

Benchmarking de los Sistemas de Incentivos para la Atracción de Inversiones

OSVALDO LUIS LAPUENTE
Consultor

Guatemala, noviembre de 2012

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	3
Resumen	4
Introducción	6
Antecedentes	7
Los subsidios conforme los Acuerdos de la OMC	10
Incentivos aplicados por país	12
Análisis por tipo de incentivo	18
Incentivos fiscales	18
Incentivos no fiscales	24
Análisis de los incentivos de acuerdo a las políticas públicas	27
Referencias	30
Anexos	31

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

IED	Inversión Extranjera Directa
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OMC	Organización Mundial del Comercio
PMAS	Países menos adelantados
SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

Resumen

La mayoría de países en el mundo recurren a los incentivos fiscales como mecanismos para atraer inversión o bien para promover las exportaciones o la producción en determinados sectores prioritarios (energía, agricultura etc.). Algunos de estos incentivos son considerados como subvenciones conforme a la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los cuales pueden constituir subvenciones prohibidas, por lo cual las mismas deben ser eliminadas a más tardar el 31 de diciembre de 2015.

Como consecuencia, muchos de estos países han buscado nuevos mecanismos de incentivos, especialmente para atraer la inversión extranjera directa (IED) incrementar las exportaciones, desarrollar zonas con menor grado de desarrollo relativo, para incrementar el empleo, o bien la protección del medio ambiente. Algunos, benefician determinadas actividades económicas ya sea de bienes o servicios, dependiendo de sus estrategias de desarrollo.

En el presente documento se analizaron los mecanismos de incentivos que aplican diez países latinoamericanos. El estudio permitió determinar que los incentivos fiscales son preferentemente utilizados en combinación con una amplia diversidad de incentivos no fiscales. No se encontró ningún esquema de incentivos que utilice exclusivamente beneficios fiscales o no fiscales. A la vez, el estudio reveló incentivos muy novedosos como los “convenios de estabilidad” que aplica Colombia y Perú o bien los pagos directos con fondos públicos a determinados factores de la producción que aplica Chile.

La mayoría de los países incluidos en el análisis, cuentan con portafolio de incentivos fiscales que son consistentes con los Acuerdos de la OMC. Sin embargo, algunos países que aún aplican incentivos incompatibles con dichos acuerdos, se encuentran en un proceso de sustitución por incentivos de tipo horizontal, no prohibidos por la OMC. Honduras y Nicaragua, que no están comprometidos a dismantelar las subvenciones, no han realizado

ninguna reforma a sus programas de incentivos, la mayoría de ellos considerados como “subvenciones prohibidas”.

Con base en las experiencias de otros países, el análisis comparativo facilitará la definición de un marco conceptual para el desarrollo de la normativa para atender las necesidades del país en materia de inversión, especialmente en las zonas más desfavorecidas del país, para promover producción y el empleo así como el desarrollo de sectores estratégicos con potencial en los mercados internacionales, como componentes más relevantes.

Es importante señalar que los incentivos (fiscales o no fiscales) por si solos no son suficientes para estimular la inversión, sino que éstos deben ir acompañados de una serie de medidas focalizadas a crear un clima de negocios que genere la certeza jurídica y la confianza en el país, que requiere la inversión privada.

Por otra parte, el estudio proporcionará los elementos para orientar las discusiones sobre el nuevo esquema de incentivos que deberá adoptar Guatemala para cumplir con sus compromisos ante la OMC.

Introducción

Este documento presenta un análisis comparativo de los diferentes esquemas de incentivos que utilizan diez países latinoamericanos seleccionados: Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

Estos esquemas fueron comparados con los que utiliza Guatemala actualmente. Los criterios de selección se basaron en primer lugar, en el desempeño que dichos países tienen desde el punto de vista de su participación en el comercio internacional, y en segundo lugar, por las capacidades desarrolladas para atraer la IED.

Para el efecto, en el Anexo se hace una descripción de los incentivos fiscales y no fiscales que aplica cada país, el objetivo, plazos y condiciones para su otorgamiento.

Con base en los cuadros comparativos, se hizo un análisis sobre los portafolios de incentivos que ofrecen estos países a los inversionistas, su orientación desde el punto de vista de políticas públicas, así como un análisis de cada incentivo aplicado, ya sea tributario o no tributario, para poder establecer los estándares de incentivos que aplican los países que podrían ser potenciales competidores para atraer inversiones al país.

Finalmente, los incentivos fiscales se analizan desde el punto de vista de su consistencia con los compromisos adquiridos por Guatemala ante la OMC, de manera que el Gobierno pueda diseñar un esquema de incentivos que le permita atraer la IED, favorecer los encadenamientos productivos para integrar a las pequeñas y medianas empresas al comercio internacional, incentivar el desarrollo en las zonas desfavorecidas del país y promover la generación de empleo.

Antecedentes

Se ha podido observar que existe un vínculo entre las subvenciones y el crecimiento de los flujos de inversión, que a su vez tienen efectos en el incremento de la producción, el empleo y en general, en el desarrollo económico y social de los países que recurren a este tipo de instrumentos.

En América Latina, en la década de los ochentas y noventas, los países concentraron sus esfuerzos en lograr un crecimiento sostenible de sus economías. Los incentivos fiscales para atraer la inversión, fueron el eje central de su estrategia de desarrollo además que se constituyeron en elementos claves para impulsar las exportaciones.

