

INCENTIVOS FISCALES: UN BREVE EXAMEN*

F. M. ANDIC**

I. Introducción

Los incentivos fiscales han ocupado en los últimos años un puesto de preeminencia en los programas fiscales de muchos países. La razón de conceder tales incentivos es dual: por un lado reducir el costo de la inversión y por tanto sus riesgos; por otro lado incrementar la tasa de reposición de la inversión efectuada; una y otra cosa significan lo mismo. Con eso se espera lograr dos propósitos: aumentar la inversión y/o expandir la capacidad existente, y la reorientación de esas inversiones hacia la producción en industrias según un orden de prioridades. La expansión y reorientación de la inversión se aplica tanto a los fondos domésticos como a los procedentes del exterior. Además del arancel proteccionista, los incentivos más ampliamente usados para estos propósitos son la exención de impuestos sobre el ingreso (lo que en el mundo sajón se conoce como "tax holiday"); la depreciación acelerada, la cual puede ser mirada como una variación de lo anterior, y la exención de impuestos a la importación.

Es difícil hacer cualquier estudio significativo de los efectos de la exención de un impuesto específico, o de la liberalización de las importaciones de bienes de capital, sin hacer un estudio completo del proteccionismo y de los problemas de la balanza de pagos asociados con los aranceles, el cambio recargado o las restricciones. El tema, claro está, no puede ser tratado adecuadamente dentro de los límites de un breve examen, por el contrario, requiere un extenso estudio de cómo la inver-

* Traducido al español para la *Revista de Ciencias Sociales*, por Manuel Cárdenas.

** El autor es Profesor Asociado de Economía en la Universidad de Puerto Rico e investigador Asociado en el Instituto de Estudios del Caribe. La versión inglesa de este trabajo se ha publicado en *Social and Economics Studies*, Vol. XVII No. 1 (1968).

sión, digamos en la manufactura, puede ser fomentada —o no— mediante la reducción de impuestos aduaneros sobre los bienes de capital requeridos para aquellas actividades, o por medio de la elevación del nivel proteccionista para los bienes finales producidos localmente para así activar la sustitución de importaciones. Asimismo también requiere la apreciación de los efectos netos de la exención de impuestos sobre el ingreso, en la corriente de fondos para un sector o sectores específicos. Podría hacerse algún tipo de relación entre los incentivos fiscales y la tasa de crecimiento de los sectores deseados (o para el total de la economía) en un conjunto de países que otorgan tales concesiones, mediante un análisis de correlación entre el cambio porcentual de la cantidad en que se reducen los impuestos motivado por los incentivos fiscales y el cambio porcentual de la inversión privada que se supone sea activada. Sin embargo, se ha argumentado,¹ que un análisis de este tipo tendría grandes defectos. Por un lado, su confiabilidad dependería de la calidad de los datos, cosa bastante difícil de obtener en los países a que hacemos referencia en este trabajo. Esto habría de reducir el número de ellos en la muestra, incrementado el error standard y reduciendo la significancia del coeficiente de correlación. Además, es extremadamente dificultoso expresar los incentivos fiscales en términos cuantitativos, ya que éstos están sujetos a frecuentes cambios. Por último, quizás, la más importante cualificación sea la de que correlación no significa una relación de causa efecto, debe asegurarse de que la inversión no es causada por el crecimiento sino por los incentivos fiscales.

La siguiente discusión es un examen de los incentivos fiscales usados para estimular la corriente de fondos en los países importadores y exportadores de capital sin entrar en un análisis cuantitativo. Tal tipo de examen es útil para el entendimiento a priori de los posibles efectos estimulantes de los incentivos impositivos en los inversionistas tanto domésticos como extranjeros. La promoción del crecimiento económico en los países en desarrollo por medios fiscales requiere una acción complementaria tanto en los países importadores como en los exportadores de capital. Desde el momento en que el derecho a imponer gravámenes lo tienen los países en desarrollo, la responsabilidad de conceder ayudas fiscales dirigidos a estimular el crecimiento económico queda en un primer momento en estos países. La contribución que pueden hacer los países exportadores de capital es igualar las ventajas concedidas por el país importador, tanto si esas ventajas se deri-

¹ Véase A. T. Peacock y G. Hauser, "An Agenda for Analysis of Fiscal Systems in Southern European Countries", en *Government Finance and Economic Development* (Paris: O.E.C.D., 1965), 256-7.

van de una medida especial como bajas tasas impositivas, o de medidas especiales tales como las exenciones iniciales, permiso de inversión o depreciación acelerada. La acción unilateral bien sea, por parte del país importador de capital, o por el país exportador de capital, sin la acción complementaria del otro, está condensada a ser inefectiva y derrochadora.

