



CTPA&CFA(2007)11

Uso oficial

CENTRO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

COMITÉ DE ASUNTOS FISCALES

LA INFLUENCIA DE LOS REGÍMENES TRIBUTARIOS SOBRE LAS DECISIONES DE IED

(Nota del Secretariado)

30 y 31 de enero de 2007

Este documento se presenta a los Delegados del Comité de Asuntos Fiscales PARA SU DISCUSIÓN de conformidad con el Inciso VIII de la Agenda de la reunión que se llevará a cabo el 30 y 31 de enero de 2007. Este documento resume las principales conclusiones de política surgidas de un estudio exhaustivo realizado entre 2005 y 2006 por el Grupo de Trabajo número 2.

Para mayor información favor de ponerse en contacto con:

W. Steven Clark, Tel: (33 1) 45249666; Fax (331) 44306351

Correo electrónico: steven.clark@oecd.org

El documento completo se encuentra disponible en su formato original en OLIS

Antecedentes

1. Este documento presenta un resumen del borrador de informe del Grupo de trabajo número 2 (WP2) sobre las conclusiones a las que se llegó en el proyecto fechado en 2005-2006 titulado *Taxation and Foreign Direct Investment* (Tributación e Inversión Extranjera Directa, véase CTPA/CFA(2007)15), y plantea una serie de cuestionamientos para ser considerados por los Delegados. El informe toma en cuenta los comentarios recibidos sobre un borrador inicial presentado en la reunión del WP2 que se llevó a cabo entre el 14 y el 16 de noviembre de 2006. Este documento se revisará de nuevo para considerar los comentarios recibidos de los Delegados de la CFA en su reunión del 30 y 31 de enero de 2007. El informe definitivo será publicado como parte de la serie de Estudios sobre Política Tributaria de la OCDE.

2. El proyecto de 'tributación e IED' tiene tres objetivos centrales. El primero es de proporcionar un análisis de estudios empíricos sobre la influencia de los impuestos en la IED, a fin de comprender mejor qué factores explican las variaciones en las estimaciones de la sensibilidad de la IED a las políticas tributarias (las llamadas "elasticidades tributarias"). El análisis de la literatura que se presenta en el Capítulo 3 se complementa con una revisión de diversos modelos o marcos de referencia (en el Capítulo 2), que utilizan los diseñadores de políticas para analizar los posibles efectos de un impuesto y otros factores sobre las decisiones relacionadas con la IED.

3. Un segundo objetivo importante es el de beneficiarse del intercambio de puntos de vista de los funcionarios pertenecientes al WP2 acerca de temas de política económica que orientan el tratamiento de la inversión extranjera (IED entrante y saliente). Los puntos de vista de los Delegados del WP2 se recabaron durante una mesa redonda sobre el tema realizada durante la reunión del grupo en noviembre de 2005. El resumen de lo discutido se sometió a consideración en la reunión del WP2 de mayo de 2006. Los planteamientos presentados durante esta mesa redonda (comentados en los Capítulos 4 y 5 del informe acerca de la IED entrante y saliente, respectivamente), incluyen, a modo de introducción a los temas, antecedentes y análisis de apoyo. La mayor parte de los puntos planteados no puede atribuirse a un país específico (a menos que haya sido solicitado directamente por alguno).

4. Un tercer objetivo del proyecto consiste en desarrollar un enfoque para incorporar estrategias de planeación tributaria transfronteriza que se emplean comúnmente a los modelos usuales que se emplean para identificar distorsiones fiscales para la inversión.¹ En la reunión de noviembre de 2006, el Secretariado presentó un enfoque innovador para la incorporación de diversas formas de planeación tributaria dentro de un marco eficaz de tasas impositivas.² Los Delegados del WP2 instruyeron al Secretariado a aplicar el enfoque propuesto para incorporar diversas estrategias de planeación fiscal dentro de las medidas de tasa marginal efectiva (TME) y tasas efectivas promedio (TEP), para inferir el impacto sobre la IED. Los hallazgos de esta evaluación se presentarán en una reunión especial de Delegados del WP2 el 29 de marzo de 2007 (que se realizará de forma simultánea con la reunión para discutir el proyecto de Tributación y Crecimiento Económico, en colaboración con el Departamento de Economía de la OCDE).³

¹ Las tasas impositivas efectivas sobre la IED que se reportan en el documento *Taxing Profits in a Global Economy* (OCDE, 1991), se basaron en una serie de supuestos restrictivos: ponderaciones de financiamiento establecidas independientemente de las tasas oficiales relativas del impuesto a las empresas (país de origen o país receptor); repatriación inmediata de utilidades; estructuras de control directas (sin intermediación); no se reportan entidades o instrumentos híbridos.

² Los delegados también consideraron los resultados de las tasas impositivas efectivas del modelo APTAX del Reino Unido. Modelo APTAX. El Secretariado está explorando con este país la posibilidad de realizar modificaciones al modelo para ilustrar el impacto de la planeación fiscal.

³ En el Capítulo 6 del informe definitivo se presentarán resultados ilustrativos que muestran el impacto de la planeación fiscal sobre las tasas impositivas efectivas. El documento se presentará en la reunión del 29 de marzo de 2007. Los delegados del grupo de trabajo acordaron que el borrador del informe a discutirse en la reunión del 30 y 31 de enero de 2007 debía omitir el borrador vigente del Capítulo 6 (donde se presenta el marco de la TME y la TEP, incluyendo la planeación fiscal).

1. Se invita a los Delegados a revisar los temas de política que se plantean en este documento y tratar los siguientes temas de discusión en la reunión en curso.

Temas de discusión

1. De acuerdo con la experiencia de los Delegados, ¿la IED se ha vuelto más sensible a los gravámenes durante los últimos años? De ser así, ¿por qué? ¿Qué consideraciones influyen sobre la sensibilidad de la IED a los gravámenes?
2. ¿Qué políticas tributarias son más eficaces para atraer IED (una tasa oficial baja para las empresas, incentivos fiscales especiales, elementos del “entorno empresarial-fiscal”)⁴?
3. ¿Por qué no se ha experimentado una ‘carrera al fondo’ de las tasas impositivas en los países de la OCDE?
4. ¿Ha perdido importancia el impuesto al ingreso de las empresas (IIE) en términos de su influencia en la IED o algunos otros impuestos han aumentado en importancia (como los impuestos al comercio en Alemania o la *taxe professionnelle* en Francia)?
5. ¿Se encuentran los países que aplican el sistema de acreditación de dividendos (a nivel mundial) en desventaja competitiva con respecto a los países que aplican un régimen de exención (territorial)? Puesto de otro modo, ¿se podría esperar que las presiones competitivas alejen a los países de gravar el ingreso de manera global?
6. ¿Qué tan importante es la presión del empresariado para limitar la aplicación de reglas contra los diferimientos o las exenciones (es decir, reglas para compañías extranjeras controladas)? ¿Cuál será la respuesta de política a estas presiones y cuáles son las tendencias en este ámbito (es decir, reglas más o menos estrictas, reducciones adicionales en las tasas del IIE)?
7. ¿Cuál es la significancia de la reducción en la recaudación nacional a raíz de la deducción de los gastos por intereses sobre fondos obtenidos en préstamo para financiar IED saliente? ¿Funcionan las reglas de seguimiento? ¿Con qué opciones se cuenta para tratar este tema (divergencia de los gastos deducibles y la inclusión del ingreso gravable)?
8. ¿Qué impacto tienen los paraísos fiscales en la asignación de la producción? ¿El empleo de filiales financieras en paraísos fiscales mejora la neutralidad tributaria mediante la reducción de la tasa impositiva efectiva en países con niveles impositivos relativamente altos? O, ¿los paraísos fiscales alientan las reducciones en las tasas impositivas efectivas en todos los países de la OCDE, sin importar su tasa oficial?
9. ¿Qué tan significativa es la influencia de la planeación fiscal sobre la carga fiscal de la inversión transfronteriza? ¿La planeación fiscal tiene influencia sobre las decisiones de ubicación de la IED o sólo sobre las políticas de financiamiento y repatriación?
10. ¿Cómo se compara la carga fiscal para las MNE con la que enfrentan las empresas propiedad de residentes con sólo inversión interna (como MNE vs. PyME en el sector manufacturero)? ¿Cuáles son las implicaciones de política?
11. ¿Se percibe a algunos elementos de la base gravable con dificultades crecientes para ser gravados? ¿Qué necesita suceder en términos de políticas para garantizar la recaudación futura del impuesto al ingreso?

⁴ El reciente análisis Varney del Reino Unido hace énfasis en la importancia de factores correspondientes al ‘entorno tributario empresarial’, incluyendo el ser predecible, transparente, justo, y la disponibilidad de mecanismos para la resolución de disputas fiscales.

LA INFLUENCIA DE LA TRIBUTACIÓN EN LAS DECISIONES DE IED

1. Introducción

6. Este documento reporta las conclusiones de un proyecto del Grupo de Trabajo No. 2 del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, entre 2005 y 2006, sobre el tema “Tributación e Inversión Extranjera Directa”. El proyecto de ‘tributación e IED’ tiene tres objetivos centrales. El primero es de proporcionar un análisis de estudios empíricos sobre la influencia de los impuestos en la IED, a fin de comprender mejor qué factores explican las variaciones en las estimaciones de la sensibilidad de la IED a las políticas tributarias. Este análisis se complementa con una revisión de diversos modelos económicos que utilizan los diseñadores de políticas para analizar los posibles efectos de un impuesto sobre las decisiones relacionadas con la IED.

7. Un segundo objetivo central consiste en reportar las consideraciones de política económica que influyen sobre el diseño de políticas tributarias con relación a la IED entrante y saliente. Aunque las perspectivas y las posiciones varían entre un país y otro, en gran medida se basan en un conjunto común de consideraciones de política, entre las que se incluyen requisitos de recaudación, consideraciones de eficiencia (bienestar), metas de equidad, condiciones para una competencia interna justa y posibles respuestas a las presiones para establecer un sistema tributarios competitivo internacionalmente.

8. Un tercer objetivo del proyecto consiste en desarrollar un enfoque para incorporar estrategias de planeación tributaria transfronteriza que se emplean comúnmente a los modelos usuales que se emplean para identificar distorsiones fiscales para la inversión. En el documento *Taxing Profits in a Global Economy* (OCDE, 1991), se plantean una serie de supuestos restrictivos: estructuras (directas) de conglomerado sin intermediación; ponderaciones financieras fijas que pueden no ser representativas en ciertos casos; repatriación inmediata de las utilidades; no se combinan los créditos fiscales extranjeros en los sistemas de exención para proteger intereses extranjeros o ingresos por regalías; no se da cuenta de los instrumentos o las entidades híbridos.⁵

2. Para el proyecto se elaboró una metodología modificada que ilustra cómo las medidas como la tasa marginal efectiva “usual” (TME) y la tasa efectiva promedio (TEP) están influenciadas si se consideran diversas formas de planeación fiscal. Una gama de resultados ilustrativos, apoyados por datos que indican el uso intensivo de la planeación fiscal sugieren que las medidas de TME y TEP que ignoran la planeación fiscal pueden ser indicadores engañosos para el trabajo analítico en este renglón.