Fue así como inició el auge de las zonas francas y los regímenes de perfeccionamiento activo con subsidios directos a las exportaciones que adoptaron diversas modalidades tales como, exenciones temporales, reducciones de impuestos, incentivos específicos a la inversión (depreciación acelerada, deducciones, créditos fiscales, diferimiento impositivo), zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto sobre la renta, impuestos sobre ventas o al valor agregado), incentivos al empleo (rebajas de impuestos por contratación de mano de obra), entre una amplia gama de medidas utilizadas por los gobiernos.

En el caso de Guatemala, se puede comprobar la incidencia que han tenido los incentivos fiscales en el desarrollo y diversificación de la oferta exportable. Como se muestra en la Gráfica No. 1, las exportaciones no subvencionadas (territorio aduanero) representaron en 2011 el 63.6 por ciento de las exportaciones totales realizadas en ese año, las que corresponden principalmente a café, azúcar, banano, cardamomo y petróleo que son productos denominados “tradicionales”.

Las exportaciones subvencionadas, representan el 36.4 por ciento de las exportaciones totales, de las cuales solo un 4.1 por ciento provienen de las zonas francas y un 32.3 por ciento corresponde a los regímenes de perfeccionamiento activo. Las exportaciones subvencionadas, incluyen poco más de 50 productos¹ de relevancia económica cuyos montos superan los US\$ 15 millones al año.

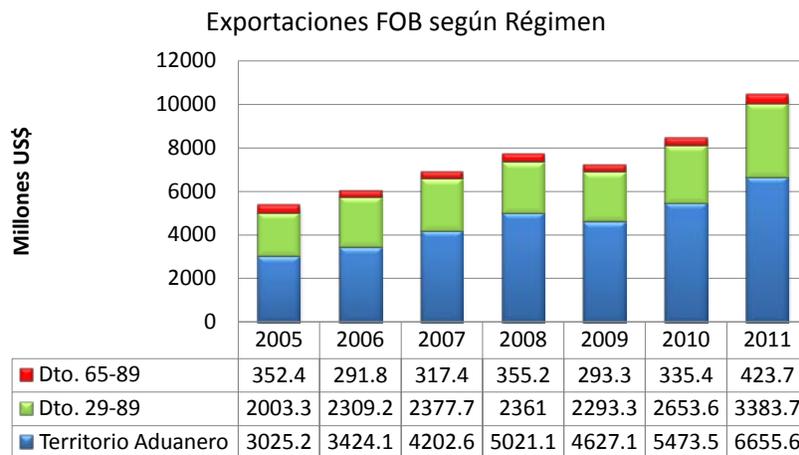
Las exportaciones subvencionadas han registrado un mayor dinamismo en su tasa de crecimiento ya que en 2011 crecieron a una tasa del 27.5 por ciento, en tanto que las exportaciones no subvencionadas registraron un crecimiento del 21 por ciento.

¹ A nivel de partida conforme al Sistema Arancelario Centroamericano.

Además, se pudo observar que las exportaciones subvencionadas mostraron una recuperación más rápida luego de la crisis financiera internacional, lo que se atribuye a que éstas lograron mantener su posición competitiva en los mercados internacionales.

Grafica No. 1

Guatemala: Exportaciones totales según régimen años 2005-2011 – Millones US\$



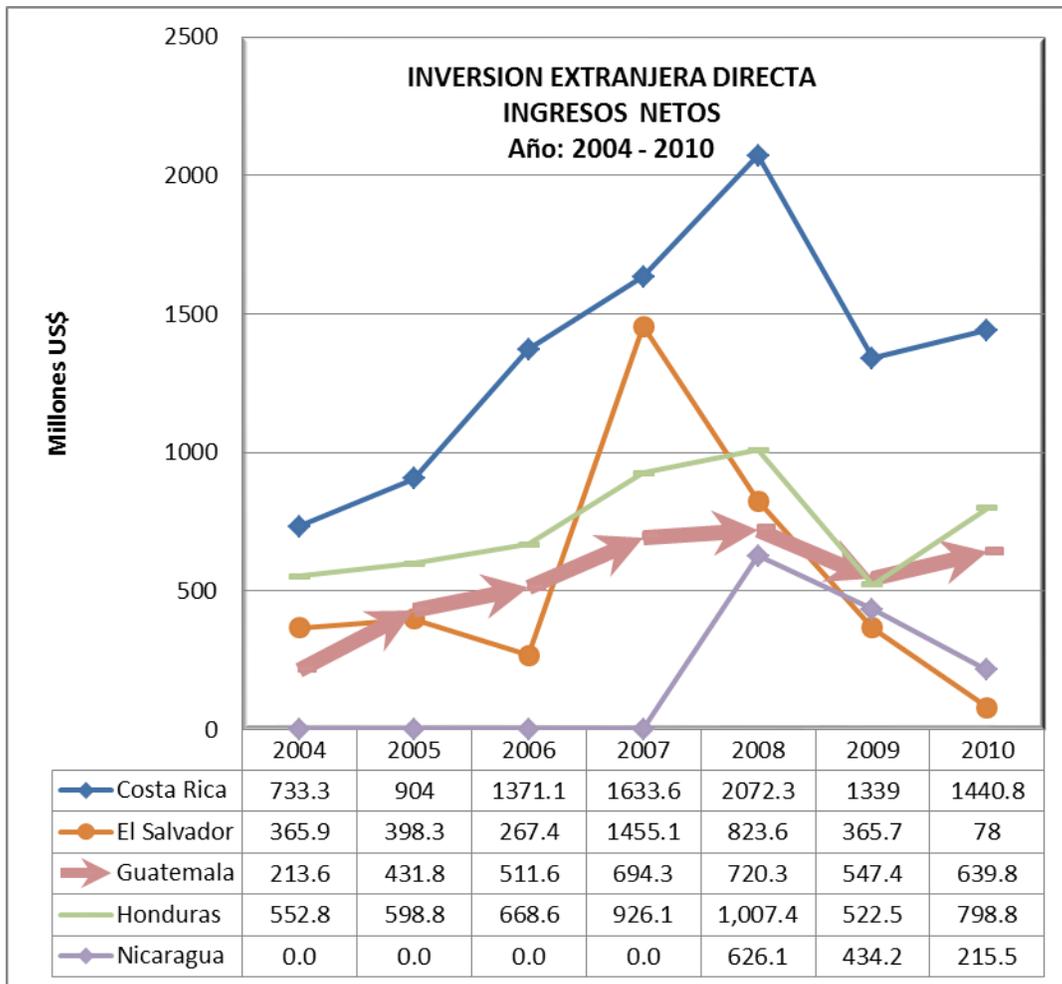
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala
 Territorio aduanero: Exportaciones sin beneficios fiscales
 Dto. 29-89: Regímenes de perfeccionamiento Activo
 Dto. 65-89: Régimen de zonas francas

