

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/WGTI/W/64

19 de noviembre de 1998

(98-4651)

Grupo de Trabajo sobre la Relación
entre Comercio e Inversiones

Original: español

COMUNICACIÓN DE MÉXICO

Se ha recibido de la Misión Permanente de México la siguiente comunicación, de fecha 10 de noviembre de 1998, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

"¿Son eficientes los incentivos fiscales para atraer Inversión Extranjera Directa?"

Introducción

1. La inversión externa tiene un papel determinante en el crecimiento económico y en la adaptación de un país a la globalización. El incremento en capital -tanto físico como financiero-, la generación de empleos, la transferencia de una mejor tecnología y de mayores capacidades de dirección son algunos de los elementos que hacen atractiva a la inversión externa. A su vez, un número mayor de empresas en más países se expanden en naciones alternativas. En este marco de globalización la competencia por atraer flujos de capital es cada vez mayor.

2. La competencia por inversión extranjera ha implicado que varios países utilicen la política fiscal -en particular incentivos en materia de impuestos- como instrumento para aumentar artificialmente el rendimiento esperado de los flujos de capital. En efecto, la asignación de inversión externa hacia países que ofrecen incentivos fiscales es considerable. Por ejemplo, se estima que los fondos de inversión *offshore* manejan 1 billón de dólares (U.S. 1 trillion) en regiones libres de impuestos. Asimismo, la inversión extranjera directa (IED) de los países G7 en determinados países que ofrecen regímenes fiscales especialmente favorables se incrementó de 40.000 millones de dólares a 210.000 millones entre 1985 y 1994.¹ Si bien estas regiones han efectuado importantes reformas estructurales orientadas a favorecer el buen funcionamiento de los mercados -factor fundamental en la atracción de IED- es reconocido que su régimen fiscal otorga diversas facilidades para los flujos de inversión externa.

3. La mayoría de la literatura económica sustenta que el impacto de los incentivos fiscales en la IED, cuando existe, tiende a ser pequeño en comparación con otros factores como el tamaño del mercado, los costos de producción, el marco regulatorio y, en general, la estabilidad política y

¹ Véase OECD (1998): "The economics of harmful tax competition" (DAFFE/CFA/WP2(97)18/REV2), páginas 5-8.

económica del país huésped.² Sin embargo, los estudios señalan que los incentivos a la inversión pueden ser una variable marginalmente determinante para la localización de la IED cuando dos o más naciones o regiones con estructuras político/económicas similares, compiten por atraer la IED mediante el uso de incentivos. De ahí que la tentación de los gobiernos por utilizar los incentivos a la inversión sea cada vez mayor.

4. El presente texto demuestra que los incentivos fiscales para atraer IED constituyen una solución de "segundo mejor", al no estar fundamentados por criterios económicos de equidad o eficiencia; señala que los costos asociados a la competencia dañina en materia impositiva, a un mayor cabildeo y a una asignación ineficiente de recursos, pueden más que compensar los beneficios derivados de otorgar incentivos, y destaca la conveniencia de que el Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones estudie más a fondo este tema y explore opciones para eliminar sus efectos distorsionadores.

Argumentos que se presentan a favor de los incentivos fiscales

5. Las razones comúnmente argumentadas a favor del otorgamiento de incentivos fiscales para atraer IED son que ellos constituyen una vía para aumentar la competitividad, favorecer el desarrollo regional, corregir fallas del mercado y absorber las externalidades positivas asociadas a la IED. Todos estos argumentos presuponen que los incentivos son incorporados en la función objetivo del inversionista extranjero, de tal manera que inciden favorablemente en su decisión de localización de capital.

6. Aumento de la competitividad. La inversión externa, al aumentar la relación capital/trabajo de la economía, induce un aumento en la productividad del trabajo. La competitividad del país receptor tiende también a aumentar cuando la IED incorpora tecnología más avanzada, difunde mejores técnicas administrativas e induce una mayor competencia doméstica.

7. Desarrollo regional. Los incentivos fiscales a nivel subfederal pueden estar orientados a atraer IED en regiones con menor grado de desarrollo y, por tanto, con infraestructura limitada. Esta limitación se refleja en mayores costos de producción *vis à vis* regiones alternativas en el país. De esta manera, los incentivos tienen como objetivo compensar al inversionista extranjero por los mayores costos que enfrentaría en caso de invertir en zonas económicamente más rezagadas.

8. Fallas del mercado y externalidades. En casos de información imperfecta o de externalidades positivas en donde la tasa de retorno social supere a la tasa de retorno privada (por ejemplo, en los casos de IED enfocada a investigación y desarrollo), los incentivos fiscales son una variable orientada a corregir tanto las fallas del mercado como la externalidad en cuestión.

