asignación de recursos; c) los costos de puesta en práctica y cumplimiento; y d) los costos asociados a la corrupción o a la falta de transparencia.¹⁸

Costos fiscales

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

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

¹⁷ Yariv Brauner, “The future of tax incentives for developing countries”, en *Tax, Law and Development*, Yariv Brauner y Miranda Stewart (eds.) (Cheltenham, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Edward Elgar Publishing, 2014).

¹⁸ Howell H. Zee, Janet Gale Stotsky y Eduardo Ley, “Tax incentives for business investment: a primer for policymakers in developing countries”, *World Development*, vol. 30, núm. 9 (2002).

decisiones de inversión no se ven afectadas por el beneficio tributario propuesto supone nada más que una transferencia del Gobierno al inversor sin ganancia alguna. Es muy difícil determinar proyecto por proyecto cuáles se llevaron a cabo motivados exclusivamente por los incentivos tributarios ofrecidos, así como estimar en la economía en conjunto cuáles serían los niveles de inversión con o sin un régimen de incentivos.

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

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

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

Costos de la asignación de recursos

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

Es difícil precisar los efectos de las disposiciones tributarias en los países donde los mercados están relativamente desarrollados, pero es incluso más difícil en los países en desarrollo donde los mercados no reflejan los modelos competitivos actuales. Por esa razón, en los casos en que los mercados tienen deficiencias, no queda claro si al dar incentivos tributarios para corregir esas deficiencias los mercados serán más competitivos.¹⁹

Costos de puesta en práctica y cumplimiento

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

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

¹⁹ Richard George Lipsey y Kelvin Lancaster, “The general theory of second best”, *Review of Economic Studies*, vol. 24, núm. 1 (1956–1957).

Costos asociados a la corrupción y la falta de transparencia

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

El Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial tienen proyectos que procuran reducir la corrupción y prestar asistencia a los países para establecer programas de lucha contra la corrupción.²⁰ Uno de los componentes de esos programas debería ser la supervisión de los proyectos de inversión extranjera y, en particular, la concesión de incentivos a la inversión. Si queda demostrado que se obtuvo un incentivo tributario indebidamente, habría que revocar los privilegios obtenidos y hacer pagar los impuestos que no se han abonado, además de aplicar las demás sanciones jurídicas que correspondan.

Estimación de los costos de los incentivos tributarios

Incluso cuando los incentivos tributarios sirven para atraer inversiones, su costo puede superar los beneficios derivados de las nuevas inversiones.

²⁰ Ver la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Banco Mundial, *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*; Banco Asiático de Desarrollo y OCDE, *Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific*. Disponible en www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative; Vito Tanzi, "Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures", *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. 45, núm. 4 (diciembre de 1998).

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

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

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

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

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

Otro método consiste en incluir los incentivos tributarios en un presupuesto oficial del gasto tributario. Todos los países de la OCDE y muchos otros países exigen que se hagan estimaciones del efecto que tendrán en los ingresos ciertas disposiciones tributarias vigentes y propuestas. El objetivo de ese tipo de presupuesto es poner de relieve cómo incide la concesión de beneficios fiscales en los ingresos. Con este método se trata el gasto tributario como se tratan los programas de gasto directo y, por lo tanto, equipara efectivamente el gasto público directo con el gasto público indirecto a través del sistema tributario. Aunque el análisis del gasto tributario excede de los incentivos tributarios, los países pueden optar por utilizar este método únicamente con ciertos tipos de incentivos tributarios o con una categoría más amplia de disposiciones tributarias. En el caso de los países que no tienen ningún requisito oficial respecto del gasto tributario, se aconseja que hagan la prueba para decidir si adoptan o mantienen un régimen de incentivos tributarios.²¹

III. Consideraciones sobre la formulación de los incentivos tributarios

A. Condiciones

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

²¹ Sebastian James, "Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications" (Washington D.C., Grupo Banco Mundial, septiembre de 2013).

Limitación del alcance

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

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

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

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

de las exportaciones, los incentivos por ubicación y las inversiones que redundan en importantes transferencias de tecnología.

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

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

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

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

La inversión extranjera directa suele redundar en la transferencia de tecnología. Incluso quienes critican los incentivos tributarios reconocen que estos pueden servir para promover actividades

Incentivos tributarios a nivel mundial

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

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

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

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

como la investigación y el desarrollo, aunque no sea más que para corregir las imperfecciones del mercado. Los países tratan de atraer la inversión tecnológicamente avanzada de varias maneras: a) restringiendo los incentivos a los sectores con tecnología avanzada; b) ofreciendo incentivos a la adquisición de equipo de tecnología avanzada; y c) proporcionando incentivos para realizar actividades de investigación y desarrollo.

Según la experiencia de muchos países en desarrollo, la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones orientadas a la exportación son la vía más rápida y más efectiva hacia el crecimiento económico. Por lo tanto, no sorprende en absoluto que la competencia por atraer ese tipo de inversión sea especialmente feroz, ni que los incentivos a la inversión suelen restringirse a la producción orientada a la exportación. Los incentivos restringidos específicamente a la inversión orientada a la exportación pueden surtir más efecto que otros incentivos tributarios debido al mayor grado de movilidad de esas inversiones.

Formas de incentivos tributarios

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

Exoneración temporal de impuestos

En los países en desarrollo, la exoneración temporal de impuestos es la forma más común de incentivo tributario a la inversión. Puede adoptar la forma de exención total del impuesto sobre las utilidades y a veces también de otros impuestos, reducción de la tasa impositiva o una combinación de ambas, por ejemplo, una exención de dos años más otros tres años a la mitad de la tasa estándar. La exención o reducción se concede por un período limitado.

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

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

Además, la exoneración temporal de impuestos se presta especialmente para la manipulación, la elusión y el abuso. Otra desventaja es que su costo fiscal no se puede estimar por adelantado con precisión, como tampoco puede estimarse el costo relacionado con el monto de la inversión ni los beneficios que podría obtener el país destinatario de la inversión. Además, con este sistema se exime del pago del impuesto a

las utilidades sin tener en cuenta el nivel ni la cuantía de las ganancias que se obtienen. En el caso de las posibles inversiones que, a juicio de los inversores, obtendrán un rendimiento superior al del mercado, la exoneración temporal generará una pérdida de ingresos tributarios sin ningún beneficio. Dada la elevada rentabilidad, los inversores habrían llevado a cabo esos proyectos, aunque no se hubiera ofrecido ningún incentivo tributario.²²

Deducciones y créditos por inversiones

En lugar de la exoneración temporal de impuestos o a veces como complemento, algunos Gobiernos ofrecen deducciones o créditos por inversiones, además de la deducción por depreciación normal, con lo que el inversor puede deducir totalmente una suma mayor que el costo de la inversión. Las deducciones por inversiones reducen los ingresos imponibles, mientras que el crédito fiscal por inversiones se calcula en función de los impuestos a pagar; por lo tanto, con una tasa de impuesto de sociedades del 40 por ciento, la deducción del 50 por ciento del monto invertido equivale a un crédito del 20 por ciento de ese valor.

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

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

²² Vito Tanzi y Howell H. Zee, "Tax policy for emerging markets: developing countries" (Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2000).

Las deducciones y los créditos por inversiones son preferibles a la exoneración temporal de impuestos en casi todos los sentidos: a) tienen una duración limitada; b) el costo fiscal está directamente relacionado con el monto de la inversión, por lo que no habría necesidad de fijar un umbral mínimo en las condiciones; y c) su costo máximo es más fácil de estimar. Sin embargo, en un estudio reciente se concluyó que las deducciones y el crédito por inversiones son menos eficaces para atraer inversiones extranjeras que la exoneración temporal de impuestos.²³

Cuenta de crédito fiscal

La cuenta de crédito fiscal es una forma interesante de ofrecer beneficios fiscales a los posibles inversores que permite a las autoridades tributarias determinar con gran certeza los costos fiscales del programa de incentivos. Consiste en otorgar a cada inversor que cumpla las condiciones un monto específico de la exoneración en forma de cuenta de crédito fiscal, por ejemplo, una posible exención de \$500.000 del importe del impuesto de sociedades adeudado.²⁴ El inversor tendría la obligación de presentar su declaración de impuestos y llevar libros y registros como cualquier otro contribuyente. Si el inversor determina que tiene una deuda tributaria de \$60.000 en el primer año, no pagaría impuestos, pero el importe en su cuenta fiscal se reduciría a \$440.000 para los futuros ejercicios fiscales. La cuenta de crédito fiscal tiene la ventaja de garantizar la transparencia y la certidumbre tanto a los posibles inversores como al Gobierno.

La cuenta de crédito fiscal puede considerarse un híbrido entre la exoneración temporal de impuestos y el crédito fiscal por inversiones. Por un lado, es similar a la exoneración temporal, con la salvedad de que el período de exención de impuestos, en lugar de ser un número determinado de años, está relacionado con el importe de los impuestos a pagar por los ingresos percibidos, como ocurre en el ejemplo anterior en el cual la exención se aplica a los primeros \$500.000 de ingresos imponibles. Tiene dos importantes ventajas: se conoce el costo del incentivo para el Gobierno y no tiene un marcado estímulo implícito

²³ Alexander Klemm y Stefan Van Parys, “Empirical evidence on the effects of tax incentives” (Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2009).

²⁴ Vito Tanzi y Howell H. Zee, “Tax policy for emerging markets: developing countries” (Ver la nota de pie de página 7).

para las inversiones que generan ganancias rápidas. Por otro lado, se parece al crédito fiscal por inversiones porque el monto del crédito es una suma fija, pero difiere en que la suma no está determinada por el monto de la inversión y, por consiguiente, no da preferencia a las inversiones de gran densidad de capital.

B. Cuestiones relacionadas con la puesta en práctica

Cumplimiento inicial de las condiciones

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

Presentación de informes y supervisión del cumplimiento constante

A veces los incentivos tienen condiciones relacionadas con el desempeño constante, como que, durante el período de exoneración de impuestos, se mantenga cierto número de puestos de trabajo o se exporte un determinado porcentaje de la producción. En esos casos, hace falta una

supervisión constante. Aunque ello impone a las autoridades una carga administrativa extra, tiene el mérito de dar al Gobierno una idea bastante precisa de cómo está resultando la inversión. Si no existe ningún mecanismo oficial de supervisión, los inversores no tienen motivo para hacer proyecciones realistas del número de puestos de trabajo que se crearán ni del volumen de exportaciones que se ha de producir, y en algunos estudios se han demostrado grandes discrepancias entre la predicción y el rendimiento de los inversores. No obstante, cuando se concibe la legislación sobre los incentivos es importante considerar la capacidad administrativa del Gobierno para ejercer la supervisión necesaria, a fin de evitar desarrollar actividades innecesarias.

Abusos comunes de los sistemas de incentivos tributarios

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

Entre los diez abusos más comunes asociados a los incentivos tributarios cabe citar los siguientes, algunos de los cuales se explican con más detalle a continuación:

- a) Transformación de empresas existentes en nuevas entidades para cumplir las condiciones de un incentivo;
- b) Reestructuración de empresas nacionales para convertirlas en inversores extranjeros;
- c) Participación en mecanismos de fijación de precios de transferencia con entidades vinculadas (contratos de gestión, ventas, servicios, préstamos, regalías);
- d) Exceso de inversiones o creación de inversiones ficticias por falta de normas para la recuperación de beneficios;

- e) Mecanismos para acelerar los ingresos o aplazar las deducciones al final del período de exoneración temporal de impuestos;
- f) Sobrevaluación de los activos para la depreciación, el crédito fiscal u otros fines;
- g) Créditos por empleo y capacitación, como empleados ficticios y programas de capacitación falsos;
- h) Desviación de productos de las zonas francas a la economía interna;
- i) Desviación de las actividades realizadas en zonas de desarrollo industrial y que reciben incentivos a la inversión regional hacia fuera de la región o zona favorecida;
- j) Encubrimiento de actividades que no cumplen las condiciones u ocultamiento de esas actividades en otras que sí las cumplen.

Transacciones de ida y vuelta

Las transacciones de ida y vuelta, es decir, aquellas en las que una empresa vende un activo que no utiliza a otra empresa con la condición de comprárselo más tarde por el mismo precio, ocurren comúnmente en los países donde los incentivos tributarios solo se otorgan a inversores extranjeros o a inversiones que tengan un porcentaje mínimo obligatorio de participación extranjera. Es posible que los inversores nacionales traten de disimular sus inversiones para acceder a esos incentivos desviándolas mediante una sociedad extranjera que controlan completamente. Se han observado prácticas similares en varios países de economía en transición, sobre todo en la privatización de empresas públicas en las que la administración de turno ha adquirido participación en la empresa mediante otra radicada en el extranjero. Este tipo de transacciones no siempre se realizan para cumplir el requisito de participación extranjera; también se pueden utilizar para sacar provecho de disposiciones favorables de acuerdos fiscales.

Doble beneficio

Muchos incentivos tributarios, en especial la exoneración temporal de impuestos, están restringidos a nuevos inversores. En la práctica, esa restricción puede ser inútil o contraproducente. El inversor que tiene previsto ampliar sus actividades no tiene más que incorporar

una subsidiaria que continúe la actividad y la subsidiaria accederá a una nueva exoneración temporal. Otro tipo de abuso ocurre cuando se vende una empresa al final del período de vigencia de la exoneración a un nuevo inversor, que luego solicita una nueva exoneración. A veces, el “nuevo” inversor está vinculado al vendedor, aunque la relación está oculta. Una opción más satisfactoria para los encargados de la formulación de políticas sería la de utilizar las deducciones o los créditos por inversiones en lugar de la exoneración temporal para que tengan derecho a esos incentivos las nuevas inversiones y no los inversores.

Fijación de precios de transferencia

Se ha dicho que la fijación de precios de transferencia es el “talón de Aquiles de la exoneración temporal de impuestos”,²⁵ aunque también puede ser un problema con otras formas de incentivo a la inversión. Se tiende a creer que se trata de un fenómeno que ocurre a nivel internacional en transacciones entre empresas relacionadas en diferentes países, pero lo cierto es que también puede ocurrir en un solo país en el que un mismo inversor tiene dos o más operaciones u obtiene ingresos de más de una actividad. Si una de esas operaciones o fuentes de ingresos tiene preferencia fiscal, el inversor tenderá a asignar ganancias a esa actividad.

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

La supervisión de la fijación de precios de transferencia presenta dificultades considerables, sobre todo para los países pequeños o menos

²⁵ Charles E. McLure, Jr., “Tax holidays and investment incentives: a comparative analysis”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 53 (1999).

adelantados. Una opción podría ser utilizar incentivos tributarios que se presten menos a los abusos de fijación de precios de transferencia. Por ejemplo, a diferencia de la exoneración temporal de impuestos, las deducciones o los créditos por inversiones otorgan una exención del impuesto por un monto determinado en lugar de hacerlo por un período determinado, con lo cual las transferencias artificiales de ganancias a una empresa que goza de uno de esos incentivos pueden dar lugar al aplazamiento del pago del impuesto, pero no la eximen de él.

Sobrevaluación

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

Abuso de la exención de derechos aduaneros

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

menos probabilidad de reventa, y excluir artículos tales como vehículos de pasajeros y equipo de computadora.

Liquidación activos y operaciones efímeras

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

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

C. Disposiciones de revisión y extinción

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

Por lo tanto, quizá sea aconsejable: a) limitar la duración de los regímenes de incentivos tributarios para reducir los costos que pueden acarrear los programas fallidos o mal concebidos incluyendo una disposición de extinción específica en la legislación original; b) formular regímenes de incentivos que exijan a los beneficiarios rendir

cuentas ante los organismos de inversión y que especifiquen qué organismo público se ocupa de supervisar y hacer cumplir los requisitos y cuáles son las disposiciones de recuperación de impuestos; y c) exigir una evaluación de los costos y beneficios de regímenes específicos de incentivos tributarios y precisar en qué momento ha de realizarse y quiénes son los encargados de hacer la revisión.

D. Orientaciones para los encargados de la formulación de políticas

Abundan las orientaciones para los encargados de la formulación de políticas, pero un consejo bastante conciso sobre la formulación y puesta en práctica de incentivos tributarios es que sean sencillos.²⁶ Probablemente, los intentos por perfeccionar los incentivos para conseguir objetivos detallados de política sean costosos de administrar y no den los resultados previstos. El Gobierno debería llevar un registro exhaustivo de los beneficiarios de los incentivos tributarios, su duración y los costos que representan en ingresos no percibidos. Esa información resulta imprescindible para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Los Gobiernos deben evaluar la eficacia de los incentivos tributarios para lograr los resultados previstos y estar dispuestos a suspender o modificar los programas que no cumplan los objetivos.

La OCDE ha preparado una guía sobre mejores prácticas para aumentar la transparencia y mejorar la gobernanza de los incentivos tributarios en los países en desarrollo.²⁷ Para aplicarlas, los Gobiernos deben tomar las siguientes medidas:

- a) Publicar una declaración de todos los incentivos tributarios a la inversión y sus objetivos dentro del marco rector.
- b) Proporcionar los incentivos tributarios a la inversión únicamente mediante la legislación tributaria.

²⁶ Richard M. Bird, “Tax incentives for investment in developing countries”, en *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, vol. 1, Guillermo Perry, John Whalley y Gary McMahon (eds.) (Londres, Reino Unido, y Canadá, Macmillan, en asociación con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2000).

²⁷ OCDE, Draft Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries. Disponible en <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>.

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

IV. Conclusión

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

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

Parte II

Incentivos Tributarios—Aspectos Prácticos

Capítulo I

Lista de verificación para la redacción de legislación sobre incentivos tributarios: enfoque en el impuesto sobre la renta*

I. Introducción

El diseño de los impuestos de base amplia, tales como el impuesto sobre la renta, generalmente se valora en referencia a principios generales como equidad, eficiencia y simplicidad. Por definición, los incentivos tributarios constituyen excepciones a las normas generales. Inevitablemente, son inconsistentes con la equidad, en el sentido de que el impuesto se aplique por igual, independientemente del tipo de actividad que se lleve a cabo. Igualmente, los incentivos tributarios necesariamente plantean complejidad mediante las excepciones que se introducen, dado que dichas excepciones deben interactuar con las normas generales aplicables al impuesto. Normalmente los incentivos tributarios se justifican haciendo referencia al propósito del Gobierno de promover una meta económica en particular, y si dicha meta es lo suficientemente importante, se podría justificar las consecuencias negativas en términos de equidad y complejidad planteadas por el incentivo. Los incentivos tributarios siempre suscitan interrogantes respecto al equilibrio entre los principios tributarios concurrentes.

El argumento económico a favor de un incentivo tributario es fundamental para justificarlo y, en consecuencia, tanto los objetivos de política económica como los beneficios que se esperan del incentivo deben ser claros por múltiples razones. El punto de partida para el diseño de un impuesto de base amplia, tal como el impuesto sobre la renta, es que todas las actividades en que se devengan ingresos deben ser tratadas por igual. Históricamente, se pensaba que ésta sería la mejor manera de asegurar que los recursos fuesen asignados donde resultaran más productivos. Este es el principio de neutralidad. En el siglo XXI, la actitud respecto a la neutralidad se ha tornado un tanto confusa, particularmente como resultado de la globalización. Por otra

* Preparado por Peter Harris, Professor of Tax Law, Universidad de Cambridge.

parte, también se argumenta que, en caso de que exista una asignación imperfecta de recursos por el mercado (fallos de mercado), resulta apropiado que un impuesto intervenga para mejorar la asignación del mercado. Este es el modo en que comúnmente se procura justificar los incentivos tributarios.

Estos antecedentes resultan decisivos al diseñar y redactar las normas legales para implementar un incentivo tributario. Si las actividades en que se devengan ingresos son tratadas de modo similar de acuerdo con una ley tributaria, entonces se minimiza la necesidad de prestar rigurosa atención a los límites entre diferentes tipos de actividades. Si algunas actividades son escogidas para darles un tratamiento especial conforme a un incentivo tributario, las mismas deben ser especificadas de manera precisa. De otro modo, las personas procurarán ordenar sus asuntos de modo que encajen dentro del incentivo, aun si las actividades reales que llevan a cabo no se ajustan a las razones fundamentales para otorgar el incentivo. Con frecuencia esto se considera elusión tributaria y ocasiona tensión entre la Administración Tributaria y los contribuyentes. Sin embargo, a menudo el problema se origina en el hecho de que la política tributaria que precede al incentivo, la ley que lo regula o el modo en que se ha de administrar el incentivo tributario no están claros.

Como sugiere su nombre, el propósito de la *Lista de Verificación para la Redacción de Legislación sobre Incentivos Tributarios* es servir como un listado de aspectos que deben considerarse y tratarse al redactar un incentivo tributario a fin de maximizar la claridad de enfoque y administración. La misma procura garantizar que la redacción legal de un incentivo tributario sea tan consistente como sea posible con la política que sirve de base al incentivo tributario. La lista también se puede usar a la inversa; es decir, como una lista de decisiones de política que deben tomarse a fin de asegurar que la política tributaria sobre la que se basa un incentivo sea suficientemente amplia y detallada.

Lo que no hace la *Lista de Verificación* es ofrecer una guía sobre cómo un incentivo tributario en particular debe ser justificado desde una perspectiva económica. Es fundamental que los Gobiernos lleven a cabo la justificación económica tanto para la introducción como para el mantenimiento de los incentivos tributarios y la *Lista de Verificación* parte de este supuesto.

II. Lista de verificación para la redacción de legislación sobre incentivos tributarios

1. Política económica
 - 1.1 Desarrollar una política económica amplia (quién, qué, cuándo, por qué, qué impuestos)
 - 1.2 Establecer la motivación económica y social (incluyendo previsiones, proyecciones, externalidades)
 - 1.3 Detallar la política y redactarla (refiriéndose a los puntos que aparecen más adelante)
 - 1.4 Revisar la política periódicamente (usando los requerimientos de presentación de informes que aparecen más adelante)
2. Autoridad responsable/administradora
 - 2.1 Ministerio de Comercio /Junta de Inversiones, Ministerio de Finanzas, Administración Tributaria
 - 2.2 Coordinación entre las autoridades (necesidad de memorándums de entendimiento, auditorías conjuntas)
3. Base legal
 - 3.1 Ley tributaria, ley separada, otra legislación, acuerdos
 - 3.2 Detalles (reglamentos, resoluciones, acuerdos)
 - 3.3 Discrecionalidad (quién, qué criterios, qué revisar)
 - 3.4 Conciliación con las normas generales que buscan ser modificadas
 - 3.5 Base legal para requerir a las autoridades que aplican las normas generales (por ejemplo, la Autoridad Tributaria) que apliquen las normas modificadas
4. Personas elegibles
 - 4.1 Tipos (compañía, persona natural, fideicomiso, asociación, etc.)
 - 4.2 Temporalidad (momento de la constitución)
 - 4.3 Ubicación (residente o no-residente, nacionalidad)
 - 4.4 Relación (personas vinculadas que reciben múltiples incentivos)
 - 4.5 Cambio de titularidad de las entidades

5. Actividad habilitadora
 - 5.1 Primaria (negocio, empleo, inversión)
 - 5.2 Específica (tipo de negocio, por ejemplo, definido mediante registro, vinculación con leyes del sector)
 - 5.3 Temporalidad (existente o nuevo, duración del incentivo)
 - 5.4 Ubicación (internacional, nacional, regional)
6. Asignación del uso de activos en la actividad
 - 6.1 Tipo (tangible, intangible, corriente, no corriente)
 - 6.2 Titularidad (propietario, arrendamiento financiero, arrendamiento operativo)
 - 6.3 Valor (costo histórico, valor equitativo, depreciación, transacciones entre partes relacionadas)
 - 6.4 Temporalidad (nuevo, de segunda mano, propiedad existente, enajenaciones)
 - 6.5 Ubicación (internacional, nacional, regional)
7. Asignación del uso de mano de obra en la actividad
 - 7.1 Tipo (empleado, nuevos empleados, recién graduados, contratistas independientes)
 - 7.2 Valor/número
 - 7.3 Temporalidad (nuevo, existente, reducción)
 - 7.4 Ubicación (internacional, nacional, regional)
8. Asignación de pagos (efectuados o recibidos) a la actividad
 - 8.1 Tipo (efectivo, beneficios en especie, parte relacionada)
 - 8.2 Asignación
 - 8.3 Cuantificación (precios de transferencia)
 - 8.4 Temporalidad (caja/devengo)
 - 8.5 Índole (producto de las ventas, producto del capital, ingresos de inversiones, etc.)
 - 8.6 Ubicación (fuente de los pagos)
9. Calcular el resultado de la actividad
 - 9.1 Separación (tratar separadamente de otras actividades)
 - 9.2 Distribución de transacciones externas (precios de transferencia)

- 9.3 Transacciones intra-grupo (precios de transferencia)
- 9.4 Separación de pérdidas (cómo determinarlas, cuáles son las contravenciones)
- 10. Aplicación de tasas/beneficios
- 11. Suministro de información
 - 11.1 Suministro de información a la Administración Tributaria conforme a las normas tributarias generales
 - 11.2 Suministro de información específica a la autoridad responsable (solicitudes y desempeño comparado con los criterios)
 - 11.3 Transparencia versus confidencialidad (registros públicos y divulgación pública)
 - 11.4 Suministro de información por la Administración Tributaria y la autoridad responsable del Ministerio de Finanzas
 - 11.5 Suministro de información al público sobre gastos tributarios y beneficios recibidos
- 12. Solución de Controversias
 - 12.1 Tribunales (Tribunal Tributario, Tribunales Ordinarios, Tribunal Especial)
 - 12.2 Arbitraje (nacional, internacional)
- 13. Incumplimiento
 - 13.1 Intereses y sanciones regulares
 - 13.2 Recuperación de beneficios previamente disfrutados

III. Lista de verificación para la redacción de legislación sobre incentivos tributarios: comentarios

Estos Comentarios tienen por objeto ampliar y explicar los diversos títulos y subtítulos utilizados en la *Lista de Verificación*.

I. Política económica

Bajo este título se incluyen los aspectos que deben decidirse a fin de especificar suficientemente un incentivo tributario de modo que pueda convertirse con precisión en ley. También ofrece alguna guía sobre el orden en que se deben tomar esas decisiones.

1.1 Desarrollar una política económica amplia (quién, qué, cuándo, por qué, qué impuestos)

Generalmente, la política económica que justifica un incentivo en particular es desarrollada o al menos decidida en el Ministerio de Finanzas (MINFIN), por ejemplo, en una Unidad de Política Tributaria. Dependiendo de la naturaleza del tema, es probable que el MINFIN consulte con el ministerio del sector pertinente (por ejemplo, Industria, Turismo, Recursos Naturales), así como con otros ministerios y agencias interesadas dentro del Gobierno. Se debe igualmente consultar con la Administración Tributaria en una etapa temprana de modo que pueda efectuar su contribución en relación con los aspectos administrativos de diseño del incentivo tributario. Es probable que las discusiones con el sector privado también sean pertinentes, e incluso pueden ser parte de la razón para que el Gobierno investigue un incentivo tributario en particular.

El momento del desarrollo de una política gubernamental no es el momento para una consulta pública plena con respecto a la propuesta. El Gobierno requiere un poco de tiempo para desarrollar una posición antes de darla a conocer y abrirla a los comentarios públicos. Esta es la parte del *quién*, es decir, quien está involucrado o es responsable de desarrollar la política tributaria que sustenta un incentivo tributario.

La parte del *qué* constituye el primer intento por identificar y expresar claramente el alcance de un potencial incentivo tributario. Un incentivo tributario con frecuencia constituye una respuesta a un problema particular (por ejemplo, el nivel de empleo en un sector particular), y en esta etapa debe haber un plan sobre cómo un incentivo tributario puede afrontar el problema.

El *cuándo* significa que a partir de la etapa temprana de desarrollo debe haber un plan respecto al tiempo desde el cual el incentivo tributario se aplicará (“entrada en vigencia”) y durante cuánto tiempo deberá aplicarse (“fin del término de vigencia”). El plan deberá detallarse con respecto a quién debe hacer qué para cumplir con la fecha propuesta de vigencia.

La parte del *por qué* no se refiere únicamente al motivo principal del incentivo tributario propuesto, sino también al por qué a las

partes interesadas particulares (por ejemplo, los ministerios) se les debe asignar papeles particulares en el desarrollo de la política.

El modo en que un problema en particular puede ser confrontado a través del sistema tributario está condicionado por los impuestos aplicados por dicho sistema. Esta es la parte que se refiere a *qué impuestos*. Puede ser obvio que un problema particular solo pueda ser resuelto mediante un incentivo tributario de un impuesto concreto, pero, en otros casos, el Gobierno puede tener distintos impuestos que pudieran usarse para fines de incentivos. Así pues, se deben considerar las distintas opciones y, posteriormente, aclarar que impuestos se han de usar para desarrollar el incentivo tributario. Si más de un impuesto ha de ser el objetivo, entonces también debe haber claridad respecto a la forma en que los ajustes a cada impuesto deben integrarse a fin de enfrentar el problema de la mejor manera posible.

1.2 Establecer la motivación económica y social (incluyendo previsiones, proyecciones, externalidades)

Esta es la parte más crítica en el desarrollo de la política que sirve de base a un incentivo tributario. También es la parte que con frecuencia se trabaja mal y lleva a confusión e insatisfacción con determinados incentivos tributarios. Un incentivo tributario ofrece a unos contribuyentes concretos un trato especialmente provechoso para estimular cierto comportamiento que se espera produzca algún beneficio al público que sea mayor que el costo de proveer el incentivo. Es esencial determinar la cuantía de estos costos y beneficios y esbozar cómo se calculan estas cifras y en base a qué supuestos.

En algunos casos, el incentivo solo pretende mejorar la situación financiera general. Por ejemplo, la reducción de impuestos en un sector en particular puede aumentar su actividad de modo que realmente se recauden más impuestos del mismo con una tasa más baja que con una tasa mayor. En otros casos, el incentivo tributario puede no estar simplemente dirigido a la situación financiera global, sino que puede involucrar otros beneficios sociales, por ejemplo, agua limpia, educación, renovación de áreas con carencias, etc.

Ya sea que se establezca el incentivo tributario sobre motivaciones económicas, sociales o mixtas, el planteamiento detallado del

objetivo es importante para convertir el incentivo en ley. También es importante en términos de revisar el éxito del incentivo durante su fase operacional.

1.3 Detallar la política y redactarla (refiriéndose a los puntos que aparecen más adelante)

La amplia motivación económica y social de un incentivo tributario en particular debe ser descrita en detalle, enfocándose en particular en los aspectos que deben encararse al convertir la política en ley. Estos son los aspectos a los que se hace referencia en el resto de la *Lista de Verificación* y significa que la *Lista de Verificación* debe ser consultada en el momento en el que se desarrolla la política y no solamente en el momento en que dicha política va a convertirse en ley.

1.4 Revisar la política periódicamente (usando los requerimientos de presentación de informes que aparecen más adelante)

Ningún incentivo tributario debe considerarse permanente. Por definición un incentivo tributario constituye un trato especial a contribuyentes particulares que se justifica mediante referencia a un resultado (beneficioso) particular. Si en cualquier momento el incentivo tributario no produce ese resultado beneficioso, la justificación del trato especial desaparece y el incentivo tributario debe ser eliminado o ajustado.

Ello significa que todos los incentivos tributarios requieren revisión y evaluación constantes para garantizar que están produciendo los resultados que los justifican. La frecuencia con la que se deben revisar los incentivos tributarios depende de las circunstancias particulares, pero, como regla general, deben ser años y no décadas (los proyectos de largo plazo tales como la infraestructura pueden ser un caso especial).

2. Autoridad responsable/administradora

2.1 Ministerio de Comercio /Junta de Inversiones, Ministerio de Finanzas, Administración Tributaria

Como se señaló anteriormente, en el desarrollo de una política para un incentivo tributario se deben asignar roles a las diversas partes gubernamentales interesadas. Además, el incentivo tributario debe ser

administrado y monitoreado de manera continua y se deben asignar roles al respecto. Inevitablemente, la Administración Tributaria será responsable de administrar los incentivos tributarios.

Sin embargo, dependiendo del modo en que se estructure el incentivo, la misma tendrá que mantener una estrecha coordinación con otras partes gubernamentales interesadas tales como los ministerios del sector. Por ejemplo, el acceso a un incentivo tributario podría depender de que el contribuyente tuviera una licencia o cumpliera los requisitos de otro modo, según la legislación del sector. La Administración Tributaria no debería involucrarse en determinar la idoneidad, salvo para verificar con el ministerio del sector si se han cumplido los requisitos.

En la mayoría de los casos es obvio cual es el ministerio o agencia gubernamental para determinar la idoneidad para acogerse a un incentivo, por ejemplo, con respecto a recursos naturales, energía, telecomunicaciones, educación, etc. Es más probable que surjan problemas cuando el incentivo tributario requiere algo más que verificar una idoneidad conforme a la legislación del sector. Por ejemplo, el acceso a un incentivo tributario puede depender de que se cumplan ciertos objetivos, en términos de volumen de negocios, empleados, reducción de emisiones, etc.

Pueden surgir disputas respecto a cuál es la autoridad que debe verificar si se cumplen los objetivos. El regulador del sector puede considerar que éste es un asunto que él debe verificar y que la Administración Tributaria simplemente debe aceptar esa verificación. Al mismo tiempo, la Administración Tributaria puede ser de la opinión de que ella es la responsable de administrar las leyes tributarias y, por ende, debe verificar independientemente que se cumpla con los objetivos.

Como cuestión de derecho, este tipo de asunto con frecuencia es regulado mediante el modo legal en que se implementó el incentivo tributario. Por ejemplo, si el incentivo tributario es implementado a través de la ley tributaria, que es lo más común, será la Administración Tributaria la que determine estos criterios/objetivos adicionales. Si el incentivo tributario es implementado a través de la legislación del sector, puede ser el regulador del sector el que determine el incentivo tributario.

No obstante, en cualquiera de los casos pueden surgir tensiones respecto a la medida en que se requiere que la Administración Tributaria acepte las opiniones del regulador del sector. Es importante prestar atención a este potencial de tensión al diseñar y redactar un incentivo tributario, así como proveer una clara asignación de roles.

Como se señaló, también es fundamental monitorear la efectividad de un incentivo tributario; es decir, asegurarse de que continúe cumpliendo con sus objetivos. Inevitablemente, este es un asunto financiero y, por lo tanto, es un asunto del MINFIN. Sin embargo, la información que requiere el MINFIN para cumplir con su papel como evaluador estará en manos de otras agencias gubernamentales. Por ejemplo, la información sobre el costo del incentivo tributario en términos de los ingresos perdidos probablemente estará en manos de la Administración Tributaria.

La información sobre el impacto del incentivo tributario, por ejemplo, en términos de incrementos de la actividad, probablemente esté en manos del regulador del sector. En cualquier caso, existe la necesidad de asegurarse de que la Administración Tributaria y el regulador del sector están recopilando la información que requiere el MINFIN para fines de evaluación y tienen el derecho legal a hacerlo.

2.2 Coordinación entre autoridades (necesidad de memorándums de entendimiento, auditorías conjuntas)

En todo caso, puede ser necesario que la Administración Tributaria coordine con el regulador del sector y es apropiado e importante que la forma de coordinación sea registrada oficialmente. Esto comúnmente se hace mediante acuerdo entre las agencias pertinentes en forma de un Memorándum de Entendimiento. La forma y contenido de cualquier Memorándum deben ser considerados durante el proceso de diseño del incentivo tributario. Ello obedece al hecho de que debe haber un equilibrio entre el contenido y el modo en que la implementación legal del incentivo tributario asigna roles y responsabilidades.

Como regla práctica, cuando es importante que el contribuyente tenga claro la identidad de la autoridad responsable de determinar un asunto en particular, dicha identificación debe ser proporcionada por la ley. Los aspectos que son meramente asunto del funcionamiento interno

del Gobierno deben aparecer en un Memorándum de Entendimiento, que es un documento privado. Por ejemplo, la ley debe establecer claramente quienes son los funcionarios públicos que pueden participar en una auditoría de cumplimiento de un incentivo tributario. Sin duda la Administración Tributaria debe estar involucrada, pero a menudo es oportuno o necesario que también estén presentes funcionarios públicos del sector regulador. La participación potencial de funcionarios públicos del sector regulador debe estar claramente especificada en la ley. Sin embargo, la forma en que la Administración Tributaria y el sector regulador coordinen la participación en una auditoría conjunta puede considerarse materia adecuada para un Memorándum de Entendimiento. Igualmente, la coordinación respecto al modo y forma en que la información sobre el impacto de un incentivo tributario es recopilada y proporcionada al MINFIN con frecuencia es un tema adecuado para un Memorándum de Entendimiento.

3. Base legal

A la hora de plasmar las medidas de política económica detalladas para un incentivo tributario en una ley, la clave está en precisar las características operacionales del incentivo, las cuales se consideran en los títulos subsiguientes de la *Lista de Verificación*. Sin embargo, para estructurar la implementación legal de un incentivo tributario también hay algunos aspectos preliminares de diseño que deben ser considerados.

3.1 Ley tributaria, ley separada, otra ley, acuerdos

El primer aspecto que debe considerarse al implementar el incentivo tributario es dónde ubicar las normas legales que conceden el incentivo. Ello requiere una cuidadosa reflexión y planificación. La opción más común es que los incentivos tributarios aparezcan en la ley tributaria afectada, lo que puede considerarse como una buena práctica. Esto es menos obvio cuando se trata de un paquete de incentivos que afectan toda una serie de impuestos. En lugar de dividir el paquete, se podría pensar que pueden ser tratados mejor en una ley tributaria separada o nueva. Esta podría ser una ley general de incentivos tributarios que contenga no solamente este paquete sino también otros incentivos tributarios o bien podría ser una ley destinada a un incentivo tributario en particular.

Raras veces resulta una buena idea ubicar los incentivos tributarios en la legislación del sector. Una de las razones para ello es que el ministerio responsable de introducir las enmiendas a la legislación del sector no es el mismo que aquél que es responsable de enmendar la ley tributaria, es decir, el MINFIN. Ello puede crear tensión e inacción y hay muchos países con ejemplos de normas tributarias inconsistentes en la legislación del sector y la legislación tributaria.

En el peor de los casos, se puede intentar corregir las inconsistencias únicamente utilizando la ley tributaria, sin enmendar la disposición en la legislación del sector. El problema es que, tal como se discutió anteriormente, con frecuencia los incentivos tributarios involucran a múltiples partes gubernamentales interesadas, por lo que es necesario coordinar cuidadosamente, desde el principio, sus respectivas responsabilidades en relación con un incentivo.

La Administración Tributaria es inevitablemente responsable de administrar los impuestos y, por ende, los incentivos tributarios. Igualmente, la misma casi siempre está sujeta a instrucciones del MINFIN, aun si la Administración Tributaria es un ente semi-autónomo.

Generalmente, se instruye a la Administración Tributaria para que administre las leyes tributarias, las cuales están bajo la dirección y control del MINFIN. Por ello, resulta evidentemente problemático incorporar un incentivo tributario en una ley, tal como la legislación sectorial, que no está bajo la dirección y control del MINFIN. Podría ser que la Administración Tributaria sencillamente no tenga autoridad para administrar dicha disposición; por ejemplo, debido a que la ley que la crea solamente la autorice para administrar leyes tributarias (y no disposiciones tributarias de leyes sectoriales).