La experiencia durante la última década, demostró que los incentivos fiscales por sí solos no fueron suficientes para atraer la inversión extranjera, sino se requería de otras medidas que generaran un clima favorable a las inversiones.

En la Gráfica No. 2 se muestra el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED), en la región centroamericana, durante el período de 2004 a 2010.

Se puede observar que durante dicho período Costa Rica fue el país que captó la mayor inversión en la región, seguido por Honduras y Guatemala. El Salvador, muestra una caída sensible en la inversión, aún antes de que se produjera la crisis financiera. Nicaragua, por su parte, a partir de 2008 ha empezado a figurar como un país atractivo para los inversionistas, lo cual se debe en parte a las nuevas políticas que ha adoptado en el sector turismo.

Grafica No. 2



Fuente: elaboración propia con datos de los Bancos Centrales de Centroamérica. Datos disponibles hasta 2010.

Como se puede observar, Guatemala presenta casi un estancamiento en los flujos de inversión, lo cual no puede ser atribuible solo a la crisis financiera internacional, sino también a la falta de un clima favorable a las inversiones. Ante este escenario, Guatemala debe duplicar sus esfuerzos para mejorar el ambiente de negocios, así como crear los incentivos para atraer las inversiones, los cuales deben necesariamente insertarse en la nueva política fiscal que ha diseñado la actual administración, pero a la vez deben ser

consistentes con los compromisos internacionales adoptados por Guatemala en el marco de la OMC.

Los subsidios conforme los Acuerdos de la OMC

La Organización Mundial del Comercio (OMC), es la encargada de normar el comercio mundial. Esta organización fue creada el 1 de enero de 1995, como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay y de otras rondas anteriores celebradas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés). O sea que la normativa de la OMC es el resultado de la evolución de una serie de acuerdos que le precedieron. Actualmente, la OMC está conformada por 157² países Miembros.

El Acuerdo por el que se estableció esta Organización, (Acuerdo sobre la OMC), fue suscrito en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994, fue aprobado en Guatemala mediante el Decreto 37-95 del Congreso de la República. Guatemala es Miembro de la OMC desde el 15 de julio de 1995.

El sistema jurídico de la OMC está conformado por un conjunto de acuerdos que regulan las disciplinas comerciales, los cuales tienen un impacto directo en las políticas comerciales de sus Miembros.

Entre estos acuerdos se encuentra el relativo a las Subvenciones y Derechos Compensatorios (SMC), el cual tiene como objetivo disciplinar la utilización de subvenciones y reglamentar las medidas que los países pueden adoptar para contrarrestar los efectos de las subvenciones en el comercio mundial.

El SMC establece dos tipos de subvenciones: Las prohibidas y las recurribles. Según el artículo 3 del Acuerdo, son prohibidas las subvenciones que:

- Son específicas
- Las que están supeditadas a los resultados de la exportación

² OMC http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm, recuperado 05.11.12

- Las que están supeditadas a la utilización de productos nacionales con preferencia a los importados.

Las demás subvenciones que no están comprendidas en el Artículo 3 del Acuerdo, son “recurriribles”, es decir que un Miembro que se considere afectado por la aplicación de una determinada subvención, puede requerir que la misma sea eliminada, para lo cual debe cumplir con las normas y procedimientos establecidos en este Acuerdo.

El Sistema Multilateral se basa en principios que rigen el comercio mundial, uno de estos principios es el de “*trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros*”, el cual busca dar respuesta a las necesidades de más de los dos tercios de países que forman parte de la OMC.

Se consideran “países en desarrollo Miembros” a los países en desarrollo³ y a los países menos adelantados (PMAS)⁴.

El trato especial y diferenciado se materializa a través de disposiciones encaminadas a aumentar las oportunidades comerciales de dichos países. En materia de subvenciones, conforme el Artículo 27 párrafo 2 del SMC, los países en desarrollo estaban obligados a eliminar las subvenciones a la exportación para la actividad industrial, en un plazo de cinco años, el cual ha sido prorrogado.