10. El trabajo en curso para concluir el tercer objetivo (la incorporación de la planeación fiscal en medidas de tasas impositivas efectivas) se incorporará en la revisión del informe planeada para fines de febrero de 2007. A continuación se presenta un resumen de las principales observaciones y conclusiones acerca de los primeros dos objetivos.

⁵ Entre las estrategias de planeación fiscal que pueden incorporarse fácilmente en el marco destacan las siguientes: la capitalización delgada de subsidiarias altamente gravadas; financiamiento de deducciones en dos países a la vez; uso de instrumentos híbridos; y estructuras triangulares que involucran una empresa afiliada domiciliada en un paraíso fiscal. El Secretariado también tiene la intención de incorporar el diferimiento tributario (una modalidad básica de planeación fiscal, difícil de modelar en el marco TME/TEP).

2. Modelos para analizar los efectos de la tributación sobre la IED

11. A fin de orientar la formulación de la política tributaria con relación a la IED, los analistas de política normalmente recurren a uno o más modelos o marcos de referencia económicos como medio para analizar posibles canales de influencia. Entre estos modelos o marcos de referencia destacan los siguientes: el marco OLI; el marco de política de inversión de la OCDE; el modelo neoclásico de inversión (con seguridad el más utilizado por los economistas dedicados a las finanzas públicas para analizar el impacto de la tributación sobre la IED); y los modelos derivados de la nueva literatura sobre geografía económica.

El marco OLI

12. De acuerdo con el marco OLI (*Ownership, Location, Internalisation*), las decisiones de IED involucran la evaluación de condiciones de propiedad, ubicación e internalización (OLI, por sus siglas en inglés). Cuando se cumplen las condiciones del marco OLI se puede esperar observar IED horizontal en lugar de exportaciones u otorgamiento de licencias.⁶ Primero, una MNE debe presentar *ventajas de propiedad* (como patentes, experiencia, marcas registradas) que le confieran ventajas en cuanto a las utilidades a las que no tengan acceso las empresas locales en mercados extranjeros. En segundo lugar, la IED debe ofrecer ciertas *ventajas de ubicación* (como costos bajos en el ámbito comercial, laboral o de energía, así como bajas cargas tributarias) que hacen que la IED, al impulsar la producción local, sea más rentable que la actividad exportadora. Tercero, la IED debe ofrecer *ventajas de internalización* que hacen que realizar una actividad comercial de forma directa mediante la IED sea más rentable que otorgar una licencia a otras empresas de mercados extranjeros para que tengan el derecho de utilizar activos que les confieran una ventaja de propiedad, por ejemplo, al salvaguardar el capital generado por el conocimiento.

El marco de política de la OCDE

13. El documento *Policy Framework for Investment* (OCDE, 2005), dirigido a los diseñadores de políticas en las economías en desarrollo y en transición, ofrece orientación en diez renglones de política, incluyendo los impuestos, en forma de preguntas acerca de las condiciones de inversión y el entorno de política, en un esfuerzo por identificar las prioridades y elaborar políticas eficaces. El capítulo referente a la tributación se basa en buena medida en estudios para identificar temas clave a tratar al sopesar los pros y los contras de los incentivos fiscales para las empresas y políticas tributarias alternativas y opciones de diseño para cumplir las metas de atraer IED mientras que a la vez se obtiene recaudación de la IED para contribuir a financiar el desarrollo de infraestructura.

14. Al establecer la carga tributaria para la inversión entrante, es importante que los diseñadores de políticas evalúen si el país receptor ofrece oportunidades atractivas de riesgo y rendimiento, tomando en cuenta las condiciones de referencia (como en el ámbito de la estabilidad política, monetaria y fiscal; la protección legal; la gobernabilidad pública), las características del mercado (tamaño, disponibilidad y costo de la mano de obra, la energía, las condiciones de la infraestructura) y el predominio de utilidades específicas a la ubicación.

15. Como se subrayó en el Marco de Política, el atractivo relativo de un país receptor en tanto que ubicación para invertir depende de las condiciones de referencia del país y de las características de su mercado, que a su vez dependen, en parte, de los niveles pasados y actuales de gasto público en programas en renglones de importancia crucial para los inversionistas (como educación y desarrollo de infraestructura). Este vínculo deja clara la importancia crucial, en especial para los países en desarrollo, que tiene la recaudación de impuestos sobre utilidades económicas con objeto de financiar el gasto público que, en última instancia, fortalece los aspectos fundamentales del país receptor y atrae la IED.

⁶ La IED horizontal involucra la copia de actividades de producción en el extranjero. Las decisiones verticales de IED acerca de la ubicación o la subcontratación de ciertas etapas de producción en una ubicación extranjera se centran también en torno a las ventajas de propiedad, ubicación e internalización.

Recuadro 1. Tributación de las utilidades específicas de una ubicación

Al considerar la selección de ubicaciones un cuestionamiento de importancia central es qué tan específicos a una ubicación son las utilidades potenciales para un nivel de riesgo dado. En el caso de ciertas inversiones, las utilidades resultantes de satisfacer la demanda de mercado de un producto final o de realizar parte de la producción dentro de una cadena de valor agregado puede mostrar grandes variaciones dependiendo de la ubicación y, en ciertos casos, puede ser específica de una ubicación, es decir, podría requerir invertir (es decir, de presencia física) en un lugar en particular. En este caso, los costos de acceder a los insumos factoriales necesarios (como mano de obra, materias primas, energía) o los costos de enviar la producción son, en general, mucho más altos en otras ubicaciones. En el caso de las privatizaciones, las utilidades generalmente son específicas de un momento o de una ubicación. Entre otros ejemplos se incluye la extracción de recursos naturales y la prestación de servicios de restauración, hotelería y algunos otros. En estos casos, si el rendimiento ajustado por riesgo que se espera obtener sobre el capital alcanza o excede una tasa 'obstáculo' de rendimiento, podría esperarse que se realicen inversiones.

En el caso de utilidades específicas a un país receptor particular, las comparaciones entre ubicaciones que compiten entre sí (ya sean estados o países) podrían no aplicarse, por lo que la carga tributaria podría ser irrelevante para las decisiones de inversión. En principio, la carga tributaria sobre utilidades específicas a una ubicación podría incrementarse hasta el punto en el que la utilidad económica se agote sin desalentar la inversión. Así, en los casos en los que una economía ofrece un conjunto abundante de utilidades específicas a una ubicación, sería comprensible que los diseñadores de políticas resistan las presiones a ajustarse a una carga tributaria relativamente baja, a fin de evitar pérdidas de recaudación y de generar ganancias inesperadas a los inversionistas o las tesorerías extranjeras. La reducción de la tasa efectiva en el país receptor a niveles observados en países con los que compite, aunque pueda atraer capital en casos en los que la oferta es elástica, sacrificaría recaudación sin impactar la demanda inelástica de inversión.

En contraste, destacan los ejemplos en los que los costos de acceder a insumos factoriales y entregar productos son prácticamente los mismos entre un gran número de países anfitriones geográficamente dispersos, lo que implica que la utilidad no es específica de la ubicación. Entre los ejemplos de ello se puede mencionar la inversión en servicios financieros intragrupal y ciertas funciones de las oficinas centrales. Para atraer estas actividades que generalmente no son intensivas en capital se requieren condiciones marco satisfactorias, aunque las características del mercado local (como en el caso del tamaño del mercado) tienden a perder importancia. Entre otros ejemplos destacados está la manufactura de fármacos y chips de computadora, en los que los costos de los insumos pueden resultar similares entre distintos países anfitriones y los costos de entregar a los mercados globales son bajos con relación a las utilidades. En estos casos, los países candidatos a recibir la inversión podrían no tener la capacidad de imponer una carga tributaria relativamente alta en el país receptor cuando existen jurisdicciones que ofrecen entornos donde los impuestos son bajos o nulos.

Entre ambos extremos se encuentran las inversiones en las que la utilidad depende de la ubicación, pero no son específicos a un país (es decir, es posible obtener la misma tasa de rendimiento en una serie de ubicaciones vecinas) y los costos comerciales son considerables. Podría esperarse que una ubicación que ofrece ventajas relativamente atractivas en el país receptor, en términos de costos de insumos o de entrega o impuestos sobre utilidades relativamente bajos, tuviera más éxito en la atracción de IED. Los costos de insumos relativamente bajos podrían relacionarse con un conjunto considerable de mano de obra con la preparación adecuada. Por su parte, los costos de entrega relativamente bajos podrían lograrse en mercados internos grandes o sistemas viales, aeroportuarios o portuarios bien desarrollados, ofreciendo acceso a los países vecinos con grandes mercados a costos bajos en términos relativos. En los casos en los que las ventajas relativas son significativas se podría dar lugar a utilidades dependientes de la ubicación, que podrían gravarse sin alentar una reubicación importante del capital.

La consideración general de temas en el Marco de Política, aunque puedan ser útiles para moldear puntos de vista sobre las políticas tributarias apropiadas en los países receptores, de cierto modo maquillan las dificultades prácticas de la evaluación, y deberán calificarse en varios aspectos. Más allá de las predicciones simplificadas, persisten cuestionamientos acerca de cómo evaluar la influencia de las utilidades empresariales sobre diversas características del mercado en las ubicaciones que compiten entre sí. En los lugares donde las condiciones de inversión son más atractivas, en balance, que en otras ubicaciones, ¿cuánto más puede crecer la carga tributaria del país receptor con respecto a la de otros países sin impactar la inversión significativamente? Si un país competidor reduce su tasa impositiva, ¿qué nivel de reasignación de capital puede esperarse y a qué tasa y en qué sectores? También queda la cuestión de si el uso ahora común por parte de las empresas multinacionales de paraísos fiscales y compañías controladoras efectivamente elimina la influencia de las reglas tributarias del país receptor (en países que aplican el régimen de acreditación de dividendos) sobre la carga tributaria general para la IED saliente, de manera que sólo sea relevante la tributación en el país receptor.

Marco neoclásico de inversión

16. El marco neoclásico de inversión es, posiblemente, el más utilizado por los economistas dedicados a las finanzas públicas para analizar el impacto de la tributación sobre la inversión directa interna y extranjera.⁷ Uno de los principales atractivos de este marco es su incorporación explícita de parámetros tributarios obligatorios que establecen la carga tributaria oficial para los rendimientos sobre inversiones y el tratamiento fiscal de los costos de capital. En especial, las tasas marginales basadas en parámetros y las promedio efectivas (TME/TEP) pueden derivarse del modelo neoclásico de inversión y analizarse para determinar el cambio porcentual que se generaría en estas medidas de carga tributaria a raíz de un ajuste único o en paquete de políticas de impuestos corporativos.⁸ Al combinarse con estimaciones empíricas de la sensibilidad de la IED a estas tasas impositivas efectivas, el marco se presta para estimar los efectos de largo plazo de la reforma de los impuestos a las empresas sobre la IED.