El mismo tema surge con respecto al apoyo a la legislación secundaria, tales como los reglamentos. La Administración Tributaria está familiarizada con la administración de reglamentos patrocinados por el MINFIN conforme a las leyes tributarias, pero no está claro cuál sería su responsabilidad respecto a la administración de reglamentos establecidos por el ministerio del sector en relación con un incentivo tributario incorporado en la ley del mismo. Más confusas serían las competencias respecto a los reglamentos respaldados por el MINFIN bajo la ley tributaria con respecto a un incentivo tributario incorporado en la legislación del sector.

En ocasiones un Gobierno puede implementar un incentivo tributario mediante acuerdo privado con el contribuyente. Ello puede plantear cuestiones similares con respecto a la responsabilidad de la Administración Tributaria en relación con la administración del incentivo, al igual que cuando los incentivos tributarios son implementados en la legislación del sector. En consecuencia, la Administración Tributaria podría carecer de autoridad para dar efecto a los acuerdos gubernamentales que sean inconsistentes con las leyes tributarias de cuya administración es responsable.

Otro asunto es si la agencia gubernamental que se propone celebrar un acuerdo tiene o no la autoridad para afectar una ley tributaria si dicha ley no autoriza el acuerdo. Aun si el acuerdo obliga al Gobierno, ello no significa que la Administración Tributaria tenga autoridad para hacerlo efectivo. Todo ello puede conllevar el indeseable riesgo de que la Administración Tributaria legalmente recaude impuestos que violan un acuerdo gubernamental, haciendo que el Gobierno sea responsable por daños en un monto equivalente por violación del contrato.

La cuestión clave es que debe haber una planificación clara y con visión de futuro con respecto a la implementación legal de un incentivo tributario. En general, resulta preferible implementar los incentivos tributarios en la ley tributaria en cuestión, quizás introduciendo un apartado dedicado a las concesiones de incentivos y otras disposiciones transitorias.

Si se opta por establecer una ley separada sobre los incentivos tributarios, ella debe estar claramente bajo el control y dirección del MINFIN e incluida en la lista de leyes tributarias que se requiere que la Administración Tributaria administre. Si se elige la opción de que la legislación del sector o los acuerdos gubernamentales tengan efectos en la legislación tributaria (lo que, en general, no es una buena práctica), entonces debe tenerse cuidado de garantizar que la ley tributaria reconozca estos ajustes y requiera que la Administración Tributaria los haga efectivos.

3.2 Detalles (reglamento, resoluciones, acuerdos)

Resulta poco realista pensar que las leyes tributarias pueden abarcar en la legislación primaria todos los aspectos que deben considerarse. Las leyes tributarias pueden (y en efecto) fijan las normas generales

aplicables, no obstante, las mismas siempre requieren un desarrollo en los niveles normativos inferiores. Esto también es cierto, en general, en relación con las normas legales que implementan los incentivos tributarios. Se requiere planificar y establecer normas a nivel inferior para implementar un incentivo tributario. Al respecto, hay diferentes opciones disponibles, con diferentes atributos que deben ser considerados. En todos los casos debe haber claridad en cuanto que las normas subsidiarias solamente son efectivas en la medida en que sean consistentes con la legislación primaria.

Se puede ofrecer detalles de un incentivo tributario mediante legislación subsidiaria tales como los reglamentos. El beneficio de este mecanismo es que (asumiendo que haya consistencia con la legislación primaria) la legislación subsidiaria es obligatoria tanto para el contribuyente como para la Administración Tributaria. Diferentes países tienen distintos procedimientos para la aprobación de la legislación subsidiaria. En ocasiones es suficiente que la legislación sea autorizada por el ministerio pertinente y publicada en la gaceta gubernamental. En otros casos, la legislación subsidiaria debe pasar por el departamento de redacción legal del Gobierno (por ejemplo, la oficina del Procurador General), ser sometida a aprobación por el Parlamento y luego ser publicada en la gaceta. La flexibilidad con que se pueda implementar la legislación subsidiaria tendrá un impacto en su utilidad para brindar detalles sobre un incentivo tributario.

La mayoría de las Administraciones Tributarias tienen competencias para emitir resoluciones (notas procesales, circulares, declaraciones, etc.) que las vinculan con posiciones particulares o interpretación de las leyes tributarias. Este es un método particularmente flexible de precisar las normas tributarias (incluyendo las de los incentivos tributarios), por cuanto normalmente exige menos formalidades que en el caso de la legislación subsidiaria (tales como requerimientos para ser presentada ante el Parlamento o publicarla en la gaceta gubernamental).

Las resoluciones de la Administración Tributaria pueden ser públicas, en cuyo caso todos los contribuyentes pueden guiarse por las mismas. También pueden ser privadas, en el sentido de que no son divulgadas públicamente (y, por lo tanto, más aptas para tratar asuntos delicados) y solamente el contribuyente afectado puede atenerse a

las mismas. La desventaja es que las resoluciones solamente obligan a la Administración Tributaria y no al contribuyente.

Es posible que la implementación detallada de un incentivo tributario sea establecida en acuerdos privados entre el Gobierno y el contribuyente. Este mecanismo ya se analizó en el epígrafe anterior y las consideraciones al respecto deben de nuevo tenerse en cuenta.

Cualquiera que sea el mecanismo a través del cual se detalle un incentivo tributario, nuevamente debe haber una cuidadosa planificación. Ya se ha mencionado que la ubicación de las normas legales primarias de un incentivo tributario determina cual es el ministerio que puede realizar una legislación secundaria con respecto al incentivo tributario. Ello puede plantear un problema para la Administración Tributaria cuando el incentivo está recogido en la legislación del sector.

De igual forma, la Administración Tributaria normalmente tiene poder limitado para efectuar resoluciones vinculantes, restringido a asuntos cubiertos por las leyes tributarias que la Administración Tributaria está autorizada a administrar. Sería particularmente inadecuado que una Administración Tributaria emitiera resoluciones tributarias, amparada en una ley tributaria bajo el control y dirección del MINFIN, con respecto a un incentivo tributario fijado en una ley sectorial que estuviese bajo el control y dirección de un ministerio diferente.

3.3 Discrecionalidad (qué, qué criterios, qué revisar)

En general, debe evitarse la discrecionalidad ejecutiva, la cual plantea problemas en cuanto a su coherencia con la separación de poderes y el Estado de Derecho. Los impuestos son contribuciones generales y debe haber criterios claros y generales sobre cuándo se debe aplicar un impuesto y cuando no. Lo mismo es cierto respecto a los incentivos tributarios: como regla general, el acceso a un incentivo no debe depender de la discrecionalidad de determinados funcionarios públicos. Este tipo de discrecionalidad no solamente es inconsistente con el imperio de la ley, sino que añade el riesgo de corrupción.

Sin embargo, existen algunas áreas en las que resulta difícil, sino imposible, evitar que se permita cierta discrecionalidad a los funcionarios públicos, lo cual también sucede con respecto a

los incentivos tributarios. En estos casos, la discrecionalidad debe estar firmemente circunscrita. En primer lugar, la discrecionalidad debe estar estipulada por la ley y esta última debe ser clara y precisa respecto a quién puede ejercerla. Segundo, ninguna discrecionalidad debe carecer de restricciones. Debe haber criterios claros de acuerdo con la discrecionalidad que se ha de ejercer. En ocasiones estos criterios deben ser flexibles, caso en el cual la ley puede proveer detalles al respecto en la legislación secundaria (usualmente este no es un rol adecuado para las resoluciones de la Administración Tributaria).

Igualmente, debe existir un procedimiento claro mediante el cual se pueda revisar el ejercicio de la discrecionalidad. La revisión puede llevarse a cabo como parte del ejercicio de la competencia, tal como en el caso en que la discrecionalidad primaria sea ejercida por una de las partes involucradas, pero solamente con la aprobación de otra. Esta puede ser una de las mejores formas de limitar el alcance del abuso de discrecionalidad y cuanto más independencia haya entre las dos autoridades involucradas, menor será la posibilidad de abuso. La revisión también se puede realizar posteriormente, como cuando la discrecionalidad pueda ser revisada por un Tribunal Tributario o los Tribunales generales.

3.4 Conciliación con las normas generales que buscan ser modificadas

Como ya se mencionó, las leyes tributarias son normas generales y los incentivos tributarios de hecho son excepciones o modificaciones de las normas generales. Al convertir un incentivo tributario en ley, no es suficiente simplemente enfocarse en las normas que se requieren para implementar el incentivo. Debe haber una estrecha y cuidadosa consideración de la forma en que las normas de los incentivos tributarios impactan en las normas generales y en las normas de otros incentivos tributarios. Este es el proceso de conciliación.

Por ejemplo, un incentivo tributario puede involucrar la deducción inmediata de ciertos gastos de capital. La conciliación requiere que, como resultado, ese mismo gasto de capital no esté disponible para depreciación o amortización. De modo similar, puede haber otro incentivo tributario que ya se aplica al tipo de gasto que proporciona un crédito fiscal. Los dos incentivos tributarios requerirán

conciliación. Raramente (si es que alguna vez) es apropiado, otorgar tanto una deducción como la posibilidad de depreciación, o una deducción y un crédito fiscal. Sin embargo, en ocasiones esto ocurre en la práctica debido al mal diseño e implementación de las normas tributarias.

El tema de la conciliación debe ser considerado no solo en el momento en que se implementa el incentivo tributario, sino de forma continua. Puede ser que exista coherencia entre las normas de incentivos tributarios y las normas tributarias generales en el momento que se implementa el incentivo tributario. Sin embargo, una enmienda subsecuente de las normas generales podría producir la inconsistencia. Esto puede crear un problema, en especial cuando el incentivo tributario adopta la forma de un acuerdo con un contribuyente particular.

Por ejemplo, un contribuyente que se proponga realizar una gran inversión a largo plazo puede buscar un acuerdo privado con el Gobierno que regule los acuerdos tributarios para el contribuyente por la duración de la inversión; por ejemplo, mediante una cláusula de estabilidad fiscal. Ello constituye un arreglo equilibrado y negociado y el contribuyente se basará en el mismo a fin de asegurar que el Gobierno no cambie la situación tributaria en detrimento del contribuyente.

Sin embargo, ¿qué sucede si hay una reforma de las normas tributarias generales que, como es común, involucra beneficios y perjuicios para los contribuyentes? Con frecuencia los contribuyentes que cuentan con cláusulas de estabilidad fiscal utilizan la cláusula para protegerse de los perjuicios de la reforma, pero argumentan que tienen derecho a los beneficios de la reforma. Ello crea un desequilibrio respecto a las bases sobre las que inicialmente se realizó el acuerdo. Nuevamente, los Gobiernos deben anticiparse a tales eventualidades y al diseñar los incentivos tributarios, incorporar mecanismos de conciliación de futuras desavenencias.

3.5 Base legal para requerir a las autoridades que aplican las normas generales (por ejemplo, la Autoridad Tributaria) que apliquen las normas modificadas

Este tema ya ha sido tratado. El mismo se torna más preocupante para la Administración Tributaria de la cual se espera que administre un

incentivo tributario. La Administración Tributaria requiere una clara autoridad legal para administrar el incentivo tributario con prevalencia respecto a las normas tributarias generales. Es posible proporcionar esta potestad independientemente de cómo se implementa el incentivo tributario. Sin embargo, algunas formas legales de implementar un incentivo tributario plantean problemas adicionales.

El procedimiento más directo es aquél en que el incentivo tributario es incorporado a la ley tributaria. Aquí, si bien existe algún espacio para el conflicto o confusión entre las normas generales y las normas de incentivos tributarios (falta de conciliación), la cuestión es esencialmente de interpretación por parte de la Administración Tributaria, que estará sujeta a revisión por los tribunales de acuerdo con los procedimientos normales. Las cosas se tornan más complejas cuando las normas de los incentivos tributarios dependen de la acción de otra agencia gubernamental, tales como el otorgamiento de una licencia, certificado o aprobación. ¿Puede la Administración Tributaria estar segura de que la otra agencia ha ejercido sus poderes debidamente?

La buena práctica sugiere que este es un asunto interno del Gobierno. El contribuyente tiene derecho a confiar en la acción del Gobierno y no ser parte de una disputa entre diferentes secciones del mismo respecto a si una agencia en particular ha realizado debidamente sus tareas. Si la Administración Tributaria está involucrada, lo adecuado es plantear el tema dentro del Gobierno y la participación del Ministerio de Justicia (oficina del Procurador General) podría ser oportuna en ciertos casos.

La situación es diferente cuando la otra agencia gubernamental está ejerciendo un poder no establecido por ley, como ocurre con frecuencia cuando un ministerio del sector se propone celebrar un acuerdo que afecta una ley tributaria. La respuesta sencilla puede ser que el ministerio no tiene potestad para hacerlo. Aun si el ministerio tiene dicha autoridad, ello no significa que la Administración Tributaria esté autorizada para hacer efectivas las disposiciones tributarias del acuerdo (como se discutió anteriormente). Sin embargo, supongamos que haya habido alguna planificación previa y hay una disposición en la ley tributaria que requiere que la Administración Tributaria haga efectivos los acuerdos celebrados por otras agencias gubernamentales ¿cuáles son los límites de dicha cláusula?

Claramente, tal disposición no debe cubrir todos los acuerdos que cualquier agencia gubernamental se proponga celebrar. Como mínimo, la disposición debe limitarse a acuerdos que hayan sido celebrados bajo una potestad estatutaria que incluya un poder para cambiar una ley tributaria, como, por ejemplo, para proveer un incentivo tributario. En el caso en que exista dicho poder (tal y como con frecuencia sucede con respecto a los acuerdos en industrias extractivas) el MINFIN normalmente estará representado en el equipo negociador y la oficina del Procurador General firmará el acuerdo. La Administración Tributaria puede estar o no representada. Si no lo está, surge la pregunta sobre si la Administración Tributaria tiene derecho a recibir una copia del acuerdo.

Podría darse que la Administración Tributaria no tenga derecho a una copia del acuerdo debido a la confidencialidad del mismo. Ha habido casos en que la primera noticia que la Administración Tributaria ha tenido sobre un acuerdo en particular es cuando el contribuyente presenta el acuerdo para reclamar los beneficios tributarios del mismo y se le proporciona el acuerdo de manera confidencial. Este no debería ser el procedimiento, ya que la Administración Tributaria no tiene una forma sencilla de verificar la autenticidad y validez del acuerdo. Aunque, también es cierto que la Administración Tributaria podría verificarlo con las otras agencias gubernamentales involucradas, pero con frecuencia encuentra cierta resistencia al respecto.

Una solución para manejar estos aspectos es requerirle al MINFIN que mantenga una lista formal de los acuerdos gubernamentales que afecten a cada impuesto y se proporcione a la Administración Tributaria una copia oficial de dichos acuerdos. La potestad de una Administración Tributaria para administrar las disposiciones tributarias de un acuerdo en particular estaría estrictamente limitada a las que aparecen en el registro del MINFIN y siempre y cuando la copia oficial del acuerdo haya sido recibida. Todo ello debería estar estipulado en la disposición de la ley tributaria para la implementación de acuerdos gubernamentales.

Este enfoque ofrece un cierto nivel de certeza a la Administración Tributaria. La misma no tendría que cuestionar la validez de un acuerdo gubernamental proporcionado por el contribuyente (como suele ocurrir con frecuencia). Por supuesto, esto no resuelve las necesidades

de conciliación tratadas anteriormente: aunque la Administración Tributaria tenga claro que debe administrar las disposiciones tributarias del acuerdo, aun así, tendrá que determinar la interrelación entre dichas disposiciones y las normas tributarias generales de la ley tributaria.

4. Personas elegibles

Al redactar un incentivo tributario, se debe identificar claramente a las personas elegibles para el mismo. Hay diversos aspectos sobre los tipos de personas y sus características que deben ser tomados en cuenta.

4.1 Tipos (compañía, persona natural, fideicomiso, asociación, etc.)

Los diferentes tipos de personas y entidades son tratados de manera diferente conforme a las leyes tributarias. Hay una distinción fundamental entre personas naturales y entidades tales como compañías, fideicomisos y asociaciones. Al desarrollar la política que sirve de base al incentivo tributario, se debe considerar los tipos de personas/entidades que pueden tener derecho al mismo y su ámbito no debe ser mayor de lo que sea necesario.

Por ejemplo, si un incentivo tributario está dirigido a una actividad comercial en particular, tal vez sólo deben tener derecho al mismo las entidades comerciales que de forma habitual lleven a cabo tales actividades y no otras entidades tales como fideicomisos y fundaciones. Si el incentivo está dirigido a grandes proyectos de inversión, sería conveniente excluir a las personas naturales de la calificación.

Al redactar un incentivo tributario aplicable a una industria en particular, debe recordarse que los tipos de entidades que pueden tener permiso para llevar a cabo actividades en dicha industria (tales como aquellas en posesión de una licencia) pueden no ser consistentes con la clasificación tributaria de las mismas. Por ejemplo, en muchos países las asociaciones están sujetas a un régimen de transparencia para fines tributarios, es decir, son los socios los que son los contribuyentes a efectos tributarios y no la asociación.

Sin embargo, una asociación puede calificar como tenedor de licencia para una industria en particular. Se debe tener cuidado al redactar un incentivo tributario a fin de garantizar que se cumplan

con los objetivos de la política. Siguiendo con el ejemplo, si la política establece que las asociaciones (que son transparentes para fines tributarios) pueden calificar para el incentivo tributario, pero el incentivo requiere que se tenga una licencia, entonces los socios (los contribuyentes pertinentes) no tendrían derecho al mismo. En tal caso, el incentivo tributario puede que tenga que tratar a los socios como si tuvieran la licencia pertinente o establecer algunas otras normas especiales para las asociaciones.

4.2 Temporalidad (momento de la constitución)

Como norma general, la edad de una persona o el momento en que se constituye una entidad no es un factor pertinente para determinar el derecho a un incentivo tributario. Pese a ello, este aspecto debería considerarse al diseñar y redactar un incentivo tributario. Por ejemplo, algunos incentivos podrían destinarse solamente a personas en edad de jubilación. En otros casos, el incentivo tributario puede estar dirigido a nuevos negocios y en este contexto, podría considerarse como apropiado que el incentivo solamente sea aplicable a entidades constituidas después de cierta fecha.

4.3 Ubicación (residente o no-residente, nacionalidad)

Que la residencia o nacionalidad de una persona (incluyendo el lugar de constitución de una entidad) sea pertinente para ser elegible para un incentivo tributario, es también un factor que depende de la naturaleza del incentivo tributario en cuestión. En todo caso, es un aspecto que debe considerarse al diseñar y redactar un incentivo tributario.

4.4 Relación (personas vinculadas que reciben múltiples incentivos)

Al diseñar un incentivo tributario, las autoridades deben ser conscientes del riesgo de que el beneficio del incentivo pueda obtenerse múltiples veces mediante su aplicación a varias partes relacionadas. Esto es comúnmente un problema cuando existe un límite máximo para tener derecho al mismo, como es el caso en los incentivos otorgados únicamente a sujetos con una cifra de negocios o ventas por debajo de un umbral. También puede ocurrir cuando el incentivo es proporcionalmente mayor respecto de cierto límite. En estos casos existe un

incentivo para crear múltiples entidades a fin de acceder al beneficio en la máxima extensión posible y/o múltiples veces. Los familiares de personas naturales también pueden constituir un problema cuando un miembro de una familia efectivamente usa a otro para acceder a un beneficio tributario de forma repetida.

De nuevo, aunque este factor no es relevante en todos los casos, debe considerarse al diseñar y redactar un incentivo tributario. Cuando sea pertinente, lo normal será establecer los umbrales de acceso al beneficio considerando de forma conjunta a las personas individuales junto a sus parientes, asociados, personas vinculadas o cualquiera otra vía que normalmente se utilice para describir en la ley tributaria la conexión entre personas.

4.5 Cambio de titularidad de las entidades

En algunos casos se otorga un incentivo tributario en base a planes y propuestas de futura concreción. En el caso de entidades, tales como compañías, éstas serán las propuestas de los propietarios y controladores al momento de solicitar el incentivo. En otros casos, podría ser que la residencia o nacionalidad del titular sea relevante, por ejemplo, cuando la intención es que un incentivo tributario esté solamente disponible para negocios que en última instancia sean propiedad de nacionales. En estos casos pueden existir ciertas preocupaciones sobre si el incentivo tributario continúa estando en vigor cuando la titularidad de una entidad cambia, por ejemplo, cuando un extranjero adquiere todas las acciones de una compañía local.

Lo esencial de este aspecto de la *Lista de Verificación* es que la relevancia de la titularidad última del beneficiario de un incentivo tributario debe considerarse cuando se desarrolle un incentivo tributario. Si es importante, entonces se deben incluir normas adecuadas que establezcan la pérdida del derecho por el cambio de titularidad.

5. Actividad habilitadora

La mayor oportunidad para el abuso de incentivos tributarios se produce cuando éstos no están enfocados con precisión en la actividad que pretenden abordar. Especificar con precisión el tipo de actividad que da derecho a un incentivo tributario es importante a fin de

garantizar su efectividad. Los aspectos considerados bajo este título tienen el objetivo de centrar la atención en las formas en que un incentivo Tributario puede estar dirigido a actividades particulares.

5.1 Primaria (negocio, empleo, inversión)

Las leyes tributarias y, particularmente, las leyes del impuesto sobre la renta, identifican amplias categorías de actividad relevantes para fines tributarios. En su más amplio sentido estas son comúnmente el tipo de negocio, nivel y tipo de empleo e inversión realizada, pero la clasificación precisa puede variar substancialmente de un país a otro. Al diseñar un incentivo tributario, se deben considerar los tipos de actividades que tienen derecho al mismo. Siempre que sea posible, estos deben ser ampliamente consistentes con las categorías pertinentes de las normas generales de la ley tributaria, o al menos las normas del incentivo tributario deben establecer claramente cómo se relacionan con la clasificación de la norma general. Esto es importante, ya que los incentivos tributarios son necesariamente una modificación de las normas tributarias generales por lo que la coordinación con dichas normas generales es crucial.

5.2 Específica (tipo de negocio, por ejemplo, definido mediante registro, enlace con leyes del sector)

Dentro de las amplias clasificaciones de actividades de una ley tributaria, un incentivo tributario puede estar más enfocado en ciertas actividades. Al diseñar un incentivo tributario se deben considerar las actividades concretas a las que está dirigido el incentivo, así como las condiciones bajo las cuales se pueden realizar esas actividades según la ley general (no tributaria). En las industrias reguladas como la banca, seguros, industrias extractivas, telecomunicaciones, importaciones, etc., se puede requerir una licencia o registro.

No es apropiado otorgar un incentivo tributario a una persona a menos que la misma cumpla con los requerimientos de la ley general para llevar a cabo el negocio en cuestión, por ejemplo, manteniendo la licencia pertinente. En este caso, la ley tributaria no debe pretender volver a redactar la legislación del sector que regula la actividad. Simplemente debe hacer referencia cruzada a los requerimientos de la legislación del sector. Esto es parte del proceso de asignación de responsabilidades para la administración de los incentivos tributarios entre

el regulador del sector, por un lado, y el MINFIN y la Administración Tributaria por el otro.

5.3 Temporalidad (existente o nuevo, duración del incentivo)

La mayoría de los incentivos tributarios están dirigidos a promover nuevas actividades, usualmente a fin de estimular sectores particulares de la economía. Un problema es que con frecuencia lo que sucede es que las actividades existentes son recalificadas para que encajen dentro de las disposiciones de los incentivos tributarios. Si esto ocurre, el Gobierno no logrará el objetivo del incentivo y perderá fondos en el proceso al otorgar el incentivo a actividades existentes que no requerían el estímulo del incentivo para su creación. Si el objetivo del incentivo tributario está únicamente dirigida a nuevas actividades, se requerirán normas cuidadosamente elaboradas a fin de lograrlo.

Por ejemplo, si el incentivo tributario se otorga por aumento del empleo, se debe procurar asegurar que los nuevos empleos sean genuinos y no simplemente empleos que son movidos de un miembro de un grupo corporativo a otro miembro del mismo grupo. Nuevamente, podrían ser necesarias las normas anti-fragmentación para entidades asociadas o vinculadas.

Puede surgir un problema similar cuando un incentivo tributario se propone estimular el establecimiento de ciertas actividades con la remoción del incentivo en un plazo determinado. Un ejemplo clásico es el otorgamiento de exoneraciones temporales de impuestos. A medida que una entidad se acerca al final de una exoneración temporal de impuestos puede transferir sus actividades a una entidad relacionada creada recientemente que a su vez reclama el beneficio de la exoneración temporal de impuestos. Nuevamente, las normas anti-fragmentación deben ser incluidas en el diseño de un incentivo tributario a fin de prevenir esto. Por ejemplo, una norma puede establecer que la exoneración temporal de impuestos está limitada a una por grupo de personas asociadas o vinculadas.

5.4 Ubicación (internacional, nacional, regional)

Comúnmente, se pretende que los incentivos tributarios estimulen actividades en una región particular. Generalmente éstas pueden ser

actividades dentro del país en cuestión, pero en ocasiones el estímulo se enfoca solamente en regiones particulares del país. Cualquiera que sea la meta en este sentido, se debe determinar la forma de definir cuándo se considera que una actividad particular tiene un vínculo suficiente para ser vista como una actividad local.

Por ejemplo, esto se puede basar en el número de empleados residentes, el volumen de negocios de sucursales locales o el uso físico de instalaciones locales. Nuevamente, la falta de precisión al respecto puede ocasionar que un incentivo tributario no esté debidamente dirigido, que esté abierto al abuso y lleve a confusión y disputa con los administradores gubernamentales del incentivo. En algunos casos la meta del incentivo tributario son las actividades con cierta conexión internacional. Este es particularmente el caso con los incentivos proporcionados por países que constituyen centros financieros. Cualquiera que sea la situación se debe tener cuidado en dirigir el incentivo hacia la actividad pertinente.

6. Asignación del uso de activos en la actividad

En ocasiones se pretende que un incentivo tributario estimule la adquisición y uso de determinados activos. Un ejemplo común es un incentivo dirigido a los gastos de capital. Nuevamente, al diseñar y redactar dicho incentivo se debe prestar atención a los siguientes aspectos para asegurar que el incentivo esté debidamente dirigido y protegido.

6.1 Tipo (tangible, intangible, corriente, no corriente)

Considerando la actividad que el incentivo tributario pretende estimular, lo mejor sería dirigirlo a la adquisición o uso de determinados activos. Si este es el caso, se debe tener cuidado a fin de asegurar que el incentivo solamente esté disponible para los activos pertinentes. Por ejemplo, si la intención es estimular la adquisición de planta y maquinaria utilizada en la manufactura, sería muy ineficiente que el incentivo tributario estuviera disponible para, digamos, la adquisición de activos intangibles o automóviles de lujo.

Los Gobiernos en todo el mundo son propensos a redactar incentivos tributarios más amplios de lo que es pertinente para la actividad que se procura estimular. En el peor de los casos, los Gobiernos

se quejan posteriormente del abuso cuando los contribuyentes realizan actividades que encajan dentro del texto de la ley, pero que no promueven lo que el Gobierno busca estimular. Con frecuencia, los contribuyentes son acusados de abuso (y podrían ser culpables de ello) cuando el Gobierno debería compartir gran parte de la culpa, al no protegerse a sí mismo mediante una cuidadosa y considerada redacción de los incentivos.

Al procurar como meta la adquisición y uso de determinados activos, nuevamente resulta útil que el incentivo tributario tome en cuenta el modo en que se clasifican los activos de acuerdo con las normas generales de la legislación tributaria. Una vez más, esto facilita la conciliación entre las normas generales y las normas específicas de los incentivos tributarios. Por lo tanto, sería apropiado referirse a activos tangibles o intangibles, bienes muebles o inmuebles, activos fijos o circulantes, activos corrientes y no corrientes, activos que se deprecian y que no se deprecian o inventarios. La terminología o clasificación precisa dependerá de la ley tributaria en cuestión. Dentro de las categorías amplias, el incentivo tributario puede ser más específico, como, por ejemplo, los dirigidos a la adquisición de tipos particulares de activos fijos tangibles.

6.2 Titularidad (propietario, arrendamiento financiero, arrendamiento operativo)

Las leyes tributarias requieren de normas que asignen los activos a personas particulares y luego establezcan las consecuencias tributarias que surjan como resultado de dicha asignación. Puede haber diferentes formas de asignación dependiendo de la naturaleza de los derechos que tenga la persona con respecto al activo en cuestión. Por ejemplo, la depreciación típicamente está disponible para el propietario de un activo y no así para el arrendatario del activo.

Los arrendamientos financieros causan dificultades en este sentido y algunos países tratan a un arrendatario de un activo bajo la fórmula de arrendamiento financiero como el propietario para fines tributarios, mientras que otros países se atienen a la definición legal de arrendamiento. Si un incentivo tributario está dirigido a la adquisición y uso de activos, debe considerar quién ha de ser tratado como el que adquiere y usa el activo para fines de tener derecho al incentivo.

En concreto, ¿calificará una persona si adquiere un activo con el fin de llevar a cabo un arrendamiento financiero a otra persona que utilice el activo? Nuevamente, estos son temas que deben considerarse al diseñar y redactar un incentivo tributario. Igualmente se debe hacer un esfuerzo por mantener tanta consistencia como sea posible con las normas generales de la ley tributaria.

6.3 Valor (costo histórico, valor razonable, depreciación, transacciones entre partes relacionadas)

En algunos casos, el valor de un activo puede ser relevante para los fines de un incentivo tributario, tal como cuando un incentivo está disponible únicamente para la adquisición o uso de activos de cierto valor. Las normas generales de la ley tributaria pueden asignar valores diferentes a los activos, mientras que un incentivo tributario debe ser preciso con respecto a la posición que adopta. Puede ser el costo histórico el que sea pertinente, o dicho valor rebajado mediante depreciación. De modo alterno, se puede usar el valor razonable o de mercado. Las entidades vinculadas pueden nuevamente plantear problemas y realizar transferencias internas para manipular los valores y obtener un resultado concreto ajustado a las reglas de un incentivo tributario. Cuando un incentivo tributario utiliza el valor de un activo como factor relevante, se debe tener cuidado de incluir normas para impedir que las partes relacionadas o vinculadas manipulen dicho valor.

6.4 Temporalidad (nuevo, usado, titularidad existente, enajenaciones)

Este aspecto se relaciona con el ya comentado sobre las personas elegibles y actividades que cumplen los requisitos. Al diseñar y redactar un incentivo tributario que incorpore la adquisición o uso de activos como criterios de selección, se debe considerar el momento de la adquisición o uso. La intención del incentivo tributario podría ser la de estimular la adquisición de nuevos activos, en cuyo caso se debería establecer claramente que los activos de segunda mano están excluidos.

De igual modo, las normas deberán ser claras con respecto a si el uso de activos preexistentes es seleccionable. Si solamente tienen derecho al incentivo las adquisiciones nuevas, entonces se debe considerar la rotación excesiva, es decir la compra y venta continua de

activos que cumplen los requisitos. Una norma sobre el periodo de tenencia puede ser un mecanismo para eliminar los beneficios de la rotación excesiva.

6.5 Ubicación (internacional, nacional, regional)

Nuevamente, los problemas son similares a los abordados en relación con las personas elegibles y las actividades que califican. La ubicación de un activo en particular puede ser pertinente para asegurar que un incentivo tributario esté debidamente direccionado. Esto puede ser fácilmente definible en el contexto de los activos tangibles. Pero, puede plantear retos si la regla sobre los activos se extiende a los activos intangibles. Los activos intangibles no tienen ninguna ubicación obvia y será necesario algún criterio sustitutorio.

Por ejemplo, se puede considerar el lugar de uso, el lugar de protección legal o el lugar de desarrollo. Cada uno tiene sus propios problemas y pueden plantear aspectos complejos. Lo importante es que dichos problemas sean identificados en la etapa de diseño y que se seleccione una norma que sea lo más consistente posible con el propósito del incentivo tributario en cuestión. Tal investigación puede llegar a la conclusión de que un requisito distinto al basado en la ubicación de la propiedad intangible es más adecuado.

7. Asignar el uso de mano de obra en la actividad

Los incentivos tributarios también pueden establecer que el uso de mano de obra sea un criterio idóneo para la elegibilidad y el acceso a los beneficios. Nuevamente, al diseñar y redactar el incentivo se debe prestar atención a los siguientes aspectos a fin de asegurar que el incentivo esté debidamente dirigido y protegido.

7.1 Tipo (empleado, nuevos empleados, recién graduados, contratistas independientes)

Conceptualmente, los aspectos relevantes en este apartado son similares a los del caso en que se utilizan los activos como criterios de selección para un incentivo tributario. Las normas generales de una ley tributaria inevitablemente hacen una distinción entre empleados y contratistas independientes (a los que en ocasiones se les conoce como trabajadores por cuenta propia). Aunque estas normas pueden

basarse en la distinción de la ley general entre estas dos categorías, las leyes tributarias con frecuencia establecen calificaciones y ajustes para fines tributarios, por ejemplo, con respecto a directores de compañías y otros cargos. Nuevamente, es importante al diseñar y redactar un incentivo tributario considerar y especificar cuál es la meta y luego aclarar la misma en la ley ¿se está promoviendo realmente el propósito del incentivo dirigiéndolo hacia el empleo o es el uso de contratistas independientes igualmente consistente con dicho propósito? Si solamente se va a dirigir al empleo, ¿deberá haber límites adicionales, tales como descalificar la contratación de parientes?

Tras aclarar las caracterizaciones genéricas de las normas generales de la ley tributaria y para promover la coherencia, las normas de un incentivo tributario pueden adquirir un carácter más particular. ¿Estará el incentivo dirigido solamente a ciertos tipos de empleo, tales como ciertas industrias?, ¿requerirá el empleado una cualificación específica a fin de cumplir con los criterios?, ¿importa el tiempo en que haya mantenido dicha cualificación? por ejemplo, ¿solamente son elegibles los recién graduados? Nuevamente, el éxito de un incentivo tributario para estimular cierto comportamiento depende de la precisión con la que se fije el objetivo y ello requiere deliberación y planificación al redactar el incentivo.

7.2 Valor/número

Si se usa la mano de obra como criterio pertinente para instrumentar un incentivo tributario, entonces deberá cuantificarse la misma. Existen diferentes formas de hacerlo y nuevamente se le debe dar cuidadosa consideración a fin de asegurar que el objetivo del incentivo se fije con precisión ¿es sencillamente el número de empleados lo que importa?, ¿cómo se contabilizan los empleados con jornada reducida, o es que son inelegibles?, ¿se asigna valor a los empleados en base a su remuneración o es la remuneración un factor que puede causar la pérdida de la calificación (tal como la descalificación de empleados con una remuneración por encima de cierto límite)? Lo anterior no supone sugerir que todas estas circunstancias deben ser usadas para determinar los criterios, sino que cada una requiere cuidadosa consideración. Como se señaló en la introducción, la elección precisa del objetivo de un incentivo tributario necesariamente involucra un equilibrio entre la eficacia económica y la simplicidad/administrabilidad.

7.3 Temporalidad (nuevo, existente, reducción)

Este aspecto se relaciona con otros similares considerados bajo encabezamientos anteriores. Si se utiliza el empleo o mano de obra como criterio para un incentivo tributario, se debe considerar el momento de la contratación. Si la meta es, por ejemplo, nuevo empleo, entonces nuevamente se debe considerar la posibilidad de la reducción intencional y el reemplazo por un empleador a los fines de acceder al incentivo. Dado que el empleo con frecuencia está sujeto a protección substancial por ley, esta forma de rotación excesiva puede no ser tan fácil como cuando los criterios pertinentes se refieren a activos. Sin embargo, se debe no obstante considerar en el diseño y redacción de un incentivo tributario que utilice el trabajo como criterio.

7.4 Ubicación (internacional, nacional, regional)

Este aspecto se relaciona con otros similares considerados bajo encabezamientos previos. Se debe considerar si el lugar donde se realiza el trabajo es relevante y si la adición de un criterio de ubicación mejorará el objetivo del incentivo tributario. Con frecuencia este es el caso si la mano de obra ha de ser un criterio para un incentivo tributario. En la mayoría de los casos es la ubicación física de la persona cuando realiza el trabajo lo que es importante, más que el lugar en el que se reciben los beneficios del trabajo (si son diferentes).

8. Asignar pagos (efectuados o recibidos) a la actividad

Los negocios y otras actividades generan beneficios económicos a través de intercambios que transmiten valor entre personas. Esta transferencia de valor se denomina de forma genérica como “pagos”, es decir, pagos efectuados y pagos recibidos. Los incentivos tributarios típicamente están dirigidos a promover actividades particulares y los pagos asociados a las mismas. Si un incentivo tributario utiliza el efectuar o recibir pagos como criterios relevantes, entonces se deben considerar los aspectos que rodean el concepto de pago al diseñar y redactar el incentivo.

Los pagos pueden ser pertinentes para tener derecho a un incentivo tributario, tal como cuando el incentivo requiere un gasto mínimo antes de que sea aplicado. Los pagos también pueden ser pertinentes en

relación con la cantidad global de beneficio recibido bajo un incentivo tributario. Este es particularmente el caso con el impuesto sobre la renta, que depende de los pagos efectuados y recibidos para establecer la base tributaria, es decir, para establecer el concepto de renta neta. Por ejemplo, asumiendo que un contribuyente cumpla los requisitos para una exoneración temporal de impuestos, el monto del beneficio de la exoneración se determina mediante referencia a la renta que es asignada a la actividad que encaja dentro de la misma. El monto de dicha renta depende de los pagos que sean asignados a la actividad.

Los “pagos”, en el sentido amplio, también pueden ser pertinentes en la estructura de la base tributaria con respecto a incentivos tributarios que se aplican a otros impuestos. Por ejemplo, en el impuesto al valor agregado, la base imponible son los suministros, que son esencialmente pagos (en el sentido amplio). La base de los impuestos sobre las transferencias de activos, tal como el impuesto de timbre, también se basa en un concepto similar, típicamente la remuneración recibida por la transferencia, que es efectivamente un pago. En el caso de otros impuestos, tales como impuestos sobre la tenencia de propiedad, otros aspectos tratados bajo otros títulos pueden ser relevantes, como, por ejemplo, la valoración de activos.

8.1 Tipo (efectivo, pagos en especie, parte relacionada)

Efectuar o recibir pagos pueden ser criterios relevantes para la aplicación de un incentivo tributario. Se debe considerar si solamente califican ciertos tipos de pago. Típicamente, los pagos en efectivo cumplen los requisitos, aunque aún aquí puede haber discusiones respecto a lo que constituye un pago en efectivo. Con frecuencia se deben analizar en mayor detalle si los pagos en especie y las prestaciones cumplen las condiciones, y si es así, cómo lo hacen. Por ejemplo, supongamos que un incentivo tributario requiere un gasto mínimo de \$2 millones sobre los activos, antes de que se otorgue una deducción por el gasto.

Ese monto en dinero líquido claramente cumple las reglas, pero ¿si la adquisición se hizo en forma de un intercambio de activos?, ¿o si el activo es adquirido mediante el suministro de servicios, condonación de la deuda u otorgamiento del uso de un activo que ya es propiedad del adquirente? Los pagos en especie de estos tipos pueden cumplir o no con los objetivos de política del incentivo tributario.

Nuevamente esto ha de considerarse cuidadosamente en la fase de diseño y redacción.

Los pagos entre parte vinculadas también pueden dar lugar a discusiones y potencial abuso cuando se incorpora un criterio de pago a un incentivo tributario. Con frecuencia las partes relacionadas pueden manipular pagos entre ellos mismos sin más efectos que transferir los recursos entre entidades, con poco o ningún impacto económico para los propietarios finales. Las leyes tributarias normalmente incorporan normas generales para las transacciones entre partes vinculadas, tales como las normas sobre precios de transferencia mencionadas más adelante.