Derivado de los resultados de la Ronda de Doha, los países en desarrollo (como Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Costa Rica, entre otros) se comprometieron a desmantelar sus programas de subvenciones en 2015.

En el caso de los PMAS como Honduras y Nicaragua, no están obligados a cumplir con este compromiso, hasta en tanto mantengan ese status.

Los países que están obligados a desmantelar las subvenciones, han buscado nuevos esquemas de incentivos que sean consistentes con sus compromisos en la OMC. Países como Chile, Colombia, México y Costa Rica han liderado los nuevos modelos de incentivos fiscales, orientándolos a la inversión, la generación de empleo, la innovación, o bien para apoyar las políticas para enfrentar el cambio climático, la generación de nuevas fuentes de energía renovable, entre otros, a los cuales se les ha llamado incentivos de nueva generación.

³ La OMC no ha elaborado definiciones de países “desarrollados” o “en desarrollo”. Los países en desarrollo se designan sobre la base de la autoselección.

⁴ Conforme a la designación que hace las Naciones Unidas, los países menos adelantados son aquellos cuyo PIB *per capita* es inferior a mil dólares al año. En la actualidad 32 Miembros de la OMC son PMA’s.

De esta forma, los países enfrentan el reto de poder articular sus estrategias de desarrollo, con las inversiones, dentro de un marco de política fiscal que permita continuar utilizando los incentivos fiscales como herramientas para promover determinadas actividades que puedan contribuir más eficazmente a logro de sus objetivos desarrollistas.

Incentivos aplicados por país

Los países que han adoptado los subsidios de nueva generación, están aplicando incentivos fiscales de tipo horizontal combinados con otros incentivos no fiscales, ofreciendo un portafolio más amplio a la inversión, como es el caso de Costa Rica, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Estos países están focalizando sus programas en la atracción de inversión, el desarrollo de zonas con menor grado de desarrollo relativo y la creación de estímulos para incrementar el empleo. Esto les ha permitido abandonar los incentivos dirigidos a fomentar las exportaciones, que están expresamente prohibidos por la OMC.

El otro grupo de países como El Salvador, Guatemala y República Dominicana están tomando acción para hacer compatibles sus programas de subvenciones con los compromisos asumidos en la OMC. República Dominicana lo ha hecho en forma progresiva desmantelando los subsidios prohibidos para sectores prioritarios, como se verá más adelante.

Un tercer grupo de países lo conforman Nicaragua y Honduras los cuales mantienen programas de subvenciones orientados a fomentar las exportaciones, y que por ser PMAS no están comprometidos a desmantelarlos en 2015.

En el Anexo se muestran los incentivos más relevantes aplicados por cada uno de los países seleccionados.

Los esquemas de incentivos por país

1. Costa Rica

Costa Rica ofrece una amplia gama de incentivos fiscales y no fiscales orientados a fomentar la inversión en zonas francas, especialmente aquéllas que se ubiquen en zonas desfavorecidas. Para el efecto establece montos mínimos de inversión a los que vincula con porcentajes de exención de ISR y plazos más largos atendiendo a la localización en la Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) o fuera de ella.

Dentro de los incentivos fiscales, Costa Rica exenciona otros impuestos como el ISV, derechos consulares y los derechos arancelarios a la importación de materias

primas e insumos y bienes de capital, entre otros, exenta el impuesto de exportación, el impuesto sobre el capital y el activo, el impuesto territorial, impuesto a la transferencia de bienes, el impuesto a las remesas, el ISV en compras que realicen las zonas francas en el mercado local, incluye además exención de los derechos arancelarios a la importación e impuesto interior de los envases, material de empaque y desechos resultantes de la actividad productiva de las empresas de zonas francas, destinados al reciclaje.

Otro paquete de incentivos no fiscales que concede Costa Rica, consisten en medidas de facilitación de trámites ante el Ministerio de Salud para el trámite de los permisos sanitarios, así como en otras instituciones gubernamentales y privadas, o bien para la provisión de infraestructura que sea necesaria para las zonas francas. Brinda apoyos educativos y capacitación especializada además de asistencia para la selección de personal en las empresas de zonas francas. Asistencia para vivienda y educación de empleados y sus familias. Otros programas otorgan financiamiento no reembolsable para promover inversión en tecnología.

Es el único país centroamericano que ha puesto sus programas de subvenciones en conformidad con los Acuerdos de la OMC y es el que capta el mayor flujo de IED en la región.

2. Chile

Chile concede beneficios horizontales para promover las inversiones, además de otros beneficios que otorga para incentivar sectores específicos orientados a la investigación, tecnología, medio ambiente, energía renovable, entre otros.

Ofrece un paquete atractivo de incentivos fiscales (exención de ISR y crédito fiscal del ISV) y no fiscales como financiamiento no reembolsable, el pago de salarios durante 2 años, urbanizaciones para inversiones nuevas, conforme a montos preestablecidos.

3. Colombia

Colombia, a través de una reforma a su ley de zonas francas, también promueve la inversión de acuerdo a montos mínimos de capitales, ubicación y actividad, favoreciendo aquellas orientadas a la investigación científica, tecnología o medio ambiente, ecoturismo, energía renovable, o centros logísticos, entre otros.