17. Cabe hacer notar estas medidas tributarias deben utilizarse con cautela, pues ignoran una serie de factores que influyen sobre la carga tributaria efectiva para la IED (como la planeación fiscal, la discreción administrativa para decidir el impuesto pagado u otros impuestos que no capta el modelo). Asimismo, como se comenta más adelante, se podría cuestionar, al menos en algunos casos, el supuesto central que consiste en la productividad marginal decreciente del capital, es decir, a medida que el acervo de capital aumenta en una ubicación dada (por ejemplo, luego de una reducción de tasas impositivas), la productividad por unidad de capital se reduce. En especial, las concentraciones empresariales pueden dar lugar a mayores tasas de rendimiento (mayores rendimientos a escala a nivel industrial) con implicaciones de política que pueden ser muy distintas.

Nuevos modelos de geografía económica

18. Con respecto a los efectos tributarios sobre la inversión, los nuevos modelos de geografía económica surgidos en años recientes, han desafiado las predicciones centrales y las consideraciones de política surgidas de la teoría neoclásica en este aspecto. Los párrafos a continuación describen los principales elementos del modelo centro-periferia, destacando ciertas implicaciones para la política tributaria en lo que respecta al impacto de los impuestos sobre la IED.

19. En esencia, el modelo centro-periferia (CP) de la nueva literatura sobre geografía económica hace énfasis en el papel de las fuerzas de concentración empresarial ('economías de aglomeración'), es decir, las economías que se autoreforzan como resultado de la concentración de la actividad empresarial.

20. Como se comenta a menudo, una de las principales ventajas de ubicación para un país receptor es un mercado amplio (lo que indica una demanda de mercado significativa). Una de las ideas clave en este sentido es que un mercado de gran tamaño limita los costos de transporte en los que se incurre para llevar un producto al mercado. El tamaño del mercado y, en especial, la demanda en un mercado, están determinados por el número de consumidores y su ingreso disponible. Por ello, la demanda total por un producto depende del número de empleos disponibles que, a su vez, depende del nivel de inversión. De aquí que cuando un país receptor tiene éxito en la atracción de inversiones por una o más razones, esta inversión tiende a iniciar un círculo virtuoso, a partir del cual las nuevas inversiones general empleos

⁷ En efecto, este marco se utiliza ampliamente para contribuir a orientar la reforma de la política tributaria hacia una mayor neutralidad (como ha sido el caso de las grandes reformas tributarias en Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, al igual que en otros países a partir de mediados de los años ochenta, donde se ha buscado ampliar la base tributaria mientras que a la vez se reducen las tasas impositivas a las empresas).

⁸ Una tasa marginal efectiva (TME) para la IED real (como las inversiones en plantas, propiedades y maquinaria nueva) es la medida que resume la carga tributaria sobre una 'inversión marginal' que genera un rendimiento apenas suficiente para cubrir los costos de financiamiento y depreciación de la misma y nada más. La medida caracteriza una situación de equilibrio cuando la utilidad económica (más allá del rendimiento mínimo requerido por los accionistas para aportar fondos) se agota. Una tasa promedio efectiva (TEP) es la medida que resume la carga fiscal de las inversiones no marginales. A diferencia de la TME, la TEP explica la imposición de la utilidad económica, que puede ser importante para la toma de decisiones de inversión discretas, incluyendo la ubicación de la inversión.

adicionales, que aumentan el ingreso disponible, la demanda por productos y, por ende, genera un mayor tamaño de mercado, lo que a su vez sirve para atraer inversión adicional y así sucesivamente.

21. El modelo CP incorpora este ‘efecto de acceso al mercado’ a través del cual las empresas con cierto nivel de poder de mercado, que operan en condiciones de competencia imperfecta (como la propiedad de activos patentados, como el capital de conocimientos) y generan utilidades económicas, tienen la tendencia a establecer su producción en ubicaciones con grandes mercados y exportarla a mercados de menor tamaño. Un segundo efecto de concentración empresarial, el ‘efecto de costo de la vida’, reconoce que la concentración de empresas reduce el costo de los bienes en una región dada, al disminuir la dependencia de las importaciones (con precios de importación que incorporan mayores costos de envío). El ‘efecto de aglomeración del mercado’ funciona en el sentido opuesto, lo que tiende a fomentar la dispersión empresarial (es decir, a desalentar la concentración). Este tercer efecto capta impactos surgidos de fuerzas competitivas más sólidas a medida que un mayor número de empresas se ven atraídas al centro, en especial, cuando se observan menores utilidades, lo que reduce los salarios que las empresas están dispuestas a pagar a los trabajadores y fomenta que las compañías consideren reubicarse hacia regiones periféricas con menos competidores.⁹

3. Debido a que las propiedades de este modelo son diferentes en términos fundamentales de las del modelo neoclásico de inversión, las implicaciones para la política tributaria también difieren de manera marcada. Dos propiedades centrales del modelo CP son la inercia y la no linealidad. Cuando las empresas generan utilidades de las economías de concentración, la inercia de capital apunta a cierta inflexibilidad de las utilidades económicas que pueden ser gravadas hasta un nivel dado sin desalentar la inversión.

23. Otra observación importante a partir del modelo es que las economías de concentración empresarial implican que el impacto de los cambios de política no serán lineales, es decir, que los cambios en las utilidades sobre el capital pueden, en ciertas circunstancias, tener un impacto mínimo en la ubicación de la industria, mientras que los cambios posteriores podrían tener efectos serios (véase el Recuadro 2). Una implicación de ello es que la respuesta del capital a reformas pasadas podría ser un indicador deficiente para calibrar el impacto de reformas similares. Asimismo, suponer una relación lineal entre la IED y el impuesto podría no ser apropiado para fines estadísticos.

Recuadro 2. Puntos de vista alternativos sobre los posibles efectos de una reforma al impuesto a las empresas

A fin de comparar las predicciones de impacto de una reforma al impuesto a las empresas en el contexto de modelos alternativos, considérese un monto de capital fijo (ahorro) asignado entre el país A y el país B que, en un inicio, tienen la misma tasa de impuesto a las empresas. De acuerdo con el modelo neoclásico de inversión, el capital se asignaría entre países de manera que se igualen las utilidades después de impuestos. Con tasas simétricas del impuesto al ingreso de las empresas (IIE), las tasas de rendimiento antes de impuestos serían las mismas. De igual manera, con funciones de producción idénticas, el capital se asignaría de la misma forma entre el país A y el país B.

Ahora, considérese la predicción de efectos en el contexto del modelo neoclásico de la opción de política 1, en la que el país A incrementa su tasa de IIE (más alta después de la reforma que la tasa del país B). Al nivel de la asignación de capital inicial, con tasas de rendimiento idénticas antes de impuestos, el rendimiento después de impuestos en el país A sería menor que el país B después de la reforma. En este caso, se podría predecir que el capital migraría del país A al B, donde el rendimiento sobre el capital después de impuestos sería mayor (temporalmente). Con el descenso en la productividad marginal del capital, el cambio del mismo llevaría a que el rendimiento antes de impuestos sobre el capital empleado en el país A se elevara, y que se redujera en el país B, hasta que los rendimientos después de impuestos se igualen de nuevo. La dinámica del modelo neoclásico es estable, en el sentido de que, a medida que el capital se reubica del país A al B luego de la reforma tributaria, el rendimiento sobre el capital se ajusta a fin de contrarrestar el impacto inicial (es decir, el rendimiento sobre el capital en el país B se reduce, mientras que en el país A se

⁹

El elemento central definitivo del modelo CP es que los costos de comerciar (incluyendo los de transporte) determinan la solidez de las fuerzas de concentración en relación con las de dispersión, determinando así si los ajustes de política se autoreforzan o autocorrigen. Los efectos de concentración empresarial y de dispersión son más fuertes cuanto mayores sean los costos de comerciar, debilitándose a medida que estos costos se reducen. Las fuerzas de dispersión empresarial se debilitan con mayor rapidez que las de concentración a medida que se reducen los costos de comerciar, de manera que, en cierto ‘punto de inflexión’ de los costos de comerciar dominan las fuerzas de la concentración empresarial.

incrementa).

En contraste, en el modelo de CP el impacto de la tributación asimétrica podría ser marcadamente diferente. En especial, la tributación asimétrica podría no tener impacto en la ubicación del capital o el impacto podría ser notable, dependiendo de la diferencia en tasas impositivas y la fortaleza relativa de las fuerzas de concentración empresarial. Como se comentó arriba, una característica clave del modelo CP es la tendencia de las fuerzas de concentración empresarial a crear condiciones que fortalezcan estas fuerzas y profundicen la concentración. De aquí que, en el modelo CP, con tasas de IIE idénticas en un inicio en A y B, un equilibrio previo a la reforma sería aquél en el que todo el capital se asigna a un país (por ejemplo, A) donde el rendimiento neto es más alto. Si la inversión se asigna inicialmente a partes iguales entre A y B, un choque permanente o temporal que ocasiona que una unidad de capital migre al país A (o B) iniciaría la creación de fuerzas de aglomeración que llevarían a que todo el capital se asignara al país A (o B). A diferencia del modelo neoclásico usual, la mayor concentración de capital podría llevar a mayores (no menores) tasas de rendimiento antes de impuestos.

Ahora, considérese la opción de reforma 1, en la que el país A incrementa su tasa de IIE por encima de la del país B. Si el rendimiento del capital después de impuestos en el país A sigue superando el registrado en el país B, la tasa de ajuste en este caso no tendría impacto en la ubicación del capital. El punto clave aquí es que la utilidad comercial (la renta económica) en el país A, con la concentración del capital en el país A, significa que este país tiene la posibilidad de gravar con un impuesto relativamente alto las utilidades comerciales sin fomentar una fuga de capitales. Sin embargo, la situación podría ser muy distinta si en lugar de lo anterior, el país A incrementara su tasa corporativa de forma significativa, si, a esta tasa relativamente alta las economías de concentración empresarial en el país A fueran superadas por la mayor carga fiscal en el mismo, ocasionando que el capital se reubicara del país A al B. Dependiendo de los supuestos acerca de la fortaleza relativa de la concentración empresarial contra las fuerzas de dispersión (dependiendo de los costos comerciales) la fuga de capitales podría ser significativa. El caso límite sería aquél en el que todo el capital se reubicara al país B, con una menor base tributaria en A (lo que significaría menos recaudación en este país) a pesar de la mayor tasa de IIE (un resultado de curva de Laffer).