II. Principales técnicas de incentivos .

Los principales incentivos concedidos por los países en desarrollo han sido diferenciados por Kahabka de acuerdo a su extensión e intensidad.² La distinción entre esos dos criterios descansa en las condiciones de elegibilidad y en la cantidad de beneficios que se otorgan a toda inversión que cualifique para el programa de incentivos fiscales. De acuerdo con el criterio de extensión, las siguientes condiciones hacen elegible a las empresas para beneficiarse de las ventajas provistas en las leyes de incentivos:³ Inversiones "nuevas" y necesarias para producir "nuevos" bienes y/o expandir la producción local (Surinam); participación doméstica mínima (Iraq); participación máxima del exterior (Filipinas); cantidad mínimo de la inversión (Jordania, Líbano, Iraq); forma legal estipulada; situación y estructura de la inversión (Puerto Rico, Jamaica); cantidad mínima de empleo local (Líbano); pago mínimo de salarios (Surinam); reciprocidad impositiva entre el país donante y el recipiario (Pakistán, Grecia). Por otro lado, el criterio de intensidad de los incentivos fiscales se refiere a: la contribución que un determinado proyecto hace al producto doméstico bruto y su impacto sobre la distribución del ingreso (Costa Rica y Nicaragua); llenar el desequilibrio entre oferta y demanda (México); prioridades dadas a las inversiones (Costa Rica y Nicaragua); tamaño del capital requerido (Ecuador, Malasia, México, Nigeria); participación del capital extranjero (Costa Rica); participación gubernamental (Ceilán); localización de las industrias (Puerto Rico, Grecia); composición de las materias de producción en favor de las materias primas del país y/b del trabajo y gerencia locales (Guatemala, Ecuador, Panamá).

En general, la distinción entre intensidad y extensión de los incentivos fiscales es un modo adecuado de indicar las condiciones de elegibilidad y la extensión de las concesiones otorgadas. Pero esto no nos

² T. R. Kahabka — *Tax Incentives for Private Industrial Investment in Less Developed Countries* (Report, EC-102, Washington, D.C.: I.B.R.D., 1962) F-11 2 83-87.

³ Los países que se mencionan entre paréntesis se indican como ilustración y no necesariamente quiere decir que reconozcan sólo, tal criterio.

debe llevar a la fácil conclusión de que es altamente probable una relación significativa entre la facilidad con que una inversión se considera elegible y la amplitud de las concesiones otorgadas. En otras palabras, si una determinada industria se considera vital para la economía de un país, o se cree que es necesaria para el desarrollo de una determinada región o para el uso de los recursos locales, éstas deseadas industrias no necesariamente recibirán mayores concesiones que otras industrias que satisfagan ambos criterios. Aunque es útil una distinción tal entre criterios quizás resulte difícil trabajar con ella, o aplicarla a la gran variedad de concesiones que hoy día otorgan distintos países. En lo sucesivo, los incentivos fiscales existentes serán observados de acuerdo a esos tipos.

I. *Exención contributiva*

El más común de los incentivos fiscales es, quizás, la exención contributiva. Esta es definida como un período en el cual se exime del pago de impuestos, derechos y otras exigencias impuestas por un gobierno. La exención puede ser total o parcial; y asimismo puede relacionarse con un determinado tipo de industria, región o inversión. El período de exención puede ser considerado como un número fijo de años a partir de la fecha de producción, o puede considerarse como el número de años a partir de la fecha de producción, o puede considerarse como el número de años a partir del primero en que hubo ganancias.

La exención de impuestos sobre el ingreso (tax holiday) debe su éxito a la existencia de un plan de inversión industrial. La mayoría de los países en desarrollo que desean atraer capital extranjero ofrecen aquella como uno de sus mejores incentivos, ya que muchos de los factores que afectan su desenvolvimiento industrial están fuera de su control o están sujetos a un cambio muy lento mientras el país se desarrolla. Algunos de esos factores son el tamaño del mercado, las destrezas y capacidades de la fuerza laboral, la eficiencia del capital local en la industria y la distancia de los grandes mercados. Además, tal como ha sido argumentado por Bryce,⁴ la exención contributiva puede ser ofrecida inmediatamente y sin costo aparente. Para un país que busca la manera de fomentar un clima de inversión industrial, la adopción de un programa de exención contributiva es frecuentemente, el primer paso.

⁴ Véase: M. D. Bryce, *Policies and Methods for Industrial Development* (New York; McGraw Hill Co., 1965), 201. Es necesario señalar que "sin costo aparente" no significa que no hay costos.

La gran popularidad con que cuenta hoy en el mundo la exención contributiva como atracción de nuevas industrias se debe, grandemente, a la magnífica experiencia ocurrida en Puerto Rico después de la II Guerra Mundial; aunque había algunos países, México entre ellos, cuya legislación era anterior a 1939. El extraordinario éxito de Puerto Rico en atraer nuevas industrias —más de mil en los últimos veinte años, financiadas en su mayoría por capital extranjero— se considera, principalmente como resultado de su exención contributiva.⁵

La experiencia de Puerto Rico ha enseñado a muchos países en desarrollo así como a muchos economistas a situar la exención contributiva como un incentivo modelo. Hoy un gran número de países utilizan este incentivo para promover su desarrollo industrial. Por ejemplo: Pakistán concede una exención contributiva por 2, 4 y 6 años finalizando en 1970 y dependiendo de la localización de la industria. También se permite un descuento del 5% de cualquiera otros impuestos si el ingreso total de la firma no excede las 100,000 rupias y si dicho ingreso se deriva de las actividades industriales. India también provee exención de impuestos sobre el ingreso y de otros impuestos sobre beneficios por un período de 5 años y por una cantidad máxima igual al 6% del capital empleado por las nuevas industrias establecidas. Tailandia, reconoce 5 años de exención de las contribuciones sobre ingresos a las corporaciones de nuevas industrias, con tal de que estas industrias se ajusten a las definiciones dadas en la ley de promoción industrial. El programa de exención de Formosa es muy similar al de Tailandia, excepto que, en adición a los 5 años de exención, las corporaciones manufactureras disfrutan de una deducción del 10% del ingreso gravable. En Irak la exención se otorga por un período de 10 años siempre y cuando los beneficios no excedan del 10% del capital desembolsado en determinado proyecto. Kuwait es uno de los países más