Adicionalmente, Colombia busca proveer certeza jurídica a través de los convenios de estabilidad tributaria mediante los cuales garantiza el status quo impositivo y

regulatorio vigente al momento de realizar la inversión, a menos que existan condiciones más favorables, en cuyo caso el inversionista puede voluntariamente migrar hacia las nuevas disposiciones.

Las innovaciones que ha introducido Colombia a su ley de zonas francas, asociados a un clima favorable a los negocios, que incluye su proceso de apertura comercial, la ha posicionado como uno de los destinos más atractivos para proyectos de inversión a gran escala. Es importante tener en cuenta que a partir de 2011 ha cobrado vigencia el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos.

4. El Salvador

El Salvador, además de sus leyes de fomento de las exportaciones a través de las zonas francas y regímenes de perfeccionamiento activo, también cuenta con una ley específica de Servicios Internacionales la cual busca incentivar sectores específicos como los servicios médico-hospitalarios. Es importante recordar que las subvenciones a los servicios no están disciplinadas en la OMC.

Por otra parte la Asamblea Legislativa de El Salvador, aprobó en agosto de 2012, la Ley de Incentivo para la Creación del Primer Empleo de las Personas Jóvenes en el Sector Privado, la cual promueve este tipo de contrataciones otorgando a las empresas una deducción del Impuesto sobre la Renta proporcional a la cantidad de empleos generados. Este incentivo se otorga a todas las empresas sin que estén acogidas a ningún régimen especial, por lo cual cae en la categoría de subsidios de nueva generación.

5. Guatemala

Guatemala aún no ha actualizado sus esquemas de incentivos, salvo el caso de la Ley de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla –ZOLIC-, en la que incorporó el concepto de Zonas de Desarrollo Económico Especial Públicas (ZDEEP) que se establezcan en zonas desfavorecidas, para las cuales estableció incentivos fiscales que están condicionados a montos de inversión, áreas de ocupación mínimas y una cantidad de empleo de acuerdo al tipo de actividad que se desarrolle en la zona: industrial, comercial o de servicios.

Por lo demás, Guatemala continúa aplicando beneficios fiscales para las exportaciones a través de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89 del Congreso de la República) y la Ley de Zonas Francas (Decreto 65-89 del Congreso de la República), por lo que tendrá que asumir el reto de hacer consistentes sus programas de subvenciones con los compromisos asumidos ante la OMC.

6. Honduras

Honduras ocupa el segundo lugar en Centroamérica en atracción de IED. Esto se debe, entre otros factores, a que Honduras ofrece mucha estabilidad a sus inversionistas ya que a través de su Ley de Zonas Francas otorga incentivos como la exención del Impuesto sobre la Renta por un plazo de 20 años prorrogables. Sin embargo, sus programas de incentivos podrá mantenerlos en tanto continúe en su status de PMA. Uno de los sectores más desarrollados es la industria de la confección. Otro dato importante, es que Honduras tiene más diversificados sus mercados ya que no solo se orienta a exportar al mercado estadounidense que le ofrece un trato preferencial a través del CAFTA-DR, sino además es el segundo exportador de la región centroamericana al mercado europeo.

7. México

México mantiene algunos incentivos para las exportaciones ligados a promover zonas desfavorecidas, pero la mayor atención la dirige hacia los centros logísticos a los cuales otorga un paquete importante de incentivos fiscales y no fiscales, entre los que se encuentran exenciones de impuestos de importación, del IVA, exención del ISR que también se otorga para promover actividades de protección al medio ambiente. Dentro de los incentivos no fiscales destacan el financiamiento no reembolsable para promover el desarrollo tecnológico y del medio ambiente. Además de los incentivos federales, los inversionistas tienen a disposición una amplia gama de incentivos estatales y hasta municipales relacionados con la infraestructura, las exoneraciones o reducciones de impuestos y tasas de servicios correspondientes.

8. Nicaragua

Nicaragua ofrece un amplio paquete de exenciones fiscales a través de su Ley de zonas Francas y la Ley de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo para Facilitación de las Exportaciones. Las empresas ubicadas en zonas francas tienen derecho a la exención total del impuesto sobre la renta durante los primeros 10 años de funcionamiento y del 60 por ciento del undécimo año en adelante.

Por otra parte, tiene varios programas para fomentar la producción primaria agropecuaria y forestal de los pequeños y medianos productores del país mediante

transferencias directas en apoyo a grupos vulnerables en zonas de bajo potencial productivo.

9. Perú

Perú ofrece interesantes paquetes de incentivos fiscales y no fiscales que se orientan a fomentar la inversión en zonas desfavorecidas, incluye los acuerdos de estabilización para dar certeza fiscal y jurídica a los inversionistas, los que combinados con otras medidas, mejoran el clima de negocios, por lo que Perú ha podido mantener un crecimiento sostenido en los últimos cinco años, alcanzando en 2010⁵ el 8.8 por ciento del PIB.

10. Uruguay

Uruguay ha sido uno de los primeros países en otorgar subsidios de nueva generación. En enero de 1998 promulgó la Ley 16.906 orientada a promover las inversiones, mediante un paquete de incentivos fiscales y otros no fiscales como la estabilidad jurídica, garantizada por el propio Estado bajo de pena de responsabilizarse por los daños y perjuicios que puedan sufrir las empresas. Esta Ley ha sufrido dos reformas, la última realizada en enero de 2012 recoge las lecciones aprendidas de la aplicación de los sistemas anteriores e introduce orientaciones de política que evidencian el nuevo rumbo que traza Uruguay en materia de inversiones.