Con frecuencia resulta apropiado aplicar esas normas generales para los fines de un incentivo tributario y usar la definición general de personas vinculadas o conectadas para este propósito. En todo caso, estas normas deben considerarse cuidadosamente al diseñar y redactar un incentivo tributario a fin de reflexionar si algunas normas especiales son apropiadas. Por ejemplo, si hay un umbral de gastos para aplicar un incentivo tributario, tal vez una norma sencilla es impedir que los pagos de partes relacionadas sean aceptados.

8.2 Asignación

Las leyes tributarias, y en particular el impuesto sobre la renta, clasifican los pagos en relación con varios de los aspectos discutidos en los anteriores epígrafes. Al nivel más general, una ley tributaria debe determinar la titularidad de los pagos según sean efectuados por una persona en particular y recibidos por una persona en particular. También puede ser importante asignar pagos a actividades particulares de estas personas, tal como un negocio, empleo o inversión particular. También puede ser importante determinar que pagos están ligados a ciertos activos, por ejemplo, para calcular una ganancia o pérdida al deshacerse de un activo. También puede ser importante asignar pagos a una ubicación particular, tal como al determinar el monto de ingreso obtenido de una ubicación particular.

La mayoría de los incentivos tributarios utilizan las normas generales de carácter tributario sobre asignación y clasificación de los pagos para fines de determinar si se cumplen los requisitos e,

igualmente, calcular el monto del incentivo. Comúnmente, estas normas tributarias generales siguen en gran medida la determinación de la titularidad conforme a la legislación general, por ejemplo, según la ley de contratos. Sin embargo, las leyes tributarias con frecuencia incorporan al menos unas cuantas normas específicas de asignación que se aplican independientemente de la establecida por la ley general, por ejemplo, con respecto a pagos efectuados o recibidos por los miembros de un grupo corporativo. El asunto está en que al diseñar o redactar un incentivo tributario, se debe considerar cuidadosamente si las normas de asignación generales aplicables conforme a la ley tributaria son apropiadas o encajan para los fines del incentivo tributario.

En particular, el modo en que está estructurado el incentivo tributario puede implicar que las normas generales de asignación de pagos no sean lo suficientemente específicas para los fines del incentivo. Por ejemplo, el incentivo puede requerir que el pago sea por, o que tenga cierto nexo con, una actividad particular o, tal vez, se deba hacer el pago por un propósito particular.

Con frecuencia los incentivos tributarios incorporan afirmaciones generales sobre estas materias, con poco detalle respecto a cómo un contribuyente debe determinar la atribución del pago a la actividad o propósito. Ello no es necesariamente inadecuado, dado que tal vez no haya una forma fácil de proveer guía o normas adicionales específicas. Sin embargo, al diseñar y redactar un incentivo tributario se debe considerar si se pueden dar instrucciones más detalladas y, en caso contrario, se deben identificar y destacar cualesquiera dificultades esperadas en el proceso de asignación, al menos con el fin de advertir a la Administración Tributaria.

El tema de la asignación de pagos es particularmente importante en el contexto de algunos tipos de incentivos tributarios. Una vez que una actividad en particular califique para un incentivo tributario, existe el incentivo de aumentar la dimensión de la base que se beneficia del incentivo y disminuir el tamaño de cualquier base tributaria general que continúe vigente. Ello puede ocurrir entre partes relacionadas, como cuando un miembro de un grupo corporativo desea desviar su base tributaria a la base de otro miembro del grupo que está protegida por un incentivo tributario. Los precios de transferencia

constituyen un aspecto importante tema en este caso. También puede ocurrir entre las actividades de un único contribuyente, como cuando el mismo desarrolla algunas actividades que se benefician del incentivo y otras que no.

En otros casos, sin embargo, se podría considerar que es apropiado suavizar las normas generales de asignación para fines de un incentivo tributario. Por ejemplo, considerando si se debe permitir llegar a un gasto mínimo de \$2 millones sumando los pagos realizados por varios miembros de un mismo grupo corporativo. En todos estos casos, es probable que las normas adicionales o complementarias añadan complejidad al incentivo tributario y a su interacción con las normas generales de las leyes tributarias. Como ya hemos comentado, será necesario encontrar un equilibrio.

8.3 Cuantificación (precios de transferencia)

Las leyes tributarias, y en particular aquellas del impuesto sobre la renta, deben cuantificar los pagos en términos de la moneda local, lo que constituye un problema, en especial, con respecto a los pagos en especie. Generalmente se hace referencia a las normas generales de las leyes tributarias para la cuantificación, a fin de determinar los criterios calificadores y el monto de un incentivo tributario. Sin embargo, al diseñar y redactar una ley de incentivos tributarios se debe considerar cuidadosamente si estas normas generales de cuantificación son apropiadas o si hay necesidad de algunas normas complementarias o adicionales para los fines del incentivo tributario.

Las partes relacionadas o vinculadas crean problemas, particularmente como resultado de la manipulación de los precios en transacciones entre las mismas. Incluso si un pago efectuado entre partes relacionadas es debidamente asignado a una actividad cubierta por un incentivo tributario, todavía será necesario evaluar si el monto del pago es el adecuado. En este caso existe una fuerte necesidad de normas sobre precios de transferencia que sean, por lo menos, tan exigentes como las que se aplican, por ejemplo, a las transacciones transfronterizas entre partes relacionadas en el contexto del impuesto sobre la renta. Sin esta protección, los resultados cubiertos por el incentivo tributario serán inflados mediante la manipulación de los precios por las partes vinculadas. Si los pagos entre partes relacionadas son tomados

en cuenta para fines de un umbral monetario vinculado a un incentivo tributario pueden surgir problemas de precios de transferencia.

Para los fines del umbral, sería adecuado cuantificar los pagos entre partes relacionadas según el monto basado en el principio de libre competencia. Se debe tener cuidado a fin de asegurar que el incentivo tributario dé lugar a normas sobre precios de transferencia.

8.4 Temporalidad (caja, devengo)

Las leyes tributarias también incluyen normas generales sobre el momento en el que se reconocen los pagos; es decir, sobre la base de caja o devengo. Generalmente, estas normas se aplican directamente a las disposiciones sobre incentivos tributarios, sin embargo, se debe reflexionar y considerar, al diseñar y redactar un incentivo, si esto es lo más apropiado. Por ejemplo, si un incentivo requiere una inversión mínima dentro de un período mínimo de tiempo, entonces sería apropiado que ocurriera una transferencia de efectivo real antes de dar derecho al incentivo. De modo similar, si un incentivo tributario está ligado con el tiempo, tal como una exoneración temporal de impuestos, entonces hay un incentivo hacia el final del periodo para manipular el recibo de los pagos de modo que caigan dentro del período de la exoneración temporal de impuestos (o retrasar los gastos de modo que caigan fuera de la exoneración temporal de impuestos). Se debe considerar si en este caso se requieren algunas normas especiales.

8.5 Índole (producto de las ventas, producto del capital, retornos de inversiones, etc.)

Los incentivos tributarios también pueden ser circunscritos mediante referencia al tipo de pagos recibidos, por ejemplo, mediante referencia a ciertos tipos de retorno sobre la inversión. Los planificadores tributarios son particularmente versados en estructurar o reestructurar transacciones para producir pagos de un tipo en particular. Al diseñar y redactar un incentivo tributario, se debe considerar si se puede evitar que el tipo de pagos sea utilizado como criterio para calificar o cuantificar. Si se usa el tipo de pagos, entonces es adecuado usar las normas tributarias generales a fin de clasificar los pagos para los fines del incentivo tributario. Sin embargo, se debe considerar si se requieren algunas normas anti-abuso.

8.6 Ubicación (fuente de los pagos)

Si los pagos se usan para los fines de fijar los requisitos para tener derecho o cuantificar un incentivo tributario, entonces también se debe considerar si la fuente o ubicación de un pago es relevante. Las leyes tributarias, particularmente las leyes del impuesto sobre la renta, comúnmente disponen de normas generales para determinar la fuente de los pagos. Estas, en general, consideran la razón por la que se hace el pago en lugar de la ubicación de los fondos desde donde se efectúa el mismo (por ejemplo, el alquiler se localiza donde se usa el activo, en vez del lugar dónde se sitúa la cuenta bancaria desde la cual se paga el alquiler). Si la fuente de los pagos es relevante para los fines de un incentivo tributario, entonces es probable que el uso de las normas generales para este fin sea apropiado. Sin embargo, este es un asunto que debe considerarse al diseñar y redactar un incentivo tributario.

9. Calcular el resultado de la actividad

Los incentivos tributarios normalmente aplican un trato beneficioso para los resultados de una actividad en particular, como, por ejemplo, una tasa inferior a la renta de la agricultura o de la producción de artesanías tradicionales. Las leyes tributarias, particularmente las leyes del impuesto sobre la renta, usualmente requieren que se calcule la renta sobre una base más amplia, por ejemplo, renta del negocio en general o renta de un negocio en particular. Un problema es que el cálculo basado en estas categorías más amplias cubre un ámbito mayor que el alcance del incentivo.

Por ejemplo, puede suceder que un negocio particular incluya tanto la agricultura como una pequeña cervecería. Generalmente, no habría necesidad de separar la renta de la agricultura de la renta de la cervecería para fines tributarios. Sin embargo, tan pronto como un incentivo tributario esté dirigido solamente a una de estas actividades será necesario separarlas. Los incentivos tributarios con frecuencia no toman suficientemente en consideración estos aspectos, lo que puede llevar a disputas con los contribuyentes o sobre-inclusión de actividades dentro del incentivo tributario de modo que el incentivo esté mal dirigido. Los siguientes aspectos de la *Lista de Verificación* abordan temas que deben considerarse a este respecto.

9.1 Separación (tratar separadamente de otras actividades)

Si una actividad particular es objeto de un incentivo tributario se debe instruir al contribuyente para que mantenga las transacciones con respecto a esa actividad separada de transacciones con respecto a otras actividades. En un caso extremo, el incentivo solamente podría estar disponible si la actividad que constituye el objetivo es la única actividad que lleva a cabo el contribuyente. En algunos casos, esto puede simplificar la administración de un incentivo tributario. En tal caso, la actividad del incentivo tributario puede ser llevada a cabo, por ejemplo, por un miembro con un propósito especial dentro un grupo corporativo. Ello obligará a que las transacciones entre los miembros del grupo se basen en las relaciones legales, con la potencial aplicación de las normas sobre precios de transferencia.

Si se decide que tanto las actividades con incentivos como sin incentivos pueden ser llevadas a cabo por la misma persona, se debe considerar tratar las actividades con incentivo como si las realizara una persona distinta a las actividades sin incentivos. Los siguientes puntos tratan los temas planteados por esta posibilidad.

9.2 Distribución de transacciones externas (precios de transferencia)

Si un contribuyente lleva a cabo tanto actividades con incentivos como actividades sin incentivos, entonces las transacciones entre el contribuyente y otras personas deben ser asignadas o distribuidas entre ambos ámbitos. Conceptualmente, este proceso es similar a la distribución de las transacciones externas entre un establecimiento permanente y su casa matriz. Al diseñar y redactar un incentivo tributario, se puede considerar la adaptación de las normas aplicables a los establecimientos permanentes para fines del incentivo tributario. Cuando las transacciones se realizan con partes relacionadas entonces, como se señaló anteriormente bajo el título de asignación de pagos, resulta apropiado aplicar las normas de precios de transferencia.

9.3 Transacciones intra-grupo (precios de transferencia)

También se realizarán transacciones dentro de una entidad que esté llevando a cabo actividades tanto con incentivos como sin incentivos.

Ello sucederá en los casos en que los activos o servicios fluyan entre las actividades. Al diseñar y redactar el incentivo tributario, una interrogante será cómo tratar estas transacciones intra-grupo. Nuevamente, las normas sobre incentivos tributarios se pueden adaptar según aquellas que son aplicables a las transacciones entre un establecimiento permanente y su casa matriz.

Las opciones están básicamente entre ignorar las transacciones y únicamente asignar las transacciones con terceras personas o reconocer las transacciones y tratarlas como si se hubiesen realizado entre dos partes separadas pero relacionadas o vinculadas. El tratar las transacciones intra-grupo como si se realizasen entre partes separadas pero relacionadas deberá asegurar que se apliquen las normas sobre precios de transferencia. Como es usual, la clave está en diseñar las normas para el incentivo tributario de modo que produzca la máxima consistencia con las normas tributarias generales.

9.4 Separación de las pérdidas (cómo determinarlas, cuáles son las contravenciones)

La separación de las actividades con y sin incentivos tributarios obviamente implica que, por ejemplo, la renta de cada una de las actividades sea calculada separadamente. Por supuesto, puede ser que el resultado real sea una pérdida con respecto a una actividad y una ganancia con respecto a otra. Esto plantea la cuestión sobre si las pérdidas de una actividad deben poder utilizarse para reducir las ganancias de otra actividad. Si la actividad con incentivo tributario incurre en la pérdida, generalmente no es apropiado permitir que la pérdida sea compensada con ganancias de actividades totalmente gravables. Ello obedece al hecho de que no se debe dar compensación completa por una pérdida donde si se hubiese obtenido una ganancia no sería totalmente gravada. En este caso, se dice que las pérdidas están delimitadas o separadas, es decir, una pérdida de las actividades con incentivo tributario solamente está disponible para compensar ganancias de actividades con incentivos.

Generalmente, existe menos preocupación respecto al uso de las pérdidas en el sentido contrario, es decir, que las pérdidas de actividades totalmente gravadas estén siendo compensadas con ganancias de actividades con incentivos tributarios. Ello comúnmente se conoce

como “contravenir” una delimitación. Contravenir una delimitación de esa manera puede ser desventajoso para el contribuyente: por ejemplo, forzar a un contribuyente a que compense pérdidas de una actividad gravable con ganancias de una exoneración temporal de impuestos puede ser visto como una efectiva negación ya sea de la pérdida o de la exoneración temporal de impuestos. Si las ganancias de actividades con incentivos tributarios deben “absorber” la compensación de la pérdida es un tema de diseño de la política, pero que requiere ser claramente considerado al diseñar y redactar un incentivo tributario.

Existen diversas formas en que se puede diseñar una delimitación. Las delimitaciones son temas comunes de disputas entre las Administraciones Tributarias y los contribuyentes, por lo que las normas aplicables deben ser cuidadosa y claramente redactadas.

10. Aplicación de tasas /beneficios

Si se ha tenido cuidado al diseñar y redactar un incentivo tributario, este particular no debería presentar complicaciones.

11. Suministro de información

Pasamos ahora de la redacción de las normas sobre cómo debe operar un incentivo tributario a la consideración de la redacción de las normas para la administración del incentivo.

11.1 Suministro de información a la Administración Tributaria conforme a las normas tributarias generales

Las leyes tributarias, particularmente las leyes del impuesto sobre la renta, incluyen amplios poderes para la recopilación de información por parte de la Administración Tributaria. Si un incentivo tributario es incorporado a una ley tributaria los poderes generales de recopilación de información para dicha ley son adecuados para la mayoría de los propósitos del incentivo tributario. En especial, se debe verificar si esto es así cuando el incentivo tributario no aparezca en la ley tributaria, por ejemplo, por estar incluido en una legislación sectorial. Este aspecto se relaciona con el ya tratado sobre la fundamentación de los poderes de la Administración Tributaria cuando el incentivo tributario no aparece en una ley tributaria.

Los poderes administrativos de la Administración Tributaria generalmente se limitan a las leyes tributarias. Por lo que se debe tener cuidado al diseñar y redactar un incentivo tributario, a fin de asegurar que se incluyan los poderes administrativos generales de la Administración Tributaria. Resulta inadecuado y confuso otorgar a la Administración Tributaria diferentes poderes administrativos, por ejemplo, al administrar un incentivo tributario de origen sectorial respecto a los que disfruta en el ámbito de la administración general de leyes tributarias.

11.2 Suministro de información específica a la autoridad responsable (solicitudes y desempeño comparado con los criterios)

Como se señaló anteriormente bajo el título *Autoridad responsable/administradora*, los incentivos tributarios plantean cuestiones a resolver respecto a la división de responsabilidades entre las agencias gubernamentales, normalmente, entre la Administración Tributaria y el regulador del sector. Un incentivo tributario puede tener algunos umbrales u otros criterios que están debidamente regulados y administrados por el regulador del sector. Esto puede incluir la evaluación de las propuestas cuando se solicita un incentivo tributario o la evaluación del comportamiento posterior del contribuyente según los criterios pertinentes.

Al diseñar y redactar un incentivo tributario se debe tener cuidado para asegurar que el regulador del sector disponga de los poderes adecuados de recopilación de información para este fin. Con frecuencia, estos poderes se encuentran bajo los poderes generales de recopilación de información del regulador, pero ello debe verificarse.

También, como se señaló anteriormente, los incentivos tributarios con frecuencia requieren que se coordine la acción administrativa entre el regulador del sector y la Administración Tributaria. A tal fin, las dos autoridades deberán poder compartir información. Nuevamente, éste es un tema que requiere cuidadosa consideración al diseñar y redactar un incentivo tributario.

11.3 Transparencia versus confidencialidad (registros públicos y divulgación pública)

La recaudación a la que se renuncia mediante el otorgamiento de incentivos tributarios constituye un gasto gubernamental por lo que

es práctica aceptada que los gastos tributarios deben ser reportados en los presupuestos gubernamentales de forma habitual (aunque los gastos tributarios son notoriamente difíciles de cuantificar). Un aspecto importante que considerar al diseñar y redactar un incentivo tributario es qué mayores medidas de transparencia se requieren con respecto al otorgamiento de incentivos tributarios.

Los grupos defensores del interés público presionan fuertemente para que se divulgue toda la información respecto a los incentivos tributarios sobre la base de que el público tiene derecho a saber cómo invierte el Gobierno los fondos públicos. Esto ha traído como resultado proyectos tales como la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas. Los compromisos del Gobierno en esta materia deben considerarse al diseñar y redactar un incentivo tributario a fin de asegurar el cumplimiento y coordinación de los mismo y de las leyes correspondientes.

Por otro lado, los contribuyentes también presionan energicamente para defender la confidencialidad respecto a los incentivos tributarios que se les otorgan, particularmente si son otorgados a través de, o están asociados con, un acuerdo privado con el Gobierno. Con frecuencia se considera una extensión del requerimiento general de confidencialidad en asuntos tributarios. A los Gobiernos con frecuencia les preocupa el hecho de divulgar públicamente la información sobre incentivos tributarios sobre la base de que puede desalentar a los contribuyentes para realizar las actividades que el incentivo tributario está diseñado a estimular. En este caso, el Gobierno deberá tomar decisiones difíciles a fin de lograr un equilibrio entre transparencia y confidencialidad. La tendencia actual consiste en que la mejor práctica es proporcionar tanta transparencia como sea posible.

11.4 Suministro de información por la autoridad tributaria y la autoridad responsable del Ministerio de Finanzas

Como mínimo, el MINFIN requiere información sobre el monto de deducción fiscal otorgado a través de incentivos tributarios a fin de cuantificar y reportar los gastos tributarios. Normalmente, esta información es recopilada por la Administración Tributaria y transmitida en un formulario anónimo al MINFIN mediante el uso de los poderes generales de recopilación y suministro de información de

la Administración Tributaria. Sin embargo, al diseñar y redactar un incentivo tributario se debe considerar si el MINFIN requiere alguna otra información adicional.

En algunos casos, podría resultar útil al MINFIN disponer de proyecciones futuras de actividades con respecto a proyectos particulares en un formato no anónimo, por ejemplo, en el caso de proyectos que son particularmente importantes para la economía. Si esto es deseable, es mejor disponer de una clara base legal respecto al derecho del MINFIN, especificando la información que debe ser suministrada. No debe asumirse que la Administración Tributaria tiene derecho a esta información (y que puede transmitírsela al MINFIN). La Administración Tributaria tiene competencias para administrar las leyes tributarias y solicitar proyecciones podría estar fuera del alcance de dichas competencias.

11.5 Suministro de información pública sobre gastos tributarios y beneficios recibidos

Como se señaló, el impuesto al que se renuncia a través de incentivos tributarios debe ser reportado a través del procedimiento presupuestario como parte de los gastos tributarios. Sin embargo, al diseñar y redactar un incentivo tributario se debe considerar que otra información adicional conviene que sea divulgada al público. La buena práctica consiste en brindar tanta transparencia como sea posible para reconocer la rendición de cuentas por parte del Gobierno, ya que los incentivos tributarios requieren incurrir en el gasto de dinero público. Como se señaló bajo el título de *Política*, periódicamente se debe revisar la política económica que sirve de base a un incentivo tributario para evaluar la efectividad del mismo. Una buena práctica consiste en que, como asunto de transparencia, el Gobierno (MINFIN) debe preparar un informe público de estas revisiones y debe estar claramente establecida la obligación legal del MINFIN de hacerlo. Este es otro tema que debe ser cuidadosamente considerado al diseñar y redactar un incentivo tributario.

12. Solución de disputas

Las disputas surgen con respecto a la administración de los incentivos tributarios de la misma manera que surgen con respecto a la

administración general de las leyes tributarias. Hay aspectos particulares que requieren ser considerados en relación con la solución de disputas al diseñar y redactar un incentivo tributario.

12.1 Tribunales (tribunal tributario, tribunales regulares, tribunal especial)

Obviamente, los contribuyentes que tengan una disputa sobre los incentivos tributarios tienen acceso al sistema de tribunales. En el caso de leyes tributarias, con frecuencia hay un procedimiento especial, así como una Corte o Tribunal especial para procesos sobre disputas tributarias en los niveles más básicos de la estructura judicial. Como condición previa para tener acceso a los tribunales en asuntos tributarios, se le podría requerir a un contribuyente que brinde a la Administración Tributaria la oportunidad de revisar internamente el asunto en disputa. Con frecuencia a esto se le conoce como un procedimiento de revisión administrativa. Si un incentivo tributario es implementado mediante una ley no tributaria, pueden surgir problemas con respecto al acceso a este mecanismo de revisión interna. Usualmente, es apropiado acceder a este mecanismo en el caso de un incentivo tributario y ello debe considerarse cuidadosamente al diseñar y redactar el incentivo.

Si al regulador del sector se le ha asignado responsabilidad para que tome cierta acción según el incentivo tributario, las disputas con respecto a dichas acciones no pasarán por el procedimiento de revisión interna de la Administración Tributaria. La legislación del sector puede tener su propio procedimiento de revisión. Si cualquier procedimiento semejante debe o no ser aplicado con respecto a acciones del regulador del sector bajo el incentivo tributario, es asunto a ser considerado al diseñar y redactar un incentivo tributario.

Lo mismo es aplicable con respecto a la revisión independiente de disputas. Con frecuencia existe una Corte o Tribunal Tributario especial que es el primer punto de referencia para disputas con respecto a las leyes tributarias. Comúnmente se dará el caso de que el acceso a la Corte o Tribunal especializado es adecuado para disputas con respecto a los incentivos tributarios, al menos con respecto a acciones tomadas por la Administración Tributaria. También se deben considerar las apelaciones independientes con respecto a asuntos cuya administración corresponde a otros entes

gubernamentales tales como el regulador del sector. Nuevamente, estos son aspectos que deben considerarse cuidadosamente al diseñar y redactar un incentivo tributario.

12.2 Arbitraje (nacional, internacional)

El arbitraje es otra vía potencial para solución de disputas. El mismo no es habitual para asuntos tributarios, especialmente en relación con acciones de la Administración Tributaria. Si el potencial del arbitraje con respecto a disputas relacionadas con incentivos tributarios es un problema, nuevamente es probable que dependa del modo en el que se implemente un incentivo tributario. Si se implementa de acuerdo con la ley, generalmente el arbitraje no estará disponible, pero si un incentivo tributario es implementado a través de un acuerdo gubernamental privado con un contribuyente, dichos acuerdos con frecuencia incorporan un procedimiento de arbitraje. Pueden surgir aspectos complejos con respecto a la interacción de dichos procedimientos y el procedimiento general de revisión de la disputa tributaria mencionado en el último punto. Sería conveniente excluir las disputas tributarias del arbitraje bajo tales acuerdos, pero la cuestión es que este es un tema que debe considerarse en la etapa de diseño y redacción.

Puede haber otras circunstancias que no involucren un acuerdo privado en el que el arbitraje sea relevante con respecto a un incentivo tributario. Por ejemplo, ha habido casos en los que se ha intentado utilizar el procedimiento de arbitraje en tratados bilaterales de inversión con respecto a asuntos tributarios que incluyen el uso de incentivos tributarios. Es común que los países procuren excluir las disputas tributarias de ese procedimiento. De cualquier modo, este es un tema para reflexionar al diseñar y redactar un incentivo tributario.

13. Incumplimiento

Una vez más aquí los aspectos básicos dependen del modo en el que se implementa un incentivo tributario. Si el incentivo se implementa mediante una ley tributaria, el incumplimiento con las normas especializadas del incentivo tributario activará los procedimientos y sanciones tributarias generales por incumplimiento.

13.1 Intereses y sanciones regulares

Las leyes tributarias tienden a ser sofisticadas en lo que se refiere a las consecuencias del incumplimiento por los contribuyentes, con normas especiales respecto a la recaudación del impuesto tales como el embargo de propiedades, sanciones especiales y normas sobre intereses. Si un incentivo tributario es implementado mediante legislación del sector, una consecuencia podría ser la falta de acceso a estas normas tributarias especiales. Esto puede ser confuso y limitante para una Administración Tributaria y usualmente resulta una mejor práctica asegurar la coordinación con las normas tributarias especiales. Se debe considerar cómo afrontar esta cuestión. Al diseñar y redactar un incentivo tributario, por ejemplo, si un contribuyente proporciona información falsa o engañosa a una Autoridad Tributaria con respecto a un incentivo tributario parece evidente que al contribuyente debe aplicársele la misma sanción que generalmente establece la legislación tributaria para dicho comportamiento.

Cuando un incentivo tributario es implementado mediante una ley no tributaria, existe también el riesgo de duplicar los intereses y sanciones. Ello podría ocurrir cuando una acción única del contribuyente viola tanto la legislación del sector como la legislación tributaria, con potenciales sanciones siendo impuestas tanto por el regulador del sector como por la Administración Tributaria. Nuevamente, este tipo de riesgo merece ser considerado al diseñar y redactar un incentivo tributario.

13.2 Recuperación de beneficios previamente disfrutados

Un aspecto especial en relación con los incentivos tributarios es si los beneficios de los incentivos tributarios que hayan sido otorgados debieran ser recuperados en caso de incumplimiento con los términos del incentivo. Con frecuencia este tipo de argumento no encaja fácilmente en el régimen general de sanciones e intereses de una ley tributaria y la mejor práctica sugiere que debe ser específicamente provisto o al menos considerado en la etapa de diseño y redacción. Normalmente, requerirá que se haga una liquidación adicional al contribuyente por un monto equivalente a los beneficios previamente otorgados o la reapertura y modificación de las liquidaciones tributarias previas.

Capítulo II

El marco para la evaluación de los incentivos tributarios: análisis costo-beneficio*

I. Fundamentos

Los incentivos tributarios en este capítulo se entienden como los tratamientos tributarios *preferenciales* que *se desvían* de la estructura tributaria general y que son otorgados solamente a un grupo selecto de contribuyentes. Cuando una disposición tributaria generosa, que comprende desde una menor tasa tributaria hasta un mayor crédito fiscal, está disponible universalmente para todos los contribuyentes, independientemente de sus líneas de negocio, nacionalidad, tamaño de inversión o de empleo y lugares de negocios, no es un incentivo tributario sino parte integral de la estructura tributaria general. Esta explicación conceptual es fundamental para nuestro análisis: estamos evaluando el costo y el beneficio de los incentivos tributarios especiales, no estamos calculando el gasto tributario resultante de la legislación tributaria general que brindan subsidios (por ejemplo, depreciación acelerada para todas las inversiones en equipos).²⁸

Una justificación clásica (ver abajo) para el uso de los incentivos tributarios es mitigar la deficiencia del mercado asociada a las externalidades de determinadas actividades (por ejemplo, investigación y desarrollo). Aparte de esta justificación clásica, los incentivos tributarios son, a menudo, el resultado del juicio ad hoc de las autoridades sobre las necesidades de su jurisdicción. Para estos legisladores, un selecto grupo de contribuyentes es tan crucial para el crecimiento económico nacional o regional que merece un tratamiento tributario exclusivo.

Para juzgar el mérito o demérito de los incentivos tributarios, es necesario volver a los fundamentos de la tributación: ¿por y para

* Preparado por Duanjie Chen, Research Fellow, School of Public Policy, Universidad de Calgary.

²⁸ La superposición entre estos dos enfoques es que el cálculo del gasto tributario en general debe incluir la pérdida de ingresos resultante de los incentivos tributarios especiales, que es un componente del costo de los incentivos tributarios especiales.

qué existen los impuestos en primer lugar? Su propósito final es recaudar ingresos para financiar las funciones del Gobierno y para mejorar el bienestar social. El PIB o el valor agregado por todos los tipos de actividades económicas en forma de retornos de inversión, compensación laboral o consumo derivado de la inversión y del trabajo, es la máxima base imponible. Por lo tanto, ofrecer incentivos tributarios a las actividades económicas es una erosión intencional de la base imponible dentro de un plazo de tiempo limitado, pero con la expectativa de un crecimiento final del PIB, es decir, expansión posterior de la base imponible. En este sentido, un programa de incentivos tributarios es deseable si conduce a mayor crecimiento económico y, por lo tanto, a la expansión de la base imponible general.

La tributación es un poder monopólico del Gobierno, que inevitablemente distorsiona la eficiencia del mercado. Con el propósito adicional de redistribuir el ingreso, la tributación también crece con el tiempo y se torna más compleja presionando tanto a la administración como a los contribuyentes. Estas son las razones por las cuales los economistas han establecido tres principios para una óptima estructura fiscal. Estos principios son:

- Eficiencia: para minimizar la distorsión tributaria y dejar que el mercado asigne los recursos.
- Equidad: para gravar según la capacidad de pago, y
- Simplicidad: para minimizar la administración y el costo de cumplimiento.

Es evidente que, a menos que se utilicen para corregir deficiencias del mercado (ver más adelante), los incentivos tributarios generalmente violan estos tres principios de óptima tributación, dado su carácter discrecional. Son estas violaciones, como se indica a continuación, las que conllevan al costo de los incentivos tributarios además de erosionar la base imponible general.

- Los incentivos tributarios violan el principio de eficiencia al reducir el costo fiscal por debajo del promedio, en relación con las disposiciones generales, a favor de un grupo selecto de contribuyentes. Es decir, los incentivos tributarios permiten a un grupo de contribuyentes operar por debajo del promedio del impuesto efectivo mientras siguen generando

retornos de capital superiores al promedio. Como resultado, los incentivos tributarios distorsionan aún más la asignación de recursos al fomentar actividades de bajo rendimiento que desplazan las actividades eficientes de mercado; en el largo plazo, los incentivos tributarios incluso pueden operar en contra de la transformación económica.²⁹

- Los incentivos tributarios violan el principio de equidad en la medida en que el tratamiento dado al contribuyente no está condicionado por su capacidad de pago sino por su importancia económica según el punto de vista de los legisladores. Por lo tanto, naturalmente inducen a la planificación fiscal excesiva e incluso abren la puerta para la evasión tributaria, particularmente durante la fase inicial de la adopción de un sistema fiscal moderno.³⁰
- Los incentivos tributarios violan el principio de simplicidad, pues agregan barreras discrecionales, o vacíos, al sistema tributario general. Como resultado, aumentan instantáneamente los costos administrativos y de cumplimiento y podrían incluso afectar toda la base fiscal en el largo plazo.³¹

²⁹ Por ejemplo, los incentivos tributarios para el sector manufacturero otorgados por el Gobierno Canadiense, casi a perpetuidad, a través de tasas de impuesto sobre la renta corporativa reducidas, créditos fiscales para la inversión y deducciones rápidas, no han contribuido al crecimiento de la inversión en manufactura ni han detenido la contracción de la industria manufacturera canadiense durante la primera década del siglo XXI. Ver Chen and Mintz, “2012 Annual Global Tax Competitiveness Ranking—A Canadian Good News Story,” SPP Research Paper, 5(28), September 2012, Figures 1–2.

³⁰ Según un informe de noticias de CCTV (Televisión Central de China) (<http://news.cntv.cn/special/tan/11/0519/>), de 1995 al 2000, la pérdida de ingresos fiscales anual de China debido a la evasión de impuestos fue superior a RMB 400.000 millones, oscilando entre el 4 y el 7 por ciento del PIB. Cabe resaltar que el Gobierno chino ofreció numerosos incentivos tributarios dirigidos a una amplia gama de inversionistas antes y durante ese período.

³¹ De acuerdo con el Servicio de la Defensoría del Contribuyente (TAS, por su acrónimo en inglés) del Servicio de Impuestos Internos en los EE.UU., entre 2001 y 2008, se habrían producido más de 3.250 enmiendas al Código Tributario, con un promedio de más de una modificación al día. TAS también estimó que los costos de cumplir con los requisitos del impuesto a la renta en el año 2006 ascendieron a US\$ 193.000 millones, o el 14 por ciento de los ingresos acumulados por concepto de impuesto sobre la renta.

- Por otra parte, proporcionar incentivos tributarios de una manera especial y fuera de la legislación fiscal normal amenaza la integridad del sistema tributario general. Esta es la principal razón por la cual, a menudo, la transparencia y previsibilidad se incorporan como principios adicionales de una estructura tributaria deseada.

Ha sido ampliamente reconocido que, además de erosionar las bases gravables, estas violaciones a los principios de tributación también constituyen costos significativos de los incentivos tributarios.³² Entonces, ¿por qué no desaparecen los incentivos tributarios? y ¿por qué los incentivos tributarios, incluso, se ponen de moda de vez en cuando alrededor del mundo? Las razones de tal continuidad de los incentivos tributarios se describen a continuación, ordenadas según su legitimidad.

En primer lugar, los incentivos tributarios pueden ayudar a compensar los proyectos de inversión que pueden producir externalidades positivas que beneficien a la sociedad, pero a expensas de los inversionistas del proyecto (por ejemplo, investigación y desarrollo, o capacitación laboral). Esta es la justificación teórica para los incentivos tributarios que son necesarios para mitigar las deficiencias del mercado asociadas a las externalidades positivas, en donde el productor no puede recuperar sus costos por completo por la propia fuerza del mercado.

En segundo lugar, los incentivos tributarios pueden ser una herramienta explícita dirigida solamente a la nueva industria e inversiones móviles que son altamente sensibles a la competencia fiscal sin causar pérdida de ingresos de capital existente y de las actividades inmóviles (asumiendo que las pérdidas de ingresos inducidas por los incentivos tributarios siguen siendo limitadas). Se trata de una preocupación realista por parte de quienes elaboran la política frente a la globalización económica y la competencia fiscal.³³

En tercer lugar, algunos incentivos tributarios basados en la ubicación y dirigidos a empresas específicas pueden ayudar a generar una forma de economías de aglomeración y externalidades de

³² Por ejemplo, ver Klemm (2009) y James (2013).

³³ Ver Klemm (2009).

la concentración. En particular, tales incentivos tributarios pueden justificarse si se espera que la empresa a la que están dirigidos pueda ofrecer mayores beneficios a través de trabajadores altamente calificados, o una amplia gama de actividades industriales o de gran atractivo para una cantidad de empresas adicionales, o todas estas ventajas combinadas.³⁴

En cuarto lugar, los políticos a menudo piensan que son inteligentes para elegir ganadores y perdedores y, por lo tanto, el hecho de ofrecer incentivos tributarios sólo a los ganadores beneficiaría a la sociedad en su conjunto. Los políticos también pueden sentirse obligados a subvencionar a un actor económico importante durante una crisis de su sector.³⁵ Tales fenómenos pueden atribuirse a la ingenuidad o a la “buena voluntad” de los políticos comunes porque olvidan que el éxito de cualquier programa de incentivos tributarios se encuentra en las condiciones previas de la jurisdicción, es decir, condiciones no tributarias, pero de rentabilidad.³⁶ Es decir, sin un clima no tributario adecuado de rentabilidad, un incentivo tributario en sí mismo no funcionará. Por otra parte, los incentivos tributarios a menudo parecen ser una herramienta fiscal sin costo alguno porque no parecen afectar el presupuesto actual y, por lo tanto, atan las manos de los políticos en el poder.

Y, por último, los incentivos tributarios pueden ser un simple juego de la política e, incluso, la mala gobernanza intencional. Sin embargo, dado que la política pura y la mala gobernanza no permiten ninguna evaluación profesional de los incentivos tributarios, vamos a ignorar estos tipos de incentivos tributarios en nuestra discusión.

Sea cual sea el argumento, los incentivos tributarios pueden justificarse sólo si traen beneficio neto para la sociedad en su conjunto.

³⁴ Ver Glaeser (2001), en particular su “teoría positiva #2: Economías de aglomeración,” y García-Milá y McGuire (2002).

³⁵ Por ejemplo, contra la sobrecapacidad de la industria siderúrgica mundial, Saskatchewan, una provincia canadiense, en su presupuesto de 2015 redujo los impuestos a los productores primarios de acero sobre un capital mínimo de inversión de \$100 millones de dólares en la provincia (ver www.finance.gov.sk.ca), lo cual, para este autor, es un evidente uso inadecuado de los incentivos tributarios.

³⁶ Klemm (2009) y James (2013) defienden convincentemente este argumento. También, vea a James (2013) para una lista general de tales condiciones previas.

Es decir, las pérdidas anticipadas en ingresos y eficiencia económica, así como el aumento de los costos en la administración tienen que ser superados por el resultado deseado y alcanzable a largo plazo del crecimiento económico y de los ingresos para justificar un programa de incentivos tributarios, antes de su introducción (es decir, mediante una valoración) y de forma continua (es decir, mediante una evaluación). Para calcular este beneficio neto, es necesario realizar un análisis de costo-beneficio a partir de especificaciones concretas de costos y beneficios.

El resto de este capítulo está estructurado en las siguientes secciones: la preparación conceptual para analizar el costo y el beneficio de los incentivos tributarios (sección II), la crítica comparativa de dos estudios realizados por autoridades de dos Estados de los Estados Unidos sobre sus respectivos programas de incentivos tributarios (sección III) y un modelo de prototipo de análisis costo-beneficio para evaluar los incentivos tributarios sin involucrar herramientas sofisticadas de modelización económica (sección IV). Este capítulo concluye con la sección final.

II. Preparación conceptual

Como se mencionó anteriormente, el beneficio de un programa de incentivos tributarios (PIT) radica en su impacto final sobre el crecimiento económico en general y, por lo tanto, la expansión a largo plazo de la base tributaria en general; y su costo incluye la pérdida prevista de ingresos, la pérdida de la eficacia y el incremento en los costos de administración y de cumplimiento. En esta sección, nos centramos en identificar y examinar estos beneficios y costos con el fin de facilitar una evaluación cuantitativa de cualquier proyecto de programa de incentivos tributarios o de uno ya existente. Para efectos descriptivos, enmarcamos, de forma restringida, las actividades económicas objeto de los incentivos tributarios bajo el término “proyectos de inversión”, ya que son el objetivo más popular de los incentivos tributarios. Pero nuestro análisis puede aplicar también a cualquier actividad económica objeto de un PIT (por ejemplo, la creación de empleo).