Los incentivos fiscales no constituyen una política "óptima"

9. En la mayoría de los casos arriba descritos el uso de incentivos fiscales no constituye una política "óptima" sino que es una solución de "segundo mejor". Además de los costos que los incentivos implican -explicados en la siguiente sección- existen, en cada caso, alternativas más eficientes.

² Para un resumen de dichos estudios, consúltese, por ejemplo, OECD (1995): "Taxation and FDI: The Experience of Economies in Transition" y WTO (1998): "The impact of investment incentives and performance requirements on International Trade" (WT/WGTI/W/56). Véase también UNCTAD (1996): "Incentives and Foreign Direct Investment" (UNCTAD/DTCI/28).

10. Por ejemplo, si bien la IED induce mayor competitividad, es cuestionable la utilización de incentivos para promoverla. Esto es debido a sus efectos secundarios negativos que, inclusive, pueden tener un impacto contraproducente en la competitividad.³

11. En el caso de otorgar incentivos fiscales a la IED para lograr objetivos de desarrollo regional, éstos pueden ser alcanzados de manera más eficiente incrementando el gasto social que mejore el capital (tanto físico como humano) de la región (por ejemplo infraestructura, educación, salud, etc.).

12. Debido al proceso previo de análisis para la localización de la IED, la información imperfecta sería poco común. Para revertir este problema bastaría con una adecuada promoción de las ventajas existentes en caso de realizar la IED en el país.

13. Finalmente, considerando un mínimo impacto en precios relativos y debido a la dificultad de internalizar las externalidades, los incentivos a la inversión parecieran justificarse en caso de una externalidad positiva asociada a la IED. Sin embargo, ya que es extremadamente complejo calcular con precisión las externalidades asociadas a la IED y determinar el nivel apropiado de los incentivos, existe el riesgo de que éstos resulten excesivos y terminen por generar más costos que los beneficios esperados de la IED. Este riesgo es mayor cuando varios países compiten por un determinado proyecto de inversión.

14. En resumen, en la mayoría de los casos la asignación de subsidios o disminución de impuestos para atraer IED no se justifican ni por criterios de eficiencia ni por criterios de equidad. Para atraer IED es preferible corregir, no compensar por, las fallas estructurales o de política económica.

Costos de los incentivos fiscales

15. Entre los principales costos asociados a los incentivos fiscales orientados a atraer inversión extranjera se encuentran: su ineffectividad para alcanzar los objetivos esperados; el mayor cabildeo que puede resultar en un juego de suma negativa, y la erosión de la base impositiva.

16. Ineffectividad. Un incentivo fiscal cumple con su objetivo si atrae IED adicional que de otra manera no se hubiera dirigido hacia el país receptor. Si, por el contrario, la IED hubiera ocurrido sin la necesidad del incentivo, éste será redundante y se reflejará en una ganancia de capital no esperada por el inversionista externo.

17. Mayor cabildeo. Si el incentivo fue factor determinante para influir en la localización de la IED y fue de carácter temporal, existe la posibilidad de que, al llegar el fin del período acordado, el inversionista externo ejerza presión por obtener los beneficios de la disminución de impuestos de manera permanente. De lo contrario, y si el costo de instalación es reducido, preferirá emigrar hacia otro país en donde pueda beneficiarse de incentivos.

18. De forma similar, en caso de que el incentivo esté destinado exclusivamente al inversionista extranjero, estará discriminando en contra del inversionista nacional. Lógicamente, este último presionará por obtener el mismo incentivo o una compensación equivalente, lo que aumentará el gasto planeado en el incentivo inicial.

³ Por ejemplo, una menor recaudación que afecte el equilibrio fiscal, presiones de inversionistas para obtener privilegios similares, discriminación en contra del inversionista nacional, etc.

19. Existe también la posibilidad de que el incentivo aumente las ganancias de la empresa multinacional y que ésta tenga que pagar más impuestos en su país de origen. En este caso, el incentivo es equivalente a una transferencia del país receptor al país dueño del capital.⁴

20. Erosión de la base impositiva. El incentivo fiscal puede originar efectos secundarios negativos. Uno de ellos corresponde a la posible erosión de la base impositiva, efecto particularmente importante cuando se presenta una competencia entre países por atraer IED. Reconociendo la mayor apertura comercial y de inversión existente hoy día, los efectos potenciales de cambios impositivos en un país tienen un impacto mayor en otros países. Así, la competencia entre países para atraer IED vía incentivos fiscales tiende a ser dañina: en la medida que un país reaccione aumentando sus incentivos porque otro país los aumentó, se erosionarán las bases impositivas de ambos.

21. El juego no cooperativo descrito implica, además, que para mantener el equilibrio fiscal se requiera aumentar otros impuestos o disminuir el gasto, con los consecuentes efectos sociales asociados. Si no se persigue el equilibrio fiscal, la erosión de la base impositiva presionará por un financiamiento inflacionario del déficit.