Para otorgar los incentivos el poder ejecutivo tiene facultades para declarar promovidas actividades sectoriales específicas. Uno de los aspectos más novedosos de la ley, es que los beneficios se otorgan mediante una sofisticada matriz de objetivos e indicadores que toma en consideración la generación de empleo, que es la que tiene mayor ponderación (30%) la descentralización y aumento de las exportaciones (15% cada una) la utilización de tecnologías limpias o incremento en I+D+i (20%) y el indicador sectorial (20%) para hacer un total de 100 puntos.

Adicionalmente cada indicador tiene su propia ponderación. En el caso por ejemplo del empleo, se agregan incentivos adicionales para promover la contratación de trabajadores con mayores problemas de ocupación como mujeres, menores de 24 años o mayores de 50 años y trabajadores rurales. El indicador de

⁵ Fuente: Banco Mundial: Indicadores del desarrollo mundial.

descentralización se basa en el índice de pobreza departamental asignándole un mayor valor a las inversiones que se localicen en las ciudades con mayores índices de pobreza. En cuanto al índice de aumento de las exportaciones, la mayor ponderación se da a los proyectos que registran un mayor incremento anual de las exportaciones. Los demás índices también tienen su forma de ponderación.

11. República Dominicana

República Dominicana se encuentra en interesante proceso de transición en el cual está ajustando sus incentivos a los compromisos de la OMC. Hasta ahora, mantiene sus leyes de Zonas Francas y admisión temporal, los cuales están siendo reformados. Por otra parte ha establecido como sectores prioritarios las cadenas productivas de cuero, calzado, manufacturas de cuero, textiles y confecciones, para los cuales otorga exención del ISR, exención del ITIBIS y redujo al cero por ciento los aranceles para 155 posiciones arancelarias donde se clasifican las materias primas para estas industrias. De esta forma República Dominicana concede subvenciones de tipo horizontal, permitidas en la OMC.

Análisis por tipo de incentivo

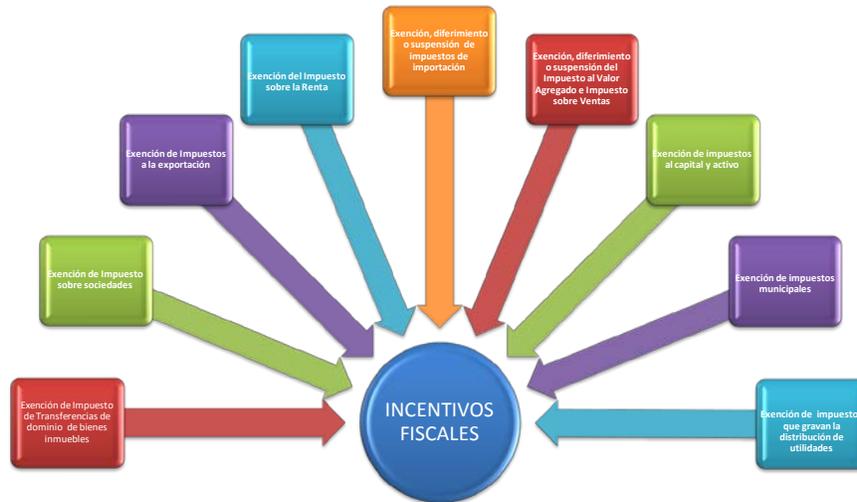
La amplia variedad de incentivos fiscales y no fiscales disponibles en los países seleccionados amerita que se realice un análisis de aquellos más recurrentes y que pueden servir de base para definir el esquema a desarrollar en Guatemala. Se han agrupado las modalidades de aplicación de los incentivos para favorecer su comparación, para lo cual se incluyeron los criterios de asignación como plazos y actividades a las que están dirigidos.

INCENTIVOS FISCALES

Es importante mencionar que la mayoría de países privilegian la exención del impuesto sobre la renta o impuesto a las utilidades dentro de sus paquetes de incentivos tributarios, exención que aplican tanto a la entidad beneficiaria como en la distribución de las utilidades o dividendos a sus socios.

Las exenciones de los impuestos indirectos como los impuestos de importación o los impuestos al valor agregado o sobre ventas, están vinculados a los regímenes aduaneros y estos no son considerados como subvenciones por la OMC. Adicionalmente existe una amplia gama de incentivos fiscales que se analizan a continuación.

INCENTIVOS FISCALES MÁS UTILIZADOS



1. Exención, diferimiento o suspensión de impuestos de importación

Todos los países bajo análisis, a excepción de Uruguay⁶, otorgan exención, suspensión o reembolso de los impuestos de importación sobre materias primas, insumos, productos semielaborados, materiales intermedios, envases, etiquetas y demás bienes incorporados en la producción de las mercancías, así como a muestras, patrones y modelos. También es aplicado a la importación de combustibles y lubricantes requeridos para las operaciones de las empresas.

Asimismo, otorgan esta exención a la maquinaria, equipo y bienes de capital utilizados en los procesos productivos.

Este incentivo está vinculado al régimen que se utiliza para la importación de las mercancías. En los regímenes de zonas francas se otorga una exención y cuando se trata de regímenes de perfeccionamiento activo, el impuesto se difiere o suspende temporalmente por plazos que van de seis meses a un año, en algunos casos renovables por iguales plazos. Algunas legislaciones como el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) contemplan la admisión temporal como un régimen puramente aduanero que aplica a la importación temporal con

⁶ Uruguay solo otorga estas exenciones para materias primas e insumos que se importen del MERCOSUR y se incorporen a productos de exportación.

reexportación en el mismo estado; admisión temporal para perfeccionamiento activo; depósito de aduanas o depósito aduanero; exportación temporal con reimportación en el mismo estado; y exportación temporal para perfeccionamiento pasivo.