El alcance de este análisis se limitará a aquellos incentivos tributarios asociados con los impuestos directos. Es decir, en el marco analítico, no se consideran incentivos tributarios relacionados con el impuesto al valor agregado (IVA), los derechos de importación, los

impuestos especiales ni impuestos locales sobre las ventas. Se excluyen estos impuestos indirectos por las siguientes razones:³⁷

- El IVA es un impuesto al consumo por naturaleza: cualquier exención o tasa cero para el capital o los insumos no son por naturaleza incentivos tributarios, pero es muy probable que sea el remedio para la pérdida de valor tributario causada a un contribuyente por una administración ineficiente en la devolución del IVA deducible o descontable.
- El impuesto local sobre las ventas de insumos y de capital es una adición directa al costo de inversión y producción que ocasiona un impacto en cascada sobre los productos finales. Es un impedimento en la economía y, por lo tanto, debe reformarse por el bien de la economía en su conjunto. Una exención particular de los impuestos locales a las ventas, aunque es un incentivo tributario a los inversores locales, no es un incentivo para los inversores extranjeros de jurisdicciones con un sistema de IVA.
- Igualmente, todas las operaciones de inversión y de negocios deberían estar exentas de derechos de importación e impuestos especiales sobre las ventas de capital e insumos, como una adición directa al costo de inversión y de producción.

Pasamos ahora a definir los términos cuantificables de costo y beneficio y otros términos relacionados que se requieren para evaluar el beneficio neto de un programa de incentivos tributarios existente o en

³⁷ Ver también A Klemm (2009), p15, “Las exenciones de otros impuestos, particularmente aquellos que se causan en la frontera, pueden ser esenciales, pero no son la mejor solución. A menudo, tales exenciones abordan problemas más importantes en materia de política o Administración Tributaria que sería ideal solucionar directamente. Por ejemplo, las exenciones de IVA a las importaciones no son necesarias sí, en caso de existir créditos en exceso, la legislación tributaria establece que el IVA sobre todos los bienes, incluyendo bienes de capital, se debe devolver, siempre que la Administración Tributaria tenga un récord de devoluciones oportunas. Del mismo modo, es más apropiado manejar las exenciones de impuestos especiales sobre los insumos de una manera más general para que todas las empresas que utilizan tales insumos se beneficien—en muchos casos la solución más sencilla sería eliminar los impuestos especiales sobre muchos bienes de capital. Igualmente, se deberían abolir inmediatamente otros impuestos pequeños en lugar de gastar recursos tanto en su recaudo, como en el control de sus exenciones”.

proyecto. Todos los costos y beneficios deben ser monetarios tanto como sea posible y, en última instancia, vinculados a los gastos e ingresos del Gobierno. Esto se debe a que los ingresos tributarios del Gobierno generalmente reflejan las actividades económicas que constituyen el objetivo o la meta final de los incentivos tributarios en general; y, en teoría, el gasto del Gobierno debe tener un impacto económico positivo. Los beneficios y los costos no cuantificables deben ser diligentemente registrados en cualquier evaluación de un programa de incentivos tributarios.

A. Definición de costo y beneficio

Tanto los costos como los beneficios de cualquier programa de incentivos tributarios pueden ser amplios.³⁸ En la evaluación cuantitativa de cualquier PIT determinado es común centrarse en su impacto económico — como el incremento en la inversión de capital, el empleo y el producto interno bruto — y su resultado o impacto en los ingresos. Por lo tanto, existe consenso sobre la definición del costo de cualquier programa de incentivos tributarios como la pérdida de ingresos directos,³⁹ la pérdida de eficacia y el incremento en el costo administrativo y de cumplimiento causado por dicho programa de incentivos tributarios; y el beneficio puede ser definido como el aumento de las actividades económicas atribuibles a tal programa de incentivos tributarios y el aumento de la rentabilidad generada por el incremento en las actividades económicas.

Sin embargo, las definiciones generales de costo y de beneficio de los incentivos tributarios mencionadas anteriormente sólo son conceptuales. Para llegar a una definición concreta y medible del costo y del beneficio asociado con cualquier incentivo dado, se necesita responder ciertas preguntas importantes, que se listan a continuación. Esta lista no es exhaustiva y algunas de estas preguntas parecen

³⁸ Por ejemplo, Klemm (2009) afirma que el costo de los incentivos tributarios es tan “amplio” que puede comprender la pérdida instantánea de ingresos, la distorsión de la economía, los costos de administración (incluyendo, la prevención del uso fraudulento de programas de incentivos) y los costos sociales de los comportamientos ávidos de ingresos, incluyendo posiblemente un aumento en la corrupción.

³⁹ Como veremos más adelante, esta pérdida de ingresos directos puede derivarse de la pérdida de eficacia de los incentivos tributarios, que puede calificarse como el efecto de relocalización y el efecto de desplazamiento o “crowding out” de los incentivos tributarios.

superponerse entre sí, sin embargo, vale la pena formularlas por separado para garantizar diligencia analítica.

Primero, la *adicionalidad*:⁴⁰ ¿el incremento en el número de proyectos de inversión a los cuales se dirige el PIT constituye una verdadera adición al stock de capital existente, lo cual no sería posible en ausencia del PIT?

Es evidente que únicamente la verdadera adición al stock de capital existente que es atribuible al PIT puede contabilizarse como impacto económico neto directo del PIT. Y, sólo un verdadero proyecto de inversión adicional puede producir un posible aumento de los ingresos netos del Gobierno.

Aquí se aplican varios términos y mediciones:

- **Cociente de redundancia:** ⁴¹ Es la cantidad de inversión en las actividades a las cuales está dirigido el PIT, *pero* que, incluso, tendría lugar si tal programa no existiera como una parte de la inversión total dentro del objetivo del PIT. Cuanto mayor sea este cociente de redundancia, más derrochador es el PIT. Es decir, un cociente más alto de redundancia indica una adicionalidad menor asociada con el programa y, por lo tanto, un menor beneficio y una mayor pérdida de ingresos del PIT, y viceversa.
- **Porcentaje de Relocalización:** Es una “adición neta” de la inversión dentro del objetivo del PIT (por ejemplo, el área geográfica o la línea de negocios a los que está dirigido, el tamaño del capital, o la nacionalidad del inversionista, etc.) puede incluir un traslado (es decir, una relocalización) del capital existente fuera del PIT a su objetivo; tal adición neta dentro del PIT representa un “lavado” dentro de la economía en general y una pérdida de su eficacia económica y de los ingresos del Gobierno. Este efecto de relocalización se deberá medir como un porcentaje de la inversión adicional realmente atribuible al PIT. Un porcentaje de relocalización alto indica una gran eficiencia y pérdida de ingresos, y viceversa.

⁴⁰ Ver HM Treasury, Valoración y evaluación en el Gobierno Central (2011), Anexo 1.

⁴¹ Ver James (2013), página 16 y Apéndice 1.

- **Efecto de Desplazamiento:** Incluso si el número de proyectos de inversión a los cuales está dirigido el PIT es una adición neta con un porcentaje de relocalización igual a cero, éstos pueden haber desplazado proyectos de inversión destinados a actividades diferentes a aquellas a las que está dirigido el PIT. En este caso, una potencial expansión de las actividades de inversión económicamente más eficiente es desplazada y su base imponible “normal” es erosionada por la expansión real de las actividades económicas menos eficientes a las cuales está dirigido el PIT, que se traduce en una menor base imponible. Es cierto que este efecto es difícil de identificar, y más aun de cuantificar; sin embargo, es un efecto que siempre debe mantenernos vigilantes.

Segundo, el *costo de oportunidad*: ¿cuál es el costo de oportunidad de la pérdida prevista de ingresos asociado con el programa de incentivos tributarios?

Calcular el costo de oportunidad de la pérdida de ingresos prevista o calculada puede ayudar a prevenir decisiones apresuradas relacionadas con atribuir o conservar incentivos tributarios. Dentro de una restricción de presupuesto, la pérdida de ingresos prevista puede reservarse para una medida fiscal más eficaz, como un gasto directo para mejorar la infraestructura necesaria para una inversión específica o una garantía de un préstamo que puede ser más rentable. Es decir, una evaluación exhaustiva de los costos de cualquier incentivo tributario debe incluir la estimación de su costo mediante la exploración de medidas alternativas que pueden lograr el mismo objetivo a un costo menor (ver también la subsección siguiente).⁴²

Tercero, el *costo adicional*: ¿cuál es el costo adicional para el Gobierno además de la pérdida prevista de ingresos asociada con el programa de incentivos tributarios?

⁴² Por ejemplo, según Brown y Earle (2013), el costo basado en el empleo de un préstamo garantizado proporcionado por la Administración de Pequeños Negocios de Estados Unidos es de sólo US\$ 14.000; esto es mucho más rentable en comparación con un estímulo fiscal general (que cuesta entre US\$ 158.000 y US\$ 407.000 por puesto de trabajo), o un crédito fiscal de empleo (entre US\$ 37.000 y US\$ 75.000).

Por ejemplo, ¿las actividades de inversión adicional a las cuales está dirigido el PIT requerirán gasto público adicional en infraestructura (por ejemplo, transporte) y otros servicios públicos (por ejemplo, servicios públicos y escuelas) para satisfacer las necesidades del proyecto de inversión y el crecimiento de la población asociada a dicho proyecto?

La lista anterior de preguntas importantes puede crecer más. Sin embargo, dentro de este análisis limitado, emergen dos extremos de beneficios y costos cuantificables: un costo nulo si el cociente de redundancia y el porcentaje de relocalización son iguales a cero, o un beneficio nulo si el cociente de redundancia o el porcentaje de relocalización son equivalentes al 100 por ciento. La realidad se suele ubicar entre los dos, cuando el cociente de redundancia y el porcentaje de relocalización se ubican entre cero y uno; nuestra tarea es evaluar cuidadosamente el beneficio *neto*, que puede ser positivo o negativo.

Por otra parte, cuando se diseña un programa de incentivos tributarios, tanto su costo de oportunidad como el costo adicional deben ser evaluados simultáneamente para minimizar el costo global. Por ejemplo, si el proyecto de PIT requiere gasto público en infraestructura que puede ayudar a realizar una gama mucho más amplia de actividades de negocio, incluyendo aquellas a las que está dirigido el PIT, entonces este costo “adicional” del proyecto de PIT puede ser un mejor uso de los fondos del Gobierno que la pérdida directa de ingresos del PIT. Es decir, este costo adicional puede proveer un indicador del costo de oportunidad del proyecto de PIT y, en consecuencia, contribuye a llegar a una mejor y más acertada alternativa fiscal que el proyecto de PIT.

B. Evaluación de los costos y beneficios por pasos

Un análisis estándar del costo y el beneficio de un programa de incentivos tributarios cubre tanto el impacto económico como el impacto financiero. Por impacto económico, nos referimos a las actividades económicas como a la inversión de capital y a las operaciones de negocios que generan puestos adicionales de trabajo y producto interno bruto (PIB); por impacto financiero, nos referimos a la pérdida de ingresos causada directamente por dicho programa y por las posibles ganancias de ingresos derivadas del PIB adicional generado por el programa

de incentivos tributarios, incluyendo los ingresos de la inversión y los ingresos laborales, y su posterior gasto en bienes y servicios. Más específicamente, tal impacto económico y financiero de los incentivos tributarios puede ser estimado a través de los siguientes tres pasos:

- **Impacto directo**—actividades económicas netas directamente estimuladas por el PIT y sus consecuencias financieras. Se entiende que la expresión actividades económicas “netas” excluye a las actividades económicas “redundantes” que se encuentran dentro del ámbito del PIT pero que ocurrirían también en su ausencia.
- **Impacto indirecto**—actividades económicas originadas por el “impacto directo” (ver atrás) a través de los vínculos entre los sectores industriales (o las cadenas de suministro) y los ingresos fiscales generados por estas actividades económicas.
- **Impacto inducido**—el efecto multiplicador de los ingresos generados por las actividades económicas a través del impacto directo y el impacto indirecto del PIT (ver atrás) y sus consecuencias financieras.

La clave para estimar el impacto económico directo e indirecto es la contabilidad diligente. En muchos países desarrollados, donde se dispone de herramientas analíticas más sofisticadas, como las cuentas nacionales y regionales de entrada y salida, los analistas de políticas pueden utilizar los coeficientes⁴³ de necesidades totales derivados de las cuentas de insumo-producto, como un multiplicador de salida, para calcular directamente el impacto económico total, incluyendo el impacto directo y el impacto indirecto, de la inversión neta inicial asociado con un PIT. Sin embargo, en muchos países de bajos ingresos, donde no hay cuentas de insumo-producto, la contabilidad es la única herramienta que puede ayudar a construir una base de datos útil para calcular el impacto directo e indirecto del PIT.

⁴³ Como se señaló en Horowitz y Planting (2009), “los coeficientes de necesidades totales se basan en el concepto de la producción bruta y difieren significativamente de los multiplicadores macroeconómicos utilizados para evaluar los efectos del estímulo fiscal sobre los productos internos brutos.” Para mayor claridad conceptual, en abril de 2009, la Oficina de Análisis Económico sustituyó el término “multiplicador” por “necesidades” en los cuadros de necesidades totales, un componente de sus cuadros de insumo-producto.

En cuanto al impacto inducido, aunque el concepto del multiplicador del ingreso⁴⁴ es sencillo, no es común que quienes elaboran las políticas reconozcan el impacto multiplicador negativo de la pérdida de ingresos de los incentivos tributarios. Bajo una restricción común de presupuesto, la pérdida de ingresos debe ser compensada con una reducción del gasto o el aumento de impuestos fuera del PIT. Como es bien sabido, una reducción del gasto o un aumento de impuestos pueden tener un efecto multiplicador negativo en la economía. Sin estimar dicho efecto multiplicador negativo del costo del PIT, no se puede decir que cualquier análisis de costo-beneficio es completo.

C. Exploración de opciones alternativas

Para cualquier programa de incentivos tributarios, siempre hay posibles alternativas que deben incluirse en el paso de evaluación preliminar para que sean valoradas simultáneamente y verificar si el PIT es realmente la alternativa más valiosa. Estas alternativas pueden dividirse en dos grupos: uno consiste en alternativas no tributarias a los incentivos tributarios y el otro en paquetes alternativos de incentivos tributarios.

Dentro de los ejemplos de alternativas no tributarias a los incentivos tributarios se pueden incluir las siguientes: dirigir el gasto público para fomentar economías de aglomeración (por ejemplo, establecer una base de infraestructura para diversos parques industriales), garantizar préstamos para los potenciales sectores emergentes (por ejemplo, para nuevas empresas de alta tecnología), financiar programas de formación de habilidades requeridas por los nuevos proyectos de inversión, etc.

También se deben explorar programas de incentivos tributarios alternativos para obtener una evaluación confiable del proyecto de programa de incentivos tributarios. Por ejemplo, si el objetivo de

⁴⁴ Un multiplicador de ingresos también está determinado por la propensión marginal a consumir en un sentido macro económico: cuanto mayor es la propensión marginal al consumo, menor será la proporción de los ingresos retirados de la actividad económica, y mayor será el multiplicador. Por ejemplo, si el 80 por ciento de la renta nacional se gasta en bienes y servicios de consumo producidos “a nivel nacional”, la propensión marginal al consumo es un 80 por ciento, y el multiplicador es 5 [=1/(1-80%)].

un proyecto de PIT es crear empleos a través del fomento de la inversión y el diseño inicial incluye un crédito fiscal basado en el empleo, los incentivos tributarios alternativos pueden incluir una deducción fiscal por el costo de capacitación o una exención parcial de impuestos sobre la nómina.

Los dos tipos de alternativas comparten la misma preocupación esencial: ¿cuál es el costo de oportunidad de la pérdida estimada de ingresos del proyecto de programa de incentivo tributario? Si una de estas alternativas puede lograr más que el proyecto de programa de incentivos tributarios con el mismo costo o uno inferior, esa alternativa debe reemplazar al proyecto de PIT para reducir costos al Gobierno.

D. Realización un análisis de sensibilidad

Hemos enfatizado que la evaluación del costo y de los beneficios de cualquier programa de incentivos tributarios debe estar orientada a evaluar su impacto económico y financiero global a largo plazo y todos los efectos deben cuantificarse en términos monetarios tanto como sea posible. Dicha evaluación siempre requiere de algunos supuestos básicos para efectos de la valoración. Por ejemplo, si un PIT tiene como propósito apoyar una cantidad creciente de proyectos de inversión que, en definitiva, aumentarán la tasa de crecimiento del PIB y, por lo tanto, aumentarán los ingresos por medio punto porcentual, entonces, será necesario un supuesto relacionado con la tasa de crecimiento del PIB “normal” que es compatible con el escenario de crecimiento del PIB sin el proyecto de PIT. Si se asume que la tasa de crecimiento de PIB “normal” es del 2 por ciento, un aumento de medio punto porcentual originado por el proyecto de PIT debe conducir a una tasa anual de crecimiento del PIB de 2,5 por ciento.

Por lo general, el supuesto relativo a la tasa de crecimiento del PIB “normal” se basa en el promedio de la tasa de crecimiento del PIB en los últimos cinco a diez años, o mientras existen estadísticas recientes. ¿Pero qué pasa si un evento externo no previsto, ya sea positivo (por ejemplo, el auge de inversión global antes del año 2000) o negativo (por ejemplo, la crisis financiera mundial de 2008), se produce? En este punto es donde se requiere el análisis de sensibilidad para garantizar que nuestra estimación del impacto del proyecto de PIT es responsable.

Es decir, un análisis de sensibilidad involucra diferentes escenarios económicos a través de los cuales los parámetros de entrada varían respectivamente. Estos parámetros de entrada pueden incluir la tasa de interés real, la tasa normal de crecimiento del PIB, el multiplicador nacional o regional, que a su vez es determinado por la correspondiente propensión marginal a consumir y los vínculos entre los sectores industriales, la clasificación del capital y los insumos importados y los producidos localmente y la clasificación de la producción para la exportación y para el consumo local.

E. El kit de herramientas para el análisis costo-beneficio

Con base en nuestro análisis para definir el costo y el beneficio de los incentivos tributarios, teóricamente hay dos modelos extremos. Un extremo es un modelo primitivo que contabiliza sólo el costo directo (por ejemplo, la pérdida de ingresos directos) y el beneficio (por ejemplo, el incremento de la inversión neta) de un programa determinado de incentivos tributarios. Este modelo extremadamente primitivo puede obtenerse exclusivamente mediante la *contabilidad convencional*, o mediante el denominado enfoque de “recuento” (head count).

Y el otro extremo es un modelo ultra-integral que es el *modelo de equilibrio general computable (EGC)*⁴⁵ construido sobre las *cuentas de entrada y salida*⁴⁶ (nacional o regional) con los *multiplicadores* generales⁴⁷ y sectoriales disponibles para simular el impacto de varios parámetros tributarios y no tributarios y las reacciones conductuales. Este modelo integral es teóricamente capaz de capturar los tres pasos de impacto económico y de ingresos (es decir, directo, indirecto e inducido) de cualquier programa de incentivos tributarios simplemente introduciendo los datos de entrada. Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, incluso un modelo comprensivo puede producir una evaluación cuestionable cuando los datos de entrada no son cuidadosamente considerados o ponderados.

⁴⁵ Para una explicación breve y práctica del modelo EGC y su uso para el análisis de impacto, consulte el sitio web del Banco Mundial con la entrada “Modelos de Equilibrio General Computable (EGC).”

⁴⁶ Para una discusión informativa de los conceptos y el uso de las cuentas de entradas y salidas, vea Horowitz (2009).

⁴⁷ Ver pie de página 17 para mayor claridad conceptual.

Mientras que el enfoque primitivo y puramente “de recuento” es inaceptable para cualquier analista serio, las cuentas del modelo ultra-integral que es el modelo de equilibrio general computable, a menudo, está fuera del alcance de muchos de nosotros debido al presupuesto habitual y a las limitaciones de recursos (por ejemplo, en capital humano o estadísticas). Por lo tanto, dentro de estas limitaciones, siempre tenemos que buscar un modelo analítico prácticamente accesible que nos permite acercarnos lo máximo posible a una evaluación costo-beneficio confiable de cualquier programa de incentivos tributarios. Afortunadamente, con la Administración Tributaria integrada y el manejo computarizado de datos que se están adoptando en la mayoría de los países⁴⁸ es posible construir modelos de micro-simulación que se basan en los Estados Financieros y declaraciones de impuestos presentados por las empresas a la Autoridad Fiscal. Este modelo de micro simulación puede hacer maravillas en ausencia de cuentas de entrada y salida sofisticadas y de un modelo de equilibrio general computable. Presentaremos un prototipo de este modelo de micro simulación en la sección IV, después de revisar dos estudios existentes sobre incentivos tributarios en la siguiente sección.

III. Revisión de dos estudios oficiales

Muchos estudios existentes están dedicados a identificar y cuantificar la efectividad de los programas de incentivos tributarios,⁴⁹ pero la mayoría de ellos no están diseñados para ser un análisis completo de costo-beneficio. En esta sección, sólo revisaremos dos estudios oficiales para hacer una comparación detallada de su rigor analítico. Uno de ellos es el último Informe Anual del Gobierno de Massachusetts (MA), emitido por su Comisión de ingresos, sobre los incentivos para la industria cinematográfica (en adelante el Estudio de Massachusetts). Y el otro es el Informe de Evaluación emitido por la Oficina de Desarrollo Económico del Gobernador de Nevada sobre el impacto económico de su paquete de incentivos tributarios ofrecidos a la Planta Gigante de Tesla, una fábrica gigantesca de producción de baterías para los automóviles eléctricos de Tesla (en adelante el Estudio de Nevada). Los incentivos tributarios

⁴⁸ Chen (2010).

⁴⁹ Ver, por ejemplo, Brown y Earle (2013), Chirinko y Wilson (2008), James (2013), Kalko y Neumark (2009), Klemm (2009), y Klemm y Van Parys (2009).

de Massachusetts para la industria cinematográfica parecen caer en la categoría de competencia fiscal de jurisdicción cruzada para la industria seleccionada (en este caso, la producción cinematográfica), y los incentivos tributarios de Nevada para Tesla parecen ser un programa enfocado en una empresa en específico con la esperanza de producir algún efecto de aglomeración (ver más adelante).

Ambos estudios se ajustan al marco estándar del análisis costo-beneficio, es decir, miden el costo y el beneficio de sus respectivos programas de incentivos tributarios a lo largo de las líneas de impacto económico y el impacto de ingresos en tres pasos: el impacto directo, el impacto indirecto y el impacto inducido (ver atrás la sección II.B). Y, los dos estudios utilizan las herramientas de modelado más sofisticadas (es decir, las cuentas de entrada-salida y el modelo de equilibrio general computable).⁵⁰ Por lo tanto, son fácilmente comparables.

La revisión de estos dos estudios no pretende validar sus conclusiones. Por el contrario, se centrará en examinar las ideas o deficiencias analíticas contenidas en estos estudios, las cuales podemos replicar, o evitar, cuando construyamos nuestro prototipo de modelo de análisis costo-beneficio (ver la siguiente sección).

A. El Estudio de Massachusetts: informe sobre los incentivos tributarios para la industria cinematográfica de Massachusetts del 20 de abril de 2016⁵¹

Los incentivos tributarios para la industria del cine en Massachusetts, modificados en julio de 2007, se componen de un crédito fiscal igual al 25 por ciento del costo de la producción cinematográfica, el 25 por ciento de los costos de nómina de una película y una exención del impuesto a las ventas por las producciones cinematográficas. Los créditos fiscales se pueden utilizar para reducir el impuesto a cargo de la

⁵⁰ Por ejemplo, ambos estudios emplearon el modelo REMI, por su acrónimo en inglés (Regional Economic Models Incorporated), que es popular en Estados Unidos. Según su sitio web (<http://www.remi.com/the-remi-model>), el modelo REMI “incorpora aspectos de cuatro modelos principales: Entrada-salida, Equilibrio General, Econométrica y Geografía Económica. Cada uno de estos métodos tiene ventajas y limitaciones cuando se utilizan por separado. El enfoque de modelación integrada REMI aprovecha las fortalezas de cada uno de estos modelos.”

⁵¹ Departamento de Rentas de Massachusetts (2016).

compañía de producción y, en la medida en que los créditos fiscales excedan el impuesto a cargo, las empresas de producción pueden recibir reembolsos de dinero en efectivo por parte del Departamento de Ingresos de hasta el 90 por ciento del saldo del crédito fiscal a favor del contribuyente. Los créditos fiscales también pueden ser transferidos o vendidos por las empresas de producción a terceros, quienes los pueden utilizar para reducir sus deudas por impuestos especiales a las instituciones financieras y aseguradoras, o por los impuestos sobre la renta corporativa y personal. En algunos casos, la compañía de producción vende directamente los créditos fiscales a terceros y, en otros casos, los vende a corredores de crédito fiscal, quienes, a su vez, pueden revender los créditos a los contribuyentes de Massachusetts que los utilizan para reducir sus deudas tributarias con el Estado.⁵² En resumen, haciendo caso omiso de la exención del impuesto sobre las ventas, los incentivos tributarios para la industria del cine de Massachusetts o MFITI, por su acrónimo en inglés (Massachusetts Film Industry Tax Credit), son un crédito fiscal equivalente al 25 por ciento del costo total de la producción cinematográfica, incluyendo la nómina, y el mismo es reembolsable, transferible y puede utilizarse para compensar cualquier pasivo tributario directo que se tenga con el Estado. Por lo tanto, utilizamos el término “crédito fiscal para la industria cinematográfica” (MFITI).

El informe objeto de análisis en este capítulo es el séptimo informe anual sobre el MFITI emitido por el Departamento Estatal de Rentas (Department of Revenue). Uno de los principales propósitos de este informe es estimar el impacto de los incentivos tributarios de la industria del cine en la economía del Estado. El estudio emplea la versión del modelo REM⁵³ de Massachusetts, que incorpora aspectos de cuatro modelos principales, incluyendo las cuentas de entradas y salidas y un modelo de equilibrio general, para estimar el impacto

⁵² Como un ejemplo de buena gobernanza y transparencia fiscal, Massachusetts publica anualmente su Informe de Transparencia de Crédito Fiscal, como lo exige la legislación estatal a partir de año 2011, con respecto a dichos créditos otorgados o expedidos el año calendario anterior. El informe publica la información relacionada con cada programa de crédito fiscal, incluyendo la agencia administradora, el período cubierto, la identidad del contribuyente que recibe un crédito fiscal autorizado, el monto del crédito fiscal autorizado y la fecha para emitir y recibir dicho crédito.

⁵³ Ver el pie de página 24.

económico y fiscal neto del programa de incentivos tributarios para la industria cinematográfica. La siguiente información estadística se utilizó para el estudio:

- 1) La cantidad total de créditos fiscales generados, reclamados y pagados por año calendario y año fiscal;
- 2) Los tipos de producciones solicitando créditos fiscales;
- 3) Una estimación de la actividad de producción cinematográfica que habría ocurrido en Massachusetts incluso en ausencia de incentivos tributarios;
- 4) El monto de salarios y gastos salariales para producciones cinematográficas beneficiadas por los incentivos tributarios;
- 5) El monto de los salarios que fueron pagados a los residentes y a los no residentes de Massachusetts;
- 6) El monto del gasto no salarial que se pagó a las empresas de Massachusetts y a las empresas de otros Estados;
- 7) El número de nuevos puestos de trabajo generados por las producciones cinematográficas que solicitaron los incentivos tributarios, incluyendo residentes y no residentes; y
- 8) El aumento neto en la cantidad de gasto que se produjo en Massachusetts como resultado de los créditos fiscales para el cine.

En esta lista, el punto (3) es el más notable, pues es una estimación de la actividad de producción cinematográfica que habría ocurrido en el Estado sin el crédito fiscal cinematográfico pero que, sin embargo, hubiera sido elegible para el mismo.⁵⁴ Tomando en serio esta estimación, la Administración del Estado entiende claramente que los créditos fiscales para el cine ofrecidos a las actividades relacionadas con la producción cinematográfica no están generando beneficios netos y, más bien, representan un desperdicio de fondos públicos. Como tal, esta parte de los créditos fiscales cinematográficos otorgados queda excluida de la estimación hecha por el Gobierno del “gasto local directo” debido a sus créditos fiscales cinematográficos que pueden generar un impacto económico adicional.

⁵⁴ Para revisar la metodología de forma más detallada y los supuestos usados para llegar a esta estimación, consulte las páginas 6 y 7 del informe.

Del mismo modo, los elementos 5 y 6 segregan cuidadosamente el gasto directo causado por el crédito fiscal cinematográfico entre los grupos de residentes y no residentes del Estado. Con esta separación, sólo el gasto directo relacionado con los empleados y proveedores que son residentes de Massachusetts se cuenta como impacto directo del crédito fiscal cinematográfico.

Sin embargo, el punto más interesante en el Estudio es su estimación del impacto económico negativo y del efecto “multiplicador” negativo. Un análisis convencional de costo beneficio puede estimar el gasto fiscal asociado a los incentivos tributarios como el costo y luego se detiene allí, pero el Gobierno de Massachusetts fue más allá con la evaluación del costo-beneficio de su crédito fiscal cinematográfico. Dado que el crédito fiscal cinematográfico es reembolsable y transferible y que la exigencia de equilibrio presupuestario del Estado también obliga al Gobierno a hacer recortes de gastos correspondientes a los créditos fiscales cinematográficos otorgados, la Administración del Estado equipara los créditos fiscales cinematográficos otorgados a los “recortes de gastos o aumentos de cuotas tributarias” necesarios para mantener un presupuesto equilibrado.⁵⁵ Al hacer énfasis en este punto clara y abiertamente, este Estudio vincula al crédito fiscal cinematográfico, instantánea y directamente, con un corte de presupuesto o una nueva medida fiscal que tiene consecuencias económicas. Por lo tanto, estimar el efecto “multiplicador negativo” se convirtió en parte integral del análisis costo-beneficio del crédito fiscal cinematográfico.

Como resultado de todo lo anterior, el Gobierno de Massachusetts estimó que, a lo largo del periodo 2006–2013, el impacto anual *directo* de sus créditos cinematográficos osciló entre el 22 y el 41 por ciento de los gastos totales de producción (ver cuadro 4). En otras palabras, sólo del 22 al 41 por ciento del gasto en la producción cinematográfica anual en el Estado fue *verdaderamente relevante* para su crédito fiscal cinematográfico y *beneficioso* para los productores cinematográficos y para los residentes de Massachusetts. Más específicamente, estos efectos económicos *directos* del crédito fiscal cinematográfico relativamente bajos se calcularon restando los siguientes elementos del “gasto total de producción cinematográfica”

⁵⁵ Para revisar el análisis y el razonamiento sobre esta cuestión, consulte las páginas 8 y 9 del informe.

en el Estado: (a) gasto en ausencia de los incentivos tributarios (es decir, gasto cinematográfico “redundante”), (b) salarios pagados a no residentes (es decir, aquellos que no benefician a los residentes), (c) gastos no salariales relativos a pagos a proveedores No-MA (es decir, sin impacto indirecto sobre la economía del Estado), y (d) gasto MA reducido para equilibrar el presupuesto (es decir, compensando el impacto del gasto de producción cinematográfica).

Con una explicación clara paso a paso, el informe es relativamente fácil de entender para que los votantes comprendan sus números, su análisis y conclusión. Tomando como ejemplo su informe para el año 2013, el monto de los créditos fiscales generados por la producción cinematográfica es de US\$ 69,3 millones (cuadro 3) correspondiente a un gasto total de producción total de películas de US\$ 277,2 millones (cuadro 4), que refleja el crédito fiscal de 25 por ciento como incentivo. El gasto neto que es contabilizado como un “impacto directo” es de US\$ 68,9 millones después de las cuatro sustracciones mencionadas (cuadro 4). Ejecutando el modelo REMI, el impacto total estimado, incluyendo el impacto directo, indirecto e inducido del crédito fiscal cinematográfico, es un aumento del PIB en el Estado por sólo US\$ 132,3 millones (cuadro 5), de los cuales una gran proporción fue gastada pagando a empleados y empresas que no son residentes del Estado, arrojando un aumento en ingresos personales (IP) del Estado por sólo US\$ 33,6 millones (cuadro 5), que es sustancialmente inferior a la mitad del total de los créditos fiscales otorgados por la producción cinematográfica (US\$ 69,3 millones).

Por último, cabe destacar que el Estudio de Massachusetts revela el impacto neto de su programa de crédito fiscal cinematográfico en las finanzas públicas. Tomando nuevamente el año 2013 como ejemplo, el total del crédito fiscal cinematográfico otorgado es de US\$ 69,3 millones, y los ingresos tributarios generados por el impacto económico total del programa de incentivos tributarios para la industria del cine son US\$ 9,7 millones. Como resultado, por cada dólar de gasto fiscal asociado a los incentivos tributarios de la industria del cine, el Gobierno generó solamente 14 centavos de dólar en ingresos fiscales. Desde esta perspectiva, se puede decir que el programa de incentivos tributarios de la industria cinematográfica de Massachusetts no debe mantenerse. Pero para el Gobierno de Massachusetts y sus residentes, el crédito fiscal cinematográfico podría contribuir al reconocimiento

del Estado por las películas producidas allí, lo cual representa un beneficio que no es cuantificable, pero al parecer, según ellos, vale la pena mantener.

En resumen, esta evaluación anual oficial de los incentivos tributarios cinematográficos merece una calificación A+ por cinco razones: (1) su informe minucioso y deliberado del impacto directo (incluyendo costo y beneficio) de los créditos fiscales otorgados a favor de la industria del cine, (2) la cobertura de pérdida de eficacia (a través de su cuidadosa estimación de la producción cinematográfica “redundante”), (3) su estimación del impacto multiplicador negativo de la pérdida de ingresos causada por el crédito fiscal cinematográfico, (4) su exclusión de los costos y beneficios “filtrados” fuera del Estado y (5) su hallazgo del impacto negativo sobre los ingresos del Gobierno. Con estos méritos, la omisión del mayor costo de administración y de cumplimiento es perdonable; en particular, este costo puede ser juzgado como algo insignificante ya que el programa en sí es bastante sencillo y puede ser solicitado a través de la presentación de una declaración de impuestos.

B. El Estudio de Nevada: impacto económico de Tesla en los condados de Washoe y Storey del 11 de septiembre de 2014⁵⁶

En septiembre de 2014, el Gobierno del Estado de Nevada firmó un paquete de incentivos tributarios para Tesla, fabricante de automóviles eléctricos de California, para construir su fábrica gigante de producción de baterías (en adelante Planta Gigante) en Nevada. En este paquete de incentivos tributarios, el Gobierno del Estado ofreció US\$ 1.250 millones en deducciones tributarias, exenciones fiscales y créditos a cambio de la promesa de Tesla de una inversión directa de US\$ 3.500 millones y la generación de 6.500 empleos directos.

El informe de evaluación del Gobierno emplea tres herramientas populares de modelación económica en Estados Unidos — IMPLAN,⁵⁷

⁵⁶ Oficina de Desarrollo Económico del Gobernador de Nevada (2014).

⁵⁷ IMPLAN, por su acrónimo en inglés (“IMPact Analysis for PLANning”, que significa Análisis de Impacto para la Planificación), es un programa que combina datos y el clásico análisis entrada-salida con modelos de Matrices de Contabilidad Social Regional y multiplicador. Este modelo inicialmente fue desarrollado, y ahora

REMI (ver atrás) y EMSI⁵⁸ —proporcionando tres conjuntos de estimaciones de impacto para llegar a una conclusión aparentemente sana. Sin embargo, en comparación con el Estudio de Massachusetts sobre su programa de crédito fiscal cinematográfico, revisado anteriormente, el Estudio de Nevada parece exagerar sobre el beneficio y callar sobre el costo. También parece carecer de detalles, aunque considera al plan de Planta Gigante de Tesla como un beneficio neto para la economía del Estado, lo cual refleja la actitud indiferente del Gobierno hacia su evaluación.

Plan de Tesla para su planta Gigante⁵⁹

- 1) Construcción de instalaciones con un costo total de US\$ 1.000 millones en los primeros tres años.
- 2) Inversión de equipamiento por un total de US\$ 10.000 millones con US\$ 3.950 millones iniciales en los primeros cuatro años y las compras de equipo de reemplazo por US\$ 5.000 millones en los años posteriores, hasta 2028.
- 3) Creación de 6.500 nuevos puestos de trabajo en el sector industrial a nivel operacional completo en 2018.
- 4) Consumo de energía significativo que podría generar ingresos considerables por la prestación de servicios públicos para el Condado anfitrión.

Nevada ofrece los siguientes incentivos tributarios para la Planta Gigante de Tesla:

- 1) Una reducción de 100 por ciento del impuesto predial y del impuesto sobre la propiedad personal hasta junio de 2024.

es mantenido, por el Grupo IMPLAN de Minesota (MIG, por su acrónimo en inglés). IMPLAN permite a los usuarios desarrollar modelos de entrada y salida a nivel local para calcular el impacto económico de las nuevas compañías que se instalan en el área. Ver <http://cier.umd.edu/RGGI/documents/IMPLAN.pdf>

⁵⁸ EMSI, por su acrónimo en inglés (“Economic Modeling Specialists International”, que significa Especialista Internacional de Modelación Económica), es una herramienta de modelaje que “usa principios económicos sólidos y datos de calidad” para “convertir la información sobre el mercado laboral en información útil que ayuda a las organizaciones a entender la conexión entre las economías, la gente y el negocio”. Ver <http://www.economicmodelling.co.uk/about-emsi/>

⁵⁹ Oficina de Desarrollo Económico del Gobernador de Nevada (2014).

- 2) Una exención del 100 por ciento de los impuestos estatales y de los impuestos locales sobre ventas para la compra de equipos y materiales de construcción durante 20 años.
- 3) Una reducción del 100 por ciento del impuesto a las empresas modificadas (IEM), un impuesto basado en la nómina bruta.
- 4) Un crédito fiscal transferible de US\$ 12.500 por puesto de trabajo, para los primeros 6.000 nuevos empleos creados, por un total de US\$ 75 millones, y
- 5) Un crédito fiscal transferible por un total de US\$ 120 millones, combinando el 5 por ciento de la primera inversión de US\$ 1.000 millones y 2,8 por ciento de la siguiente inversión de US\$ 2.500 millones.

El valor de este paquete de reducciones de impuestos, reembolsos y créditos para la Planta Gigante de Tesla se estima que oscila entre US\$ 1.100 millones y US\$ 1.300 millones en total. Al parecer, se trata de un programa de incentivos tributarios basado en la ubicación y destinado a sus efectos de aglomeración.⁶⁰

A diferencia del Estudio de Massachusetts, que es una evaluación anual de un programa de incentivos tributarios en curso, el Estudio de Nevada es una valoración del proyecto de paquete de incentivos tributarios por su impacto económico y de ingresos total en un término de 20 años y sus datos de entrada se compone principalmente por el plan Tesla de inversiones (por ejemplo, cuando invertir, con que montos, y cuándo contratar a muchos de los empleados) y de los incentivos tributarios del Gobierno. Introduciendo estos dos conjuntos de datos en las herramientas analíticas disponibles, el Gobierno estaba feliz de mostrar una gama de efectos económicos y de ingresos para presentar un argumento convincente.

Las principales conclusiones del Estudio de Nevada son las siguientes:

- 1) Impacto económico:

⁶⁰ Según GOED (2014), página 3, la inversión de Tesla en su planta gigante “también ayudaría a mejorar la infraestructura de transporte y de servicios públicos, lo cual contribuiría a incrementar la competitividad de la región para futuros proyectos de manufactura y logística.”