⁵ Véase H. C. Barton Jr., *Puerto Rico's Industrial Development Program 1942-60*, trabajo presentado en el Center for International Affairs, Harvard University. Octubre 29 de 1959. Aunque el buen éxito de la experiencia puertorriqueña es evidente, es necesario hacer algunas cualificaciones; por ejemplo se ha argumentado que "lo que ha ocurrido en Puerto Rico es más un caso de desarrollo regional que nacional" puesto que "Puerto Rico, de hecho económicamente ha sido integrado dentro del mercado de U.S.A.". "...por tanto la exención contributiva ha significado un tratamiento preferencial para la región de Puerto Rico y para sus factores, empresas y bienes. Esto debe ser mirado como un ejemplo de la redistribución regional de recursos". (Pedro Mendive, "Tax incentives in Latin America" *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. IX, No. 1 (1964), 106. Prescindiendo de la especial Situación de Puerto Rico frente a los Estados Unidos es necesario sobreentender que el éxito arrollador del Programa de Incentivos Fiscales en Puerto Rico constituye un efecto demostración para otros países en desarrollo. Además Islas como Martinica y Guadalupe que son más una región de Francia que lo que Puerto Rico es de Estados Unidos, han establecido incentivos fiscales para el desarrollo industrial aunque hasta el momento no havan tenido éxito apreciable. Véase F. Andic y S. Andic. *Fiscal Survey of the French Antilles* (Río Piedras; Instituto de Estudios del Caribe, 1965) 40 y 55.

generosos en lo que a exención contributiva se refiere, ya que ésta no es sólo de impuestos sobre el ingreso sino de todo otro impuesto, existente o posible en el futuro, por un período de 10 años.

En Africa, Zambia y Etiopía ofrecen exenciones hasta 5 años, sin embargo en Zambia las empresas necesitan caer dentro del tipo de empresas de prioridad. En Etiopía es necesario que la inversión nueva sea de un mínimo de \$200,000 ó de \$400,000 si es una inversión que expande empresas ya establecidas. Sudán no otorga exención total, sino que la tasa de exención parcial otorgada (5%) varía entre 2 y 5 años dependiendo del capital invertido. En Nigeria las corporaciones públicas gozan de exención total de 5 años mientras que las privadas disfrutan de una exención limitada durante un período de 6 años siempre que sus beneficios no excedan de £3,000.

En Centro y Sur América, Barbados, Jamaica y Argentina ofrecen opciones a las industrias sobre el tipo de exención que aquellas quieran elegir. En Barbados cualquiera de las dos opciones es aprovechable por una empresa que haya sido "aprobada": 10 años de exención de impuestos sobre el ingreso a partir del día de producción, o 7 años a partir de una fecha seleccionada dentro de los tres primeros años de producción, más una de 2/3 de los beneficios obtenidos al año siguiente, y una de 1/3 de los beneficios correspondientes al año siguiente. La ley de incentivos de Jamaica también da dos tipos de exención a elegir: una exención durante 7 años a partir de la fecha inicial de producción, o 4 años iniciados en cualquier momento dentro de los 3 primeros años de producción. Esta segunda alternativa se acompaña con una exención total de los 2/3 de los beneficios correspondientes al quinto año y un tercio de los del sexto. En Argentina, se provee una exención de impuestos sobre el ingreso, declinante durante 10 años, para ciertas compañías que cualifiquen para ello antes del primero de enero de 1967, o también dichas compañías pueden deducir de su ingreso tributable el 30, 40 ó 70% de la suma invertida. Trinidad otorga la exención máxima por 10 años y Puerto Rico por 17 años. El número de los años exentos varían de 10 a 17 años según sea la localización de la industria. Brasil, en su preocupación por desarrollar el Nordeste, provee desde 1937, una rebaja del 50% del ingreso tributable a aquellas compañías industriales que operan en el área de SUDENE. La legislación peruana es muy parecida a la de Puerto Rico en el sentido de que la exención completa se otorga durante un período que oscila de 3 a 15 años, dependiendo de la localización de la industria productora de artículos básicos no producidos antes de 1960. Por otro lado, Ecuador provee exención parcial para las industrias "especiales" "categoría A" y "categoría B" durante un período de 5 años, variando la cantidad exen-

ta entre el 12 y el 50% del capital. México otorga exención para aquellas compañías incorporadas bajo la Ley mexicana, que producen artículos nuevos o necesarios. Algunas de las exenciones sobre beneficios anteriormente mencionadas abarcan también a dividendos e intereses. Por ejemplo, Pakistán extiende la exención al interés pagable a los prestatarios del exterior. India, Nigeria, Sudán, Barbados, Puerto Rico y Jamaica proveen la exención de impuestos sobre dividendos e intereses, pero éstos no quedan exentos de los sobrecargos.