Chile por ejemplo, otorga este incentivo para los bienes de capital, mediante la modalidad de pago diferido y crédito fiscal. En el caso de las materias primas utiliza la modalidad de reintegro de los gravámenes, una vez se ha realizado la exportación de los bienes o servicios.

México por su parte, otorga este incentivo bajo la modalidad de rebajas arancelarias para una lista específica de productos y para 24 sectores beneficiados.

En el caso de las zonas francas, todos los países conceden exención de impuestos de importación para los materiales para la construcción que utilicen en el desarrollo de la infraestructura de dichas zonas (edificios, calles, oficinas, etc.).

En cuanto a las actividades a las que se orienta el incentivo, son muy variadas. Algunos países lo otorgan para fomentar las exportaciones (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), otros como Colombia y Costa Rica lo otorgan para incrementar las inversiones estableciendo montos mínimos de inversión, áreas mínimas de ocupación, o bien que las inversiones se localicen en zonas desfavorecidas.

Nicaragua, además de otorgar esta exención para incentivar las exportaciones a través de sus leyes de zonas francas y de perfeccionamiento activo, concede este incentivo a través del programa “Hambre Cero” para favorecer a las PYMES localizadas en las zonas más desfavorecidas estableciendo montos y porcentajes mínimos de exportación.

El Salvador, en el caso de los servicios, otorga estas exenciones atendiendo a montos mínimos de inversión en activos y generación de empleo, o determinadas condiciones de acuerdo al tipo de actividad, como los servicios médico-hospitalarios para los cuales exige una inversión mínima de diez millones de dólares.

Costa Rica otorga este incentivo además, para los envases, material de empaque y desechos resultantes de la actividad productiva de las empresas de zonas francas cuando estén destinados al reciclaje, para lo cual se requiere su previa nacionalización, momento en el cual aplica la exención.

Este incentivo tiene la ventaja de que conforme al SMC no está considerado como un subsidio. Por otra parte, incide favorablemente en la reducción de costos de producción. En Centroamérica, la mayoría de las materias primas están gravadas con derechos arancelarios a la importación (impuestos de importación) del 0% al 5%, dependiendo si se trata de materias primas producidas o no en la región, y solo un reducido número soportan gravámenes superiores que no sobrepasan el 10%. Esto ocurre cuando tales materiales son considerados a su vez bienes finales, como en el caso de los insumos para calzado o los tejidos, entre otros.

República Dominicana, a partir de 2007 ha rebajado al 0 por ciento los aranceles para 155 rubros arancelarios donde se clasifican las materias primas para las cadenas de cuero, calzado, manufacturas de cuero, textiles y confecciones.

Por otra parte, República Dominicana aplica la exención de impuestos de importación para materiales de construcción y equipos que se utilicen en la construcción de viviendas para los empleados que laboren en las zonas francas.

2. Exención, diferimiento o suspensión del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto sobre Ventas

El impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto al consumo (IC) o el impuesto sobre ventas (ISV) son tributos indirectos que gravan la ganancia bruta de cada operación, siendo el consumidor final quien paga la totalidad del impuesto, por lo que se considera técnicamente un “impuesto al consumo”.

Todos los países incluidos en este estudio, aplican exenciones de este impuesto sobre la importación de materias primas, insumos, productos semielaborados, materiales intermedios, envases, etiquetas y demás bienes incorporados en la producción de las mercancías, así como a muestras, patrones y modelos. También es aplicado a la importación de combustibles y lubricantes requeridos para las operaciones de las empresas.

También otorgan esta exención a la maquinaria, equipo y bienes de capital utilizados en los procesos productivos.

Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana, también aplican la exención del ISV a las compras locales de bienes y servicios que realicen sus zonas francas, lo cual favorece los encadenamientos productivos propiciando una mayor integración de la industria y los servicios.

Guatemala además establece la exención del IVA en las transferencias de mercancías dentro y entre zonas francas.

Perú establece la exención del IVA sobre la transferencia de bienes derivada de la reorganización de una empresa, la venta de ciertos productos agrícolas, transacciones llevadas a cabo por instituciones educativas, importaciones a las zonas especiales destinadas a la exportación (CETICOS) y los servicios comerciales prestados a personas no residentes y relacionados con la venta de productos extranjeros en Perú.

Chile otorga exención del IVA por inversiones en mejoramiento de medio ambiente.

Colombia otorga la exención del IVA en las importaciones y compras que realizan las zonas francas, según montos de inversión, regiones donde se localizan las zonas francas y por sector empresarial.

Las exenciones del IVA, el ISV o impuestos al consumo están orientadas a fomentar las exportaciones (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), las inversiones que se realizan en las zonas francas (Costa Rica, Colombia y Uruguay) las zonas desfavorecidas, o los servicios (República Dominicana y Costa Rica).

Este incentivo se concreta a través de diferentes modalidades que van desde la exención (zonas francas) la suspensión o diferimiento (regímenes de admisión temporal) o la devolución vía crédito fiscal o recuperación cuando se haya pagado por insumos, bienes o servicios inherentes a la exportación como en el caso de Chile.