3. Evidencia empírica del impacto de los impuestos sobre la IED

24. En el centro del debate de política acerca del establecimiento apropiado de la tasa de impuesto a las empresas sobre las utilidades comerciales del país receptor se encuentra la difícil cuestión de la sensibilidad de la IED a la tributación corporativa. Tratar con esta cuestión es crucial para evaluar la mejor manera de manejar las presiones competitivas y evitar la reubicación del capital, mientras que también es de importancia crucial para la evaluación costo-beneficio de las reducciones fiscales y las estimaciones de la respuesta recaudatoria a una reforma a la política tributaria corporativa.

25. Como se comentó arriba, los marcos de referencia utilizados en la teoría neoclásica convencional de la inversión predicen descensos (incrementos) en la IED luego de un aumento (reducción) en la carga fiscal corporativa del país receptor (si no se compensa con un menor impuesto en el país de origen). Sin embargo, esta predicción central se ve desafiada por la nueva literatura sobre geografía económica que hace énfasis en la importancia de tomar en cuenta las utilidades dependientes de la ubicación a partir de las economías de concentración empresarial y los crecientes rendimientos a escala a nivel de industria, pudiendo gravar estas utilidades en algún punto sin fomentar una reubicación de capital importante.

26. La cuestión de política crucial que se relaciona con la sensibilidad de la IED a la tributación resulta entonces un tema empírico incierto, que deberá tratarse tomando en cuenta la influencia del tamaño del mercado, los costos de comerciar (como el transporte) y otros elementos que afectan la rentabilidad neta y las decisiones de ubicación de las inversiones. Una contribución reciente a este trabajo se presenta en OCDE (2006), donde se investiga el impacto de los impuestos sobre la IED, controlando para una serie de factores de política y otros ámbitos, encontrando que, al no controlar para estos factores se pueden sobreestimar de manera importante las elasticidades tributarias.¹⁰

4. Un análisis de la literatura realizado para el proyecto en curso *Tax and FDI* (Impuestos e IED) encuentra que la mayoría de los estudios reportan una relación negativa entre la tributación y la IED, pero con una amplia gama de estimaciones de la elasticidad impositiva de este tipo de inversión. Sin embargo, es posible que la variación en los estimados de elasticidad no sea sorprendente, dada la heterogeneidad en

¹⁰ Véase *Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries*. Documentos de Trabajo del Departamento de Economía, Núm. 502. 2006, OCDE, París.

los datos empleados. En otras palabras, podría esperarse *a priori* que la elasticidad tributaria de la IED variara y dependiera de las condiciones y políticas en el país receptor (incluyendo el nivel de tasas impositivas corporativas), los tipos de industrias y actividades comerciales cubiertos, el periodo analizado y otros factores. En efecto, el análisis de la literatura sugiere que la influencia de los impuestos sobre la IED es compleja, y depende de una serie de factores que son difíciles de medir, lo que exige trabajo empírico adicional para comprender mejor el papel de la tributación entre los factores clave que influyen en las decisiones de ubicación de la IED.¹¹

5. El análisis de la literatura encuentra un valor promedio de -3.72 para la semielasticidad (que mide el cambio porcentual en la IED como respuesta a un cambio de un punto porcentual en la tasa impositiva).¹² El análisis de distribución encuentra que la mayoría de las semielasticidades se ubican entre -5 y 0. En el Cuadro 1 se presenta un resumen de los resultados de varios estudios (series de tiempo, cortes transversales, panel y selección discreta).

Cuadro 1 – Resumen de estadísticas de estudios empíricos sobre la sensibilidad de la IED a los impuestos

	Semielasticidad			Elasticidad ordinaria		
	Media	Mediana	Desviación estándar	Media	Mediana	Desviación estándar
Series de tiempo	-2.61	-2.75	6.03	-1.23	-1.28	2.87
Corte transversal	-7.16	-4.24	6.92	-0.85	-0.78	0.44
Panel	-2.73	-2.41	2.69	-0.78	-0.66	0.75
Selección discreta	-3.43	-2.80	6.42	-0.30	-0.19	0.51
Todos	-3.72	-2.91	5.92	-0.75	-0.57	1.55

29. Un meta análisis de resultados concluye que la proporción de IED que comprende inversión real en capital físico es más sensible a los impuestos que otros componentes de la IED.¹³ No se encuentra evidencia que demuestre que la IED de países con exención de dividendos sea más sensible a los impuestos que la IED de países donde se acreditan los dividendos, lo que sugiere que las técnicas de planeación fiscal tienden a restar importancia a las diferencias entre los dos sistemas en términos de su impacto sobre la IED. Asimismo, mientras que podría esperarse que los flujos de capital al interior de la UE fueran más sensibles a las diferencias entre países receptores, en la medida en la que la eliminación de barreras al libre flujo de capital dentro de la UE hace que la tributación sea un factor más influyente, la evidencia empírica no parece apoyar esta noción. Los estudios de flujos de capital al interior de la UE muestran semielasticidades menores que las de los estudios basados en datos de Estados Unidos. Por último, se ha encontrado que los estudios que emplean datos más recientes generan mayores semielasticidades, indicando que la IED está siendo más sensible a la tributación en el tiempo.

¹¹ El informe analiza una serie de datos de capital, tributación y problemas de identificación encontrados en investigaciones empíricas acerca de la sensibilidad de la IED a la tributación.

¹² Los resultados de las semielasticidades miden el cambio porcentual en la IED ante un cambio de un punto porcentual en la tasa impositiva (por ejemplo, de 30 a 29 por ciento). Los resultados de las elasticidades ordinarias miden el cambio porcentual en la IED ante un cambio de uno por ciento en la tasa impositiva (por ejemplo, de 30 a 29.7 por ciento).

¹³ Las elasticidades estimadas en los estudios que explican las inversiones en planta, propiedades y equipo (PP&E) tienden a ser sistemáticamente mayores que las calculadas para los estudios que recurren a datos financieros de IED (que incluyen inversiones en PP&E nuevos en el país receptor, al igual que fusiones y adquisiciones y capital reinvertido fuera del país receptor), hallazgo que resulta robusto para todas las especificaciones de las regresiones en el modelo Meta. Las estimaciones basadas en datos de fusiones y adquisiciones generan elasticidades menores.

4. Tributación de la IED entrante – Consideraciones de política y perspectivas

30. Una parte importante del proyecto Impuestos e IED ha consistido en beneficiarse del intercambio de puntos de vista de los funcionarios encargados de la política tributaria acerca de temas que orientan el tratamiento de la inversión extranjera entrante y saliente. En relación con la inversión entrante, el interés se centra en el potencial de la IED para generar un incremento *neto* en el ingreso interno, distribuido por los individuos mediante sueldos y salarios derivados de un mayor nivel de empleo y por el gobierno por medio de la tributación. El incremento en el empleo podría ser directo (contratación de personal por compañías de propiedad extranjera), al igual que de manera indirecta, en el caso en el que la IED incrementa la demanda por bienes y servicios suministrados por empresas de propiedad nacional. El gobierno participa en el ingreso generado por la IED mediante la imposición del ingreso por sueldos y salarios, el gravamen de las utilidades generadas por las compañías de propiedad extranjera y gravando otras fuentes, como en el caso del impuesto sobre los bienes raíces. Estos flujos deben ser adicionales y no implican efectos de desplazamiento. Asimismo, la IED podría tener un efecto positivo sobre el ingreso interno por la filtración, contándose con alguna evidencia en el sentido de que la capacidad de absorber la derrama de beneficios depende de la fuerza de los elementos fundamentales en el mercado del país receptor.

31. La perspectiva de obtención de estos beneficios netos genera una presión considerable para que los funcionarios garanticen que su sistema tributario apoya la IED. En contra de los posibles requerimientos de recaudación y consideraciones de equidad que exigen gravar las utilidades generadas por la IED entrante a la misma tasa efectiva empresarial que pagan las compañías nacionales, se perciben presiones e inquietudes relacionadas con la competitividad internacional en casi todos los países con vistas a adoptar, de algún modo, una carga fiscal relativamente baja en el país receptor. En los casos en los que la IED entrante se considera especialmente móvil y sensible a la tributación en el país receptor, con libertad para los inversionistas potenciales de elegir entre distintos países competidores, los gobiernos tendrán incentivos para canalizar los descuentos fiscales para la IED hacia la exclusión de las empresas de propiedad nacional (ya sea mediante incentivos fiscales o una obligación al cumplimiento débil o relajada de las disposiciones protectoras de base) o para reducir la tasa impositiva sobre el ingreso de capital en términos más generales.

32. Durante los últimos años se ha estudiado y debatido la dinámica de la competencia tributaria internacional, con vistas a evaluar la reacción en términos de política tributaria así como los posibles efectos sobre la eficiencia de la competencia por una base tributaria de capital móvil. De acuerdo con el modelo básico de competencia tributaria que ignora los gravámenes laborales, se predice que una mayor movilidad de capital resultaría en tasas impositivas para el ingreso de capital establecidas a niveles ineficientemente bajos desde la perspectiva pública. Otras predicciones incluyen a países de mayor tamaño que compiten menos por capital por medio de reducciones en la tasa impositiva y mayor ingreso per cápita en los países de menor tamaño con tasas más bajas y, por ende, razones más altas entre capital y trabajo.

33. Si se amplía el análisis para incluir la tributación del trabajo que no tiene movilidad, se encontraría que resulta óptimo para un país pequeño que importa capital y que enfrenta una oferta de capital extranjero perfectamente elástica renunciar por completa al impuesto del país receptor sobre el ingreso generado por IED entrante, desplazando este impuesto por completo hacia el trabajo. En esta situación, resulta óptimo que el país receptor grave directamente el ingreso laboral y evite generar pérdidas de eficiencia que resulten de gravar el ingreso de capital. En trabajos posteriores se ha encontrado que, si no es posible gravar por completo la utilidad económica (con la predicción de que gravar este tipo de utilidades no tiene impacto sobre la inversión), entonces sería eficiente que los pequeños países importadores de capital gravaran hasta cierto nivel la IED entrante.

34. La literatura que trata con la competencia tributaria se concentra en la movilidad del capital. Al introducir costos comerciales para los bienes y las economías de concentración comercial se aplican ciertos efectos de competencia tributaria que se predicen en los modelos neoclásicos de inversión. Como se desprende del Recuadro 3, los efectos de la competencia tributaria pueden diferir entre sectores, dependiendo de la importancia de las fuerzas de concentración empresarial. Estos efectos dependen de si el capital extranjero se beneficia o no del suministro de bienes públicos locales.

Recuadro 3. Consideraciones de eficiencia de la nueva literatura de geografía económica

En el nuevo modelo de geografía económica, a medida que los costos de comerciar se reducen y el capital gana movilidad, la tasa impositiva óptima para un país receptor disminuye (en congruencia con el modelo básico de competencia tributaria). Una idea adicional es que las tasas óptimas en el país receptor disminuyen —es decir, que atraer capital resulta más difícil a tasas impositivas más altas— cuando se reducen las fuerzas de concentración empresarial. Asimismo, el impacto en la selección de la ubicación de un diferencial de tasas dado entre dos países diferirá de manera marcada entre industrias que varían en términos de la importancia o la relevancia de los beneficios derivados de la concentración empresarial. De aquí que el trabajo empírico que aglomera la IED entre sectores podría generar resultados engañosos.