Esta breve descripción es suficiente para presentar las diferencias en las exenciones de impuestos sobre ingresos que se aplican en algunos países, e indicar su extenso uso en el mundo para propósitos de desarrollo industrial. Sin embargo las exenciones pueden tener muchas consecuencias desfavorables. Ya que este trabajo es un breve examen de los incentivos fiscales en los países en desarrollo, sería inapropiado entrar extensamente en la discusión de los aspectos deseables e indeseables del "tax holiday". Los argumentos en pro y en contra los resumiremos brevemente.⁶

Uno de los argumentos en favor de la exención contributiva radica en que es una manera fácil y efectiva de promover el éxito de las inversiones que llenen a cabalidad los criterios de elegibilidad. La exención contributiva puede ser mirada como una manera simple y directa de subsidiar el costo de los inversionistas pioneros. La exención también afecta a los posibles inversionistas, quienes pueden dudar ante las pérdidas que podrían ocurrir debido a la inestabilidad política o económica en el futuro. Una completa exención durante la etapa inicial hará más reducido el período de recuperación del capital desembolso. En relación con lo anterior está la consideración de que el inversionista frecuentemente, espera que su inversión sea a largo plazo, por tanto la exención contributiva, digamos, por los 10 primeros años puede servir como un fuerte incentivo por vía de una rápida recuperación de su capital, para la reinversión, al menos, de la parte de sus ganancias exentas de gravámenes. Finalmente la exención contributiva, en adición a sus efectos económicos, tiene un importante efecto psicológico ya que implica que el capital exterior es deseado, bien recibido y será bien tratado.

En oposición a estos efectos deseables, la exención contributiva puede tener serias desventajas para un país en desarrollo. La primera objeción es la de que concede grandes beneficios a las compañías que menos lo necesitan, ya que a mayor beneficio, mayor es el ahorro a causa de la postergación del pago de impuestos. En segundo lugar,

⁶ Para una amplia discusión véase Bryce, *op. cit.*, 205 y ss.; y también J. Heller y K. M. Kaufman, *Tax Incentives for Industry in Less Developed Countries* (Cambridge, Mass., 1963) Capítulo 4.

tales exenciones, quizás, conlleven pérdidas en los ingresos públicos de los países en desarrollo, los cuales desde luego son muy reducidos. Tercero, tales exenciones crean una gran y compleja maquinaria burocrática, la cual, los países en desarrollo están incapacitados para administrar, ya que siempre han carecido de personal altamente cualificado. Y finalmente, se corre el peligro de que, por presiones surgidas, las exenciones temporales se conviertan en permanentes. Podría señalarse un punto adicional de crítica relativo a la expatriación de los beneficios, ya que los inversionistas extranjeros en los países en desarrollo están sujetos a los gravámenes de su propio país tan pronto como sus ganancias son expatriadas. Sin embargo, hay ya gran cantidad de acuerdos entre los países exportadores e importadores de capital para tratar especialmente esas ganancias.

2. *La exención de impuestos a la importación*

Otro tipo de exención contributiva ofrecido por los países en desarrollo es la exención de impuestos a la importación. La exención puede ser general o restrictiva siempre y cuando que una empresa determinada tenga las condiciones para ser elegida en el programa de incentivos fiscales. Una exención general permite a una empresa la importación libre de impuestos de la maquinaria, productos semi-acabados, materias primas y otros relacionados con éstos, los cuales serán usados de acuerdo con las condiciones de la concesión otorgada. Por otro lado, una exención parcial se aplica comúnmente sólo a artículos especialmente designados, tales como maquinaria y piezas de repuesto. También, la exención parcial de impuestos a la importación puede tomar la forma de diferenciación entre tipos de industria y entre destino de los productos fabricados por esas industrias, por ejemplo, para uso interno o para la exportación. La principal razón para favorecer la exención de impuestos aduaneros a las industrias orientadas hacia la exportación, es la de que los costos de transportación y las tarifas impuestas por los importadores de los productos de los países en desarrollo, son cargas añadidas a los exportadores, mientras que tales costos no los tienen aquellos productores que se orientan hacia el mercado local. Estas consideraciones son significativas, especialmente, allí donde el mercado local es inadecuado para sostener industrias las cuales necesitan recibir incentivos especiales que compensen los costos añadidos por transportación y tarifas aduaneras. Por tanto, es necesario tener en mente que allí donde las concesiones son menores que los otros costos, la ocasión justifica un tratamiento especial. En el caso

contrario, el argumento puede no ser aceptable y serían mejores otras formas de incentivos. Esto, en gran medida, depende de las condiciones de costos en el país productor y por ende del grado de capacidad competitiva de los productos en el mercado exterior. Dichas condiciones pueden muy bien justificar el uso de un tipo de incentivo combinado, más que un solo incentivo.

Cuando la demanda local es relativamente elástica, puede tomarse una firme decisión con la exoneración de impuestos a la importación, ya que el mercado local puede sostener la producción local, pero el costo de la producción sería prohibitivo como resultado del impuesto sobre materias primas importadas. Cuando la demanda es inelástica, el problema de concesión, o no, de exenciones a la importación se ve acompañado por un problema de equidad, suponiendo que los gobiernos puedan privarse sin perjuicio de los ingresos que obtienen de tales gravámenes.