- Impacto directo (ya incluido en el plan de Tesla): 6.500 puestos de trabajo con ingresos anuales de US\$ 370 millones.
 - Impacto indirecto e inducido (estimados por el Gobierno a través del uso de herramientas de modelación): entre 6.400 y 16.200 empleos con ingresos anuales entre US\$ 334 millones y US\$ 953 millones.
 - Impacto total: entre 12.900 y 22.700 empleos con ingresos anuales de más de US\$ 700 millones y US\$ 1.300 millones.
- 2) Impacto del ingreso (Es importante resaltar que Nevada no tiene impuesto a la renta):
- Impacto directo (es decir, basado en el plan de Tesla y la red de incentivos del Gobierno): US\$ 460 millones en más de 20 años.
 - Impacto indirecto e inducido (basado en los impuestos indirectos a pagar a través de puestos de trabajo y población adicional): entre US\$ 776 millones y US\$ 1.487 millones.

Tenga en cuenta que, dentro de la gama de los efectos indirectos e inducidos, el número más bajo se asocia con el multiplicador regional y el mayor con el multiplicador nacional; y ambos multiplicadores se generan a través de las herramientas de modelación utilizadas por el Gobierno. El multiplicador regional es más bajo porque excluye los efectos indirectos e inducidos en la economía nacional fuera de Nevada. (Ver abajo para su posterior análisis).

Un economista fiscal no familiarizado con Tesla o Nevada, podría plantear las siguientes preguntas simplemente utilizando un razonamiento crítico, que es necesario para hacer un análisis de costo-beneficio equilibrado.

En primer lugar, ¿qué tan importante es el paquete de incentivos tributarios para convencer a Tesla de instalar su Planta Gigante en Nevada? Más específicamente, ¿elegiría Tesla a Nevada sin conseguir un paquete de incentivos tributarios de ese tamaño? Si la respuesta a esta segunda pregunta es afirmativa, entonces el cociente de redundancia es mayor que cero, lo que indica una pérdida considerable de ingresos potenciales.

Originalmente, Tesla buscaba solamente US\$ 500 millones en apoyo del Gobierno y había explorado el terreno para su Planta Gigante

en Nevada dos meses antes de firmar este acuerdo de US\$ 1.000 millones de dólares de incentivos tributarios. Según Mark Rogowsky, en *Forbes* (2014/09/04), existían cinco Estados potenciales en competencia,⁶¹ pero Nevada era realmente la mejor ubicación para la Planta Gigante de Tesla, incluso sin los incentivos tributarios. Es decir, Nevada no tiene competidores en el país como el lugar más conveniente para la Planta Gigante de Tesla debido a sus atributos diferenciadores, que se describen a continuación: (a) proximidad geográfica de Tesla, (b) recursos de litio activo, (c) abundantes recursos de energía solar buscados por Tesla, (d) “políticas correctas” como un Estado con “derecho al trabajo”,⁶² (e) “personal capacitado” (es decir, capital humano necesario para la construcción de Tesla) y (f) instalaciones de alta tecnología (es decir, plantas de fabricación de Apple y de Amazon) que ofrecen a Tesla seguridad sobre su localización como “seguidor”. Los otros cuatro Estados tienen máximo tres de estas seis ventajas no fiscales, y ninguno de ellos tiene los “recursos de litio activo” necesarios para la producción de baterías en la Planta Gigante de Tesla. Por otra parte, según Tax Foundation (Fundación Fiscal), Nevada está clasificado como el tercer Estado más competitivo en clima de impuestos corporativos entre los 50 Estados y el número uno respecto a sus cuatro rivales potenciales.

Por lo tanto, es natural sospechar que el Gobierno pagó una prima excesiva en el acuerdo con Tesla. Pero verificar esta sospecha excede el alcance de este capítulo.

En segundo lugar, ¿es cierto que no habría un costo adicional para el Gobierno de Nevada, aunque su supuesto subyacente de

⁶¹ Además de Nevada, que se posicionó en el tercer puesto en el Índice de Clima Fiscal para Negocios de Tax Foundation, los otros cuatro Estados (y su clasificación en dicho índice) son: California (#48), Arizona (#22), Nuevo México (#38) y Texas (#11). El orden de posición relativo entre estos 5 Estados se mantuvo igual en 2016. (<http://taxfoundation.org/article/2016-state-business-tax-climate-index>).

⁶² Un Estado con “derecho al trabajo” es un Estado que ha adoptado normas sobre el derecho al trabajo. Actualmente existen 26 Estados con derecho al trabajo en los Estados Unidos. De acuerdo con Wikipedia, las normas sobre el derecho al trabajo no tienen por objeto proporcionar una garantía general de empleo a las personas que buscan trabajo, sino que es una regulación gubernamental de los acuerdos contractuales entre empleadores y sindicatos que impide a los primeros excluir a los trabajadores no sindicalizados, o exigir a los empleados pagar una cuota a los sindicatos que han negociado el contrato de trabajo bajo el cual todos los empleados trabajan.

un “cociente de redundancia igual acero” fuera cierto? En otras palabras, el Estudio considera a la inversión de Tesla como una ganancia neta para las arcas del Gobierno sin ningún costo adicional fuera de su paquete de incentivos tributarios. Pero esta conclusión del “costo cero” es incorrecta.

Por ejemplo, puesto que se estima que la población en el sitio de Tesla se va a expandir en 49.000 habitantes (o una adición del 50 por ciento de la población local existente), sería necesario un aumento sustancial en el gasto público para acomodar esta expansión sustancial de población (por ejemplo, gastos de transporte, agua, alcantarillado y escuela). Desafortunadamente, el Estudio no tuvo en cuenta este requisito de gasto.

Tampoco se tuvo en cuenta el costo de oportunidad de los ingresos fiscales perdidos. Por ejemplo, ¿qué pasa si una pequeña parte de este paquete, particularmente el crédito fiscal transferible (ver más adelante) se ahorrase para componer el déficit en el sistema educativo del Estado (que puede enfrentar un déficit aún mayor debido a la expansión de población), o en gasto público directo en la infraestructura del Estado,⁶³ o simplemente reducir su creciente déficit presupuestario?⁶⁴ También cabe destacar que el Estado presentó un paquete de impuestos del bienio de US\$ 1.400 millones el 31 mayo 2015, que apareció casi como una financiación directa para el paquete de incentivos tributarios de Tesla de US\$ 1.250 millones. Irónicamente, la reducción total del impuesto a las empresas modificadas o IEM ofrecida a Tesla, se ha equilibrado con una tasa generalmente más alta y una base gravable más amplia del IEM y, por lo tanto, con una base más amplia de contribuyentes de ese impuesto. Un nuevo impuesto al comercio sobre los ingresos brutos anuales superiores a US\$ 4 millones, con 26 categorías de tasas de impuestos, obstaculizan más la eficiencia tributaria de Nevada.⁶⁵

⁶³ Según Wikipedia, “Nevada es uno de los pocos Estados en los Estados Unidos que no tiene una autopista interestatal que une dos de sus centros de población más importantes. De hecho, las autopistas federales e interestatales no son contiguas entre las zonas de Las Vegas y Reno.”

⁶⁴ Según Ballotpedia, la deuda per cápita del Estado de Nevada fue de US\$ 19.152, posicionándose en el puesto número 13 en la Nación. https://ballotpedia.org/State_debt

⁶⁵ Ver Walczak (2015).

En tercer lugar, el Estudio de Nevada ofrece dos escenarios de impacto económico y de ingresos aplicando el multiplicador regional y el multiplicador nacional, respectivamente, al plan de Tesla (ver atrás para sus conclusiones). El escenario asociado con el multiplicador regional representa un impacto económico y de ingresos más bajo, porque el multiplicador regional es más bajo, lo que refleja el hecho que una parte sustancial de la cadena de suministro para la fábrica de producción de baterías de Tesla en Nevada se encuentra fuera de dicho Estado. El escenario asociado con el multiplicador nacional representa un impacto económico y de ingresos más alto porque el multiplicador nacional es mayor y cubre todas las actividades económicas del país relacionadas con la fábrica de producción de baterías de Tesla en Nevada. En vez de hacer un juicio razonable sobre un escenario más conveniente que se encuentre en un punto entre estos dos escenarios, el Gobierno asumió el escenario de mayor impacto asociado con el multiplicador nacional como el más probable porque “la economía local se ajusta con el tiempo a la presencia de esta nueva industria”.⁶⁶ Esta suposición ignora el hecho de que una moderna cadena de suministro no requiere de una concentración geográfica tradicional. El hecho que Tesla está construyendo su planta de producción de baterías en Nevada en lugar de su estado de origen (California) es un ejemplo típico de la distribución geográfica de una cadena de suministro moderna.

En cuarto lugar, dentro de la oferta del Gobierno, el elemento más cuestionable es el crédito fiscal transferible de US\$ 12.500 por puesto de trabajo para los 6.000 primeros empleos, que ascendieron a US\$ 75 millones en total. La pregunta aquí es doble: (1) dado que el Gobierno ha ofrecido un incentivo para la inversión de capital, y las necesidades de mano de obra se determinan técnicamente por las características de la industria ¿es necesario ofrecer un crédito fiscal adicional para la creación de empleo? (2) aunque sólo la mitad de los 6.000 puestos de trabajo son, por naturaleza, una relocalización de trabajadores dentro del Estado ¿sería un despilfarro absoluto de US\$ 37,5 millones del gasto del Gobierno en tareas que no ayudan a generar puestos de trabajo adicionales e impuestos sobre la nómina?

⁶⁶ La Oficina de Desarrollo Económico del Gobernador de Nevada (2014), página 15.

Para las vacantes ocupadas por no residentes del Estado, el crédito fiscal representa una recompensa para una transferencia de trabajo hacia Nevada. Esto sería seguramente una pérdida neta para Nevada sobre sus deducciones fiscales perdidas, además de tener un menor efecto sobre la creación de empleo.

En quinto lugar, el resto del crédito fiscal *transferible*, por un monto total de US\$ 120 millones, incluye un crédito del 5 por ciento sobre los primeros US\$ 1.000 millones en inversión de capital y un crédito de 2,8 por ciento sobre los siguientes US\$ 2.500 millones en inversión de capital. Estos créditos se extienden hasta el año 2020 y se compensarían con programas tributarios actuales. Sin que el Gobierno clarifique el contenido de estos “programas tributarios actuales”, tal crédito fiscal transferible parece ser un regalo de fondos públicos. En un examen más detallado del Estudio, este crédito fiscal parece satisfacer únicamente la demanda de Tesla de no pagar impuesto alguno hasta 2020.

En sexto lugar, el cálculo de las ganancias de ingresos indirectos (incluyendo impuestos a las propiedades e impuestos a las ventas) “generadas por los empleados directos e indirectos” y sus familias parece asumir que todos los empleados de Tesla son una adición neta a la población de Nevada. Aquí, otra vez, el Estudio asume que no habría ningún relocalización o traslado dentro del Estado y, por lo tanto, ninguna pérdida de ingresos en otras partes de Nevada para compensar parcialmente los beneficios en ingresos estimados en el Estudio.

Y, por último, el Estudio de Nevada parece propenso al doble conteo de los beneficios. Por ejemplo, al combinar el cuarto y el sexto punto mencionados anteriormente, parece que, o el crédito fiscal transferible basado en el empleo (punto 4) es un desperdicio de fondos públicos, o la estimación de beneficios indirectos es falsa. Es decir, si Nevada cuenta toda la población mayor asociada con la Planta Gigante de Tesla, incluyendo a los empleados y a sus familias, como una adición neta al grupo de contribuyentes del impuesto predial y el impuesto a las ventas (punto 6), esto implicaría que todos los puestos de trabajo creados por la Planta Gigante de Tesla fueran ocupados por no residentes del Estado. Bajo este supuesto, todo el crédito fiscal transferible basado en el empleo (punto 4) sería una ayuda a los no residentes que buscan empleo y, por lo tanto, sería un desperdicio de

dinero de los contribuyentes de Nevada. Por el contrario, si todos los puestos de trabajo de Tesla fueran ocupados por residentes de Nevada y, por lo tanto, se redujera la tasa de desempleo del Estado, el cálculo de beneficios indirectos (punto 6) sería una sobrestimación. Por supuesto, la realidad se enmarcaría principalmente entre estos dos escenarios extremos, pero cualquier combinación realista entre estos dos extremos incluye una pérdida parcial del crédito fiscal transferible, en ayudar a quienes buscan empleo y no son residentes del Estado y reducen los ingresos derivados de la reubicación de residentes del Estado de Nevada.

En comparación con el Estudio de Massachusetts, revisado anteriormente, el Estudio de Nevada no pasó la prueba. Parece ser un análisis “cero-costo- todo- beneficio” que revela el afán del Gobierno en agradar a un inversor cuya decisión de ubicación había sido tomada de antemano. Es razonable que cualquier inversor reduzca al mínimo sus costos a través de una negociación fuerte con el Gobierno. Pero la misma actitud negociadora debe ser adoptada por el Gobierno para servir a los intereses de todos sus contribuyentes en lugar de servir a un sólo contribuyente en particular. Un Gobierno fiscalmente irresponsable puede inducir un comportamiento irresponsable por parte de los contribuyentes si llegan a creer que ser el negociador más duro significa ser el ganador.⁶⁷

Técnicamente, la lección del Estudio de Nevada es que la intención de una contabilidad completa de costo y beneficio es a menudo más importante que la disponibilidad de herramientas de análisis. En otras palabras, el uso de herramientas analíticas, independientemente de su aspecto profesional, siempre puede ser impuesto por las intenciones de las autoridades. Cuando la intención es acomodar las demandas del grupo interesado, es decir Tesla en el caso de Nevada, los factores de costo son ignorados a menudo desde el principio, sea o no sea intencional.

⁶⁷ Para una reciente crítica a la tendencia creciente de empresas persuadiendo Gobiernos para obtener beneficios tributarios en los Estados Unidos, consulte Gardner (June 5, 2016).

IV. Modelo de prototipo para el análisis costo-beneficio

Como se revisó anteriormente, un modelo ideal para evaluar el costo y los beneficios de cualquier programa de incentivos tributarios, o más ampliamente cualquier programa fiscal público, es un modelo de equilibrio general computable construido sobre las cuentas detalladas de entrada-salida. Mientras que las cuentas de entrada-salida permiten a los analistas obtener varios multiplicadores de salida (esto es, coeficientes de las necesidades globales) a través de vínculos formulados (es decir, los cuadros sobre necesidades globales) para una jurisdicción o industria específica, el modelo de equilibrio general computable pretende capturar todas las reacciones de comportamiento a los cambios iniciales que se produzcan, directa o indirectamente, como resultado del programa de incentivos tributarios. Puesto que muchos países no tienen cuentas de entrada y salida, ni un modelo de equilibrio general computable, la ausencia de información y de herramientas analíticas generalmente se consideran como el principal obstáculo técnico para una correcta evaluación de un programa de incentivos tributarios.

Sin embargo, como se revisó anteriormente, la disponibilidad de información y herramientas analíticas no garantizan automáticamente una evaluación justa del costo-beneficio de los proyectos de programas de incentivos tributarios. Con frecuencia, la información y las herramientas analíticas sirven a la voluntad y la intención de los responsables políticos. Por lo tanto, la integridad profesional y el pensamiento crítico pueden desempeñar la función de realizar una verificación cruzada de la información para asegurar un análisis confiable de costo-beneficio. Además, a pesar de la relevancia de contar con multiplicadores precisos en la estimación del segundo paso, combinando el impacto indirecto con el impacto inducido, es más importante identificar y cuantificar el costo y los beneficios del primer paso para todos los interesados, esto es, tanto para el Gobierno como para el sector empresarial y para la sociedad en general. La buena noticia es que ese conjunto de información del primer paso se puede obtener mediante un enfoque directo de “cuenta por unidad”, es decir, la contabilidad.

De hecho, incluso si las cuentas de entrada y salida (IO) y un modelo EGC se encuentran disponibles, la información contable y tributaria de la empresa es necesaria para construir un modelo de micro-simulación con el objeto de estimar el impacto de los ingresos y,

aquí es donde la contabilidad se convierte en algo crítico. Aunque los dos estudios oficiales revisados anteriormente no mencionan explícitamente el término “modelo de micro-simulación”, el Estudio de Massachusetts se basa realmente en información contable de las empresas de producción cinematográfica ubicadas en el Estado. El Estudio de Nevada solamente involucró a Tesla, por lo tanto, en sí es una “micro-simulación”.

Teniendo presente este punto de vista realista, a continuación se presenta un modelo de prototipo para evaluar los costos y los beneficios de cualquier programa de incentivos tributarios determinado en ausencia de cuentas de entrada y salida y de cualquier modelo económico sofisticado. El único requisito aquí es contar con información financiera y fiscal confiable (a la cual, se supone tienen acceso la Administración Tributaria y la Autoridad de Cuentas Nacionales), a partir de la cual podemos calcular el multiplicador de ingresos basado en la propensión a consumir. De nuevo, para fines ilustrativos, supongamos que el programa de incentivos tributarios tiene como objetivo la inversión de capital e involucra solamente impuestos directos como el impuesto sobre la renta corporativa. También, supongamos que los incentivos tributarios son otorgados por el Gobierno Nacional y, por lo tanto, se evalúan a nivel nacional.

Nuestro modelo de prototipo aquí se centra en estimar el impacto económico y el impacto sobre los ingresos de un programa de incentivos tributarios en proyecto o en curso. El modelo se divide en tres pasos que corresponden a los tres pasos de impacto económico y de impacto sobre los ingresos especificados en la sección II.B. Estos tres pasos de impacto económico y de impacto de ingresos de un programa de incentivos tributarios determinado son: impacto directo, impacto indirecto e impacto inducido. En la medida en que se asume que no existen cuentas de entrada y de salida (IO) ni un modelo EGC, nuestro enfoque se basa únicamente en la información obtenida con base en los estados financieros y las declaraciones tributarias de la compañía, a las cuáles normalmente tiene acceso la Administración Tributaria. Por razones de simplicidad, también ignoramos los aspectos que involucran el costo de oportunidad y los costos adicionales, como se analiza en la sección II.A.

Paso 1: Calcular el impacto directo

- 1.1 Calcular el valor de las inversiones totales de capital reportado por las empresas que tienen derecho a los incentivos tributarios.
- 1.2 Calcular el valor total de las inversiones “redundantes” en las actividades a las que están dirigidos los incentivos tributarios. Esta estimación puede basarse en una encuesta abierta (puede incluir una pregunta de la muestra en dicha encuesta, como: “¿cuál es el principal motivo de su inversión en nuestro país?”). Las inversiones “redundantes” son aquellas que ocurrirían en ausencia de los incentivos tributarios y, por lo tanto, son “redundantes” en relación con el objetivo de evaluar los incentivos tributarios.
- 1.3 Calcular el tamaño de la inversión “real” de capital adicional que se origina exclusivamente por los incentivos tributarios. El tamaño de esta inversión real de capital adicional es la diferencia entre las inversiones totales y las inversiones redundantes dentro del objetivo de los incentivos tributarios.
- 1.4 Calcular el aumento de puestos de trabajo y los ingresos gravables correspondientes (es decir, la utilidad antes de impuestos) asociados con la inversión real de capital adicional. Este cálculo se puede realizar con base en la contabilidad y la información financiera reportada por la compañía, con referencia a las normas internacionales de la relación capital-trabajo específica de la industria, si existen inversionistas extranjeros involucrados. (Nota: la expresión “internacional” es especialmente importante si la industria a examinar es nueva en el país.)
- 1.5 Calcular las ganancias de ingresos aplicando (1) las tasas del impuesto sobre la renta personal (IRP) y el impuesto sobre la renta corporativa (IRC) a los ingresos laborales y a las utilidades gravables, respectivamente, como resultado del Paso 1.4; y (2) aplicando la tasa del impuesto sobre las ventas, esto es el IVA, al gasto de consumo fuera del ingreso.
- 1.6 Calcular la pérdida de ingresos correspondiente a los incentivos tributarios otorgados a los inversionistas cuyas inversiones se clasifican como “redundantes”. Por ejemplo:
 - Si el incentivo tributario es una exoneración del impuesto sobre la renta (o reducción del mismo), la pérdida de ingresos

se puede calcular multiplicando la base imponible derivada de la inversión de capital redundante por la tasa de impuesto sobre la renta establecida legalmente (o por la diferencia entre la tasa estándar y las tasas reducidas de impuesto sobre la renta).

- Si el incentivo tributario es un crédito fiscal de inversión en proporción al tamaño de la inversión, entonces la pérdida de ingresos es el resultado de aplicar el crédito fiscal de inversión (en porcentaje) al tamaño de la inversión redundante.

- 1.7 Calcular el impacto directo de los ingresos asociado con el impacto económico directo mediante la suma de los resultados de los Pasos 1.5 y 1.6.

Para este paso, los *parámetros de sensibilidad* pueden incluir el cociente de redundancia, el porcentaje de relocalización y la probabilidad del efecto desplazamiento. Un nivel más alto de cualquiera de estos tres parámetros conducen a un menor nivel de impacto directo, indirecto e inducido, así como un mayor nivel de pérdida de ingresos y viceversa.

Paso 2: Calcular el impacto indirecto

- 2.1 Calcular la compra total de bienes de capital, incluyendo los materiales, maquinaria y equipo de construcción) asociados con la inversión real de capital adicional como resultado del Paso 1.
- 2.2 Dividir la compra total de bienes de capital entre bienes comprados a nivel nacional y bienes importados. Solamente se podría dividir los bienes de capital comprados en el país dentro de la fase inicial de impacto indirecto. (Este cálculo se puede hacer con base en registros detallados de contabilidad de la compañía y registros de aduanas por importador.)
- 2.3 Calcular el impacto económico de los bienes de capital adquiridos en el país en términos de aumento de la inversión y mano de obra necesarios para producir tales bienes de capital adicional, así como las utilidades y los ingresos laborales calculados antes de impuestos. Esta es también una adición real a las actividades económicas existentes, y se puede basar en los

reportes contables y tributarios presentados por las empresas existentes involucradas en la producción de estos bienes de capital específicos.

- 2.4 Calcular la compra total de los insumos para la producción, (incluyendo materias primas y procesadas) asociados con la inversión real de capital adicional calculado en el Paso 1.
- 2.5 Dividir la compra total de insumos entre insumos comprados en el país e insumos importados. Solo los insumos comprados en el país se pueden tener en cuenta en la primera fase de impacto indirecto. (Este cálculo se puede hacer con base en registros detallados de contabilidad de la compañía y registros de aduanas por el importador.)
- 2.6 Calcular el impacto económico de los materiales comprados en el país en términos de la mayor inversión de capital y los insumos laborales para producir tales materiales adicionales y las utilidades e ingresos calculados antes de impuestos. Esta es también una adición real a las actividades económicas existentes, y puede basarse en los reportes contables y tributarios presentados por las empresas existentes involucradas en la producción de este tipo de materiales.
- 2.7 Calcular las ganancias de ingresos mediante la aplicación de (1) las tasas del IRP e IRC a los ingresos laborales y a las utilidades derivadas de la inversión antes de impuestos, respectivamente, generados por las actividades adicionales productoras de bienes de capital (Paso 2.3) y las actividades productoras de material mencionadas (Paso 2.6) y (2), aplicando el IVA sobre los gastos de consumo fuera del ingreso.
- 2.8 Repita los Pasos 2.1–2.7 tantas veces como indica la vinculación entre sectores industriales y lo que permita la información disponible para explicar lo mejor posible el impacto indirecto económico y de ingresos de los incentivos tributarios.

Para este paso de cálculo, los *parámetros de sensibilidad* pueden incluir la clasificación de los insumos físicos entre aquellos importados y aquellos comprados en el país. Una mayor proporción de insumos importados conducirá a reducir el impacto indirecto y el impacto inducido y viceversa.

Paso 3: Calcular el impacto inducido

- 3.1 Calcular el multiplicador del ingreso nacional con base en las cuentas nacionales. Es decir, en las cuentas nacionales, el ingreso nacional (Y) basado en el enfoque de gasto proporciona una clara participación del consumo (C), incluyendo tanto los gastos de consumidores, como del gasto público corriente, dentro de los ingresos totales, con base en el cual se puede obtener el multiplicador ($= 1/(1-C/Y)$). Por ejemplo, si se atribuye el 80 por ciento del ingreso nacional al gasto de consumo, el multiplicador de ingresos es 5.
- 3.2 Calcular la base sobre la cual se aplica el multiplicador del ingreso nacional sumando los ingresos totales generados por el impacto económico directo e indirecto, después de deducir la pérdida de ingresos directa causada por la inversión redundante asociada con el PIT.
- 3.3 Calcular el impacto económico inducido multiplicando el ingreso total adicional (Paso 3.2) por el multiplicador nacional (Paso 3.1) menos uno (1).
- 3.4 Calcular el impacto “inducido” en los ingresos multiplicando la tasa del impuesto sobre las ventas (por ejemplo, el IVA) por la participación del consumo (por ejemplo, el 80 por ciento como asumimos anteriormente) en los ingresos totales inducidos . Tenga en cuenta que, por razones de simplicidad, ignoramos los impuestos directos que se pudieran causar sobre los ingresos inducidos.

Para este paso de cálculo, los *parámetros de sensibilidad* pueden incluir la propensión a consumir, que puede cambiar en cualquier dirección a medida que cambian los ingresos nacionales y la red de seguridad social va mejorando. Lo relevante aquí es que, en la medida en que el ingreso nacional per cápita sea más bajo, la red de seguridad social será más sólida y, en consecuencia, la propensión a consumir incrementará y el multiplicador será mayor, por lo tanto, el impacto inducido también aumentará.

Como se acaba de ilustrar, nuestro modelo de prototipo puede ayudar a identificar y cuantificar el impacto económico y el impacto sobre los ingresos de cualquier programa de incentivos tributarios

determinado sin el uso de cuentas de entrada y salida sofisticadas y otros modelos económicos. Lo útil y generalmente accesible es un modelo de micro simulación basado en la información financiera y tributaria contenida en una declaración general del impuesto sobre la renta corporativa. Por lo tanto, el procedimiento técnico más importante, que es necesario en la construcción de nuestro modelo de prototipo, es una contabilidad minuciosa y una base de datos computarizada. Dado que las unidades de grandes contribuyentes están ahora bien establecidas en muchos países en desarrollo, la construcción de un modelo de micro simulación ya no es imposible.

El cuadro 1 del Apéndice proporciona una ilustración numérica simplificada de este modelo de prototipo que cubre los tres pasos. Se simplifica porque cubre un solo período contable con una hipótesis numérica simple y arbitraria, y no realiza ningún análisis de sensibilidad, aunque proporciona posibles parámetros para dicho análisis e ignora la evaluación del costo de oportunidad y costo adicional.

V. Conclusión

Los incentivos tributarios son medidas que, por naturaleza, erosionan la base gravable y violan los tres principios básicos de optimización fiscal: eficiencia, equidad y simplicidad. Sin embargo, los incentivos tributarios pueden justificarse para mitigar las deficiencias del mercado, para competir por proyectos de inversión móvil y preservar la base gravable general, o para promover economías de aglomeración. Sin embargo, los programas de incentivos tributarios que vale la pena adoptar o preservar son solamente aquellos que pueden pasar las evaluaciones costo-beneficio tanto de su impacto económico, como de su impacto de los ingresos.

Ha sido ampliamente aceptado definir al beneficio de cualquier programa de incentivos tributarios determinado como el incremento de las actividades económicas que, directamente e indirectamente, se relaciona con tal programa y su efecto multiplicador positivo en la economía en general y sobre los ingresos del Gobierno. Y el costo de cualquier programa de incentivos tributarios dado puede ser definido como la pérdida de ingresos directos y de eficacia, el aumento del costo administrativo y del cumplimiento y su efecto multiplicador negativo en la economía en general y sobre los ingresos del Gobierno.

Nuestra revisión de dos evaluaciones de Gobiernos Estatales sobre sus programas de incentivos tributarios demostró que el instrumento analítico que combina un modelo de equilibrio general computable con cuentas de insumo-producto es ideal pero no indispensable. Sólo la integridad profesional combinada con pensamiento crítico y contabilidad diligente puede asegurar una evaluación costo-beneficio confiable de cualquier programa de incentivos tributarios.

Este capítulo ofrece un modelo de prototipo en ausencia tanto de cuentas de entrada y salida como de un modelo de equilibrio general computable. Con una ilustración paso a paso simplificada, mostramos que un análisis de costo-beneficio de cualquier incentivo tributario en relación con su impacto económico y su impacto de los ingresos puede hacerse con la contabilidad y cálculos simples, siempre que la información contable y fiscal esté correctamente registrada. También, en este sentido, es fundamental que los incentivos tributarios sean diseñados y administrados por las Autoridades Tributarias, y no por otras entidades gubernamentales (por ejemplo, una Agencia de Promoción de Inversión), para que todos los registros contables y tributarios se encuentren disponibles para dicha entidad.

Desde un punto de vista puramente analítico, los incentivos tributarios siempre son inferiores a una reforma tributaria a nivel nacional que grava todas las actividades de inversión en todos los sectores económicos indiferentemente. Los países que proporcionan menos incentivos tributarios y, por ende, conservan su base tributaria más amplia son capaces de gravar a todos los contribuyentes con la tasa mínima, lo que, a su vez, es la forma más eficaz para inducir a las actividades económicas a obtener su máximo potencial.

Referencias

- Brown, J. David and John S. Earle (2013), “Do SBA Loans Create Jobs?” IZA Discussion Paper 7544. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2205174
- Canadian Department of Finance (2016), Report on Federal Tax Expenditures—Concepts, Estimates and Evaluations 2016, <http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2016/taxexp16-eng.asp>
- Chen, Duanjie (2010), Integration of Revenue Administration: A Comparative Study of International Experience, World Bank Study. <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-8524-1>
- Chirinko, Robert S. and Daniel J. Wilson (2008), “State Investment Tax Incentives: A Zero-Sum Game?” Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2006–47. <http://www.frbsf.org/economic-research/files/wp06-47bk.pdf>
- Fletcher, Kevin (2002) “Tax Incentives in Cambodia, Lao PDR, and Vietnam.” <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2002/fdi/eng/pdf/fletcher.pdf>
- Garcia-Mila, Teresa and Therese McGuire, “Tax Incentives and City,” Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs:2002. <http://crei.cat/people/gmila/GALLEYS.PDF>
- Gardner, Brent, “Ending the Corporate-Welfare Circus,” The Wall Street Journal, June 5, 2016.
- Glaeser, Edward L. (2001) “The Economics of Location-Based Tax Incentives,” Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper Number 1932. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=289834
- HM Treasury (2011), The Green Book—Appraisal and Evaluation in Central Government, Treasury Guidance (London: TSO) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
- Horowitz, Karen J. and Mark A. Planting, “Concepts and Methods of the Input-Output Accounts,” September 2006, Updated April 2009. http://bea.gov/papers/pdf/IOmanual_092906.pdf

- James, Sebastian, Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications, September 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2401905
- Klemm, Alexander (2009), “Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives,” IMF Working Paper WP/09/21. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf>
- Klemm, Alexander and Stefan Van Parys (2009), Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives, IMF SP/09/136. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09136.pdf>
- Kolko, Jed and David Neumark, Do Some Enterprise Zones Create Jobs? NBER Working Paper No. 15206, August 2009, <http://www.nber.org/papers/w15206>
- Massachusetts Department of Revenue, A Report on the Massachusetts Film Industry Tax Incentives, April 20, 2016, <http://www.mass.gov/dor/docs/dor/news/reportcalendaryear2013.pdf>
- Nevada Governor’s Office of Economic Development, Economic Impact of Tesla on Washoe and Storey Counties, September 11, 2014 http://www.diversifynevada.com/documents/Full_Tesla_Summary_Report_Analysis_Letters.pdf
- Taxpayer Advocate Service—2008 Annual Report to Congress—Volume One, https://www.irs.gov/pub/tas/08_tas_arc_msp_1.pdf
- Walczak, Jared, Nevada Approves New Tax on Business Gross Receipts, June 08, 2015, <http://taxfoundation.org/article/nevada-approve-s-new-tax-business-gross-receipts>

Apéndice: Ilustración numérica simplificada (para un solo periodo contable y con un salario anual nacional = 2)

	Información de entrada (hipotético)	Información de salida	Parámetros de sensibilidad
Paso 1: Impacto directo: Aumento de PIB = 210	I = inversión total dentro del objetivo del PIT = 200 (según la contabilidad) I_0 = inversión redundante = 100 (según encuesta) $K/L/M$ = relación capital-trabajo-material = $1/2/2$ (según estándares internacionales y estadísticas domésticas) W = tasa de salario doméstico = 2 (según la contabilidad) r = retorno de capital estimado antes de impuestos = 10% (basado en estadísticas industriales)	$I_1 = I_1 - I_0$ = impacto real del PIT = 100 (obtenido de I y de I_0) $L_1 = I_1/(K/L) = 100/(1/2) = 200$ (= M_1) P_1 = utilidad derivada de $I_1 = 10\% \times 100 = 10$ Por lo tanto, incremento del PIB: $\Delta Y_1 = L_1 + P_1 = 210$ Y creación de empleo $J_1 = L_1/W = 200/2 = 100$	Coficiente de redundancia = I_0/I (según encuesta, aquí se asume como el 50%) Porcentaje de relocalización (según las estadísticas, aquí se asume como 0) Probabilidad de desplazamiento (según encuesta, aquí se asume como 0) Retorno de capital antes de impuestos (según contabilidad, aquí se asume como el 10%)
Paso 2: Impacto indirecto (Aumento del PIB ≥ 75) (Nota: se pueden repetir cálculos similares en tanto lo permita la vinculación entre sectores industriales. Por lo	$K_1 = I_1 = 100$ K_{lm} = bienes de capital importados (según los reportes de la compañía y contabilidad de aduanas) = 50 $K_{ld} = K_1 - K_{lm} = 100 - 50 = 50$, de la industria K_1	El incremento de capital y del trabajo requerido corresponde a K_{ld} y M_{ld} según sus respectivas proporciones I/O y $K/L/M$. Es decir,	(1) se presume que la división proporcional del capital y de insumos entre aquellos que son importados y aquellos que son de producción nacional es 50: 50, lo cual debe variar por industria

Apéndice: (continúa) tanto, el aumento del PIB es 75 como mínimo)	Donde entrada/salida $(I/O) = 0,9$ y $K/L/M = 4:4:1$ Del mismo modo, $M_1 =$ compra total de insumos = 200 $M_{1m} =$ insumos importados (según los reportes de la compañía y la contabilidad de aduanas) = 100 $M_{1d} = M_1 - M_{1m} = 200 - 100 = 100$, de la industria de M_1, con $I/O = 0,9$ y $K/L/M = 2:4:3$	Para $K_{1d} = 50$, con $(I/O) = 0,9$ y $K/L/M = 4:4:1$ $K_{2k} = 20$, $L_{2k} = 20$, $M_{2k} = 5$, y $P_{2k} = 5$ Del mismo modo, Para $M_{1d} = 100$, $(I/O) = 0,9$ y $K/L/M = 2:4:3$ $K_{2m} = 20$, $L_{2m} = 40$, $M_{2m} = 30$ and $P_{2m} = 10$ Por lo tanto, el impacto económico indirecto consiste en: (1) el aumento del PIB, o ΔY_2 que es 75. Es decir: $\Delta Y_2 = L_{2k} + P_{2k} + L_{2m} + P_{2m} = 20 + 5 + 40 + 10$. Y (2) creación de empleo = $(L_{2k} + L_{2m})/2 = 60/2 = 30$	tanto, tenemos (multiplicador -1). y por tipo de insumos (es decir, capital vs. materiales) y se puede calcular utilizando tanto la contabilidad de la compañía, como los registros en aduanas. (2) Se asume que la utilidad antes de impuestos es el 10% de la producción total, para simplicidad ilustrativa; y, esto puede variar ampliamente utilizando información contable de la compañía.
Paso 3: Impacto inducido (Aumento del PIB ≥ 1.060)	El impacto directo e indirecto del PIB = $\Sigma \Delta Y_i$ (con $i = 1, 2, 3, \dots$) $> 285 (= 210 + 75)$, como resultado de los pasos 1 y 2; y suponiendo que el multiplicador corto plazo = 2 para una economía pequeña abierta, con una propensión nacional a consumir = 80%	El efecto inducido en el PIB = $I \times (\Sigma \Delta Y_i - RI) \geq 265$ [= 1 x (285 - 20)](Nota: La pérdida de ingresos, RI, se obtiene del paso 4 a continuación, el cual, se asume, que se compensa con una reducción en el gasto de bienestar social.	La supuesta propensión al consumo debe derivarse de las cuentas nacionales, pero puede cambiar según las predicciones económicas. Nota: el impacto inducido no incluye el impacto directo ni el impacto indirecto; por lo

Apéndice: (continua)		
Paso 4: Impacto en los ingresos ≥ 32,25 (Para mayor simplicidad, ignoramos el impacto IRC/IRP de las actividades económicas inducidas)	Para la pérdida de ingresos: Asumimos que el PIT es un crédito fiscal de inversión del 20%. Para la ganancia de ingresos: asumimos que la tasa de IRC = 20%, aplicable a ΣPi; y la tasa de IRP = 10%, aplicable a $1/2 \Sigma Li$ <i>asumiendo una exención del 50% para ingresos laborales, y la tasa de IVA = 5%.</i>	Cualquiera de los parámetros de sensibilidad que puedan afectar cualquiera de los tres pasos del impacto del PIT mencionado anteriormente puede afectar el impacto de ingresos del PIT.
Pérdida de ingresos $Rl = -sl_0$ $= -20\% \times 100 = -20$ Recaudo de ingresos Rg debido a IRC/IRP/IVA: $RIRC = 20\% \times \Sigma Pi$, $-sl_1 \geq 20\% \times 25-20 = -15$; $RIRP = 10\% \times (1-50\%) \Sigma Li \geq 10\% \times 130 = 13$; $RIVA = 550 \times 80\% \times 5\% = 22$ Impacto en los ingresos netos $\geq 0 = -20 -15 + 13 + 22$ Resumen cuantitativo: (1) Impacto económico total: aumento en el PIB $\geq \Sigma \Delta YI = 550 (= 210 + 75 + 265)$ y nuevos puestos de trabajo ≥ 130 y (2) impacto de ingreso ≥ 0. Principal hallazgo: El cociente de redundancia ($I0/I$), afecta a los resultados económicos y de los ingresos de cualquier programa de incentivos tributarios negativamente.		

Parte III

Estudio País

Capítulo I

Incentivos tributarios para la industria turística en República Dominicana*

I. Introducción

Durante mucho tiempo, República Dominicana (en adelante RD) ha ofrecido incentivos tributarios a numerosas actividades comerciales. Su programa de incentivos tributarios dirigidos a la industria del turismo (en adelante PITT) fue reintroducido en el año 2001, después de haber sido eliminado en 1992. Inicialmente, el programa exoneraba de todos los impuestos sobre actividades económicas, tanto directos como indirectos, a todos los proyectos de inversiones turísticas aprobados⁶⁸ en áreas geográficas “seleccionadas” durante diez años, independientemente de la nacionalidad o magnitud de la inversión. Mediante una modificación introducida al PITT en el año 2013, se expandió su cobertura geográfica a todo el país e igualmente se extendió dicha exoneración general de 10 años por otros 15 años.

Las características relativas a la ausencia de requisitos de nacionalidad y localización geográfica del PITT de RD tenía como objetivo lograr la igualdad de oportunidades *dentro* de la industria turística. Sin embargo, los ingresos tributarios perdidos atribuibles al PITT resultaron alarmantes, llegando a representar más de medio punto porcentual del total de ingresos tributarios del periodo 2011–2015, sobre los cuales existen cálculos oficiales.⁶⁹

*Preparado por Duanjie Chen con datos y apoyo técnico del Ministerio de Hacienda de RD.