Una idea adicional es que la dinámica de la competencia tributaria depende de si los dueños del capital son inmóviles o se mueven con el capital real. En el modelo básico de centro-periferia en el que se supone que los dueños del capital migran con éste, las decisiones de ubicación toman en cuenta las diferencias en tasas impositivas, al igual que las diferencias en el suministro de bienes públicos entre ubicaciones. Dado que los impuestos se utilizan para suministrar bienes públicos y los factores móviles (el capital y los propietarios) derivan utilidad de este suministro, el aumento en las tasas impositivas no desalienta al capital, al menos hasta un punto determinado. Asimismo, el modelo básico de CP encuentra que la tasa en el país receptor más atractiva para el factor móvil también es la óptima socialmente, con preferencias idénticas del capital y el trabajo. Este resultado puede contrastarse con el énfasis que se hace en la literatura usual sobre competencia tributaria, en el sentido de que la competencia por capital lleva a tasas ineficientemente bajas en el país receptor.

Otra corriente de la nueva literatura sobre geografía económica considera el caso en el que el capital y sus propietarios están separados en sentido espacial de modo que, al igual que en el marco usual de competencia tributaria, el capital extranjero no se beneficia de los bienes públicos del país receptor. En este caso, se demuestra que la competencia tributaria es dañina (las tasas impositivas son demasiado bajas desde una perspectiva social) debido a la movilidad internacional de bienes (en lugar del capital), con tasas de equilibrio menores cuanto menores sean los costos de comerciar. En algunos casos, se predice que al aumentar la movilidad del capital, la selección de ubicaciones para invertir es menos sensible a las tasas impositivas, reduciéndose así los incentivos para la competencia tributaria (en lugar de intensificarse, como sucede en el modelo usual de competencia tributaria).

Lo anterior sugiere que aún queda mucho por hacer a nivel teórico y en el trabajo empírico, que recurre a ecuaciones tomadas de modelos teóricos, para determinar con mayor detalle las posibles influencias de la política tributaria en el país receptor de la inversión entrante, así como las consideraciones de eficiencia asociadas al caso.

Puntos de vista sobre los vínculos entre la tributación en el país receptor y la IED

35. En esta sección se presentan algunas perspectivas de diseñadores de políticas sobre la influencia de la tributación en la IED y la relevancia del tamaño del mercado y las utilidades dependientes de la ubicación sobre el establecimiento de tasas impositivas en el país receptor. También trata la importancia de los elementos fundamentales del mercado en términos de su papel central en su influencia sobre las decisiones de IED y cómo condicionan la capacidad de los descuentos fiscales para impactar la IED.

Los impuestos y otros determinantes de la IED

36. La estabilidad macroeconómica atrae la IED, al igual que un marco jurídico y regulatorio que la fomenta. Asimismo, son factores positivos el trabajo calificado y la flexibilidad del mercado laboral, la infraestructura con un nivel de desarrollo adecuado y las oportunidades de negocios vinculadas con el tamaño del mercado (con la rentabilidad del mercado interno vinculada con el poder de compra de la población y llegando a los mercados externos por medio de una extensa red de acuerdos comerciales). En otras palabras, las decisiones de IED están impulsadas por toda una serie de factores no tributarios. Una política tributaria sólida contribuye a establecer la base de la estabilidad fiscal, que fortalece el ambiente empresarial. Asimismo, en algunos casos, el entorno impositivo puede ser un factor importante en la toma de decisiones de ubicación.

37. Tanto en el caso de los diseñadores de políticas como de los investigadores académicos, resulta difícil llegar a una estimación precisa de la respuesta de la IED al régimen tributario en el país receptor, ya que es necesario considerar factores tributarios y no tributarios en las comparaciones entre ubicaciones. Del mismo modo, se debe tomar en cuenta que la elasticidad de la FDI con respecto a los impuestos puede variar de forma considerable entre actividades comerciales, países receptores y periodos. En efecto, un

elemento que complica el análisis es que el impacto potencial sobre la IED del gravamen en el país receptor puede diferir entre países con distintas características (elementos no tributarios).

38. Parte de la dificultad también reside en no conocer con certidumbre en lo que deberá concentrarse la medida relevante de carga fiscal (que podría ser la misma medida que consideran los inversionistas). Para algunos, las comparaciones impositivas relevantes terminan en la tasa impositiva 'general'. Otros adoptan la visión de que las tasas impositivas efectivas son más importantes para explicar la IED que la tasa oficial del impuesto corporativo, aunque con cierto nivel de incertidumbre acerca del nivel de detalle que representa (incluyendo la planeación fiscal).

39. En términos de una evaluación empírica del impacto tributario sobre la IED, una perspectiva considera que la cifra más relevante es la tasa efectiva promedio observada (retrospectiva) y que esta medida predice mejor que las tasas marginales efectivas (prospectivas) (cfr. OCDE, 1991) y mucho mejores que las tasas impositivas oficiales, que ignoran el impacto de la planeación fiscal y los convenios tributarios. Este punto de vista sugiere que las tasas efectivas que incluyen disposiciones para la base tributaria y la planeación fiscal son las que toman en consideración los inversionistas.

40. Aunque se presta mucha atención al impuesto al ingreso de las empresas, también es necesario reconocer la importancia potencial de otros impuestos. En este sentido, también son relevantes los gravámenes sobre la energía y la nómina y, de acuerdo con algunos funcionarios, son factores que están ganando mucha mayor importancia. Esto se debe a que las compañías 'ya se han encargado del impuesto sobre el ingreso de las empresas', no en el sentido de que ya no lo paguen, sino de que pagan el impuesto al nivel que los administradores corporativos consideran aceptable. Esta observación presta relevancia a la percepción de que las compañías multinacionales aplican un gran número de técnicas de planeación fiscal y tienen la capacidad de decidir de hecho el nivel de impuesto sobre las utilidades generadas que pagarán en el país receptor.

41. Otro punto clave, sobre el que existe un consenso generalizado, es que una baja carga fiscal en el país receptor no puede compensar un entorno poco atractivo o débil para la IED. Sobre este punto se cuenta con numerosos ejemplos del pasado acerca de ubicaciones en las que la infraestructura deficiente y otras fallas en las condiciones de inversión han deteriorado la IED. La tributación sólo es un elemento del conjunto que no puede compensar las faltas en el aspecto no tributario.

Evidencia de utilidades específicas a una ubicación y la capacidad para gravarlas

42. Aunque ciertos estudios empíricos encuentran una sólida relación negativa entre la tributación en el país receptor y la IED, otros no lo hacen. Asimismo, existe una serie de países grandes de la OCDE donde se aplican tasas impositivas efectivas relativamente altas y, aún así, son exitosos en la atracción de IED. Lo anterior es indicador de la importancia del tamaño del mercado en la atracción de la IED y la presencia de utilidades específicas a una ubicación que los gobiernos tienen capacidad de gravar. También es posible observar que ciertos países sin un gran mercado interno han tenido mucho éxito en la atracción de negocios mientras que ocupan lugares altos en términos de su razón de impuestos a PIB. Sin embargo, aunque su carga fiscal general pueda ser alta, la carga para las empresas puede ser moderada o relativamente baja, formando parte de una atractiva estrategia de inversión.

43. Se ha argumentado que las bajas tasas de impuesto a las empresas en algunos países generan cierto nivel de presión para reducir las tasas de impuesto al ingreso en otros países. Sin embargo, en los lugares donde las tasas corporativas altas vienen complementadas con una infraestructura con desarrollo adecuado, servicios públicos y otros atributos del país receptor que resultan atractivos para las empresas, la competencia tributaria de países con tasas más bajas, pero que no ofrecen estas ventajas no es considerada por algunos diseñadores de políticas como un elemento que socave su base tributaria de manera notable.

Respuestas a la competencia tributaria internacional

44. En la actualidad, los países están prestando mayor atención a la ‘competencia tributaria’ por IED entrante, considerando la creciente movilidad del capital y las presiones para ofrecer un sistema tributario competitivo. Aunque a menudo resulta difícil precisar la importancia relativa del impuesto con relación a otros determinantes de la inversión en lo correspondiente a las decisiones de ubicación, sí es posible identificar algunas percepciones y enfoques de los diseñadores de políticas a este respecto.

45. En primer lugar, *las comparaciones entre países receptores tienden a hacerse entre naciones con situaciones similares*, en términos de ubicación y tamaño del mercado. Al menos para ciertos sectores se identifican algunas fronteras regionales en cuanto a la competencia tributaria por IED, a menudo enfocadas en países vecinos con tamaños de mercado y niveles de desarrollo económico similares. Una perspectiva común es que las consideraciones tributarias del país receptor son más importantes en términos de la selección de la ubicación cuando otros determinantes de la inversión son más o menos equivalentes. Así, aunque las consideraciones tributarias no son un elemento central para la determinación de los flujos de IED, podría esperarse que la influencia de la tributación sobre las decisiones de IED fuera mayor dentro de la UE (que, posiblemente, en otras regiones) en la medida en la que el terreno de juego está razonablemente nivelado en otros renglones de política. Sin embargo, el análisis empírico presentado en la Sección 3 no confirma este punto de vista.

46. Aunque la perspectiva de que la IED es cada vez más sensible a la tributación en el país receptor no es objeto de consenso general, existe el reconocimiento de que *la competencia tributaria internacional va en aumento* y que lo que podría haberse considerado como una carga fiscal competitiva en un país receptor dado en un momento dado, podría no seguir siéndolo (sin considerar otros factores) luego de rondas de reducciones de tasas impositivas corporativas en países que compiten por IED. Sin embargo, el hecho de reconocer también que la IED depende en buena medida de factores y políticas no relacionados con el ámbito tributario (incluyendo políticas de educación, cuestiones de infraestructura y relaciones en el mercado laboral) que han evolucionado con el tiempo, generalmente resulta difícil evaluar la necesidad y el impacto de las reducciones en las tasas del país receptor.

47. En los países de la OCDE se puede identificar una serie de *enfoques alternativos de política para responder a la competencia tributaria*, entre los que destacan: las reducciones en la tasa básica de impuesto a las empresas (generalmente el enfoque más costoso en términos de ingresos sacrificados); otras modalidades de descuento fiscal; y la canalización directa de los descuentos fiscales hacia actividades o sectores móviles o segmentos donde se detectan fallas del mercado (como el rubro de investigación y desarrollo). Como respuesta a las inquietudes de algunos funcionarios sobre la canalización y las pérdidas recaudatorias resultantes de los descuentos generalizados, en una serie de países la atención se ha concentrado en la eliminación de impedimentos tributarios a la IED en el sistema fiscal (como sería la toma de medidas para mejorar la transparencia), dejando sin cambio la carga fiscal oficial. También se ha hecho énfasis en la importancia de garantizar un sistema fiscal que apoye los elementos fundamentales de la IED.