A continuación presentamos un cuadro general de los tipos de concesiones a la importación, usuales en el presente. La mayoría de los países en desarrollo reconocen la exención de impuestos a la importación sobre maquinaria, equipo y materias primas importadas. Sólo unos pocos países otorgan un tipo de exención distinto al anterior. Por ejemplo: India no tiene exención especial sobre maquinaria y equipo, mientras que ciertos materiales como metales básicos, carnes crudas, pieles y lanas entran libres de impuestos. Por otro lado, Pakistán y Barbados, por ejemplo, no reconocen totalmente las exenciones sobre materias primas, sino que conceden aquellas a las importaciones de maquinaria y equipo bajo condiciones determinadas. Los términos en Barbados son los siguientes: durante 10 años se concede la exención sobre maquinaria y equipo si se destinan a complejos fabriles. En Pakistán la reducida tasa de impuestos del 7.5% se carga a la maquinaria y equipo importado al Pakistán oriental, pero tal impuesto es reembolsado si dicha maquinaria y equipo son para firmas que gozan de exención contributiva.

En el caso de la mayoría de los países, la exención de impuestos a la importación toma la forma de una combinación de ambos tipos. Sin embargo, sólo unos cuantos países reconocen las exenciones generales e ilimitadas. En la mayoría las concesiones se otorgan en base a criterios específicos. Por ejemplo, en Taiwan los impuestos aduaneros son reembolsados si las materias primas son usadas en la manufactura de bienes para la exportación. En Filipinas sólo las industrias familiares y las textiles y químicas tienen tales exenciones, siempre y cuando que cumplan las condiciones estipuladas en la ley. Nigeria y Jamaica conceden exenciones sobre materias primas si estas no pueden

ser adquiridas en el mercado local. Ecuador señala un tiempo límite de 5 años dentro de los cuales la exención es del 100%, si las materias y repuestos se destinan a industrias calificadas como "especiales". Irán otorga exención total sobre importaciones de maquinaria, estipulando que ésta ha de ser nueva y no usada. Asimismo concede exención total a la importación de materias primas. En Perú la exención varía entre el 50 y el 100%, dependiendo de que las industrias produzcan artículos básicos o no. En Israel, los impuestos a la importación de maquinaria se eliminan si el inversionista tiene la condición de "aprobado". En Iraq, Jordania y Arabia Saudita se otorgan exenciones de impuestos a la importación de maquinaria, equipo y otras materias determinadas por las autoridades. En esta línea, Sudán es quizás el más selectivo, en el sentido de que la exención total o parcial de impuestos a la importación depende de las circunstancias de cada proyecto, individualmente.

3. *Depreciación acelerada*

Otra de las formas más comunes de incentivo fiscal es la concesión de depreciaciones especiales. La más usual es la depreciación acelerada en los primeros años de la inversión. Por medio de esta concesión el sujeto tributario pospone su pago fiscal al futuro; por lo tanto, obtiene en el presente el interés producido por la posposición. Esto es definido a veces, como un préstamo temporal libre de interés para el inversionista.⁷ Hay dos aspectos a destacar en la depreciación acelerada: uno es el de que incrementa la liquidez de la firma, y el otro es el que reduce los riesgos de la inversión.⁸ Las concesiones por depreciación acelerada pueden ser ampliadas de varias maneras; la más usual es el subsidio a la inversión. En este caso el inversionista recibe un subsidio así como el poder de deducir la cantidad normal por depreciación. El subsidio a la inversión puede hacerse en la forma de un descuento inicial o, de otra manera, con un descuento a la inversión. Ambos modos son similares en cuanto conceden una cantidad dada el año inicial. Difieren, por tanto, en el tratamiento de la depreciación después de ese primer año. Bajo la forma de descuento inicial, la can-

⁷ La descripción de las concesiones de depreciación acelerada como un préstamo temporal libre de intereses, puede ser confusa, ya que "temporal" puede ser un corto o largo período de tiempo, dependiendo de la tasa de crecimiento del stock de capital de la firma: "libre de interés" puede significar cosas distintas para una gran corporación y una empresa pequeña; y un "préstamo" podría ser indistinguible si la firma nunca ganó lo suficiente para poder pagarlo. Véase A. R. Prest "Taxes, Subsidies and Investment Incentives in *Government Finance and Economic Development*, París, O.E.C.D., 1965-119.

⁸ Para una discusión detallada, véase R. A. Musgrave, *Theory of Public Finance* (New York; McGraw Hill, 1959) 343-344.

tividad deducida en el primer período es restada de los activos depreciables, reduciendo así la cantidad por depreciación en períodos siguientes. Con el descuento a la inversión, la depreciación es hecha en base al valor total del activo, descontando después la rebaja concedida; esto, teóricamente, permite una depreciación que pudiera superar el costo del activo.