⁶⁸ Los proyectos solo tienen que ser aprobados por el Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR). No existe requerimiento mínimo sobre el monto de inversión o creación de empleos. El principio general aplicable es que los beneficios se limitan a nuevos proyectos, o proyectos sometidos a renovación masiva (al menos el 50 por ciento de las instalaciones existentes). Cada proyecto solamente requiere ser financiera y económicamente viable y contar con todos los permisos reglamentarios (por ejemplo, permisos ambientales).

⁶⁹ El cálculo oficial de RD de la pérdida total de ingresos debido al régimen general de incentivos tributarios, dentro del cual el PITT es solamente un pequeño componente, ascendió a más del 15 por ciento de los ingresos tributarios anuales.

Mientras tanto, desde 1990, los ingresos tributarios anuales de RD en relación con el PIB se han mantenido consistentemente muy por debajo del promedio regional de los principales países de América Latina y el Caribe. De hecho, en el periodo comprendido entre el año 2001 y el año 2014, los ingresos tributarios de RD se mantuvieron por debajo del 14 por ciento del PIB (salvo por los años 2006, 2007, 2008 y 2014), mientras que el promedio regional estuvo bastante por encima del 17 por ciento en el periodo comprendido entre el año 2001 y el año 2005 y ascendió al 20 por ciento o más desde el año 2006. Durante este periodo de 14 años, en tres ocasiones la relación impuestos / PIB de RD llegó a ser la más baja de la región; sólo Guatemala arrojó peores resultados.⁷⁰

Dicho déficit persistente de ingresos tributarios ha restringido el presupuesto de gasto público del Gobierno. Por ejemplo, pese a que la infraestructura a nivel nacional de RD ha sido una de las principales preocupaciones para las empresas multinacionales,⁷¹ el Gobierno carece de la capacidad financiera para hacerle frente. En consecuencia, el debate actual sobre el PITT de RD y su régimen general de incentivos tributarios, se concentra en los siguientes aspectos: ¿qué tan pertinente es el PITT para el desarrollo y crecimiento de la industria del turismo de RD? ¿hay algún beneficio mensurable para la economía que sea verdaderamente atribuible al PITT? ¿cuál es el costo del PITT, incluyendo la pérdida de ingresos y eficiencia? y ¿cuál es el costo de oportunidad del PITT? Dicho de otro modo: ¿las generosas exenciones tributarias ofrecidas a la inversión en turismo realmente contribuyeron al crecimiento de dicho sector en RD, o fueron malgastadas? Además, ¿existe una mejor forma de gastar el dinero del Gobierno que regalar los ingresos tributarios en forma de PITT? Para responder a estas preguntas se necesita cuantificar el costo y el beneficio del PITT en RD.

Al revisar el desarrollo turístico de RD desde una perspectiva histórica y regional y cuantificar el costo y el beneficio de su PITT, este

⁷⁰ Ver las Estadísticas de Ingresos en América Latina y el Caribe 2016 de la OCDE, cuadro 3.1.

⁷¹ Ver el Informe de Viajes y Competitividad Turística 2015 del Foro Económico Mundial, en el cual la puntuación de RD en infraestructura se encuentra muy por debajo de la mayoría de sus principales competidores regionales. Obsérvese que el Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial, así como el Índice de Viajes y Competitividad Turística se basan en una Encuesta de Opinión Ejecutiva.

estudio permite extraer tres conclusiones: En primer lugar, al igual que la mayoría de las economías orientadas hacia el turismo que poseen la ventaja de su belleza natural y su clima, la industria del turismo en RD se ha definido principalmente por las condiciones económicas globales con impactos irregulares internos de carácter económico y no económico. Segundo, entre todos los factores que podrían haber contribuido al crecimiento y desarrollo turístico de RD, el PITT no mostró una relevancia perceptible. Y, finalmente, el PITT en RD no ha sido un instrumento fiscal eficiente en términos de costo para que el Gobierno respalde a la industria turística. Con base en nuestras estimaciones, en el periodo comprendido entre el año 2002 y el año 2015 y calculado en pesos dominicanos (RD\$) del año 2015, el PITT ha ocasionado una pérdida directa de ingresos tributarios de RD\$ 22.600 millones (cuadro 4), un impacto negativo en el PIB de alrededor de RD\$ 21.000 millones y otras pérdidas de ingresos (cuadro 8). En cambio, si el gasto fiscal relacionado con el PITT hubiese sido invertido en infraestructura pública, la ganancia potencial total del PIB podría ascender a RD\$ 43.000 millones con un gasto neto de RD\$ 17.000 millones, lo que podría considerarse como el costo de oportunidad del PITT (cuadro 8).

Este capítulo está estructurado en cinco secciones. Después de esta introducción, se revisa el resultado de la industria turística de RD desde una perspectiva histórica y regional para *observar* el impacto del PITT en su desempeño turístico (Sección II). Posteriormente, se evalúa el beneficio del PITT (Sección III), según ha sido medido por su impacto en la inversión turística, PIB del turismo y PIB total, así como el costo del PITT (Sección IV), incluyendo la pérdida directa de ingresos, el efecto multiplicador negativo relacionado y su costo de eficiencia. Fundamentalmente, con fines ilustrativos, también se estima el costo de oportunidad del PITT. La sección final resume la evaluación costo-beneficio (Sección V).

Debe tenerse presente que, dado el marco de tiempo limitado y las restricciones en las fuentes de información, se adopta el enfoque estático. Es decir, no se realizan hipótesis de cambio de comportamiento respecto a los diferentes supuestos técnicos utilizados en el análisis. Por ejemplo, el cálculo del costo de oportunidad del PITT se basa en la suposición de que los gastos tributarios asociados con el PITT fuesen redireccionados a otros gastos gubernamentales. Dicho cambio estructural en la política fiscal podría generar modificaciones en el comportamiento de

diversas partes implicadas. El estudio ignora dichos cambios de comportamiento para simplificar el análisis, asumiendo que los mismos podrían compensarse entre sí, en diversas direcciones.

II. La industria del turismo en RD: un repaso histórico y regional

El turismo goza de una larga historia en la región del Caribe,⁷² que se remonta a 1778 cuando se construyó el primer hotel en la isla de Nevis. Con frecuencia, se describe a la región Caribe como “la región más dependiente del turismo del mundo”,⁷³ debido principalmente a su clima cálido, belleza natural y ambiente geopolítico mayormente pacífico. Como se muestra en el gráfico 1, en las últimas dos décadas, la contribución directa del turismo al PIB, o PIB turístico, en la región del Caribe —entre el 4 y el 5 por ciento— ha sido siempre mayor que el promedio global, el cual ha oscilado en torno al 3 por ciento.

República Dominicana, a pesar de su reciente incorporación, actualmente posee la mayor participación en la economía turística en el Caribe, con una contribución consistentemente más alta del turismo al PIB que el promedio regional (gráfico 1) desde el año 2000. En 2015 (gráfico 2), el total del gasto turístico entrante en RD (US\$ 6.400 millones) representó el 21,6 por ciento del gasto turístico recibido en el Caribe (US\$ 29.800 millones), mientras que su PIB⁷⁴ turístico

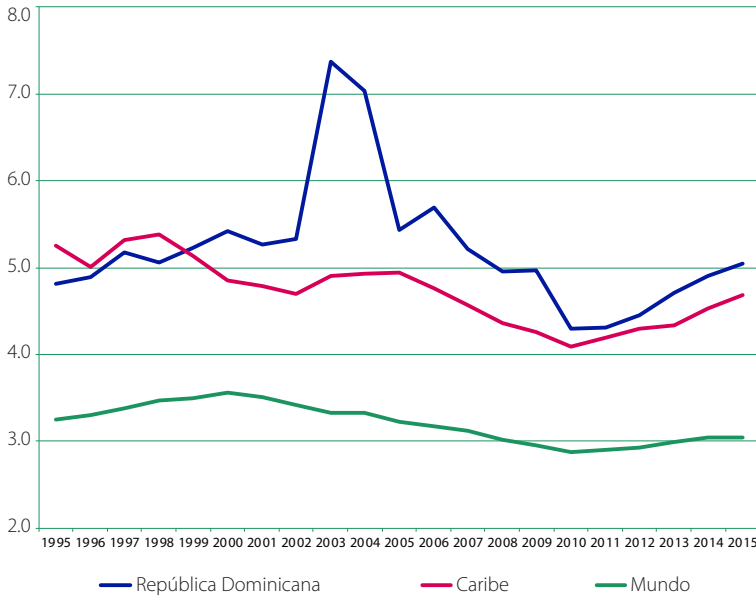
⁷² De acuerdo con el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (World Travel & Tourism Council o WTTC, como se le conoce por su acrónimo en inglés), la región del Caribe incluye a los siguientes países: Anguila, Antigua & Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Caimán, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Puerto Rico, St. Kitts & Nevis, Santa Lucía, San Vicente & las Granadinas, Trinidad & Tobago, Islas Vírgenes Británicas, e Islas Vírgenes de los Estados Unidos.

⁷³ Wikipedia, Turismo en el Caribe.

⁷⁴ En este capítulo, las expresiones “PIB turístico” y “la contribución directa del turismo al PIB” se usan de modo intercambiable. De acuerdo con el WTTC, “la contribución directa de Viajes y Turismo al PIB se calcula de modo que sea consistente con el resultado, según se expresa en la Contabilidad Nacional, de sectores con características de turismo tales como hoteles, aerolíneas, aeropuertos, agentes de viaje y servicios de diversión y recreación que tratan directamente con los turistas.” El mismo se “calcula con base en el total de gastos internos determinando el valor neto de las compras realizadas por las diferentes industrias turísticas. Esta medida es consistente con la definición del PIB Turístico especificado en la Cuenta Secun-

(US\$ 3.400 millones) y empleo generado por el turismo (179.197 puestos de trabajo) representaron el 20 por ciento y el 25 por ciento, respectivamente, del total de sus homólogos regionales.⁷⁵

Gráfico 1:
Contribución directa del turismo al PIB (%), 1995–2015



Fuente: World Travel & Tourism Council, Data Getaway (online: <https://www.wttc.org/datagateway/>).

La comparación de la tendencia al crecimiento del PIB Turístico de RD con las de sus homólogos regionales y globales nos muestra otros hechos interesantes (gráfico 3):

En primer lugar, la tendencia global en el crecimiento del PIB turístico en términos reales es impuesta por la condición económica global, aunque circunstancias no económicas (por ejemplo, el ataque

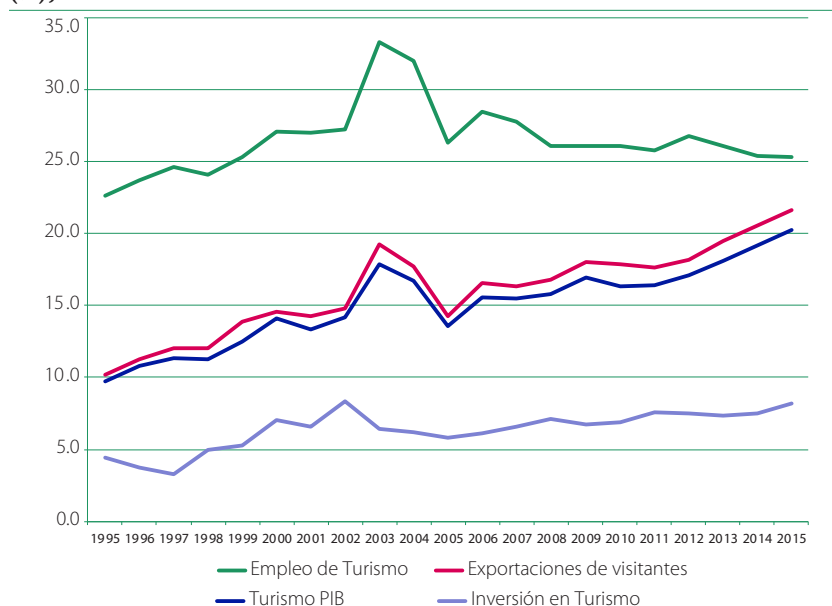
daria de Turismo de 2008: Marco Metodológico Recomendado (TSA: RMF 2008).” Ver Impacto Económico de Viajes & Turismo 2016 República Dominicana, página 2.

⁷⁵ La estimación del autor se basa en Impacto Económico de Viajes & Turismo 2016 República Dominicana e Impacto Económico de Viajes & Turismo 2016 Caribe del Consejo Mundial de Viajes y Turismo.

terrorista del 11 de septiembre de 2001) pueden interrumpir esta relación causal normal a escala global.

Gráfico 2:

Participación de República Dominicana en el turismo del Caribe (%), 1995–2015



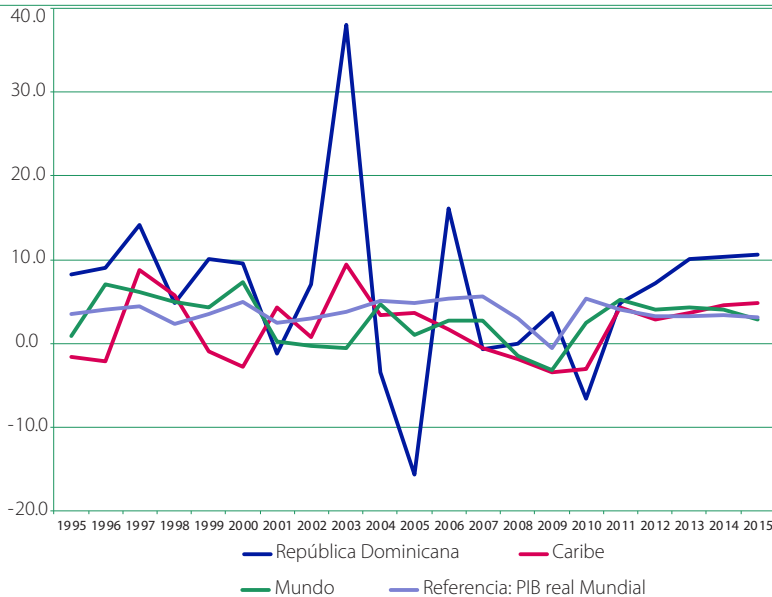
Fuente: Estimación por el autor, basada en World Travel & Tourism Council, Data Getaway.

En segundo lugar, el crecimiento turístico de RD siguió fundamentalmente la tendencia global, salvo algunas desviaciones importantes causadas por impactos localizados o internos, ya sea en sentido positivo o negativo.

Por ejemplo, a comienzos la década del 2000 y hasta el año 2005, cuando el turismo global parecía inactivo tras la repentina disminución causada por el ataque terrorista del 11 de septiembre, los Juegos Panamericanos de 2003 celebrados en Santo Domingo fueron un poderoso estímulo puntual para el turismo de RD. La crisis sin precedentes del sistema financiero interno que se desató a comienzos del 2003 y que causó una depreciación sostenida de la moneda *inicialmente* contribuyó a atraer a los turistas extranjeros. Posteriormente, la tormenta tropical

Jeanne y el brote de malaria en el año 2004 intensificaron la disminución anticipada de turistas extranjeros tras los Juegos Panamericanos. El cierre repentino a gran escala de unas 3.000 habitaciones de hoteles a finales del año 2005 y la subsecuente reapertura de la mayoría de estas habitaciones hoteleras constituyeron la base de la fuerte disminución y posterior recuperación del PIB turístico en los años 2005 y 2006.⁷⁶

Gráfico 3:
Crecimiento anual real del turismo PIB (%), 1995–2015



Fuente: World Travel & Tourism Council, Data Getaway, para la tasa de crecimiento real del PIB turístico y Datos de la OCDE para la tasa mundial de crecimiento real del PIB.

En tercer lugar, dada la participación substancial de RD en el PIB turístico del Caribe, sus fuertes desviaciones de la tendencia global contribuyeron a las desviaciones del Caribe de la tendencia global siguiendo un patrón similar, aunque en menor grado.

Finalmente, y lo que resulta más pertinente para nuestro estudio, es que no parece haber ningún impacto perceptible del PITT en

⁷⁶ Este párrafo se basa en las notas explicativas oficiales de RD para el gráfico 3.

el patrón de crecimiento turístico de RD desde el año 2001, cuando se reintrodujo el PITT, o desde el año 2013 cuando éste se expandió. Es decir, que tan favorablemente era gravado un proyecto de inversión turística tuvo un impacto escasamente perceptible sobre el crecimiento general de la industria turística.

Estas observaciones no son aplicables únicamente a RD, sino que son comunes a la industria turística global en su conjunto. Es decir, la demanda global del turismo, como forma de consumo, cambia en función de la condición económica global y desempeña un papel dominante en el crecimiento turístico individual de los países, aunque de tiempo en tiempo puede darse una crisis específica en un país concreto. Igualmente, los incentivos tributarios especiales por inversión en el turismo (tal como el PITT en RD) no tienen un impacto perceptible en el crecimiento turístico, aunque la capacidad de alojamiento de un país, junto con su infraestructura pública, pueden ser elementos críticos para el crecimiento turístico por el lado de la oferta.⁷⁷ Los Apéndices A y B, sirven de soporte adicional a estas observaciones, al comparar el contexto tributario relacionado con el turismo y el desempeño turístico de RD con el de sus principales competidores regionales.

En la siguiente sección se evalúa el beneficio del PITT medido por su impacto en las inversiones, el impacto directo sobre el PIB y el impacto total sobre el PIB.

III. Evaluación del beneficio del PITT

El PITT de RD tiene como objetivo atraer inversiones turísticas para facilitar el crecimiento del turismo y se basa en la hipótesis de que la exoneración fiscal contribuye a estimular la inversión en instalaciones turísticas, lo que a su vez atrae a más turistas. Sin embargo, como se observó anteriormente, el patrón de crecimiento del PIB del turismo

⁷⁷ En línea se puede encontrar una amplia literatura en la que se analiza la demanda turística con las palabras clave: “demanda turística: enfoque de panel de datos.” Esta literatura coincide en que el PIB per cápita es el elemento más importante para el crecimiento del turismo. En lo que respecta a la oferta, manteniendo constantes el resto de variables, el nivel general de bienestar es el elemento más importante. Dependiendo de la etapa de desarrollo de los países individualmente, los factores del nivel general de bienestar están compuestos por, en el orden de lo básico a lo ideal, seguridad, infraestructura, educación, expectativa de vida y PIB per cápita.

de RD desde 2001, cuando se introdujo el actual PITT, no mostró ningún impacto visible de dicho programa. Además, a pesar del alto porcentaje que representa el PIB del sector turismo de RD en las cifras globales de la región del Caribe — hasta un 20 por ciento en 2015, su participación en inversiones turísticas ha sido mucho más baja, oscilando entre el 6 y el 8 por ciento desde el año 2000 (gráfico 1).⁷⁸

En esta sección, se evaluará el beneficio del PITT medido por su impacto en la inversión, el impacto directo en el PIB y el impacto total en el PIB.

Para investigar el impacto de la inversión del PITT, se seguirán dos pasos. En primer lugar, en la subsección A, se compara el patrón de inversiones turísticas de RD con el de sus homólogos regionales y globales y con su inversión de capital general nacional para *observar* cualquier posible impacto del PITT. Posteriormente, en la subsección B, se analiza la división de la inversión turística de RD entre las empresas con PITT y las empresas sin PITT para calcular la parte de la inversión turística global que es verdaderamente atribuible al PITT. Al utilizar la expresión “realmente atribuible” (en adelante “atribuible”), nos referimos a contabilizar sólo la inversión turística que no hubiera ocurrido en ausencia del PITT.

Para estimar el impacto directo y total del PITT en el PIB, se utilizan los parámetros derivados de la base de datos de empresas de RD (2007–15), el cuadro de insumo-producto (2012) y la base de datos del WTTC (1995–15). Se debe precisar que el cálculo supone implícitamente que *toda* la inversión turística, incluida la que se atribuye al PITT, es igual de “eficiente” a aquella de la economía de RD

⁷⁸ También cabe destacar que, a diferencia de su inversión en capital turístico, la participación regional de RD en el empleo en el sector turístico ha sido consistentemente superior a su participación en el PIB del turismo; ¿indica esto que la relación entre el capital y el trabajo en la industria turística en RD es consistentemente inferior a la región del Caribe en su conjunto? Tenga en cuenta que el enfoque aquí no es juzgar si el capital de RD en relación con el trabajo es apropiado, sino evaluar si el PITT de RD es necesario, o si es un desperdicio de recursos. Por ejemplo, si una proporción de capital respecto a la mano de obra relativamente baja corresponde a la estructura de capital—empleo del sector turismo propia de RD, entonces podría concluirse que el PITT pudiera no ser necesario incluso sin necesidad de realizar un análisis de costo-beneficio.

en su conjunto. Por lo tanto, pueden aplicarse todos los parámetros derivados de las estadísticas oficiales (por ejemplo, las cuentas de insumo-producto de RD y los datos del WTTC) para estimar el beneficio del PITT derivado de la inversión turística asociada al mismo. Esta hipótesis se contradice con nuestra evaluación posterior, según la cual, una gran parte del capital invertido por empresas beneficiadas por el PITT es “ineficiente”. De esta forma, mientras el supuesto (de “eficiencia”) tiende a sobrestimar el beneficio del PITT, cautelosamente evita la sobrestimación del costo del PITT al “suprimir” la parte de asignación de capital “ineficiente” causada por el PITT. Es decir, al permitir la “sobrestimación” del beneficio y, posiblemente, la “subestimación” del costo, se evita la subestimación del beneficio neto del PITT.

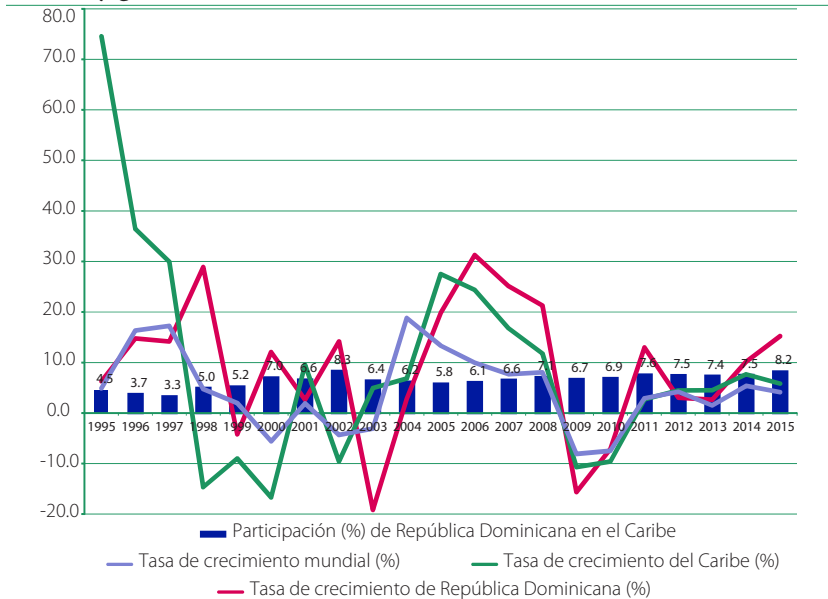
A. El patrón de inversión turística: perspectiva comparada

El gráfico 4 compara la tendencia de la inversión turística de RD con la tendencia de inversión de sus homólogos regionales y globales en los últimos 20 años. Nótese que, en el contexto actual, tanto la inversión turística (de acuerdo con las estimaciones del WTTC⁷⁹) como la formación de capital fijo bruto (FCFB, publicada en las cuentas nacionales de RD) incluyen tanto la inversión privada como la gubernamental.

Como se muestra en el gráfico 4, el patrón de inversiones turísticas de RD ha coincidido en gran medida con el patrón de sus homólogos regionales y globales *desde el año 2004*. Y su participación regional ha sido bastante estable, entre el 6 y el 7,5 por ciento desde el año 2000, a excepción de los años 2002 y 2015 cuando superó el 8 por ciento. El período de divergencia significativo parecía darse entre 1998 y 2003. Durante este período, la tasa de crecimiento de la inversión turística de RD fue, durante todo el periodo, en una dirección contraria a la de las inversiones turísticas regionales y globales. Estas divergencias fueron causadas principalmente por diversos eventos domésticos, tales como el huracán George en septiembre de 1998, la desaceleración de la construcción en 2001 y la crisis financiera doméstica, antes mencionada, en 2003.

⁷⁹ Estas series de datos se obtienen de WTTC, Data Getaway. Para más detalle sobre la metodología que se utiliza para obtener estas series de datos, consultar Oxford Economics, Methodology: WTTC / Oxford Economics 2016, Travel & Tourism Economic Impact Research, marzo 2016, pp. 26–27.

Gráfico 4:
Inversión turística en República Dominicana vs. tendencias del Caribe y globales, 1995–2015



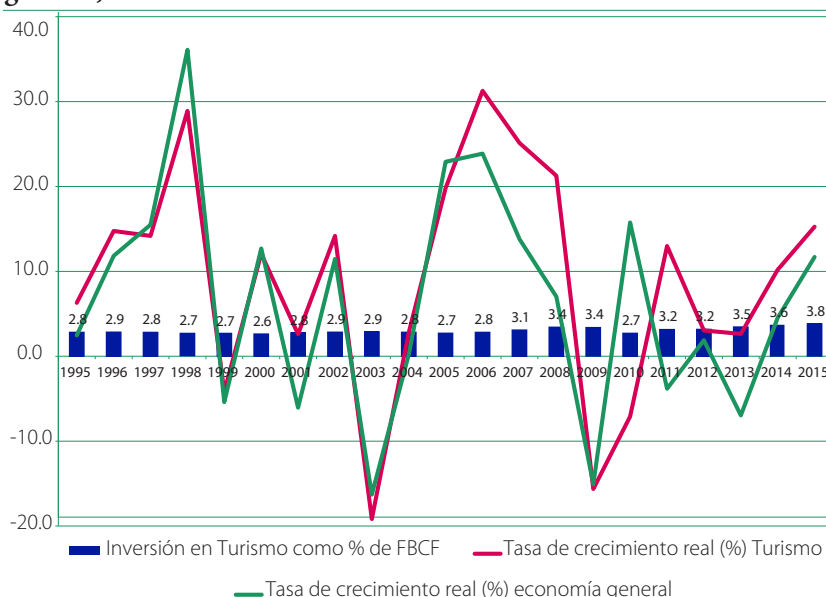
Fuente: Estimación del autor, basada en las cuentas nacionales de RD para FCFB y el World Travel & Tourism Council, Data Getaway, para la inversión turística.

El gráfico 5 ilustra cómo el patrón de inversiones turísticas de RD había seguido casi sin fisuras su patrón doméstico en la formación de capital fijo bruto (FCFB) hasta 2006 (recordemos que, como se muestra en el gráfico 4, la inversión turística de RD mostró un patrón muy diferente al de sus homólogos regionales y globales antes del año 2004). En el período posterior al año 2005, la inversión en turismo parecía crecer más rápidamente que la de la economía global, a excepción de los años 2009 y 2010, cuando la crisis financiera global impactó fuertemente en la inversión turística a nivel mundial (recordemos el gráfico 4). Además, la participación de la inversión turística en el FCFB de toda la economía había sido alrededor del 3 por ciento hasta 2013, cuando alcanzó el 3,5 por ciento y lentamente evolucionó hasta 3,8 por ciento al 2015. Este incremento de la cuota de turismo es comprensible dado que la inversión turística creció más rápido en comparación con el FCFB. Cabe destacar también que, entre 2012 y 2015, la inversión gubernamental en infraestructuras turísticas (carreteras y aeropuertos) creció más de 250 veces

(pasó de RD\$ 8 millones a más de RD\$ 2.000 millones);⁸⁰ en el mismo período, el flujo de IED hacia el turismo fue más que cuadruplicado.⁸¹

Gráfico 5:

Inversión de capital en República Dominicana vs. economía general, 1995–2015



Fuente: Estimación del autor, basada en las cuentas nacionales de RD para FCFB e índice IPC y World Travel & Tourism Council, Data Gateway, para la inversión turística.

Los gráficos 4 y 5 muestran que es el entorno de inversión global, en lugar del PITT, el que domina la inversión turística a largo plazo. El PITT pudo haber inducido flujos de capital hacia la industria del turismo de forma puntual (por ejemplo, los proyectos de gran tamaño de la IED durante los periodos 2005–2008 y 2013–2015), pero tales efectos del estímulo parecen ser más esporádicos que persistentes o incluso previsibles. Por otra parte, esta inversión esporádica en el turismo inducida por el PITT pudo también ir acompañada de decisiones erróneas en la asignación de capital, tal y como argumentaremos más adelante.

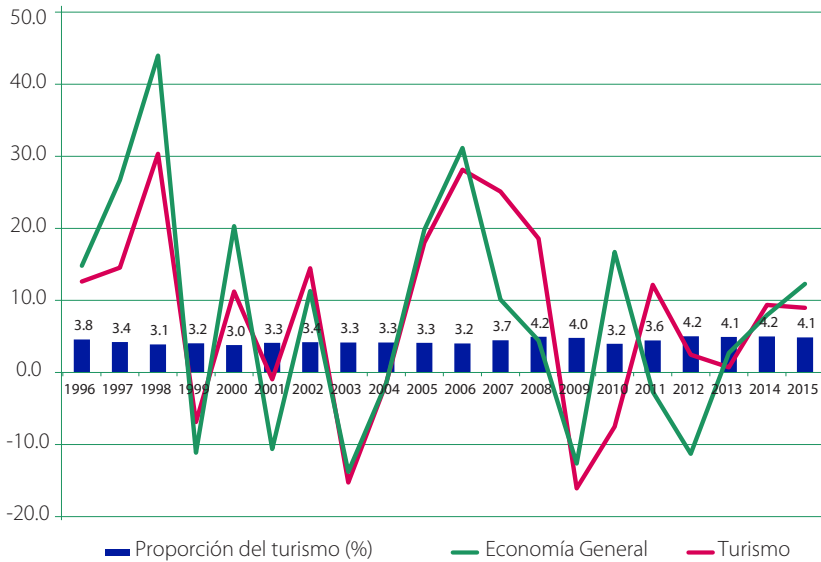
⁸⁰ Según la base de datos de RD.

⁸¹ Basado en las estadísticas oficiales suministradas por el Ministerio de Hacienda de RD.

En el gráfico 6 se hace una comparación adicional de la inversión de *capital privado* de RD en el turismo con su tendencia en toda la economía.⁸² De nuevo se muestra que la inversión turística, como parte de la inversión privada en general, ha sido bastante estable, oscilando entre el 3 y el 4 por ciento, y que el patrón de crecimiento de la inversión turística privada ha imitado el de la inversión privada en toda la economía a excepción de los períodos 1997–1998 (más lento) y 2007–2012 (más rápido a excepción de 2009 y 2010).

Gráfico 6:

Tasa de crecimiento anual (%) de inversión de capital privado en República Dominicana: turismo vs. economía general, 1996–2015



Fuente: Estimación del autor basada en WTTC, Data Getaway y estadísticas gubernamentales de RD.

Los hallazgos derivados del gráfico 6 son similares a los derivados del gráfico 5, con excepción de la participación del turismo, que

⁸² Al comparar el FBCF del Gobierno sobre la infraestructura relacionada con el turismo por un período limitado (2004–2015) con los datos del WTTC sobre la inversión turística (que incluye tanto la inversión privada, como la gubernamental), se pone de manifiesto que la inversión gubernamental en el turismo era casi insignificante, a excepción de 2015.

es mayor que la del gráfico 5. Esto indica que la inversión del Gobierno en general es insignificante y sustancialmente inferior para la industria del turismo. Por lo tanto, la inversión gubernamental no afecta sustancialmente al patrón de inversión y la participación del turismo en la inversión global es menor cuando se incluye la participación gubernamental.⁸³

B. El impacto del PITT en la inversión turística de RD

Para evaluar el impacto del PITT en la inversión, la mejor opción sería comenzar con un análisis de regresión de la inversión en el turismo respecto a todos sus elementos, incluyendo el PITT, a lo largo de un período lo suficientemente largo. La expresión “lo suficientemente largo” significa que la serie temporal debería ser lo suficientemente larga como para cubrir períodos previos y posteriores al año 2001, cuando se reintrodujo el PITT, con el fin de permitir diferenciar los patrones de inversión (es decir, el comportamiento de los inversionistas) con y sin el PITT. Dado que sólo se encuentra disponible, la información financiera de origen empresarial correspondiente a un período limitado (2007–2015) la cual solamente cubre un corto período de tiempo considerablemente posterior a la fecha en la cual el PITT fue introducido, solamente podemos analizar el patrón relativo de la inversión entre las empresas del turismo asociadas al PITT y aquellas que no participaron en el mismo.

En el cuadro 1 se comparan las empresas turísticas que disfrutaron del PITT con aquellas que no lo hicieron (en adelante “Empresas PITT” y “Empresas No-PITT”).⁸⁴ Se puede observar que, en 2015, las Empresas PITT son, en promedio, mucho más grandes que las Empresas No-PITT. Más específicamente, una Empresa PITT promedio tiene un tamaño de activos más de cinco veces superior, un ingreso bruto más de 3 veces mayor y un tamaño en términos de empleo 2,6 veces superior al de las Empresas No-PITT. Sin embargo, el ingreso neto promedio de las Empresas PITT corresponde sólo a 1,2 veces el

⁸³ Sería interesante identificar las principales causas de las desaceleraciones que se muestran en el gráfico 6 para comprender mejor las fuerzas motrices detrás de la inversión privada de RD, tanto en la economía a nivel general, como en el sector turismo. La explicación oficial de la recesión del 2003 es un buen ejemplo.

⁸⁴ El Apéndice C explica claramente cómo se construyeron las muestras PITT y No-PITT.

Cuadro 1:
Empresas turísticas en República Dominicana: con y sin PITT, 2015

	Cantidad de empresas	Total de activos	Ingresos brutos	Ingresos netos antes del ajuste por el incentivo tributario	Cantidad de empleados
Total industria	(Expresados en miles de millones de RD\$ de 2015)				
Con PITT	107	110 631	40 123	650	28 398
Sin PITT	781	158 661	80 306	3 935	78 725
Tamaño promedio					
Con PITT		1 034	375	6.1	265
Sin PITT		203	103	5.0	101
<i>Proporción relativa: con PITT vs. sin PITT</i>					
Con PITT	12%	41%	33%	14%	27%
Sin PITT	88%	59%	67%	86%	73%
<i>Promedio anual de crecimiento real: 2007-15*</i>					
Con PITT	5,3%	14,9%	2,0%	-24,1%	2,4%
Sin PITT	3,5%	7,5%	2,9%	19,0%	2,8%
2015 Rentabilidad:*	Retorno sobre activos		Margen de ganancia neta		
Con PITT		0,6	2%		
Sin PITT		2,4	5%		

Fuente: Estimación del autor basada en el conjunto de datos de empresas de RD.
* Ambos grupos incurrieron en pérdidas substanciales por cinco años dentro del periodo 2007 –2015.

de las Empresas No-PITT. En otras palabras, el desempeño financiero de las Empresas PITT es muy inferior al desempeño financiero de sus homólogos No-PITT: el retorno de los activos de las Empresas PITT es sólo el 0,6 por ciento (vs. el 2,5 por ciento para las Empresas No-PITT) y el margen de ganancia neta es sólo el 2 por ciento (vs. el 5 por ciento para las Empresas No-PITT).

La observación más relevante para nuestro estudio es que, a pesar de que, en tamaño son mucho más pequeñas que las Empresas PITT, la mayoría de las empresas turísticas — 88 por ciento por número de empresas, 59 por ciento por activos totales, 67 por ciento por ingresos brutos, 86 por ciento por ingresos netos y 73 por ciento por número de empleados — son Empresas No-PITT. Y estas Empresas No-PITT alcanzaron un nivel mucho más alto de desempeño financiero, como se mencionó anteriormente.

Además, al observar el período 2007–2015, se constata que las Empresas PITT crecieron mucho más rápido en su promedio de activos fijos totales (14,9 por ciento anual) pero más lentamente en sus ingresos brutos promedio (2 por ciento) con una disminución sustancial en sus ingresos netos (-24 por ciento). Por el contrario, las Empresas No-PITT crecieron mucho más lentamente en sus activos totales (7,5 por ciento), pero más rápido en sus ingresos brutos (2,9 por ciento) e ingresos netos (19 por ciento). Cabe resaltar que, por razones de coherencia analítica, nuestro cálculo se basa en pesos dominicanos de 2015 para eliminar el efecto inflacionario; también somos conscientes de que ambos grupos de empresas experimentaron importantes pérdidas financieras por varios períodos de cinco años debido a la crisis financiera mundial.

Para analizar sus diferentes patrones de inversión, el cuadro 2 muestra la clasificación de la inversión total del turismo de 2008 a 2015 entre las Empresas PITT y las Empresas No-PITT, y también muestra la distribución de los activos totales al final de 2007 y al final de 2015.

Del cuadro 2 se pueden extraer tres observaciones:

En primer lugar, a partir del final del año 2007, las Empresas PITT representaban sólo el 29 por ciento del total de los activos turísticos, mientras que las Empresas No-PITT representaban el 71 por ciento. Dado que el PITT fue introducido en 2001, es razonable suponer que el 29 por ciento de los activos totales *propiedad* de las

empresas PITT en 2007 es la participación *máxima* de la acumulación de la inversión turística antes de 2008 que podría ser *atribuible al PITT*, considerando incluso que algunas de las Empresas PITT podrían haberse incorporado antes de 2001 y realizar parte de su inversión antes de 2001 sin beneficiarse del PITT. En otras palabras, sólo en el supuesto de que todas las Empresas PITT hubieran sido incorporadas o creadas después de que el PITT fuera reintroducido en 2001 y hubiera hecho su inversión incentivadas por el PITT, la participación de la inversión turística atribuible al PITT podría alcanzar el 29 por ciento del total de los activos turísticos al final del año 2007.

Cuadro 2:

Inversión turística: participación relativa de las empresas PITT vs. las empresas no-PITT

(Porcentaje)

	Inversión o activo		Cantidad de empresas	
	PITT	no-PITT	PITT	no-PITT
2007: Activos de fin de año	29	71	10,7	89,3
2008	37	63	10,9	89,1
2009	20	80	10,7	89,3
2010	89	11	10,6	89,4
2011	12	88	11,4	88,6
2012	71	29	11,1	88,9
2013	84	16	11,6	88,4
2014	65	35	11,6	88,4
2015	71	29	12,0	88,0
2008–15 Inversión acumulada	52	48	NA	NA
2015: Activos de fin de año	41	59	NA	NA

Fuente: Estimación del autor basada en una muestra del conjunto de datos de empresas turísticas.

En segundo lugar, al final de 2015, el grupo PITT representó el 51 por ciento de la inversión acumulada en el periodo 2008–2015, lo que ayudó a aumentar su participación en los activos totales del 29 por ciento en 2007 al 41 por ciento en 2015. Es decir, dentro de la inversión total realizada por todas las empresas turísticas, sólo el 41 por ciento estaría *asociado* con el PITT, una participación mayor a la que puede ser verdaderamente atribuible al PITT.

Y, en tercer lugar, en el período 2008–2015, el porcentaje más bajo de inversión asociado a las Empresas PITT ocurrió en 2011, el cual fue del 12 por ciento. Observando que 2011 fue el año en que la inversión turística se incrementó sustancialmente, medida por su tasa de crecimiento anual, así como por su participación en la inversión privada en general (gráfico 6), es razonable tomar el 12 por ciento como la cuota mínima de inversión que es verdaderamente atribuible al PITT. Es decir, durante un año próspero de inversión turística presumiblemente liderado por una brillante perspectiva para el turismo, una parte muy reducida (el 12 por ciento) de dicha inversión podría no haber sido realizada en ausencia del PITT.