Descuento fiscal general corporativo

48. Un gran número de funcionarios fiscales destaca el atractivo de reducir la tasa oficial del impuesto al ingreso de las empresas como medio para fomentar la IED: es un ajuste fiscal relativamente sencillo de poner en marcha; se cumple sin dificultad; es relevante para los inversionistas que anticipan recibir utilidades económicas puras; mejora la eficiencia al combinarse con la ampliación de la base; y, se reduce la presión de la planeación fiscal contra la base tributaria nacional. Asimismo, en la reducción de la tasa impositiva efectiva para la inversión, los países de la UE enfrentan un conjunto de opciones más limitado que en el pasado, pues las disposiciones de ayuda otorgadas por los estados y los códigos de conducta prohíben las reglas que discriminen a favor de la IED. Lo anterior tiende a desviar la atención de nuevo hacia la tasa oficial como mecanismo general para reducir la carga fiscal en el país receptor. Sin embargo, estas reducciones tienden a ser costosas en términos de la recaudación que se deja de percibir, además de que podrían considerarse injustas y generar problemas de arbitraje fiscal con el sistema del impuesto al ingreso de las personas.

49. Aunque la experiencia de algunos funcionarios ha sido que las comparaciones que realizan los inversionistas con respecto a países receptores a menudo terminan en la tasa impositiva oficial, otros consideran que también se toman en cuenta otras disposiciones fiscales en las comparaciones, por lo que deben recibir atención al diseñar políticas relacionadas. Algunos ejemplos de descuentos fiscales generales como sustitutos o complementos de reducciones a las tasas oficiales, son la inclusión de garantías en el sentido de que las disposiciones relacionadas con la base tributaria (como las reglas de depreciación) sean congruentes con las normas internacionales; la eliminación de impuestos al capital; y el otorgamiento de descuentos fiscales generales que beneficien en especial a ciertas actividades comerciales (como la deducción de un interés hipotético del tipo correspondiente a las disposiciones de descuento por capital empresarial —*Allowance for Corporate Equity, ACE*—).

Descuentos fiscales específicos

50. En lugar de responder a la competencia tributaria mediante la reducción de la carga de disposiciones fiscales generales, algunos países prefieren canalizar el descuento fiscal de manera explícita, con el fin de fomentar la entrada de IED adicional a un costo menor en términos de recaudación sacrificada. Algunos diseñadores de políticas consideran que enfocarse en actividades móviles (como la transportación, la filmación, las exportaciones, las oficinas matrices) es una opción atractiva dados los altos costos en términos de recaudación que se asocian con un descuento fiscal generalizado. Al considerar las reducciones en la tasa impositiva efectiva sobre los elementos más móviles de la base tributaria, el tratamiento fiscal de los intereses y las regalías surgen como temas que se estudian con frecuencia creciente. Incluso, algunos países han expresado una interdependencia de sus medidas futuras de política en este rubro con las medidas en otros ámbitos.

51. Los datos confirman el trato preferencial de algunos sectores móviles de la economía. En estudios internos realizados por un país se observa con claridad, por ejemplo, que las compañías residentes de propiedad extranjera con mercado a nivel mundial (con niveles significativos de ventas de exportación y comercio de intangibles) enfrentan una tasa impositiva promedio mucho menor que las empresas de control nacional.

52. Algunos sistemas tributarios se enfocan a ciertas actividades como cuestión de política industrial nacional, mientras que en otros, sólo se toman en cuenta las actividades en las que se considera que existen fallas de mercado.

Eliminación de impedimentos (dejar sin cambio las tasas impositivas efectivas oficiales)

53. Una respuesta a la competencia tributaria también puede ser no reaccionar inmediatamente, al menos en lo referente a no realizar ajustes en la determinación de la tasa impositiva efectiva oficial (TIEO), lo que podría considerarse innecesario para atraer y retener capital, además de ser incongruente con otras metas de política. Muchos países apuntan a la toma de medidas para eliminar los impedimentos a la recepción de IED (pasos que pueden darse de forma aislada o en conjunto con otras medidas para atraer inversión).

54. Entre los ejemplos se incluyen medidas para mejorar la transparencia y la certidumbre del tratamiento fiscal. Los funcionarios de una serie de países de la OCDE explican que prestan mayor atención a los procedimientos de emisión de fallos que, al tratar los problemas de interpretación antes de que surjan, contribuyen a la certidumbre del tratamiento fiscal previo a la realización de una inversión o transacción específica. A menudo también se mencionan los tratados tributarios y los procedimientos por mutuo acuerdo (PMA) como elementos clave en la certidumbre y estabilidad del tratamiento de la inversión transfronteriza. En efecto, muchos países indican que están en proceso de estudiar formas para ofrecer mayor certidumbre y fortalecer su red de tratados tributarios. Por ejemplo, en un país, se estableció un departamento especial para ofrecer asesoría a inversionistas extranjeros acerca de cómo cumplir con el sistema tributario del país.

55. Dada la importancia de los elementos fundamentales del mercado, incluyendo la estabilidad macroeconómica, un marco legal de apoyo, infraestructura con desarrollo adecuado, una fuerza laboral con capacitación y otros factores clave para atraer la inversión, se reconoce ampliamente que los enfoques de política tributaria para fomentar la IED deberían diseñarse en forma paralela con las medidas necesarias para generar y apoyar estos otros elementos fundamentales del mercado. El control de las finanzas gubernamentales también se identifica como elemento clave, pues contribuye a generar leyes tributarias estables y, por ende, mayor certidumbre en lo relacionado con el tratamiento fiscal, al igual que mayor estabilidad y menor riesgo para la economía en general.

Respuestas a la elusión fiscal

56. Otro tema central en el contexto de la tributación de la IED entrante es la respuesta a las prácticas de elusión fiscal, consideradas en general como un problema creciente e importante que debe tratarse. En los casos en los que el objetivo general reside en fomentar la inversión mientras que, al mismo tiempo se recauda una proporción específica de ingresos tributarios, la elusión es considerada como un elemento que socava la capacidad del sistema para cumplir con estas metas, demandando esfuerzos determinados para eliminar las lagunas fiscales y realizar reformas donde sea necesario para cancelar las oportunidades de abuso.

57. Aunque las reducciones en las tasas oficiales del impuesto al ingreso de las empresas (IIE) pueden ser de ayuda, el alcance es limitado tanto en términos de atracción de IED como de reducción de las presiones de la planeación fiscal (resultando costosas, generando ganancias no recurrentes, muy visibles y, por tanto, que plantean inquietudes con respecto a temas de equidad, además de las complicaciones que surgen con el impuesto al ingreso de las personas). Uno de los retos principales se centra en la posibilidad de realizar ahorros tributarios en un país receptor dado al desplazar las utilidades gravables de una empresa a una afiliada en un paraíso fiscal, incluso si la tasa para las empresas en el país receptor es muy baja. La presión sobre la base tributaria que ejerce la planeación fiscal —a tasas de impuesto corporativo no triviales—, se reduciría de manera considerable debido a los costos involucrados en la planeación fiscal, los límites a los montos de utilidades que pueden desplazarse y las múltiples oportunidades para la planeación fiscal para una multinacional que opera en varios países con diversas tasas corporativas. Sin embargo, la determinación de este valor básico o intervalo de valores no es inmediata, aunque parece existir un consenso en torno a que el umbral se reduce a medida que lo hacen las tasas impositivas oficiales y crece el acceso a las asesorías para planeación fiscal.

58. Dado el creciente uso de técnicas de planeación fiscal, en una serie de países de la OCDE se han intensificado los esfuerzos para reforzar y complementar las reglas que contrarrestan la planeación fiscal con el objetivo de proteger la base tributaria. Muchos países han establecido reglas generales y específicas contra la elusión (como negar el descuento fiscal para transacciones que se considera tienen objetivos de elusión más que comerciales), entre las que destacan las reglas de precios de transferencia y de capitalización delgada. Los funcionarios de varios países reportan enfrentar dificultades para hacer cumplir las reglas de precios de transferencias cuando la carga de la prueba por el uso de técnicas de establecimiento de precios no de mercado descansan en el gobierno, debido a las complicaciones que a menudo se enfrentan y en los casos en los que no se cuenta con la información suficiente. Algunos países han introducido requisitos estrictos de documentación de los precios de transferencia, complementados por sanciones para fomentar el cumplimiento. El trabajo del grupo de la OCDE sobre precios de transferencia se presenta como crucial para contribuir a que los gobiernos garanticen la determinación justa de las utilidades gravables en las transacciones transfronterizas.

59. Además de las reglas de capitalización, las de precios de transferencia y las disposiciones generales para evitar la elusión, podría ser necesario poner en marcha otras políticas para combatir esquemas específicos de elusión. Entre los ejemplos más notables se encuentran los regímenes de revelación de información que reportan esquemas de elusión; la cooperación con otros países mediante el intercambio de información; y, por el lado administrativo, los programas que enfocan las actividades de cumplimiento hacia segmentos que parecen ser los de mayor riesgo, entre los que destacan las transacciones con el extranjero.

60. Otro desafío consiste en encontrar el equilibrio adecuado de consideraciones de política para diseñar reglas que protejan de manera adecuada la base gravable sin imponer costos de cumplimiento excesivos para las empresas, pues de lo contrario se corre el riesgo de obstaculizar las operaciones normales de las mismas. En otras palabras, de la misma forma que se enfrentan costos y beneficios en la decisión de ajustar la tasa impositiva efectiva sobre la IED mediante disposiciones oficiales, se enfrenta una situación similar al considerar el aumento de la tasa efectiva mediante una obligación al cumplimiento más estricta.

61. Una dificultad central reside en ponderar de forma adecuada los argumentos en torno a la “competitividad internacional” en el sentido de que una empresa se reubicará a menos que el país receptor elimine o debilite de forma importante el alcance de sus medidas de protección de la base (reglas de capitalización delgada). En los casos en los que se encuentra que una estructura de planeación está alejada del espíritu o la intención general de las reglas fiscales, aunque cumpliendo con lo establecido por la ley, los gobiernos podrían mostrarse reacios a hacer la ley más estricta, dada la incertidumbre sobre la respuesta de la IED. En este sentido, las inquietudes acerca de la ‘competitividad internacional’, de la mano con argumentos de los grupos empresariales en torno a que en otros países receptores se dispone de un tratamiento más favorable, podrían condicionar la posición del gobierno. Asimismo, con la creciente sofisticación de las estructuras y operaciones comerciales, se enfrenta una auténtica dificultad para determinar dónde debe pagarse el impuesto de manera económicamente racional y distinguir en la legislación entre transacciones y convenios elusivos y los legítimos.