Estas dos formas de incentivos fiscales son usadas, también, en los países en desarrollo pero en varios grados. Un conjunto de países, tales como Filipinas, Tailandia, Irán, Kuway, y Formosa no otorgan depreciación acelerada o descuentos a la inversión, con la única salvedad de que en Formosa el gobierno tiene la capacidad de acortar el período de depreciación de los activos fijos. Perú, Brasil e Israel reconocen sólo la depreciación acelerada. Perú basa el reconocimiento en dos criterios: la extensión del período en el cual la depreciación puede ser deducida depende de la localización de la industria y también de la sustitución de la maquinaria vieja por una más eficiente. Pakistán, India, Guyana y Nigeria reconocen, como posibles, el descuento inicial o a la inversión siempre y cuando que haya finalizado el período de exención contributiva. Tanzania y Argentina otorgan descuentos a la inversión en adición a la depreciación normal. En Jamaica, el descuento a la inversión y el descuento inicial se conceden bajo ciertas condiciones, pero no los dos juntos. Ecuador concede una deducción anual del 20% en lugar de la exención de impuestos sobre el ingreso. Las dos concesiones no pueden otorgarse al mismo tiempo. Sudán, al igual que Brasil y Perú tienen depreciación acelerada pero no descuentos iniciales; con todo, las pérdidas netas incurridas en el último año del período de exención pueden ser distribuidas entre los 5 años siguientes.

En adición a los dos más importantes incentivos fiscales: exención contributiva y depreciación acelerada, podemos mencionar otros como, preparación de locales industriales (Puerto Rico); exenciones adicionales o reducciones en varios impuestos; sobre papel sellado en Taiwan; impuestos compensatorios en Filipinas; impuestos sobre transferencia de propiedad en Ecuador, o impuestos a la propiedad en Puerto Rico e Irán.

Es imposible relatar en este breve examen las ventajas de las diversas técnicas fiscales para el fomento del sector industrial en un determinado país. El único país en el cual tales medidas han sido un éxito ha sido Puerto Rico. Los resultados en otros países en desarrollo han sido decepcionantes. La exención contributiva, en muchos países, parece no haber incrementado sustancialmente el ingreso *per capita* y

asimismo, el sector que disfrutaba de la exención no ha contribuido grandemente al ingreso nacional.⁹

III. *Incentivos y planes*

Es necesario recordar que los incentivos fiscales sólo, no son la panacea para el desarrollo industrial, aunque van dirigidos al desarrollo industrial su éxito depende del grado de desarrollo del país particular donde tales incentivos se aplican. Se ha argumentado que "un plan de amplias concesiones tributarias puede ser lo más apropiado para la etapa inicial de la industrialización, cuando la industria no es aún factor importante en la estructura contributiva. El inversionista por su parte podrá considerar con más ecuanimidad un sistema tributario defectuoso o gravoso si no va a estar sometido a él hasta después de haber tenido la oportunidad de recobrar su inversión inicial bajo la protección de concesiones tributarias especiales, y más aún, si hay una razonable esperanza de que el sistema tributario mejorará durante ese período. Las concesiones tributarias pueden ser muy útiles para contribuir al ímpetu inicial del proceso de industrialización, el cual podría llegar a ser auto-generador en posteriores etapas".¹⁰ En otras palabras, un país con poca o ninguna industria no tiene nada que perder y mucho que ganar con una amplia exención de impuestos. Pero la sola exención no asegura la inversión. Aunque es buen comienzo, la inversión industrial depende de una serie de otros factores. El inversionista necesita tener seguridad de libre producción, de bajos costos de sus mercancías y de mercadeo de las mismas. De otra manera los incentivos fiscales tendrán sólo un efecto marginal. La implementación de un programa de incentivos como única acción de un gobierno no es suficiente para la promoción del desarrollo industrial. Ese programa ha de ser parte de un abarcador plan de desarrollo, de forma tal que los objetivos del desarrollo puedan ser llevados a cabo mediante la acción adecuada dentro de la actividad adecuada. De otra manera la inversión privada podría concentrarse en actividades que son seguras y que producen una rápida reposición del capital, pero que podrían no estar en la esfera de las industrias de crecimiento inducido. En este respecto, los incentivos fiscales deben ser tan selectivos como sea posible. La situación así se nos presenta como una dicotomía ya que el problema de administrar un sistema de exención tributaria es grave

⁹ Véase J. Heller y K. M. Kaufman, *op. cit.*, 117 y ss., y A. T. Peacock y G. Hauser *op. cit.*, 257.

¹⁰ Naciones Unidas, *The Promotion of the International Flow of Private Capital* (New York, 1960), 55.

por países que carecen de administradores capaces, y por tanto el plan de incentivos debe ser tan automático como sea posible. Idealmente, las normas y regulaciones deben aplicarse mecánicamente dejando a un lado los elementos más sutiles de discriminación inherentes a un sistema que envuelve juicios de valor de un personal altamente capacitado. De otro lado, los incentivos no deben ser ni tan generosos ni tan abarcadores que casi cualquier inversión pudiese beneficiarse. Necesitamos encontrar un término medio para que los incentivos sean selectivos, en el sentido de que correspondan al desarrollo que el país necesita, y además, puedan ser operados dentro de las capacidades administrativas del país en cuestión.