22. El problema de competencia impositiva dañina también puede ocurrir a nivel subfederal, en donde Estados o municipios de un mismo país disminuyen los impuestos locales con el objetivo de atraer inversión y generar empleo local. Los resultados son similares a la competencia impositiva entre países. Sin embargo, debido a la reducida gama de impuestos que manejan los gobiernos locales, es más probable que sea una reducción en el gasto la variable que compense el incentivo otorgado a nivel local, con los consiguientes efectos negativos.

23. En suma, el análisis presentado sugiere que los costos asociados a los incentivos fiscales (inefectividad, mayor cabildeo que puede resultar en un juego de suma negativa y erosión de la base impositiva) pueden ser mayores a los beneficios obtenidos de la IED.

Efectos de los incentivos a la inversión sobre el comercio internacional

24. El impacto de la IED sobre el comercio internacional es bien conocido. Por una parte, al acceder a factores con costos más reducidos, la IED puede aprovechar las ventajas comparativas del país receptor y ser una fuente importante de exportaciones.⁵ Por otra parte, al facilitar el desarrollo de cadenas productivas, la IED es también detonador de exportaciones para el país dueño del capital.⁶ Por tanto, cualquier incentivo que estimule la IED tendrá un efecto sobre la estructura comercial y los flujos de comercio de los países involucrados. En este sentido, si el incentivo origina una ineficiente asignación de capital, implica indirectamente una ineficiente explotación de las ventajas comparativas.

25. Dada la estrecha interacción entre la IED y el comercio, si la utilización de incentivos fiscales no refleja adecuadamente las externalidades de la IED y conduce a una asignación ineficiente de los

⁴ Este problema es minimizado si los países en cuestión tienen un acuerdo de doble tributación.

⁵ Por ejemplo, las exportaciones de subsidiarias de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea en algunos países de América Latina y del Sudeste Asiático llegan a representar hasta el 50 por ciento de las exportaciones totales de estos países. Véase OECD (1997): "The role of FDI in economic development".

⁶ Fontagné estimó, para una muestra de 14 países pertenecientes a la OCDE, que cada dólar de FDI genera 2 dólares de exportaciones y un superávit comercial de 1,7 dólares. (Fontagné, "How foreign investment affects international trade and competitiveness: an international assessment", presentado en el Comité de Industria de la OCDE, octubre de 1997.)

recursos de inversión, ello puede tener como consecuencia distorsiones en los patrones del comercio internacional, similares a las ocasionadas por ciertas medidas de política comercial.

26. Más aún, en una situación de competencia, el uso irracional de incentivos, además de conducir al despilfarro de recursos, puede tener repercusiones negativas para la distribución del ingreso global. Cuando todos los países que compiten por la IED ofrecen incentivos, éstos se cancelan entre sí y la inversión se distribuye como lo hubiera hecho inicialmente sin la presencia de los incentivos. Ello se traduce, en última instancia, en una transferencia del ingreso de los países receptores de la inversión en favor de los inversionistas del país de origen del capital.

27. Además, ya que no todos los países cuentan con los recursos para participar en la competencia por la IED, la utilización de los incentivos y la consecuente desviación de los flujos de inversión y de comercio favorecerá a aquellos países con mayor capacidad para financiarlos, en detrimento de las naciones que cuentan con menos recursos para ello.

28. Los incentivos a la inversión también pueden tener un efecto directo sobre el comercio internacional cuando afectan las operaciones de las empresas, al inducir las a adoptar ciertas conductas (por ejemplo los incentivos fiscales que aumentan la rentabilidad de la producción exportable, resultarán en un incremento de las exportaciones y también de las importaciones de insumos asociados a esas exportaciones).⁷ En estos casos, los efectos sobre el comercio son similares a aquéllos generados por los requisitos de desempeño. De hecho, ambos tipos de medidas suelen aplicarse de manera combinada.

Conclusión

29. En resumen, el uso de incentivos fiscales para atraer la IED no se justifica por criterios de eficiencia ni equidad, en cambio sí puede implicar costos mayores a sus beneficios y generar distorsiones en los flujos de inversión y de comercio internacionales. Por ello, México considera que este es un ámbito en el que la cooperación internacional podría ser útil para hacer frente a la competencia nociva que resulta de la utilización de dichos incentivos.

30. Sin perjuicio de las disposiciones de la OMC, en particular en los Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), que pudieran ser aplicables a los incentivos a la inversión, México sugiere que el Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones estudie más a fondo este tema con miras a lograr una mejor comprensión y evaluación de las implicaciones de estos incentivos y explore diversas opciones para eliminar sus efectos distorsionadores.

⁷ Véase WTO (1998), *op. cit.*, páginas 13-14.