Las observaciones anteriores proporcionan un punto de partida para calcular la parte de la inversión turística que es verdaderamente *atribuible* al PITT. Es decir, la participación del PITT en los activos totales en el año 2007, es decir, el 29 por ciento de la inversión turística acumulada hasta el final de 2007, puede considerarse como la participación máxima de la inversión turística total que es verdaderamente *atribuible* al PITT. Y la participación del PITT en la inversión anual en el año 2011, es decir 12 por ciento, es el extremo superior de la *participación mínima*.⁸⁵

Debe tenerse en cuenta que el porcentaje de inversión *atribuible* al PITT podría incluir efectos de sustitución,⁸⁶ de desplazamiento (crowding out), o ambos, causados por el PITT.⁸⁷ En otras palabras, la inversión turística *atribuible al PITT* dentro del rango que hemos asumido como tal, esto es entre el 12 y el 29 por ciento, incluye una posible pérdida de eficiencia causada por el PITT. Posteriormente

⁸⁵ Este rango de inversión asumido que es realmente atribuible al PITT implica un cociente de redundancia (de la inversión total asociada al PITT) que oscila entre el 44 por ciento ($= 1-29/52$) y el 77 por ciento ($= 1-12/52$) basada en la acumulación de inversión en el periodo comprendido entre 2008 y 2015, o del 29 al 71 por ciento basado en el total de activos al final de 2015. Sin embargo, no tiene sentido incluir este concepto de “cociente de redundancia” de la escala *conocida* de la inversión *atribuible* al PITT.

⁸⁶ Se refiere a la posibilidad que el PITT hubiera inducido al capital existente a relocalizarse de una industria no-turística hacia el sector turístico.

⁸⁷ Esto se refiere a la posibilidad de que el PITT hubiera influido en la inversión potencial originalmente pensada para la industria no turística, pero finalmente localizada en la industria del turismo.

analizaremos la magnitud de dicha pérdida de eficiencia al evaluar el costo del PITT.

C. El beneficio del PITT: inversión e impacto sobre el PIB y aumento de ingresos

Dado que el PITT tiene como objetivo estimular la inversión turística para fomentar el crecimiento del turismo y el crecimiento global del PIB, lo que se espera que aumente en última instancia a los ingresos tributarios, la evaluación de los beneficios se centra en el impacto del PITT en la inversión, en el PIB y el posible incremento de los ingresos. En esta evaluación, seguiremos cuatro pasos: primero, calcularemos la inversión turística anual atribuible al PITT; a continuación, calcularemos secuencialmente el impacto directo en el PIB y el impacto total de la inversión turística en el PIB; y, por último, la ganancia final de ingresos. Cabe resaltar que, debido a que el PITT fue introducido en octubre de 2001, vamos a asumir que dicho periodo corresponde al intervalo de tiempo habitual que supone la implementación de cualquier legislación, ignorando el impacto “instantáneo” del PITT en 2001. El Apéndice D documenta los procedimientos técnicos seguidos a lo largo de estos cuatro pasos.

Es importante tener en cuenta que, al convertir todas las cifras monetarias corrientes para basarnos en valores constantes del RD\$ del 2015, excluimos el efecto inflacionario de nuestra evaluación. Sin embargo, no consideramos el factor de descuento en la consolidación de las cifras anuales del periodo 2002–2015 debido a la falta de series temporales fiables de la tasa real de rentabilidad de los bonos a largo plazo del Gobierno. Esta omisión resulta aceptable dado que aplicamos el mismo enfoque a nuestra evaluación sobre el costo del PITT. Es decir, los posibles sesgos causados por esta omisión tanto en el beneficio como en el costo pueden, en gran medida, compensarse mutuamente.

Paso 1: Cálculo de la inversión turística anual atribuible al PITT

El WTTC proporciona un cálculo de la inversión turística anual en RD. Esta serie de datos cubre la inversión en una gama de sectores, incluyendo la industria del turismo y ciertos elementos de transporte,

incluyendo también las inversiones realizadas por el Gobierno.⁸⁸ Aplicando nuestra estimación del rango de la participación de inversión turística atribuible al PITT (es decir, del 12 al 29 por ciento) a la cantidad de inversión anual del WTTC, después de deducir los elementos de transporte y la *participación del Gobierno*,⁸⁹ calculamos el rango de inversiones turísticas atribuibles al PITT entre 2001 y 2015.

Paso 2: Cálculo del impacto directo del PITT en el PIB

La estimación del impacto directo del PITT en el PIB se realiza calculando el PIB generado directamente por la inversión turística atribuible al PITT. Dado que en el paso 1 se ha obtenido el valor de las inversiones turísticas atribuibles al PITT, lo que necesitamos es un nexo cuantitativo entre la inversión turística y el PIB del turismo.

La cuenta insumo-producto de RD de 2012 (es decir, “cuadro detallado de insumo/ producto”) proporciona el valor agregado bruto de la industria del turismo, que es el PIB del turismo y el valor de la “producción total” de la industria turística. Sin embargo, como cualquier cuadro de insumo/producto (cuadro IO) en general, no proporciona información alguna sobre los activos totales que se utilizan para la producción turística y generar el PIB del turismo.

Dado que la “producción total” en el cuadro IO es equivalente a los “ingresos brutos” a nivel de las empresas, se puede seguir el siguiente procedimiento: 1) estimar la proporción de “ingresos brutos” (R) respecto a los “activos totales” (A) basados en la información oficial sobre las empresas, 2) aplicar esta relación (R/A) a la producción total proporcionada por el cuadro de IO para calcular el valor de los activos totales utilizados para generar la producción total, 3) con esta estimación del valor de los “activos totales”, calcular su relación con el PIB, y 4) aplicar esta relación a la inversión atribuible al PITT para llegar al PIB del turismo atribuible al PITT, *sobre una base anual*.⁹⁰

⁸⁸ WTTC/Oxford Economics 2016: Metodología de investigación de impacto económico Travel & Tourism, página 26.

⁸⁹ Con base en una fuente oficial de RD, hasta 2015 la inversión pública en turismo ha sido mínima, mientras la participación del Gobierno en la inversión total en turismo alcanzó el 8 por ciento.

⁹⁰ En lugar de estimar esta relación única con el propósito de generar un sólo número de PIB, se pueden derivar tres ratios: remuneración de los asalariados res-

Nótese que no es nuestra intención derivar la relación inversión/PIB con base en el conjunto de datos del WTTC, el cual proporciona tanto el PIB turístico como la inversión turística. Esto se debe a que la información del WTTC se genera con el objeto de basarse en las estadísticas reales tanto como sea posible. Es decir, los datos de inversión del WTTC no especifican el vínculo directo con el PIB del año en curso. Por lo tanto, nuestro enfoque se basa en el razonamiento de que (1) la “inversión” es el flujo de capital mientras que los “activos totales” son el stock de capital; y (2) el flujo de capital y el stock de capital en una industria determinada comparten la “misma” productividad del capital, medido por la relación entre el capital y el PIB.

Paso 3: Cálculo del impacto total del PITT en el PIB

Con el PIB del turismo atribuible al PITT, es decir, el impacto directo del PITT, se puede estimar el impacto total del PITT si existe un vínculo cuantitativo conocido entre el PIB del turismo (impacto directo) y el impacto total en el PIB del turismo. El conjunto de datos del WTTC proporciona una metodología fiable para hacerlo, si bien utiliza vínculos cuantitativos derivados de una muestra de otros países en desarrollo.

Es decir, basándonos en los datos del WTTC para RD, podemos obtener la vinculación cuantitativa entre la contribución directa del turismo al PIB y la contribución total del turismo al PIB; es decir, la relación entre el impacto económico directo y el impacto económico total, de la inversión turística atribuible al PITT (cuadro 3). Nótese que el impacto económico total definido en la base de datos del WTTC incluye el impacto *directo*, *indirecto* e *inducido* de la industria turística en su conjunto.

Paso 4: Cálculo de la recaudación de ingresos asociada al impacto total del PIB del PITT

Una vez más, con un enfoque estático y aplicando la relación de los ingresos tributarios totales respecto al PIB obtenidos por la OCDE sobre el impacto del PITT respecto del “PIB total”, anteriormente

pecto a los activos totales, el margen de utilidad respecto los activos totales y los impuestos a los productos y a las importaciones respecto a los activos totales. El resultado final será el mismo, pero este último enfoque proporciona más detalles para ser utilizados cuando sea necesario.

calculado, obtenemos una estimación de la recaudación tributaria del PIB total atribuible al PITT.

El cuadro 3 presenta el resultado de los pasos descritos anteriormente (y se encuentran documentados en el Apéndice D). Como muestra el cuadro, durante el período comprendido entre el año 2002 y el año 2015, la inversión turística acumulada atribuible al PITT, expresada en valores constantes de RD\$ de 2015, se situó entre RD\$ 24.000 millones y RD\$ 58.000 millones, con un impacto total correspondiente en el PIB de entre RD\$ 22.000 millones y RD\$ 52.000 millones y un posible recaudo de impuestos inducido de entre RD\$ 3.000 millones y RD\$ 7.000 millones. (Téngase en cuenta, de nuevo, que se presume que el impacto *instantáneo* del PITT después de que fue reintroducido en octubre de 2001 es insignificante, dado el intervalo de tiempo habitual que transcurre entre el momento en el que se introduce la legislación de incentivos tributarios y el momento en que se pone en funcionamiento cualquier nueva inversión inducida).

Cuadro 3:
Beneficio del PITT: inversión, PIB e ingresos tributarios,
2002–2015

(En miles de millones de RD\$ en valores constantes de 2015)

Con participación del PITT =	Inversión		PIB directo		Total PIB		Ingresos tributarios	
	12%	29%	12%	29%	12%	29%	12%	29%
2002	1,2	2,9	0,3	0,8	1,1	2,6	0,1	0,3
2003	1,0	2,4	0,3	0,7	0,9	2,1	0,1	0,2
2004	1,0	2,4	0,3	0,7	0,9	2,1	0,1	0,2
2005	1,2	2,8	0,3	0,8	1,1	2,5	0,1	0,4
2006	1,5	3,6	0,4	1,0	1,3	3,2	0,2	0,4
2007	1,9	4,6	0,5	1,3	1,7	4,0	0,2	0,6
2008	2,2	5,4	0,6	1,5	2,0	4,9	0,3	0,7
2009	1,9	4,5	0,5	1,3	1,7	4,1	0,2	0,5
2010	1,7	4,2	0,5	1,2	1,5	3,7	0,2	0,5
2011	1,9	4,7	0,5	1,3	1,7	4,2	0,2	0,5
2012	2,0	4,8	0,6	1,4	1,8	4,4	0,2	0,6
2013	2,0	4,8	0,6	1,4	1,8	4,4	0,3	0,6
2014	2,2	5,3	0,6	1,5	2,0	4,8	0,3	0,7
2015	2,4	5,7	0,7	1,6	2,1	5,2	0,3	0,7
Acumulado	24,1	58,3	6,8	16,4	21,6	52,3	2,9	7,0

Este enfoque presenta dos inconvenientes.

En primer lugar, sugiere que la inversión turística genera PIB “instantáneamente” y sus efectos duran sólo un año, lo cual es una hipótesis poco realista y sesgada al subestimar el impacto de la inversión de capital asociada al PITT sobre el PIB.⁹¹

Y, en segundo lugar, al utilizar el “multiplicador” del PIB total en el PIB directo (turismo) derivado de la información del WTTC, que incluye tanto el desplazamiento (es decir, el transporte de pasajeros) como el turismo, nuestra estimación del impacto total del PIB debe tomarse sólo como un indicador de la realidad en lugar de una guía precisa.

Estos inconvenientes, sin embargo, operan en un doble sentido: al aplicar la misma relación inversión/PIB y el mismo multiplicador del PIB total en el PIB directo (turismo) para calcular tanto el beneficio como el costo del PITT, nuestra hipótesis es que los sesgos asociados a estos inconvenientes puedan finalmente auto-compensarse.

IV. Evaluación del costo del PITT

Como se mencionó en la sección de introducción, el costo del PITT incluye: la pérdida directa de ingresos y su pérdida inducida en el PIB, así como la pérdida de eficiencia y su pérdida de ingresos relacionada. Como referencia, también evaluaremos el costo de oportunidad del PITT.

A. La pérdida directa de ingresos asociada con el PITT y su efecto multiplicador negativo

Según los cálculos del Gobierno, de 2011 a 2015, el gasto fiscal anual asociado con el PITT, en promedio, ascendió al 0,54 por ciento del total de los ingresos tributarios. Supongamos que esta proporción anual promedio de gastos tributarios asociados con el PITT (PITT-GF) respecto a los ingresos tributarios totales es aplicable al período comprendido entre 2002 y 2010: los gastos tributarios acumulados, o pérdidas

⁹¹ Un enfoque teóricamente correcto sería aplicar un multiplicador a la inversión turística, basado en el valor presente neto para toda la vida útil del capital, para llegar al impacto acumulado del PIB directo de la inversión dentro de su vida útil.

de ingresos, para el periodo 2002–2015 equivaldrían a RD\$ 22.000 millones (expresados en RD\$ de 2015).

¿Cuál sería el impacto multiplicador negativo de este PITT-GT si el Gobierno de RD tiene que compensar tal pérdida de ingresos con una reducción de gasto equivalente o el incremento de impuestos en alguna otra parte? La clave está en identificar un multiplicador fiscal justificable para RD. El multiplicador fiscal se define como el cambio en el PIB en respuesta a un cambio dado en un instrumento de política fiscal, como un determinado gasto gubernamental o la recaudación de impuestos.

Sin embargo, el tamaño del multiplicador fiscal es uno de los temas más discutidos en la investigación de políticas macroeconómicas. Como se señaló en un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI),⁹² la gran divergencia en los cálculos del multiplicador parece apuntar a una heterogeneidad de los efectos del gasto gubernamental en la producción “tanto entre los países como en el tiempo”. Además, la variación en las metodologías, tanto conceptual como técnicamente, puede llevar a diferencias en los cálculos del multiplicador fiscal incluso para el mismo país.

Mediante la aplicación de un multiplicador acumulativo del PIB de 0,3⁹³ sobre el gasto fiscal, tal como fue determinado por el equipo técnico del Ministerio de Hacienda de RD, el efecto multiplicador negativo neto de los gastos tributarios asociados al PITT es una pérdida inducida en el PIB que ascendió a RD\$ 7.000 millones (expresados en RD\$ de 2015) durante el periodo 2002–2015. Al aplicar la proporción anual de los ingresos tributarios totales respecto al PIB publicado por la OCDE en relación con el mismo período, esta

⁹² Ver a Kitsios, E. y M. Patnam, “Estimando multiplicadores fiscales con heterogeneidad correlacionada”, documento de trabajo del FMI, WP/16/13, febrero de 2016.

⁹³ Ver Estevão y Samake (2013), “Los efectos económicos de la consolidación fiscal con la retroalimentación de la deuda”, Documento de Trabajo del FMI WP/13/136, gráfico 3. Como señaló el equipo técnico del Ministerio de Hacienda de RD, este documento, “al centrarse en el impacto de la consolidación fiscal en el PIB—recortes a los gastos corrientes o de capital, o aumento de impuestos—es más adecuado para explorar las respuestas a los efectos fiscales aislados;” esto también explica explícitamente “el efecto de la retroalimentación de la deuda pública” y, por lo tanto, permite controlar los efectos de la deuda mientras se trabaja con un escenario de presupuesto equilibrado-cualquier pérdida de ingresos se compensa reduciendo el gasto.

pérdida inducida en el PIB supone una pérdida potencial de ingresos de RD\$ 1.000 millones para el Gobierno. El cuadro 4 presenta estos cálculos tanto año por año como en sus valores acumulados.

Debe tenerse en cuenta que la pérdida inducida en el PIB en el cuadro 4 es el gasto de consumo equivalente neto del PITT-GT. Es decir, el PITT-GT solo debe ser contabilizado una vez, ya sea como pérdida de ingresos, o como parte del impacto económico, pero no en ambos casos.

Cuadro 4:

Costo directo del PITT: pérdida de ingresos, su efecto multiplicador y pérdida de ingresos “inducida”, 2002–2015

(En miles de millones de RD\$ en valores constantes del 2015)

	Pérdida de ingresos	Pérdida inducida del PIB	Pérdida inducida de ingresos
2002	1,1	0,3	0,04
2003	1,1	0,3	0,04
2004	1,1	0,3	0,04
2005	1,3	0,4	0,06
2006	1,5	0,4	0,06
2007	1,7	0,5	0,08
2008	1,7	0,5	0,07
2009	1,5	0,5	0,06
2010	1,6	0,5	0,06
2011	1,3	0,4	0,05
2012	1,7	0,5	0,07
2013	2,2	0,7	0,09
2014	2,4	0,7	0,10
2015	2,4	0,7	0,10
Acumulado	22,6	6,8	0,90

Fuentes: Ministerio de Hacienda de RD, conjunto de datos del CIAT, la OCDE, y cálculos del autor.

B. La posible pérdida de eficiencia

Conceptualmente, la pérdida de eficiencia atribuible a cualquier programa de incentivos tributarios (PIT) puede relacionarse con la asignación errónea de la inversión causada por dicho PIT. Existen principalmente dos escenarios posibles: (1) el capital existente se ve

“desplazado” a través de su reasignación desde fuera del objetivo del PIT hasta dentro del mismo; y (2) los fondos de inversión potenciales que fueron destinados originalmente para el sector fuera del objetivo del PIT son redireccionados hacia el objetivo del PIT, causando un fenómeno de “desplazamiento” (crowding-out) por el PIT.

Sería ideal poder medir directamente, o calcular, tal “porcentaje de relocalización” o el “efecto de desplazamiento” (crowding-out), o ambos. Pero en la realidad, esto no es generalmente posible.

Teniendo en cuenta la información que se encuentra disponible actualmente a nivel empresarial en la industria del turismo, un enfoque alternativo para evaluar la pérdida de eficiencia asociada al PITT es explorar la brecha existente en la rentabilidad entre las Empresas PITT y las Empresas No-PITT. Por ejemplo, ¿cuál es el efecto de la tasa de rentabilidad continuamente más baja de los activos para las Empresas PITT en comparación con la de las Empresas No-PITT?

Como se muestra en el cuadro 1 y en el análisis adjunto, la rentabilidad, medida por la tasa de rentabilidad de los activos, es sólo del 0,6 por ciento para el promedio de las Empresas PITT, mientras que alcanza el 2,5 por ciento para las Empresas No-PITT; esta última es evidentemente más cercana a la tasa de rentabilidad de los activos y, por ende, más eficiente. Con el objetivo de realizar una estimación más conservadora del costo del PITT, tomamos la tasa de retorno global de los activos en todas las Empresas PITT y las Empresas No-PITT, que es 1,7 por ciento, como un indicador de la tasa de rentabilidad “eficiente” de los activos para la industria del turismo. Mediante la aplicación de esta “tasa de rentabilidad eficiente” más baja a las utilidades obtenidas por las Empresas PITT, se calculó la cantidad total de activos eficientes asociados a las Empresas PITT y se obtuvo la parte de la inversión turística ineficientemente impulsada por el PITT dentro de la inversión turística total, que resulta ser del 27 por ciento (en adelante “cuota atribuida incorrectamente”).

Mediante la aplicación de la cuota atribuida incorrectamente destinada a la inversión turística por parte del sector empresarial,⁹⁴

⁹⁴ En relación con la construcción de esta serie temporal basada en los datos existentes del WTTC y del Ministerio de Hacienda de RD, consulte el párrafo segundo, página 16.

se calculó la pérdida de eficiencia, medida por el monto de atribución incorrecta de la inversión y la pérdida subsiguiente de PIB y de ingresos, siguiendo la metodología utilizada para calcular el beneficio del PITT (cuadro 3). Por lo tanto, los inconvenientes técnicos que se presentaron en nuestra estimación del beneficio del PITT también están presentes aquí. Por otra parte, somos conscientes que es incorrecto, tanto teórica como empíricamente, aplicar el mismo multiplicador del impacto total en el PIB sobre el impacto directo en el PIB, tal como se ha obtenido en el conjunto de datos del WTTC, a nuestra estimación de la pérdida de eficiencia, ya que no deberíamos asumir que la inversión turística atribuida incorrectamente se quedaría íntegramente dentro de la industria turística. Esperamos corregir este inconveniente cuando se disponga de datos más detallados.

Como se muestra en el cuadro 5, para el período 2002–2015, se estima que la asignación de la inversión acumulada es de RD\$ 54.000 millones, lo que puede originar una pérdida total del PIB de RD\$ 51.000 millones y una pérdida de ingresos potenciales de RD\$ 6.900 millones. (Para obtener más explicaciones técnicas sobre el procedimiento, consulte el Apéndice D, paso 3.)

Cuadro 5:
Pérdida de eficacia: inversión, PIB e ingresos tributarios,
2001–2015

(En miles de millones de RD\$ de 2015)

	Inversión atribuida incorrectamente	Pérdida directa PIB	Pérdida total PIB	Pérdida de renta
2002	2,7	0,8	2,6	0,3
2003	2,3	0,7	2,1	0,2
2004	2,2	0,7	2,0	0,2
2005	2,6	0,8	2,5	0,3
2006	3,4	1,0	3,2	0,4
2007	4,2	1,3	3,9	0,6
2008	5,0	1,5	4,8	0,7
2009	4,2	1,3	4,1	0,5
2010	3,9	1,2	3,7	0,5
2011	4,4	1,3	4,1	0,5
2012	4,5	1,3	4,3	0,6

Cuadro 5 (continua)

2013	4,5	1,3	4,3	0,6
2014	4,9	1,5	4,7	0,7
2015	5,3	1,6	5,1	0,7
Acumulado	54,1	16,2	51,5	6,9

C. El costo de oportunidad del PITT

¿Cuál es el costo de oportunidad del PITT? Es decir, ¿qué ocurriría si no existiera el PITT y, por lo tanto, tampoco los gastos tributarios asociados al mismo (PITT-GF) y, en consecuencia, el Gobierno pudiera disponer de la cantidad equivalente de ingresos tributarios para financiar proyectos de inversión prioritarios? Tales proyectos podrían incluir inversiones en infraestructura pública, educación, salud o protección social, las cuales encabezan la lista de prioridades de gastos públicos.

Como se muestra en el cuadro 6, la pérdida de ingresos asociada al PITT entre 2011 y 2015 representó, en promedio, más del 2 por ciento del gasto total de capital del Gobierno. Al considerar algunos de los principales gastos de capital del Gobierno en función del mismo período, se observa que la pérdida de ingresos asociada al PITT fue equivalente al 8 por ciento del gasto gubernamental en infraestructura, al 10 por ciento del gasto en educación, al 52 por ciento del gasto en salud o al 73 por ciento del gasto en protección social.

Cuadro 6:

Gasto fiscal en turismo como parte del gasto público, 2011–2015

(Porcentaje)

	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
Total	1,6	1,2	2,4	3,0	2,8	2,2
Infraestructura *	3,5	2,1	9,1	14,5	11,0	8,0
Educación	16,4	10,0	6,1	8,8	10,1	10,3
Salud	22,5	19,9	88,6	83,3	47,6	52,4
Protección social	45,3	42,7	128,0	89,1	58,0	72,6

* Incluyendo irrigación, transporte, recursos naturales, conservación, agua y saneamiento.

La estimación del impacto económico del gasto público, equivalente al PITT-GT, en cualquiera de estas funciones del Gobierno

proporcionaría un indicador del costo de oportunidad del PITT. Dados los bajos registros de RD en materia de infraestructura pública respecto a su ranking de competitividad global, elegimos la infraestructura pública—incluyendo irrigación, transporte, conservación de los recursos naturales, agua y saneamiento—para estimar el costo de oportunidad del PITT suponiendo que el PITT-GT acumulado de RD\$ 22.600 millones (expresados en RD\$ de 2015) pudiese ser invertido en dicha infraestructura.

Basándose en los estudios existentes y dada la baja relación actual de la inversión pública respecto al PIB y el grado de efectividad administrativa razonable en RD, se adoptan dos supuestos básicos utilizados en un reciente estudio del FMI⁹⁵ para la inversión en infraestructura pública en RD: (1) es un gasto suficientemente eficaz y productivo; y (2) no desplazará a la inversión privada (incluso podría incrementarla) en un futuro previsible. Siguiendo la misma lógica, se utiliza—procedente del mismo estudio—un multiplicador de producción a corto plazo (es decir, a un año) del 0,6 para el gasto gubernamental en infraestructura pública.

Para mantener la coherencia técnica, aplicamos el mismo enfoque utilizado para estimar el costo y el beneficio del PITT. Es decir, primero se aplica el multiplicador de producción a corto plazo (similar a la tasa “instantánea” de retorno del capital) a la inversión de infraestructura del Gobierno para calcular el impacto directo en el PIB y, a continuación, se utiliza el mismo multiplicador en el PIB directo, como aquel obtenido del conjunto de datos del WTTC para estimar el impacto total de la infraestructura gubernamental en el PIB, y, finalmente, se aplica la relación anual de ingresos tributarios respecto al PIB publicada por la OCDE para estimar la ganancia potencial de ingresos.⁹⁶ El cuadro 7 presenta nuestros resultados.

En resumen, nuestra estimación del costo incluye dos partes: La primera parte se refiere al costo existente asociado al PITT: una

⁹⁵ Ver G. Ganelli y J. Tervala, “El multiplicador del bienestar de la inversión en infraestructura pública”, Documento de Trabajo del FMI, WP/16/40, febrero de 2015. Para los multiplicadores de producto específicos, consulte los cuadros 2 y 4 y el análisis al respecto contenido en este documento.

⁹⁶ Para leer las advertencias técnicas de este enfoque en el cálculo del costo y el beneficio existentes del PITT, por favor consulte las páginas 19 y 21.

pérdida de ingresos directa de RD\$ 22.000 millones con una pérdida inducida en el PIB de RD\$ 6.800 millones, una pérdida de ingresos superior a RD\$ 900 millones y una pérdida de eficiencia causada por la asignación incorrecta de capital inducida por el PITT—incluyendo RD\$ 52.000 millones en pérdida del PIB y RD\$ 7.000 millones en pérdida adicional de ingresos.

Cuadro 7:

Costo de oportunidad del PITT, un ejemplo con inversión en infraestructura, 2002–2015

(En miles de millones de RD\$ en valores constantes de 2015)

	Gasto Gubernamental	Impacto directo en el PIB *	Impacto total en el PIB	Ganancia de Ingresos
2002	1,1	0,7	2,23	0,29
2003	1,1	0,6	1,92	0,22
2004	1,1	0,7	2,01	0,24
2005	1,3	0,8	2,56	0,35
2006	1,5	0,9	2,79	0,39
2007	1,7	1,0	3,22	0,48
2008	1,7	1,0	3,27	0,47
2009	1,5	0,9	3,00	0,38
2010	1,6	1,0	3,05	0,37
2011	1,3	0,8	2,40	0,30
2012	1,7	1,0	3,27	0,43
2013	2,2	1,3	4,19	0,58
2014	2,4	1,5	4,69	0,66
2015	2,4	1,4	4,64	0,65
Acumulado	22,6	13,6	43,2	5,8

* Asumiendo un multiplicador a corto plazo de 0,6, adoptado de G&T (2015), cuadro 3.

La segunda parte se refiere al costo de oportunidad del PITT. Al asumir que la inversión en infraestructura es equivalente a la relación PITT-GF existente, este costo de oportunidad podría equivaler a una pérdida del PIB de RD\$ 43.000 millones y una pérdida neta de ingresos de RD\$ 17.000 millones. Asumiendo que una mejor infraestructura pública y más amplia en RD fomentaría o facilitaría una mayor inversión privada, su impacto sobre el PIB podría ser mayor y la

pérdida neta de ingresos más reducida. Es decir, el costo de oportunidad del PITT podría ser mayor.

V. Conclusión: el beneficio neto del PITT

El cuadro 8 resume la evaluación del costo-beneficio del PITT en RD. Como muestra el cuadro, con una pérdida de ingresos acumulada de más de RD\$ 20 mil millones, el PITT no generó un impacto económico positivo, sino una pérdida significativa de eficiencia. Invertir en infraestructura pública sería un instrumento fiscal más rentable para que el Gobierno apoye el turismo y el crecimiento económico en general.

Cuadro 8:
PITT-costos y beneficios asociados: resumen

(En RD\$ de 2015)

	Impacto en inversión	Impacto económico	Impacto en ingreso
Beneficio (cuadro 3)	41,2	36,9	5,0
Límite inferior	24,1	21,6	2,9
Límite superior	58,3	52,3	7,0
Costo	54,1	58,3	30,4
Pérdida directa (cuadro 4)	NA	6,8	23,6
Pérdida de eficiencia (cuadro 5)	54,1	51,5	6,9
Beneficio neto, contra el costo existente	-12,9	-21,4	-25,5
Beneficio máximo	4,2	-6,0	-23,4
Costo mayor	-30,0	-36,7	-27,6
<i>Referencia: Si el PITT-GF* hubiese sido invertido en infraestructura pública</i>			
Beneficio—Impacto económico y de ingreso	Desconocido	43,2+	5,8+
Costo—Inversión pública			-22,6
Beneficio Neto = Costo de oportunidad	Desconocido	43,2+	-16,8 o menos

* PITT-TE = Gastos tributarios asociados con el PITT (esto es, la pérdida de ingresos causada por el PITT)

Referencias

- República Dominicana—Ministerio de Hacienda (2016), Dirección General de Presupuesto; Gastos de Capital.
- República Dominicana—Cuentas nacionales
- Estevão, M. and I. Samake (2013), “The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback”, IMF Working Paper WP/13/136.
- Ganelli, G. and J. Tervala (2015), “The Welfare Multiplier of Public Infrastructure Investment,” IMF Working Paper, WP/16/40.
- Centro Inter-Americano de Administraciones Tributarias, CIATData (<https://www.ciat.org/ciatdata/>)
- Keonma (2016), World GDP Ranking (<http://knoema.es/nwnfkne/world-gdp-ranking-2016-data-and-charts-forecast>)
- Kitsios, E. and M. Patnam, “Estimating Fiscal Multipliers with correlated Heterogeneity,” IMF Working Paper, WP/16/13, February 2016.
- OECD (2016) Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016 (http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2017_rev_lat_car-2017-en-fr#.WT7jtnLruM8#page152)
- Wikipedia, Tourism in the Caribbean (online: https://en.wikipedia.org/wiki/Tourism_in_the_Caribbean)
- World Economic Forum (2015), “The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015: Growth through Shocks” (http://www3.weforum.org/docs/TT15/WEF_Global_Travel&Tourism_Report_2015.pdf)
- World Travel & Tourism Council/Oxford Economics (2016), “Travel & Tourism Economic Impact Research”, March 2016, pp. 26–27
- World Travel & Tourism Council (2016), “Travel & Tourism Economic Impact 2016: Dominican Republic.”
- World Travel & Tourism Council (2016) “Travel & Tourism Economic Impact 2016: Caribbean.”

World Travel & Tourism Council, Data Gateway (<https://www.wttc.org/datagateway/>).

World Travel & Tourism Council/Oxford Economics (2016), “Travel & Tourism Economic Impact Research methodology”

World Travel & Tourism Council/Oxford Economics (2014), “Travel & Tourism Investment in the Americas.”

Apéndices

Apéndice A*

Disposiciones tributarias estatutarias: República Dominicana y sus competidores regionales

Dentro de la región del Caribe, los competidores más relevantes para República Dominicana (RD) en la industria del turismo son Barbados, Jamaica, y Trinidad y Tobago,⁹⁷ de acuerdo con su proximidad geográfica y la similitud en sus productos turísticos y en su estructura tributaria corporativa distinta a los programas de incentivos fiscales para la industria turística (PITT). Entre estos cuatro países, Barbados y Trinidad y Tobago le llevan ventaja a RD y a Jamaica en cuanto a su desarrollo económico y su infraestructura turística.⁹⁸

Este apéndice hace una revisión comparativa de las disposiciones legales en materia tributaria (incluyendo los incentivos tributarios) concernientes a la industria del turismo entre RD y sus tres principales competidores regionales.

Como se muestra en el cuadro A, dentro del grupo de los cuatro países, RD tiene la tasa general de impuesto sobre la renta para sociedades más alta (27 por ciento vs. 25 por ciento en los otros tres países) y ofrece las deducciones menos generosas para la inversión de capital. Por ejemplo, tanto Barbados como Jamaica ofrecen deducciones iniciales especiales para maquinaria y equipo (20 y 25 por ciento respectivamente); éstos, junto con Trinidad y Tobago, también proveen deducciones anuales más generosas para los activos fijos a través de diferentes vías. Esta comparación muestra la desventaja general en materia tributaria de RD a pesar de sus numerosos programas de incentivos tributarios, incluyendo el PITT. Tal desventaja fiscal

* Preparado por Duanjie Chen, Research Fellow, School of Public Policy, Universidad de Calgary.

⁹⁷ Seleccionamos estos cuatro países de la lista del WTTC de los 10 países que “ofrecen un producto turístico similar y compiten por turistas de los mismos mercados de origen” y “tienden a ser, pero no son exclusivamente, vecinos geográficos”. Los otros seis países—Anguilla, Aruba, Bahamas, Cuba, Dominica y Granada—son demasiado pequeños en tamaño y/o tienen un sistema tributario no convencional.

⁹⁸ Esta observación se basa en el PIB per cápita contenido en la lista 2015 del Banco Mundial y en una publicación del WTTC, “Inversión en Viajes y Turismo en las Américas”, septiembre 2014.

global parece ser uno de los principales factores que contribuyen a que RD ocupe la posición más baja en la clasificación relacionada con el “entorno de negocios” entre los cuatro países.⁹⁹

En cuanto a los incentivos tributarios ofrecidos a la industria del turismo, ciertamente se destaca el PITT de RD — con una exención de impuestos por 25 años para todas las inversiones turísticas aprobadas.¹⁰⁰

Por el contrario, Barbados ofrece unos incentivos fiscales más sensatos para la inversión turística sin una exención fiscal tan costosa y prolongada. Barbados ofrece una exención de aranceles, una deducción total del impuesto sobre la renta para la inversión de capital y otros gastos en investigación y desarrollo relacionados con el turismo, planes de formación y actividades de promoción. El apoyo tributario de Barbados para el crecimiento del turismo se produce compartiendo los costos, en lugar de asumir una pérdida íntegra de ingresos fiscales.

Los programas de incentivos turísticos en Jamaica y Trinidad y Tobago son más complejos, pero ninguno de ellos es tan generoso como el PITT de RD. Jamaica no ofrece exoneraciones temporales de impuestos, sino una reducción de la tasa de impuesto sobre la renta en la forma de un crédito fiscal por creación de empleo. Trinidad y Tobago ofrece una exoneración del impuesto sobre la renta limitada a 7 años.

En resumen, dentro del grupo de los cuatro países, RD ofrece el programa de incentivos tributarios para la industria del turismo más generoso combinado con un régimen general de impuestos sobre la renta de sociedades más exigente. Lo que podría constituir un “estudio de caso” para el tema de la “erosión de bases imponible y traslado de beneficios”. Nuestro enfoque se centra en evaluar si el PITT de RD ha contribuido realmente al desarrollo y crecimiento de su industria turística. El Apéndice B proporciona nuestras observaciones.

⁹⁹ Ver Foro Económico Mundial, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015: Growth through Shocks*, Tabla 3 (página 12) y “country/economy profiles” Parte 2.

¹⁰⁰ En 2001, cuando fue aprobada inicialmente, la Ley establecía que la exención tendría una duración de 10 años. La reforma introducida en el 2013 otorgaba otros 15 años, el cual se extendió a las empresas que ya estaban disfrutando los beneficios. En la medida en que los beneficios se otorgan a la empresa que realiza el proyecto, una empresa con diferentes proyectos podría, en teoría, disfrutar de los beneficios indefinidamente.

Cuadro A
Disposiciones legales en materia tributaria para el turismo: República Dominicana y sus competidores regionales

	República Dominicana	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago
Impuesto a la renta corporativo	27%	25%	25%	25%
Depreciación fiscal (LR = línea recta, y RS = reducción de saldos)	No existe deducción especial salvo la cuota anual de depreciación con RS: Edificios: 5%; Vehículos ligeros y equipos de oficina: 25%; Otros activos: 15%. El método de LR aplica a los intangibles con una vida útil definida.	Una deducción inicial para equipo: 20%. Cuota anual de depreciación con LR: Edificios industriales: 4%. Maquinaria y equipo: hasta el 33%.	Una deducción inicial para ciertos activos que no son inmuebles, incluyendo equipos de oficina, computadores, planta y maquinaria: 25% Cuota anual de depreciación con LR: Edificios: 4-12,5%; Planta y maquinaria: 12,5%; Vehículos de motor: 20%.	No existe deducción especial salvo la cuota anual de depreciación con RS: Edificios: 10%; Computadores: 33,3%; Otros activos fijos (excepto maquinaria pesada y aeronaves): 25%.
Contabilidad de inventario	Opcional; UEPS está permitido.	Costo promedio o PEPS.	PEPS y costo promedio ponderado.	Precio o valor de mercado, el que sea menor.
Otros impuestos	Impuesto sobre activos: 1% IVA: 18% Impuesto sobre la transferencia de propiedades: 3%	IVA: 17,5% en general, con una tasa reducida del 7,5% para alojamiento en hoteles y suministros relacionados con el turismo.	IVA: 16,5% en general, con una tasa reducida del 10% para hoteles (ver más adelante); <i>Impuesto predial</i> : progresivo hasta el 2%.	IVA: 12,5% en general.