IV. *Implicaciones de los incentivos*

Una vez hecha la decisión de que se deben conceder incentivos fiscales, sus implicaciones crean una serie de problemas referentes a la capacidad administrativa. Si comparamos los dos tipos de concesiones más usuales —depreciación acelerada y exención contributiva— se destacan las características siguientes:¹¹

a) la exención tributaria está basada sobre el beneficio; los subsidios a la inversión sobre el nivel de inversión. De aquí que a mayor tasa de reposición de una inversión determinada, mayor el beneficio resultante de la exención contributiva. Conforme el nivel de inversión es más elevado o más intenso es el capital en el método de producción, mayor beneficio resultará de los subsidios a la inversión.

b) Los subsidios a la inversión abaratan el costo del capital en relación al trabajo, por tanto favorecen las industrias de capital intensivo.

c) Las compensaciones al financiamiento que dependen del conjunto de la inversión son más fáciles de controlar por el gobierno que la exención contributiva sobre beneficios, ya que la inversión puede ser controlada más fácilmente que los beneficios, y porque este tipo de compensación puede ser más fácilmente eliminado si llegase el caso.

d) La depreciación acelerada es más beneficiosa para el equipo de capital de larga duración por cuanto el valor presente del impuesto diferido es mayor.

e) Los subsidios a la inversión incurriendo en la misma pérdida de ingresos que la depreciación acelerada dan, probablemente, mayores incentivos a la inversión. En otras palabras con idénticos incentivos

¹¹ Prest, *Op. cit.*, 120.

a la inversión, los subsidios a ésta suponen una menor pérdida en ingresos públicos.

Dadas las implicaciones de los varios métodos de incentivos, ¿es mejor ofrecer concesiones a la inversión en una determinada actividad u ofrecer aquellas a cualquier tipo de inversión? La respuesta a esta cuestión depende del objetivo que se pretende conseguir, ya sea crecimiento balanceado o centrado en torno a polos de desarrollo. Más específicamente las concesiones han de estar en relación con los objetivos del desarrollo, y por tanto el plan está basado en varios proyectos que tienen como meta la realización de tales objetivos, de aquí que las concesiones tengan que estar de acuerdo con las prioridades por los objetivos. Como quiera que tales concesiones causan una pérdida de ingresos públicos, es necesario que en el balance global algunos otros gastos se eliminen. Las concesiones habrán de darse a industrias y firmas en forma discriminada en base a criterios aceptados; tales como, contribución a la exportación, contribución al empleo, etcétera.

V. *La exención contributiva y el movimiento de capital*

El propósito de reconocer la exención contributiva y/o las concesiones para depreciación acelerada es el de activar el movimiento de la inversión privada y dirigirlo hacia áreas donde más se necesita de aquella. Pero dada la escasez de fondos de inversión en los países de desarrollo, aquellas medidas van dirigidas, principalmente, al inversionista extranjero, que es residente de un país distinto de aquel donde la inversión se realiza y que por tanto está sujeto a unas leyes impositivas vigentes en su propio país. Así, el inversionista extranjero se encuentra frente a dos sistemas contributivos al llevar a cabo sus actividades económicas: uno es el sistema del país donde realiza la inversión; el otro, el sistema de su propio país. Como esto es inevitable, el movimiento de fondos de un país desarrollado a uno en desarrollo está influenciado por el efecto neto de los sistemas tributarios de ambos países. Concedido; la tributación es sólo uno de los factores que influyen la decisión de invertir; pero si el clima de inversión en el país en desarrollo no da confianza al inversionista en lo que toca a la seguridad de su capital y a la esperanza de obtener una adecuada tasa de ganancia, la inversión no se efectuará bajo ninguna circunstancia. Además, si el sistema tributario del país exportador amenaza con reducir las ganancias de la inversión hecha en el país en desarrollo más allá de la tasa de reposición que está en proporción al riesgo envuelto, aparecerá un

obstáculo para el movimiento del capital al exterior, y por tanto por muy amplios y generosos que sean los incentivos fiscales concedidos por el país en desarrollo serán insuficientes para atraer al inversionista. Por tanto, el desarrollo de un país es más una función del sistema tributario del país del inversionista que del sistema del país en desarrollo.

Muchos de los países exportadores de capital han establecido medidas especiales en sus leyes tributarias para obviar ese obstáculo. La decisión de establecer, o no, tales medidas, para así favorecer el movimiento del capital hacia los países en desarrollo es tanto política como económica, especialmente a la luz de las dificultades que algunos países tienen en su balanza de pagos en los últimos tiempos. Por ejemplo, Inglaterra y Estados Unidos han impuesto recientemente restricciones al movimiento de capital hacia el exterior.¹² En líneas generales, a pesar de que se pueda argüir que es una evasión impositiva se deben conceder incentivos fiscales especiales a aquellos que invierten en países en desarrollo mediante un tratamiento especial de los ingresos provenientes de esa inversión, para que, al menos, la carga impositiva sobre el ingreso procedente del exterior no sea mayor que la que grava el ingreso doméstico. Los sistemas tributarios de los países exportadores de capital no son idénticos a la hora de tratar, para propósitos fiscales, los ingresos procedentes del exterior. A pesar de eso podemos distinguir cuatro diferentes métodos.¹³ El primero es el de la exención. Canadá, Holanda y Suiza otorgan exención completa a las corporaciones domésticas, sobre dividendos recibidos de corporaciones subsidiarias, así que sólo los impuestos del país en desarrollo se aplican a los beneficios de la inversión.