62. Al mismo tiempo, si la política en el país receptor se inclina demasiado a favor del argumento empresarial, hasta el punto de evitar el establecimiento de disposiciones complejas para proteger la base, es posible que se arriesguen las metas de recaudación y las de equidad, debilitando la percepción del público acerca de la justicia del sistema tributario. De hecho, estas percepciones podrían amenazar aún más la recaudación de impuestos al fomentar el incumplimiento en otros sectores.

5. Tributación de la IED saliente – Consideraciones de política y perspectivas

63. El informe también presenta un análisis de las consideraciones y perspectivas de política que orientan la tributación de la IED saliente. En este caso, la atención de los diseñadores de políticas se ha enfocado cada vez más en la inquietud relacionada con el diseño de un tratamiento fiscal competitivo en el ámbito internacional, incluyendo las implicaciones para la eficiencia de enfoques alternativos. Esta atención no implica que se reste importancia a consideraciones como la recaudación, la equidad y la simplificación. De hecho, las restricciones recaudatorias están implícitas en los debates de los diseñadores de políticas sobre el tema, ya que restringen las opciones de política en la mayoría de los países. Sin embargo, los aspectos más controvertidos y difíciles parecen ser los que se relacionan con consideraciones de competitividad internacional, planteándose toda una serie de cuestiones para las que las respuestas no son obvias y que implican dificultades para optar entre una y otra alternativa.

64. Los argumentos a favor del tratamiento fiscal favorable de la IED saliente a menudo apuntan a posibles beneficios en el país de origen: el acceso eficiente a los mercados extranjeros, las economías en la escala de producción y los beneficios generados por la filtración a otros sectores llevan a un mayor ingreso nacional neto. Al mismo tiempo, pueden plantearse inquietudes en torno a que estos posibles beneficios sean compensados con menor actividad económica interna en los casos en los que la IED sustituye la inversión interna. Sin embargo, estos planteamientos suponen que el acervo de capital interno y la base económica pueden permanecer independientes de la IED saliente. En los casos en los que se alcanza un mercado extranjero de manera más eficiente mediante la presencia extranjera en lugar de hacerlo por medio de las exportaciones, el establecimiento de operaciones en el extranjero puede permitir que las empresas crezcan y logren economías de escala que no serían posibles de otro modo. Las ganancias resultantes en la eficiencia de la producción podrían significar un mayor ingreso interno neto si no se obtienen estas ganancias por medio de la expansión extranjera, lo que resultaría en que las empresas nacionales no fueran capaces de competir en los mercados extranjeros y los internos (contra las importaciones), llevándolas a reducir su tamaño o a recortar operaciones.

Resumen de las consideraciones y los enfoques de política

65. Una consideración central cuando se trata el tema de los requerimientos recaudatorios, las inquietudes acerca de la equidad y competencia interna justa, planteamientos de competitividad internacional y aspectos de eficiencia de la tributación sobre utilidades en la IED saliente, es que estas utilidades puedan estar sujetas a tributación en el país receptor a tasas efectivas que sean muy superiores o inferiores a la tasa efectiva de impuesto empresarial sobre utilidades generadas internamente. Esto lleva a los diseñadores de políticas a considerar de qué forma se podría tratar mejor el tema de la doble tributación internacional (o la doble no tributación) sobre la base de una ponderación cuidadosa de las consideraciones de política en la balanza.

66. La literatura que analiza las consideraciones de eficiencia (las condiciones para gravar las inversiones transfronterizas que sean congruentes con la maximización de la riqueza global o nacional) encuentra un apoyo considerable para gravar las utilidades extranjeras a la misma tasa que la aplicada a las utilidades nacionales. Sin embargo, en contra de las posibles necesidades recaudatorias, las inquietudes relacionadas con la equidad, los argumentos sobre la justicia en la competencia interna y los estudios de tributación óptima que recomiendan gravar las utilidades extranjeras y nacionales a tasas equivalentes, las consideraciones de ‘competitividad internacional’ tienen una ponderación muy relevante y efectiva en torno a no gravar las utilidades extranjeras en el país de origen, o hacerlo sólo de forma limitada.

Recuadro 4. Criterios alternativos de eficiencia e implicaciones de política

El marco económico básico utilizado en un principio para evaluar las implicaciones para la eficiencia de gravar las utilidades provenientes de la IED que ignora el impacto tributario sobre el ahorro, sostiene que el capital llega a su productividad máxima cuando se le asigna entre países de tal forma que las tasas de rendimiento antes de impuestos sean las mismas en todas partes. En condiciones de competencia, los inversionistas en un país exportador de capital ajustarán la IED saliente entre ubicaciones hasta que se igualen las tasas impositivas sobre el rendimiento del capital interno y extranjero. De aquí que, si la tasa de impuesto a las empresas para utilidades generadas en el país iguala la combinación de la tasa impositiva corporativa sobre utilidades generadas en el extranjero del país de origen y del receptor, las tasas antes de impuestos también se igualarán, llevando a una producción eficiente. Este enfoque apoya el concepto de *neutralidad del capital de exportación* (NCE) —gravando las utilidades sobre la IED de manera que la tasa impositiva efectiva combinada del país de origen y el receptor sea igual a la tasa impositiva efectiva sobre la inversión interna— como política que maximiza la producción y el bienestar globales.

Si se considera que el ahorro es variable, el gravamen de las utilidades extranjeras sobre la IED por parte del país de origen (o el país receptor, o ambos) —que funciona para compensar las ineficiencias de producción comentadas arriba— introduce una distorsión para el ahorro, con las pérdidas de bienestar asociadas al caso. Así, los diseñadores de políticas de un país se enfrentan a la necesidad de optar entre registrar pérdidas de eficiencia en la producción o pérdidas de eficiencia en el ahorro. Si se ignora la tributación del trabajo, las pérdidas de bienestar a nivel global se minimizan al aceptar alguna de ambas distorsiones (producción o ahorro), en congruencia con la teoría del segundo mejor. Esta regla ofrece apoyo para el concepto de *neutralidad del capital de importación* (NCI), orientada a maximizar la eficiencia de las decisiones de ahorro, lo que exige que todos los inversionistas en todos los países enfrenten la misma tasa de rendimiento sobre sus ahorros después de impuestos (y, por ende, tengan el mismo incentivo a ahorrar). En los casos en los que los países eximen las utilidades extranjeras del impuesto del país de origen, el arbitraje a nivel empresarial tendería a igualar las tasas de rendimiento entre países netas del impuesto a las empresas del país receptor. Si se ignora o no existe un impuesto al ingreso de las personas para el ingreso extranjero, las condiciones de la neutralidad del capital de importación se cumplirían en un sistema de exención de dividendos.

Al ampliar el análisis para considerar los requerimientos de recaudación, los impuestos sobre el ingreso laboral, los impuestos sobre las utilidades económicas puras y la evidencia limitada de la sensibilidad del ahorro familiar total con respecto a las tasas a las que se grava el ingreso por ahorros, se contaría con nuevos elementos de apoyo para la idea de gravar las utilidades extranjeras y nacionales a tasas equivalentes en los casos en los que el objetivo de política sea la maximización del bienestar global, siempre que los impuestos al trabajo y las utilidades económicas puedan ser gravados de forma óptima.

Un tercer criterio de eficiencia sería la *neutralidad nacional* (NN), de acuerdo con la que el objetivo reside en maximizar el bienestar nacional. En el contexto de un marco de eficiencia estándar, el bienestar nacional se maximiza en el punto en el que la tasa marginal de rendimiento antes de impuestos de la inversión interna iguala apenas el impuesto marginal del país receptor sobre la IED. En términos operativos, este resultado puede lograrse cuando el país de origen ofrece a los inversionistas una deducción de impuestos extranjeros en lugar de un crédito fiscal con respecto al impuesto que cobra el país receptor sobre la IED (es decir, se incluye el ingreso extranjero en la base gravable neto de las utilidades empresariales en el país receptor y del impuesto sobre retención de intereses).

Desde la perspectiva del criterio de *neutralidad de la propiedad del capital* (NPC), ni la acreditación de dividendos ni su exención surgen como enfoque único para maximizar la producción global. Este modelo hace énfasis en las complejidades que

surgen en las condiciones para maximizar la producción total, donde la IED concentra tanto las inversiones para nuevas instalaciones como las fusiones y adquisiciones, casos en los que la justificación de la propiedad y los beneficios que se filtran a otros sectores son elementos cruciales.

67. Los funcionarios tributarios en una serie de países de la OCDE destacan que las consideraciones de eficiencia en la producción son clave en la adopción de un sistema de acreditación de dividendos. En los países en los que se grava la utilidad extranjera a la misma tasa que la interna, se impulsa a los inversionistas residentes a estructurar sus planes de inversión sobre la base de consideraciones empresariales y no fiscales, lo que tiende a maximizar la producción global. Sin embargo, en la práctica, se imponen límites a los créditos fiscales extranjeros, lo que tiende a desalentar la IED en países donde los impuestos son altos.

68. En el caso de la IED en países donde los impuestos son relativamente bajos, las consideraciones de competitividad internacional ejercen influencia sobre las políticas adoptadas en torno a limitar la tributación en el país de origen, como se comenta en otros puntos de este documento. Por razones de competitividad y para simplificar la administración tributaria, el gravamen en el país de origen de las utilidades extranjeras se difiere hasta que se reciben los dividendos. Asimismo, en muchos países, las ganancias de capital sobre los ingresos extranjeros retenidos no se sujetan al impuesto en el país de origen. En los lugares donde sí sucede esto, normalmente se cobra el impuesto sólo cuando se venden las acciones de las compañías afiliadas extranjeras y se realizan las ganancias. Resulta ilustrativo que un país de la OCDE haya cambiado hacia la exención del impuesto para las ganancias de capital extranjeras, dada la extensa planeación fiscal orientada a declarar pérdidas de capital extranjero contra la base nacional, mientras que eluden el pago del impuesto nacional sobre ganancias de capital extranjero.

69. También vale la pena destacar otras prácticas en lo relacionado con los efectos de los impuestos sobre la eficiencia en la producción. Un fenómeno relativamente reciente ha sido el uso creciente de instrumentos híbridos. Cuando una empresa matriz capitaliza una subsidiaria extranjera mediante un valor híbrido considerado como deuda por el país receptor y como capital por el país de origen de la matriz, el interés deducible que se paga sobre el valor podría ser recibido en el país de origen como ingreso por dividendos libre de impuesto. En los sistemas en los que se exige o, de una u otra manera, se protege el ingreso por dividendos del extranjero, el uso de instrumentos híbridos genera un rompimiento de la simetría, tendiendo a alentar la IED saliente con relación a la inversión interna.