Cuadro A: (continua)					
		República Dominicana	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago
Incentivos tributarios para el turismo		Impuesto sobre vivienda/terreno <i>suntuario</i> : 1%. <i>Aranceles de importación</i> : 0–20%. <i>Impuesto interno</i> adicional al arancel de importación: 18%. Retención en la fuente sobre los intereses pagados por préstamos obtenidos en el exterior 10%/25%. Impuesto a las transacciones financieras: 0,15%.	Impuesto especial sobre la importación de vehículos: 47–120%. <i>Aranceles de importación</i> : 5–20%.	<i>Impuesto sobre la transferencia de propiedades</i> : 5%. Impuesto especial sobre la importación de vehículos: 47–120%. <i>Impuesto de timbre</i> : Ver el cuadro abajo.	
		Exoneración temporal de los siguientes impuestos durante 25 años para los proyectos turísticos aprobados: impuesto sobre la renta corporativa, impuesto sobre activos, impuesto sobre la transferencia de propiedades, impuesto sobre la vivienda	De acuerdo con la Ley de Desarrollo Turístico, los proyectos turísticos aprobados tienen derecho a: (1) exención de derechos aduaneros sobre productos determinados, y 2) la deducción completa del gasto de capital, el gasto en desarrollo de	Según el Marco General de Incentivos, los hoteles con licencia de JTB tienen derecho a: crédito fiscal por empleo (CFE) que puede reducir la tasa de impuesto sobre la renta corporativo hasta el 17,5%; tasa del impuesto general al consumo reducida (IGC) del 10% (vs. 16,5%); deducciones	La Ley de Desarrollo del Turismo (LDT) del 2000 (versión reformada) ofrece los siguientes beneficios para los proyectos aprobados: A) exención de impuestos sobre la renta y los siguientes beneficios: exoneración del impuesto sobre la renta

Cuadro A: (continua)

	República Dominicana	Barbados	Jamaica	Trinidad y Tobago
	y terrenos suntuarios, aranceles aduaneros e impuestos internos sobre los aranceles aduaneros, y la retención de impuestos sobre los intereses pagados por préstamos obtenidos en el exterior.	productos turísticos, la investigación turística, el plan de formación, o la organización/celebración de exposiciones turísticas y ferias comerciales.	de capital para los edificios hoteleros; importación de equipos y maquinaria libre de impuestos y tasas arancelarias reducidas sobre otras importaciones; exención del impuesto sobre la renta para ciertos prestamistas extranjeros; y exención de impuestos para insumos productivos. Los proyectos hoteleros también pueden beneficiarse de la Ley de Exención de Impuesto sobre la Renta (Mega Proyectos e Industrias Pioneras). <i>Fuente: http://www.jamaica-tradeandinvest.org/FAQ-Page/40#t40n322</i>	durante 7 años; exención tributaria sobre las utilidades obtenidas en la venta inicial de Proyectos de Centros Vacacionales Integrados; depreciación acelerada; deducciones de capital; la compensación de las pérdidas causadas en el período de exoneración de impuestos; y la exención de impuestos sobre los dividendos recibidos por un no residente si no están gravados en su país de origen. B) exención del impuesto sobre vehículos motorizados. C) Exenciones arancelarias y de impuestos especiales para los materiales y reducción de los derechos de importación de los vehículos: <i>Fuente: www.investtt.co.tt</i>

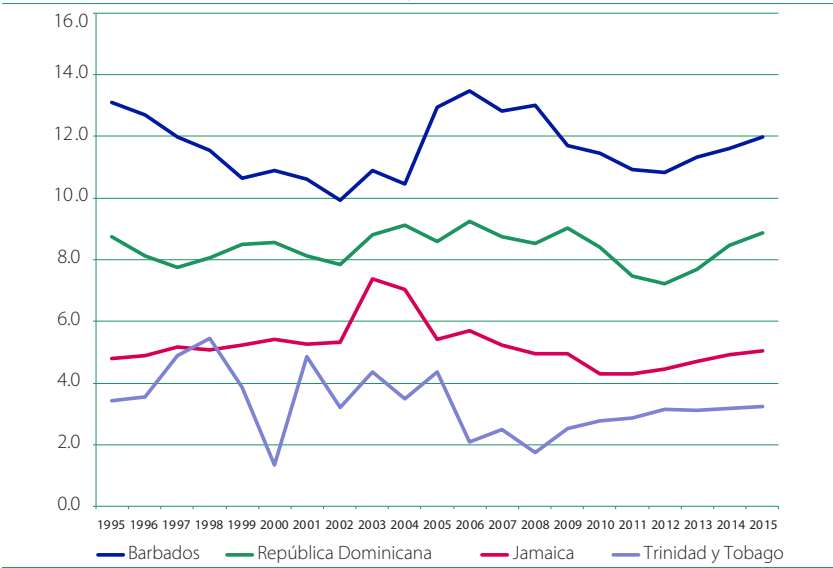
Apéndice B*

Desempeño de la industria turística: República Dominicana y sus competidores regionales

Este apéndice contiene una breve revisión comparativa de los resultados del turismo entre República Dominicana (DR) y sus tres principales competidores regionales: Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, teniendo en cuenta que los incentivos tributarios ofrecidos por RD para su industria turística son más generosos respecto a sus competidores regionales (Apéndice A).

El gráfico B1 muestra que, de acuerdo con la participación del PIB turístico, RD ha ocupado el tercer lugar durante el período 1995–2015. Con subidas y bajadas relativas, la clasificación general se mantuvo a lo largo de todo el período, salvo una serie de alternancias en 1998.

Gráfico B1:
Contribución directa del turismo al PIB (%): República Dominicana vs. competidores regionales, 1995–2015



* Preparado por Duanjie Chen, Research Fellow, School of Public Policy, Universidad de Calgary.

El gráfico B2 muestra que el crecimiento del PIB del turismo en RD ha estado alineado, en gran medida, con sus competidores regionales, excepto Trinidad y Tobago. Como se señaló en el texto principal, el crecimiento del PIB del turismo en un país en particular está impuesto en gran medida por la tendencia mundial, pero puede ser perturbado por diversos choques internos. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago, al observar conjuntamente los gráficos B2 y B3, el patrón de crecimiento tanto del PIB del turismo como del PIB general fluctúan más drásticamente que en los otros tres países, con un patrón de crecimiento del turismo que refleja la interacción de los eventos nacionales (por ejemplo, el Campeonato Mundial Sub-17 de la FIFA 2001) y la tendencia mundial.

Gráfico B2:
Crecimiento del PIB de turismo (%): República Dominicana vs. sus competidores regionales, 1995–2015

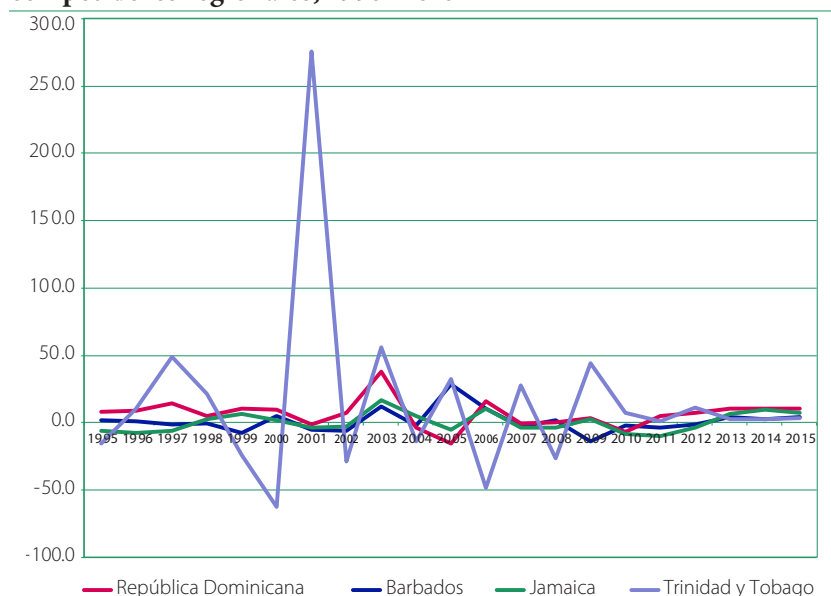
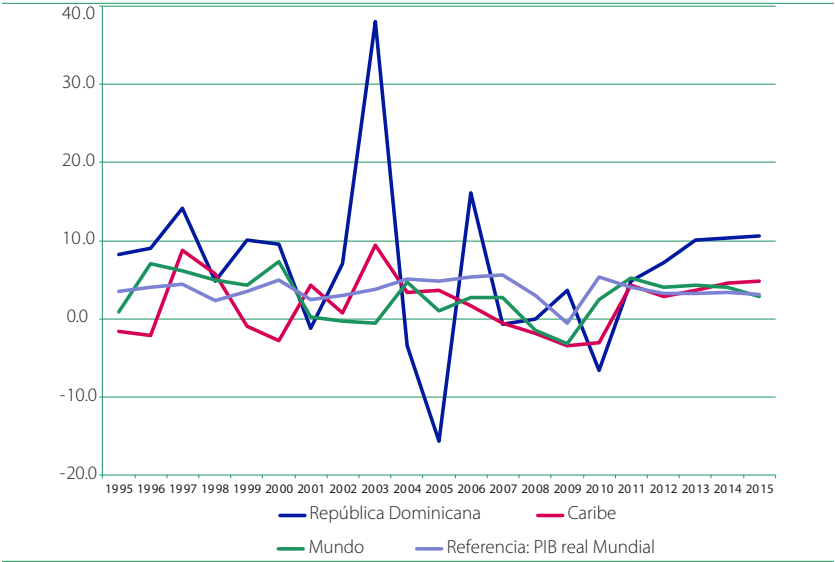
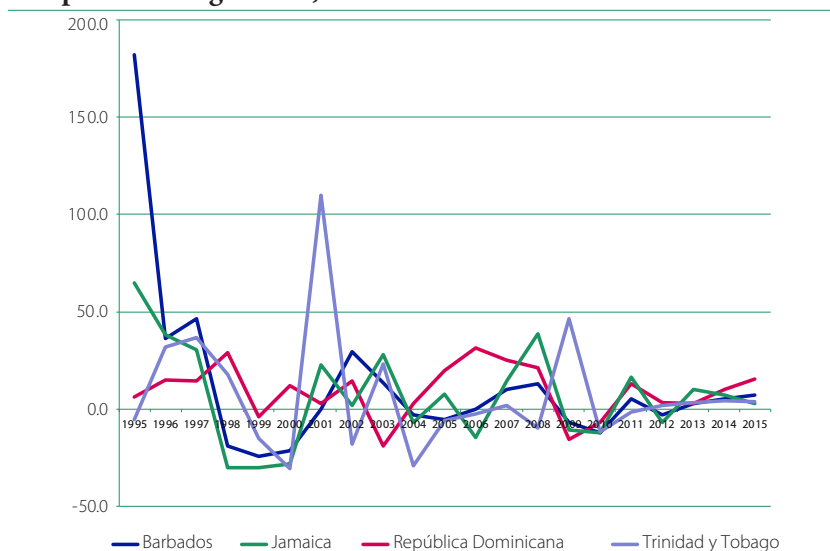


Gráfico B3:
Crecimiento del PIB nacional (%): República Dominicana vs. competidores regionales, 1995-2015



Por último, los gráficos B4 y B5 presentan, respectivamente, el patrón de inversión turística medido por su tasa de crecimiento anual y la participación de inversión turística en la región del Caribe para RD y sus tres países competidores.

Como muestra el gráfico B4, la inversión turística creció casi un 200 por ciento en Barbados en 1995, siguiendo, desde entonces, un ciclo normal. Trinidad y Tobago también pasaron por notables ciclos de montaña rusa hasta los últimos cinco años.

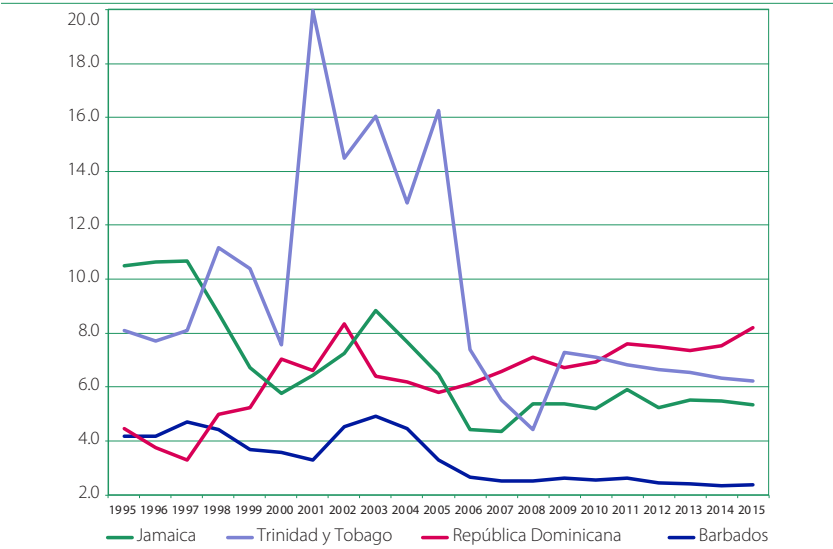
Gráfico B4:**Crecimiento en inversión turística (%): República Dominicana vs. competidores regionales, 1995–2015**

El gráfico B5 refleja la participación en la inversión de cada país en la región del Caribe. En 2015, RD tuvo una participación del 8 por ciento, seguida por Trinidad y Tobago (6 por ciento), Jamaica (5,2 por ciento) y Barbados (2,2 por ciento). Estos resultados aparentemente positivos para RD deben matizarse al tener en cuenta las diferencias en el PIB entre estos mismos países. En el año 2015, el PIB de RD fue de US\$ 67.500 millones, casi tres veces el de Trinidad y Tobago (US\$ 24.600 millones), 5 veces el de Jamaica (US\$ 13.900 millones) y más de 15 veces el de Barbados (US\$ 4.400 millones).¹⁰¹

Es decir, la participación de RD en la inversión regional resulta desproporcionadamente baja en comparación con sus competidores en la industria del turismo, que son mucho más pequeños en términos de PIB.

¹⁰¹ Ver Keonma, World GDP Ranking, <https://knoema.com/nwnfkne/world-gdp-ranking-2016-data-and-charts-forecast>

Gráfico B5:
Participación en la inversión turística en la región (%): República Dominicana vs. competidores regionales, 1995–2015



Apéndice C*

Definiendo la base de datos: procedimientos técnicos

En general, los modelos de equilibrio general computable (EGC) se consideran un mecanismo ideal para evaluar el impacto de un programa fiscal gubernamental, tal como un programa de incentivos tributarios (PIT). Sin embargo, estos modelos requieren cuentas de insumo-producto detalladas, así como el diseño de modelos complejos que no siempre están disponibles.

Una alternativa habitual es la definición de modelos de micro-simulación que utilizan como principal input la información financiera y tributaria de la empresa, ya que normalmente la Administración Tributaria tiene acceso a este tipo de información. Esto hace que la coordinación entre ésta y el Ministerio de Hacienda sea posible para llevar a cabo un análisis de costo-beneficio de un programa de incentivos tributarios.

En este escenario, para examinar el programa de incentivos tributarios para la industria turística (PITT), se analizaron los patrones de inversión relativos de las empresas asociadas al programa de incentivos tributarios (Empresas PITT), así como el de las empresas que no se benefician del mismo (Empresas No-PITT). Este apéndice provee una descripción metodológica de cómo se determinó la muestra de empresas.

Selección de la muestra

El punto de partida es definir qué empresas se incluyen en la muestra. De acuerdo con la Ley 158-01 —y sus enmiendas—, cualquier empresa que desarrolle proyectos en una serie de actividades puede beneficiarse de los incentivos tributarios. El énfasis principal está en la construcción y/o remodelación de alojamientos hoteleros, pero también se incluyen proyectos como infraestructuras portuarias, parques temáticos y restaurantes que sirven en zonas turísticas, entre otros.

*Preparado por el equipo técnico del Ministerio de Hacienda de RD.

Con base en los registros de la Administración Tributaria, se identificaron empresas receptoras de beneficios tributarios en 18 sectores diferentes (véase el cuadro C1). Lógicamente, la mayor parte de las empresas se dedican a la construcción y gestión de instalaciones hoteleras. Sin embargo, hay otras actividades que podrían considerarse no tradicionales en la industria del turismo, pero que según la legislación tienen derecho a beneficios fiscales.

Esto define el primer criterio de selección. En primer lugar, se incluyen en la muestra todas las empresas que, según la Administración Tributaria, reciben beneficios fiscales del PITT. Para establecer un marco de comparación, también es necesario analizar a las empresas que no aprovechan los incentivos, pero que operan en el mismo sector. Esto da como resultado una primera muestra de 1.321 empresas, 113 de las cuales se han acogido al PITT (cuadro C1).

Cuadro C1:
Muestra inicial 1

Sector o actividad	no-PITT	PITT	Total
Servicios de hospedaje en hoteles, hostales, etc., exc. servicios por hora	348	9	357
Servicios complementarios de asistencia al turista	303	4	307
Construcción y restauración de edificios turísticos	187	50	237
Operadores de hoteles	101	5	106
Espectáculos artísticos y servicios relacionados (incluidos parques temáticos)	95	1	96
Servicios de restaurante y cantina, con espectáculos	89	2	91
Hoteles Resort	52	10	62
Servicios de alojamiento temporal (incluidas residencias para jóvenes, apartamentos turísticos)	21	1	22
Suites y apartahotels	12	1	13
Sociedades de inversión		10	10
Construcción y reparación de edificios residenciales		7	7
Servicios inmobiliarios		6	6
Gestión y explotación de instalaciones deportivas		2	2

Cuadro C1: (continua)

Casinos		1	1
Limpieza en seco y servicios relacionados		1	1
Servicios de atención médica		1	1
Actividades de construcción especializadas (por ej., alquiler de andamios)		1	1
Servicios de apoyo para el transporte de agua (por ejemplo, servicios de terminales)		1	1
Total	1 208	113	1 321

Nota: Por razones de espacio, sólo se muestra el año 2015. Se sigue un patrón similar a lo largo de los años.

Un segundo criterio consistió en centrarse en las empresas que no se acogieron al PITT y que pueden ser competidores “naturales” en la industria del turismo. Esto es necesario dado que muchas empresas que se han acogido al PITT pertenecen a sectores económicos que no son típicos de la industria turística (por ejemplo, las empresas de inversión o las empresas de limpieza en seco). Por lo tanto, incluir Empresas No-PITT de estos sectores daría como resultado una muestra sesgada. Una vez se ha aplicado este criterio, la muestra se reduce a 1.137 empresas, lo que se explica por una disminución de las Empresas No-PITT, especialmente en las categorías de entretenimiento, servicios artísticos y restaurantes (cuadro C2).

En tercer lugar, la muestra se continuó depurando utilizando la información sobre las operaciones de las empresas: se excluyeron las empresas que sólo presentaron declaraciones en el 2007 o 2008. También se excluyeron las empresas que no registraron ingresos brutos, utilidades o activos, independientemente del año. Esto permitió depurar aún más la base de datos sin eliminar la información sobre la inversión realizada por cada empresa en el pasado.

En cuarto lugar, se detectaron varios casos de empresas sin información en las categorías de ingresos brutos, utilidades o activos. Entre otras razones, esto pudo deberse a que no presentaron declaraciones de impuestos para esos años, que presentaron declaraciones de impuestos incompletas, o que no estuvieron activas pese a no haber sido dadas de baja en el registro fiscal. Debido a esto, la muestra contiene vacíos.

La muestra final contiene 888 empresas en 2015, de las cuales 107 son Empresas PITT (cuadro C3). La muestra global constituye un panel desbalanceado con un máximo de 936 empresas en un periodo de 9 años.

Cuadro C2:
Muestra 2

Sector o actividad	no-PITT	PITT	Total
Servicios de hospedaje en hoteles, hostales, etc., excluyendo servicios por hora	348	9	357
Servicios complementarios de asistencia al turista	303	4	307
Operadores de hoteles	101	5	106
Hoteles Resort	52	10	62
Servicios de alojamiento temporal (incluidas residencias para jóvenes, apartamentos turísticos)	21	1	22
Suites y apartahotels	12	1	13
Sociedades de inversión		10	10
Construcción y reparación de edificios residenciales		7	7
Servicios inmobiliarios		6	6
Gestión y explotación de instalaciones deportivas		2	2
Servicios de restaurante y cantina, con espectáculos		2	2
Espectáculos artísticos y servicios relacionados (incluidos parques temáticos)		1	1
Casinos		1	1
Limpieza en seco y servicios relacionados		1	1
Servicios de atención médica		1	1
Actividades de construcción especializadas (por ejemplo, alquiler de andamios)		1	1
Servicios de apoyo para el transporte de agua (por ejemplo, servicios de terminales)		1	1
Total	1 024	113	1 137

Nota: Por razones de espacio, sólo se muestra el año 2015. Se sigue un patrón similar a lo largo de los años.

Cuadro C3:
Muestra final

Sector o actividad	no-PITT	PITT	Total
Servicios de hospedaje en hoteles, hostales, etc., excluyendo servicios por hora	274	9	283
Servicios complementarios de asistencia al turista	229	3	232
Constr. y reparación de edificios turístico	121	47	168
Operadores de hoteles	79	5	84
Hoteles Resort	48	10	58
Servicios de alojamiento temporal (incluyendo. residencias para jóvenes, apartamentos turísticos)	18	1	19
Suites y apartahotels	12	1	13
Sociedades de inversión		9	9
Construcción y reparación de edificios residenciales		6	6
Servicios inmobiliarios		6	6
Gestión y explotación de instalaciones deportivas		2	2
Servicios de restaurante y cantina, con espectáculos		2	2
Espectáculos artísticos y servicios relacionados (incluidos parques temáticos)		1	1
Casinos		1	1
Limpieza en seco y servicios relacionados		1	1
Servicios de atención médica		1	1
Actividades de construcción especializadas (por ejemplo, alquiler de andamios)		1	1
Servicios de apoyo para el transporte de agua (por ejemplo, servicios de terminales)		1	1
Total	781	107	888

Nota: Por razones de espacio, solo se muestra el año 2015. Se sigue un patrón similar a lo largo de los años

Flujo de inversión

Para evaluar la efectividad de un PIT, es clave determinar cuánta inversión adicional se genera o induce como resultado de los incentivos. Para ello, es necesario construir la variable de inversión de todas las empresas de la muestra.

En primer lugar, es necesario distinguir entre la promesa de inversión hecha por las empresas al solicitar los alivios fiscales y la inversión efectivamente realizada. Aunque el Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR), entidad que otorga los incentivos, supervisa el inicio de las operaciones del proyecto se centra menos en el monitoreo de los flujos de inversión para verificar si coinciden con los montos registrados cuando someten proyectos a su consideración. Estos flujos, comprensiblemente, pueden variar entre el diseño y la ejecución del proyecto y, por lo tanto, no hay una forma sistemática de verificar si los flujos de inversión son iguales a los prometidos.

Una vía alternativa sería obtener flujos de inversión de la formación bruta de capital fijo de la industria turística. Desafortunadamente, esto requeriría disponer de cuentas satélites actualizadas en las Cuentas Nacionales que no están disponibles para República Dominicana.¹⁰²

Por lo tanto, los flujos de inversión se construyeron a partir de la información de las declaraciones de impuestos presentadas por las empresas. Se tuvieron en cuenta los activos pertenecientes a las categorías 1, 2 y 3 (de acuerdo con la clasificación del Código Tributario). Esto incluye tanto edificios, estructuras y activos móviles, como muebles, que en el caso de los hoteles se esperaba que supusieran una inversión considerable. Esta información se recoge al valor nominal, como se indica en las declaraciones, sin realizar ningún ajuste por depreciación.

Los flujos de inversión son, por lo tanto, la diferencia de los activos de las empresas año a año.

Ajuste para la exoneración de la ley de incentivos

La utilidad — que para los efectos de esta evaluación es la renta gravable neta — se define como de costumbre: ingresos menos gastos. Además,

¹⁰² Las últimas cuentas son del 2007.

se incluyen los ajustes positivos (incrementos de la renta gravable neta) y negativos (disminuciones de la renta gravable neta), previstos en el Código Tributario. Los ajustes negativos incluyen las exenciones previstas en la legislación (EPL)—el monto del beneficio tributario al cual una compañía tiene derecho si es beneficiario de un PIT, incluyendo el turismo.

Las EPL generan inconsistencia a la hora de comparar los ingresos netos entre ambos tipos de empresas, ya que cuando no se realizan ajustes por el efecto de las mismas, se distorsionarían los valores de rendimientos sobre activos (RSA). En la muestra, se incluye una variable de beneficio neto que neutraliza el efecto EPL. Esto permite evaluar la utilidad “real de mercado” de una empresa determinada.

Fecha de la resolución del PITT

Un último elemento importante desde el punto de vista metodológico es la fecha en la que las empresas comenzaron a disfrutar de los beneficios fiscales. Esta distinción es necesaria para poder distinguir los patrones de inversión entre Empresas PITT y Empresas No-PITT.

En la muestra existe la posibilidad de que las empresas inicialmente hubieran sido Empresas No-PITT y luego se hubieran acogido al PITT. Este evento debe ser aislado en la muestra con el fin de identificar cualquier cambio en el patrón de inversión, utilidades y RSA de las empresas una vez que cambiaron su estatus.

Con este fin, las empresas fueron clasificadas como pertenecientes al PITT tres años antes que CONFOTUR expidiera la Resolución de Otorgamiento de los Incentivos. Esto se debe a que la ley permite que las empresas hagan su inversión durante los tres años anteriores a la fecha en la que se expide la resolución final para que puedan estar exentas del impuesto sobre la renta, entre otros impuestos.

Durante este período de inversión, la empresa está sujeta al impuesto sobre la renta, pero también está exenta de otros impuestos que afectan al proceso de inversión, tales como el IVA y los aranceles sobre insumos y materiales, y los impuestos a la transferencia de bienes raíces, etc. Y lo que es más importante, probablemente las empresas harán la mayor parte de la inversión durante este periodo y, por lo tanto, es necesario capturar este efecto.

Apéndice D*

Cálculo del beneficio del PITT: procedimiento técnico

Este apéndice documenta los procedimientos técnicos utilizados para calcular el beneficio del PITT medido por el impacto económico y el impacto en los ingresos del mismo.

El impacto económico se divide en tres componentes en orden secuencial: la inversión de capital, el impacto directo en el PIB y el impacto total en el PIB. También se calcula la ganancia de ingresos directamente relacionada con el impacto total en el PIB. Por otro lado, se ignora el impacto en el empleo, ya que no está específicamente establecido como objetivo en el PITT.

Las tres fuentes de datos utilizadas para nuestra estimación son: la base de datos de las empresas de turismo de RD para el periodo 2007–2015 (en adelante “información sobre las empresas”), las series de tiempo del WTTC para la “Inversión en viajes y turismo” en RD para el periodo 2001–2015 (“WTTC data”) la cuenta de insumo-producto y el “cuadro de insumo-producto” (“cuadro IO”) del año 2012 de RD. Es importante tener en cuenta que la base de datos de empresas de RD cubre sólo la industria turística convencional objeto del PITT: hoteles, restaurantes y proyectos de vivienda orientados al turismo. Por el contrario, las series de tiempo del WTTC cubren tanto a la industria turística convencional como a los elementos de transporte (por ejemplo, aviones de pasajeros y el sector de alquiler de vehículos) que facilitan el “viaje”. Debe prestarse atención a tales diferencias para preservar la consistencia analítica.

Téngase en cuenta que, debido a que el PITT fue introducido en octubre de 2001, asumimos el desfase temporal en la implementación de dicho programa, como ocurre con cualquier legislación, e ignoramos el impacto “instantáneo” del PITT en 2001.

*Preparado por Duanjie Chen, Research Fellow, School of Public Policy, Universidad de Calgary.

Paso 1: Cálculo del valor de la inversión turística anual atribuible al PITT (cuadro 3)

- 1.1 En el cuadro IO, se calcula la participación relativa del transporte (“transporte y almacenamiento”) y el turismo (“acomodación y servicios de alimentos y bebidas”) en la inversión de capital acumulada, que se supone es igual a la de su “consumo de capital fijo” acumulado; el resultado es 12,88 o 12 por ciento para el transporte. [Nota: este cálculo debería ajustarse siguiendo el documento de metodología del WTTC / Oxford Economics (2016), páginas 26–27, cuando estén disponibles los respectivos datos.]
- 1.2 Se aplica la participación relativa de transporte (12 por ciento) a la serie temporal de “inversión en viajes y turismo” del WTTC para individualizar la serie temporal de “inversión turística”, que incluye inversiones realizadas tanto por el sector empresarial como por el Gobierno.
- 1.3 Al resultado del Paso 1.2 se le resta la inversión gubernamental en turismo para llegar a la inversión turística hecha solamente por el sector empresarial, lo cual es consistente por definición con la información sobre las empresas.
- 1.4 Con base en la “información sobre las empresas”, se calcula el rango de inversión en turismo que es realmente atribuible al PITT; el rango es del 12 al 29 por ciento, tomando como “mínimo” la participación asociada a las empresas pertenecientes al PITT en el total de la inversión realizada en 2011 (12 por ciento) y como “máximo” el total de activos hasta 2007 (29 por ciento).
- 1.5 Se aplica el rango del PITT (Paso 1.4) a la inversión turística por sector empresarial (Paso 1.3) para llegar al **rango de inversión turística atribuible al PITT** (cuadro 3).

Paso 2: Cálculo del impacto directo del PITT sobre el PIB

- 2.1 Con base en la información sobre las empresas, se estima la relación promedio anual de activos totales (A) respecto a los ingresos brutos (R) en todas las empresas (A/R); la relación resultante es de 2,13 (cuadros 1 y 2).

- 2.2 Se aplica la relación de activos totales respecto a los ingresos brutos (A/R) a la “producción total” (RD\$ 288.900 millones) que aparece en el “cuadro IO” para estimar el total de activos asociados al cuadro IO de 2012; el resultado es de RD\$ 617.000 millones. (Obsérvese que la “producción total” en el cuadro IO es equivalente a los ingresos brutos a nivel de las empresas)
- 2.3 Con base al cuadro IO y sus “activos totales” asociados calculados en el Paso 2.2, se estima la relación entre el PIB (G) y los activos totales (A), (G/A); la proporción es del 28 por ciento.
- 2.4 Se aplica la proporción del PIB respecto a los activos totales (G/A) al rango de inversión turística atribuible al PITT para llegar al **rango de “impacto directo del PIB del PITT”** (cuadro 3).

Paso 3: Cálculo del impacto económico total del PITT

- 3.1 Con base en la información del WTTC, se calcula el multiplicador de la “contribución total al PIB” del turismo sobre su “contribución directa al PIB” para llegar a una serie temporal de dicho multiplicador para el período 2001–2015.
- 3.2 Se aplica el multiplicador anual del PIB total sobre el PIB directo al rango calculado de impacto directo del PITT en el PIB para llegar al **rango de “impacto total del PITT en el PIB”** (cuadro 3).

Paso 4: Estimación del impacto del PITT sobre los ingresos

- 4.1 Aplicando el “ingreso fiscal total como porcentaje del PIB” (es decir, la proporción del ingreso fiscal total respecto del PIB), publicado por la OCDE en Estadísticas de Ingresos en América Latina (varias ediciones), al impacto total del PITT en el PIB (calculado en el Paso 3) para obtener la posible ganancia proveniente de la inversión de capital *atribuible* al PITT, asumiendo que “el resto de factores se mantienen constantes”.

Apéndice E*

Cálculo del costo del PITT: procedimiento técnico

Este apéndice documenta el procedimiento técnico utilizado para calcular el costo del PITT, medido por la pérdida de ingresos y otros costos *asociados* con el PITT.

Una vez más, debido a que el PITT fue introducido en octubre de 2001, se asume que existe un desfase temporal en la implementación, como ocurre con cualquier legislación y no se considera el impacto “instantáneo” del PITT en 2001.

Paso 1: Cálculo de la pérdida total de ingresos asociada con el PITT para el periodo 2002–2015 (cuadro 4)

- 1.1 Con base en los gastos fiscales anuales asociados con el PITT (PITT-GF) estimados por el equipo de RD para el periodo 2011–2015, se calcula la relación promedio del PITT-GF respecto a los ingresos fiscales totales (IFT), y el resultado es de 0,54 por ciento.
- 1.2 Aplicando el coeficiente de 0,54 por ciento del PITT-GF respecto a los IFT $((\text{PITT-GF})/(\text{IFT}))$ a los ingresos tributarios anuales para el periodo 2002–2010, que se basa en la base de datos del 2015 del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), se obtiene el PITT-GF anual para este periodo y se completa la serie cronológica sobre el PITT-GF para el periodo 2002–2015.
- 1.3 Convertir el valor “corriente” de la serie temporal en PITT-GF al valor equivalente en RD\$ de 2015 (cuadro 4), utilizando el índice de precios al consumidor.

Paso 2: Cálculo del efecto multiplicador negativo del PITT-GE (cuadro 4)

- 2.1 Al aplicar el multiplicador calculado en el paso 1.3 (como se explica en el texto) al PITT-GF anual expresado en

*Preparado por Duanjie Chen, Research Fellow, School of Public Policy, Universidad de Calgary.

RD\$ constantes de 2015, el resultado neto del PITT-GF es una serie temporal de “pérdida del PIB inducida” o el efecto multiplicador negativo neto del PITT-GE sobre una base anual para el periodo 2002–2015 (cuadro 4).

- 2.2 Al aplicar la proporción anual de ingresos fiscales totales al PIB, publicada por la OCDE para RD, a la pérdida del PIB inducido, el resultado es una serie cronológica de pérdidas de ingresos “inducidos” para el periodo 2002–2015 (cuadro 4).

Paso 3: Cálculo de la posible pérdida de eficiencia (cuadro 5)

El propósito de este cálculo es medir la pérdida de eficiencia derivada de la atribución incorrecta de capital causada por el PITT. Como se muestra en el cuadro 1, la rentabilidad de los activos es de 0,6 por ciento para las Empresas PITT y de 2,4 por ciento para las Empresas No-PITT. Con base en esta brecha de rentabilidad, podemos calcular el tamaño de la inversión ineficiente realizada por las Empresas PITT y su impacto económico, siguiendo los siguientes pasos.

- 3.1 Manteniendo un enfoque conservador en el cálculo del costo, tomamos la tasa global de rendimiento de activos en toda la industria del turismo, que es 1,7 por ciento, como un indicador de la tasa de rendimiento “eficiente” de los activos para la industria del turismo. (Teóricamente, la tasa de rendimiento de las Empresas No-PITT sobre los activos sería más apropiada como una aproximación a la tasa de rendimiento eficiente de los activos, pero utilizando esta tasa teóricamente más apropiada daría lugar al cálculo de una porción mayor de la inversión asociada con el PITT que es ineficiente y, por lo tanto, una pérdida mayor de eficiencia).
- 3.2 Dividiendo la utilidad actual obtenida por las Empresas PITT (RD\$ 650 millones) por la tasa global de rendimiento de los activos (1,7 por ciento), el resultado (RD\$ 38.200 millones) equivale a un estimado de los activos de capital eficiente asociados con las Empresas PITT si no hubiera existido el PITT.
- 3.3 Restando los activos de capital eficientes estimados (RD\$ 38.200 millones) de los activos totales existentes (RD\$ 111.000 millones) para las Empresas PITT, da como resultado (RD\$ 72.500 millones) la cantidad de activos ineficientes, o inversión turística ineficiente acumulada causada por el PITT.

- 3.4 Dividiendo la cantidad de activos ineficientes asociados al PITT por la cantidad total de activos turísticos, la cuota atribuida incorrectamente asociada al PITT en el total de activos turísticos (en lo sucesivo, la “cuota atribuida incorrectamente”) es del 27 por ciento.
- 3.5 Aplicando la cuota del 27 por ciento atribuida incorrectamente a la inversión turística anual realizada por el sector empresarial (ver Apéndice D, pasos 1.1–1.3), el resultado es una serie temporal 2002–2015 sobre la asignación de inversiones incorrecta con un valor acumulado de RD\$ 54.100 millones.
- 3.6 En el cuadro “Stock 2012” se calcula el stock de capital privado acumulado para 2012 expresado en valores constantes del RD\$ de 2012 sumado a la formación bruta de capital privada, expresada en RD\$ de 2012 para el periodo 1991–2012, el resultado es RD\$ 6.263 millones.

Cabe resaltar que el hecho de ignorar el stock de capital anterior a 1991 podría llevar a una infraestimación de su cuantía en 2012 y, por lo tanto, a una mayor relación entre el PIB y los activos en el paso 3.7. Sin embargo, el análisis detallado de los cuadros IO muestra que el multiplicador del PIB global respecto al “consumo del capital fijo” es 23, mientras que el multiplicador del PIB del turismo respecto al “consumo del capital fijo” es solamente 7. Este dato ayuda a justificar el cálculo de la proporción razonable entre el PIB y los activos del 30 por ciento (véase más adelante), ya que el equivalente para la industria del turismo es del 28 por ciento.¹⁰³

- 3.7 Aplicando la relación PIB/activos utilizando el stock de capital privado de 2012, expresado en valores constantes de RD\$ de 2012, a las cuentas IO de 2012 se obtiene como resultado el 30 por ciento.
- 3.8 Aplicando la relación PIB/activos del 30 por ciento al tamaño de la asignación de capital ineficiente causada por PITT, se calcula la pérdida de eficiencia directa que es RD\$ 16.200 millones.
- 3.9 Al aplicar el mismo multiplicador para la industria turística de RD (derivado de la base de datos del WTTC y utilizado para nuestra estimación del “beneficio”) al “impacto directo

¹⁰³ Cualquier estimación de esta naturaleza debería ajustarse cuando estén disponibles los datos pertinentes (el stock de capital previo a 1991 en este caso).

en el PIB” de la inversión del capital asignado causado por el PITT, el impacto total sobre el PIB es de RD\$ 51.500 millones. (Obsérvese que, en realidad, el multiplicador del impacto total en el PIB sobre el impacto directo en el PIB puede variar ampliamente entre las industrias. Siempre es preferible usar parámetros realistas específicos de la industria si la información necesaria está disponible).

- 3.10 Al aplicar la relación de ingresos anuales de RD respecto al PIB publicado por la OCDE al “impacto total sobre PIB”, la pérdida total de ingresos estimada resultante es de RD\$ 6.900 millones.

Paso 4: Estimación del costo de oportunidad del PITT (cuadro 7)

- 4.1 Aplicando el multiplicador de la producción a corto plazo de 0,6, adaptado de Ganelli y J. Tervala (2015), a la inversión de infraestructura gubernamental equivalente al PITT-GF anual, el resultado es el impacto directo en el PIB (RD\$ 13.600 millones).
- 4.2 Aplicando el mismo multiplicador del impacto del PIB total al PIB directo, derivado del conjunto de datos del WTTC, al impacto directo en el PIB obtenido en el paso 4.1, el resultado es el impacto total en el PIB de la inversión gubernamental en infraestructura (RD\$ 43.200 millones).
- 4.3 Aplicando la relación anual de impuestos respecto al PIB publicada por la OCDE al impacto total sobre el PIB calculado en el Paso 4.2, se obtiene como resultado la ganancia potencial de ingresos de la inversión gubernamental en infraestructura (RD\$ 5.800 millones).

Apéndice F

Tres diferentes multiplicadores: aclaramiento conceptual

Se ha utilizado tres diferentes multiplicadores en esta metodología. El cuadro que se muestra a continuación ofrece una clarificación conceptual de sus diferencias.

Cuadro F:
Multiplicadores usados en esta metodología

Multiplicadores usados	Significado teórico	Fuente y uso en nuestra metodología
Multiplicador del impacto total del PIB en el PIB directo (turismo)	El impacto total en el PIB incluye el impacto directo, indirecto e inducido en el PIB. El impacto directo y el impacto indirecto en el PIB son los conceptos asociados a las cuentas IO. El impacto directo en el PIB recoge el valor agregado directo de la producción (por ejemplo, el turismo). El impacto indirecto en el PIB se relaciona con las actividades económicas activadas por el impacto directo. Por ejemplo, una unidad de producción turística requiere de insumos de los sectores de restaurantes y hoteles (directos), cada uno de los cuales requiere aportes de los sectores de alimentos y servicios públicos (indirectos); Tanto las actividades directas como las indirectas generan PIB, incluyendo los ingresos de capital y los ingresos laborales. El impacto inducido es el efecto multiplicador de los ingresos generados por las actividades económicas a través del impacto directo e indirecto del PIB.	Sin información suficiente de las cuentas IO de 2012 existentes de RD, el multiplicador del impacto total en el PIB sobre el impacto directo en el PIB se deriva de los datos del WTTC para RD. Este multiplicador se utiliza para estimar el impacto total en el PIB a partir del impacto directo en el PIB generado por la inversión turística atribuible al PITT para evaluar los beneficios del PITT. Este multiplicador también se utiliza para evaluar la pérdida de eficiencia atribuible al PITT y el costo de oportunidad del PITT.

Cuadro F (continua)		
Multiplicador fiscal	El multiplicador fiscal se define como el cambio en el PIB en respuesta a un cambio dado en un instrumento de política fiscal como cierta forma de gasto público o la recaudación de impuestos.	Se adoptan los resultados de Estevão y Samake (2013) para calcular el impacto “negativo” en el PIB de los gastos fiscales asociados al PITT.
Multiplicador de producto de la inversión en infraestructura	Se trata de un multiplicador “de” producto” de la inversión de capital del Gobierno en infraestructura pública. El “producto” aquí es el PIB, como se utiliza comúnmente en muchos documentos del FMI.	Se adoptan los resultados de Ganelli y Tervala (2015) para calcular el costo de oportunidad del PITT, suponiendo que los gastos fiscales asociados al PITT se invirtieron en infraestructura pública.