Bajo ese sistema el país importador de capital puede ofrecer con seguridad la exención tributaria (o tasas tributarias más bajas que las prevalecientes en dichos países) sin peligro de que tales concesiones sean neutralizadas por los impuestos del país del inversionista.

Otro método es el de la deducción de impuestos, de acuerdo con él los dividendos que se reciben de ramas o subsidiarias del exterior son gravados con las tasas ordinarias que se aplican al ingreso doméstico después que los gravámenes impuestos en el exterior han sido deducidos como costo. Este método es usado en Austria, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, y Suecia. De aquí que bajo este método, la

¹² Sobre este tema véase, de Naciones Unidas, *World Economic Survey*, (New York, 1965) Capítulo 11, 31-32. Sobre el decrecimiento de la inversión directa causado por tales obstáculos, véase *The Flow of Financial Resources to Less-developed Economies*, 1961-1965. (Paris, O.E.C.D., 1967).

¹³ Para examen en detalle, véase, *Fiscal Incentives for Private Investment in Developing Countries* (Paris: O.E.C.D., 1965) y National Industrial Conference Board, *Obstacles and Incentives to Private Foreign Investment*, 1967-1964 (New York, 1965).

ausencia de un impuesto sobre ingresos de corporaciones en los países en desarrollo no necesariamente induce a los inversionistas a llevar sus operaciones a dichos países. De cualquier manera, esto induce a no repatriar los beneficios y a expandir las operaciones en el país en desarrollo.

Un buen método aplica una tasa especial al ingreso recibido por una corporación doméstica proveniente de una subsidiaria extranjera. Esta tasa especial probablemente es más baja que la tasa que se aplica al ingreso doméstico ordinario. La reducción de impuestos puede resultar de la aplicación de una tasa sobre el balance, después de la reducción de una cantidad determinada al ingreso o, aplicando una tasa preferencial al total. El incentivo impositivo, de un modo u otro, depende de que la suma de los impuestos exteriores y los impuestos domésticos reducidos sea inferior a los impuestos normales sobre beneficios domésticos. Bélgica, Francia, Italia y Portugal utilizan este método con las subsidiarias extranjeras de sus corporaciones domésticas. En el caso especial de las Corporaciones Mercantiles del Hemisferio Occidental, los Estados Unidos reconocen una deducción en el impuesto sobre ingresos de un 14%.

El cuarto método grava el ingreso proveniente del exterior con las tasas aplicables al ingreso interno, pero concede un crédito por los impuestos cobrados en el país en desarrollo. Los Estados Unidos, Inglaterra, Japón, Dinamarca y Alemania aplican este método, siempre y cuando la tasa impositiva del país en desarrollo sea menor que la tasa impositiva del país desarrollado, se estará induciendo a invertir en el país en desarrollo, si la suma de los impuestos exteriores e interiores sobre el ingreso proveniente del exterior no es mayor que el que se aplica al ingreso interno.

VI. *Conclusión.*

La anterior discusión señala los rasgos más sobresalientes de los incentivos fiscales otorgados por los países en desarrollo y por los desarrollados. El que los países en desarrollo concedan incentivos fiscales puede ser un gran aliciente para asegurar los fondos internos con vistas al desarrollo industrial. Sin embargo, tal como se ha argumentado en distintas partes de este trabajo, los fondos domésticos en los países en desarrollo no son suficientes, y por eso dependen del exterior para el establecimiento y promoción de la producción industrial. En este respecto lo que yo llamaría el efecto "tentador" de los incentivos fiscales concedidos por aquellos países necesitan su contra-

partida en los países desarrollados en la forma de un efecto "no-restrictivo". En otras palabras, al mismo tiempo que los fondos son atraídos por los países importadores de capital, el sistema impositivo de los países exportadores necesita ser tal, que facilite el movimiento de capital hacia el exterior en lugar de detenerlo. Esto significa que no sólo se necesita un trato favorable a los ingresos provenientes del exterior en los países exportadores de capital, sino que las rentas originadas en un país en desarrollo necesitan ser tratadas más favorablemente que las originadas en una economía desarrollada, en vista de que la inversión extranjera directa ha preferido hasta ahora operar en los países industrializados por razones de riesgo y beneficio. La mayoría de los países en desarrollo han hecho un gran esfuerzo reduciendo, en líneas generales, los gravámenes a sus nacientes industrias y en especial a aquellas que han sido financiadas por corporaciones extranjeras. La conducta más generosa de parte de los países desarrollados, para igualar las facilidades dadas por los países en desarrollo, sería la exención total de impuestos a las ganancias procedentes del exterior. Aunque esto sería, *cet. paribus*, el más fuerte aliciente para incrementar el movimiento de inversión extranjera hacia los países en desarrollo, irónicamente, induciría a una mayor repatriación de los beneficios hacia el país de donde provino la inversión, produciendo un efecto contrario al objetivo de incrementar la inversión, ya que impediría la reinversión, ejerciendo además fuertes presiones sobre la ya precaria situación de la balanza de pagos y las reservas monetarias de los países en desarrollo. Lo más justo sería, quizás, dejar la manipulación de tal situación a la discreción de los países en desarrollo, caso a caso, más que a las disposiciones generales de los sistemas tributarios de los países exportadores de capital.