70. Los funcionarios destacan que la asignación de la producción se distorsiona en ausencia de reglas contra el diferimiento, o ante la aplicación de reglas limitadas o débiles para compañías controladas en el extranjero que permitan el uso de 'estructuras triangulares' que involucren a las afiliadas financieras en jurisdicciones donde no se cobran impuestos o son muy bajos. Las estructuras triangulares posibilitan un diferimiento extenso del impuesto sobre utilidades extranjeras en el país de origen, así como el diferimiento y, en algunos casos, la elusión del impuesto sobre ingresos extranjeros que cobra el país de origen en forma de intereses y otros cobros deducibles contra la base gravable del país receptor. Asimismo, incluso cuando la legislación para las empresas controladas en el extranjero niega la posibilidad de diferir estos montos, existen varias técnicas (como el uso de entidades híbridas) para eludir la aplicación de estas reglas.

71. La mayoría de los países de la OCDE aplican sistemas de exención de dividendos que son congruentes con el principio de neutralidad del capital de importación, con las posibles eficiencias en el ahorro que se desprenden de este enfoque (véase el Recuadro 4). Asimismo, al renunciar al impuesto en el país de origen sobre las utilidades extranjeras en la IED, los inversionistas nacionales y extranjeros pueden competir en las mismas condiciones fiscales en los mercados extranjeros, sujetando a todos los inversionistas en un país receptor dado únicamente al impuesto en el país receptor. La exención proporciona descuentos fiscales con respecto a las utilidades extranjeras en línea con lo que en términos empresariales se consideraría apropiado en el contexto de un argumento básico de competitividad internacional. Como a menudo se ha hecho notar, en los países que operan sistemas de acreditación de dividendos, el descuento fiscal de que se dispone en la práctica genera resultados tributarios que no son muy distintos del caso de exención de dividendos.

Inquietudes relacionadas con la competitividad internacional y respuestas de política

72. La competitividad internacional de los sistemas tributarios está siendo juzgada, con creciente frecuencia, en términos del tratamiento no sólo de la inversión entrante, sino también de la IED saliente. Esta última plantea un conjunto complejo de consideraciones y necesidades de optar. El debate sobre el tema refleja la voluntad de los países para aceptar la imposición de límites en el gravamen de ingresos de fuentes extranjeras —incluyendo el diferimiento o la renuncia al impuesto del país de origen sobre el ingreso de afiliadas extranjeras residentes en jurisdicciones donde el impuesto es nulo o bajo— y la forma en la que se están poniendo a prueba los límites de esta voluntad.

73. En una serie de países se destacan consideraciones de equidad y de eficiencia (neutralidad de la inversión) que exigen cargas tributarias similares sobre el ingreso derivado de inversiones extranjeras y nacionales. No obstante, se observa que las presiones para limitar el impuesto en el país de origen sobre ingresos de fuentes extranjeras limita el alcance de las posibilidades de buscar el cumplimiento de estos objetivos.

74. Prácticamente todos los países de la OCDE están dispuestos a aceptar el argumento básico de la competitividad internacional en el sentido de que una compañía matriz nacional con una subsidiaria extranjera ubicada en un cierto país receptor con el fin de atender los mercados en ese país y, posiblemente otros, no debería estar sujeta al impuesto del país de origen sobre utilidades comerciales derivadas de la ubicación extranjera. Este argumento ha sido aceptado por la mayor parte de los países durante años, a menudo desde la misma introducción de sus reglas de tributación.

75. El tratamiento de los intereses y otros gastos en los que se incurre para generar ingreso en el extranjero es relevante cuando se evalúa una carga fiscal. Por ejemplo, en un país con un sistema de acreditación de dividendos, reglas de asignación de intereses y otras reglas de asignación de gastos indirectos (como los destinados al rubro de investigación y desarrollo), podría considerarse que estos mecanismos son onerosos en comparación con los que se aplican en otros países. Las reglas de asignación de intereses, que operan mediante el sistema de créditos fiscales extranjeros, limitan el monto de gastos generales que pueden compensarse contra el ingreso de fuentes internas en los casos en los que el contribuyente también percibe ingreso de fuentes extranjeras. La política reconoce la naturaleza fungible del capital financiero, y podría considerarse que alcanza un equilibrio entre la protección de la base y un trato fiscal generoso. También reconoce que este enfoque podría ser considerado justo y eficiente, al alentar a los contribuyentes a asignar los gastos comerciales en los que incurren para obtener ingreso nacional y extranjero entre el país de origen y el receptor sin importar las diferencias en las tasas oficiales de los países (ya que, al no existir estas disposiciones, se fomenta que los contribuyentes asignen sus gastos de intereses e investigación y desarrollo a países receptores con altas tasas oficiales de impuesto a las empresas, a fin de maximizar el valor de las deducciones fiscales).

76. Aunque otros países cuenten con reglas de detección para limitar las deducciones contra el ingreso interno gravable sobre gastos de intereses generados por fondos tomados en préstamo para financiar inversión extranjera directa, algunos consideran que, en la práctica, estas reglas se pueden eludir con facilidad. Esto podría considerarse problemático en los casos en los que las utilidades extranjeras de una compañía controladora residente estén exentas del impuesto nacional (con una deducción interna de intereses que no se iguala con la inclusión en la base nacional del ingreso de la IED financiada total o parcialmente por fondos tomados en préstamo por la controladora, lo que implica subsidiar la inversión extranjera).

Más allá del argumento básico de la competitividad internacional

77. En los países que operan sistemas de acreditación de dividendos, las consideraciones de política que incluyen presiones de las empresas han resultado en tratamientos fiscales que permiten descuentos del impuesto en el país de origen que exceden lo que podría explicarse con la noción básica o ‘antigua’ del argumento de la competitividad internacional. La presión surge, en gran parte, de las comparaciones con otros países, incluyendo los que operan sistemas de exención (donde, de manera similar, el descuento fiscal que se otorga a los ingresos de fuentes extranjeras se puede extender más allá de la exención del impuesto en el país de origen al ingreso no distribuido de las empresas extranjeras activas).

78. La aplicación del argumento de competitividad básica se dificulta en los casos en los que el país de origen no grava las utilidades corporativas o establece una tasa efectiva muy baja, pues el argumento básico descansa en el supuesto único de razones comerciales (no relacionado con consideraciones de imposición de las utilidades) para ubicar las operaciones en el país receptor, proporcionando un tratamiento tributario diferido para igualar las condiciones de las empresas que compiten entre sí. En los casos en los que las actividades comerciales de una subsidiaria extranjera o las transacciones con interesados locales en el país receptor son relativamente menores, se requiere reinterpretar la aplicación de un argumento de competitividad para proteger las transacciones en el extranjero, incluyendo las ventas de exportación, de una jurisdicción que no cobra impuestos o estos son muy bajos. En efecto, sería necesario eliminar el supuesto de la realización de negocios en el país receptor, aplicando un nuevo argumento sobre la base de que otras empresas competidoras reciben en su país de origen tratamientos de diferimiento o exención de las utilidades sobre ventas en el extranjero del país receptor donde no se cobran impuestos o estos son muy bajos.

79. Los diseñadores de política informan de argumentos presentados por las empresas, apuntando a la competencia global y las políticas adoptadas en otros países, con base en los cuales deberían tener la libertad de aprovechar las jurisdicciones donde no se cobran impuestos o son muy bajos para todo tipo de actividades. Sin embargo, se debe aplicar mucha atención en la definición del ingreso sujeto a imposición como empresa controlada en el extranjero. Debido a que un sistema tributario debe garantizar cierto nivel de equidad y justicia, el diferimiento del ingreso corporativo basado en el extranjero sin imponer algún límite no parece ser aceptable para las autoridades tributarias de algunos países.

80. Sin embargo, las presiones en términos de la competitividad internacional también están alentando a los países a contemplar el diferimiento de los dividendos, intereses y regalías extranjeros deducibles en la fuente y recibidos por una compañía controlada en el extranjero en una jurisdicción donde no se cobran impuestos o estos son bajos. Aunque algunos países se han resistido a ampliar el diferimiento y la posibilidad de convertir el ingreso extranjero gravable de forma normal en superávit libre de impuesto para ciertos tipos de ingreso móvil, se observan indicios de que las consideraciones de política incluyen la movilidad del capital y los negocios requiere un trato más relajado en el país de origen, llevando a muchos, si no es que la mayoría, de los países a aplicar tratamientos más relajados en un conjunto más amplio de tipos de ingreso, debido a que otros países están tomando estas medidas.

81. El hecho de renunciar a la recaudación en el país de origen mientras que se facilita la erosión de las bases impositivas empresariales en el país receptor —al eximir los intereses, las regalías y otros montos deducibles en la fuente— no es congruente con las consideraciones de equidad y eficiencia, sino que se ve como difícil de desafiar dada su aceptación por parte de otros gobiernos y los temores que se relacionan con la movilidad del capital.

Tendencias, limitaciones y opciones de política

82. Al considerar las tendencias de política, una observación general se centra en la creciente presión para establecer un sistema tributario competitivo a nivel internacional. Aunque las consideraciones de neutralidad y equidad operen a favor de gravar más (y no menos) el ingreso de fuentes de ingreso del extranjero, por ejemplo, mediante la introducción o la restricción de las reglas contra el diferimiento y la exención, muchos países indican que, en general, no están en posibilidad de cambiar hacia esta dirección, dado que otros países no aplican estas reglas o aplican disposiciones menos rigurosas.

83. Algunos funcionarios enfrentan la inquietud de que, en las circunstancias actuales, la inclusión de la aceptación generalizada de la tributación nula o baja, la mayor severidad de las reglas para las empresas controladas en el extranjero genere que las compañías consideren seriamente reubicar *todas* sus actividades comerciales hacia países donde se cobren impuestos bajos sin reglas para este tipo de empresas, en lugar de sólo desplazar algunas actividades. Un funcionario explica que el régimen de su país para las empresas controladas en el extranjero será limitado como consecuencia de la inquietud de que, si no se modifica, las disposiciones al respecto llevarían a una contracción de las actividades comerciales extranjeras de las empresas nacionales, reduciendo el desarrollo económico.

84. Dadas las restricciones para aplicar disposiciones rigurosas en el tratamiento de estas empresas, los diseñadores de políticas tienen la motivación de buscar otros medios para detener las pérdidas de recaudación en el país. Una posibilidad que se está analizando en algunos países contempla el establecimiento de una tasa impositiva oficial a las empresas en el país de origen. Una tasa baja beneficia a todas las empresas, mientras que también reduce el incentivo a cambiar las actividades y la base tributaria a otros países. Al mismo tiempo, dadas las pérdidas de recaudación (relativamente considerables) asociadas con cada punto porcentual de reducción en la tasa impositiva oficial a las empresas, podría considerarse reducir la tasa impositiva efectiva para algunos segmentos móviles de la base tributaria corporativa. En este sentido, un país está considerando la posibilidad de otorgar un trato tributario preferencial al ingreso por intereses y regalías, debido a lo incierto del futuro de las reglas para las compañías controladas en el extranjero (dados los fallos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). La forma en que se ajusten las políticas dependerá en buena medida de lo que hagan otros países.