3. Exención del Impuesto sobre la Renta

El impuesto sobre la renta o a las utilidades es un tributo que se determina con relación a las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o los ingresos.

Todos los países incluidos en este estudio otorgan este incentivo básicamente bajo la modalidad de exención total o parcial del tributo y en plazos determinados (desde 6 hasta 18 años o a plazo indefinido⁷), o una combinación de ambas condiciones como lo hace Costa Rica, en donde además las exenciones del ISR están condicionadas al lugar donde se ubiquen las zonas francas. Así, las zonas francas que se localizan en las zonas más desfavorecidas, gozan una exención del ISR del 100 por ciento durante un plazo de 12 años y del 50 por ciento del ISR durante los restantes 6 años. Las inversiones que se realizan en áreas con mayor

⁷ Honduras y Nicaragua otorgan este incentivo a plazo indefinido.

desarrollo gozan de la exención del 100 por ciento del ISR durante 8 años y del 50 por ciento los restantes 4 años, lo que significa plazos de 18 y 12 años, respectivamente.

Chile concede este incentivo en forma de crédito fiscal o rebajas del ISR en porcentajes relacionados con la inversión y desarrollo tecnológico en la Patagonia.

Colombia, permite deducciones del 125 por ciento de la inversión en el periodo fiscal en que dicha inversión se haya realizado, sin exceder el 20 por ciento de renta líquida, siempre que la misma se oriente a proyectos científicos, tecnológicos o de innovación. Para otras actividades como la producción de software con alto contenido de investigación científica o tecnológica, producción de medicamentos nuevos, ventas a mercados externos provenientes de zonas francas, licitaciones internacionales o a otros usuarios de zonas francas, inversiones para mejoramiento del medio ambiente, ventas de energía eléctrica renovable, cultivos de tardío rendimiento⁸ concede el 100 por ciento de exención de ISR.

México otorga deducción del ISR del monto de inversión en el ejercicio o en el siguiente ejercicio fiscal a empresas intensivas en mano de obra, que utilicen tecnologías limpias o no requieran uso intensivo de agua. Este incentivo no aplica a áreas metropolitanas Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara.

Perú permite reducción del ISR atendiendo a los montos de inversión que se realicen en determinadas regiones o zonas desfavorecidas.

En cuanto a las actividades que se incentivan a través de estas exenciones, encontramos principalmente la inversión (Colombia, Costa Rica, Guatemala⁹ y Uruguay), exportación de servicios (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala), zonas desfavorecidas (Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala¹⁰, México y Perú). También atiende a incentivos sectoriales como en el caso de México, Colombia y Uruguay, que los dirigen principalmente a la investigación científica, tecnología o medio ambiente, ecoturismo, energía renovable, o centros logísticos.

Es notorio que países como El Salvador y Guatemala que aún no han puesto en conformidad sus programas con los compromisos de Doha, o bien Honduras y Nicaragua, que no están obligados a desmantelar sus subsidios, continúan incentivando las exportaciones ya sea desde zonas francas o través de regímenes

⁸ Este incentivo será otorgado hasta 2014.

⁹ Guatemala incentiva las inversiones a través del Decreto 22-73 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio santo Tomás de Castilla –ZOLIC-, que creó las Zonas de Desarrollo Económico Especial Públicas, las cuales cumplen con la normativa de la OMC.

¹⁰ A través de la Ley de ZOLIC

de perfeccionamiento activo. Estos países excluyen algunas actividades de este beneficio.

4. Exención de Impuestos a la exportación

La exención de los impuestos de exportación es concedida por el grupo de países que aún fomentan directamente las exportaciones, como El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, además de Perú y Colombia.

En todos estos países se exenciona el 100 por ciento del impuesto, no existiendo otras formas para conceder este beneficio.

5. Exención de impuestos municipales

La mayoría de países conceden la exención de impuestos municipales, los cuales son otorgados por las autoridades de cada municipio que se beneficia de las actividades que se desarrollan en sus territorios.

6. Exención de impuestos al capital y activo

Del grupo de países analizados solo Costa Rica, El Salvador y Nicaragua conceden exención del impuesto al capital y al activo.

7. Otros tributos

El estudio permitió constatar que los países otorgan exenciones sobre una muy diversa gama de tributos como el impuesto a las transferencias de dominio o de bienes (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua) derechos consulares (Costa Rica) impuesto a las remesas (Costa Rica), impuesto de construcción (Colombia), impuesto sobre salarios nominales (México) impuesto sobre tenencia (México) o Impuesto sobre sociedades (Perú).

INCENTIVOS NO FISCALES

Se pudo determinar que los países conceden otro tipo de incentivos no tributarios, que igualmente tienen el efecto de promover o fomentar ciertas actividades, destacándose los siguientes:

INCENTIVOS NO FISCALES MÁS UTILIZADOS



1. Financiamiento

La mayoría de países otorgan financiamientos a tasas de interés preferenciales o no reembolsables, para promover a las PYMES o actividades agrícolas.

2. Acuerdos de estabilización

Este es un novedoso incentivo de gran impacto en la inversión que concede Perú y Colombia, mediante los acuerdos de estabilización, que otorga a los inversionistas el derecho a que les sean aplicadas aquellas normas fiscales que estaban vigentes en el momento del inicio de su actividad, lo que significa que estas empresas no se verán afectadas por un posible aumento de la carga impositiva introducida posterior al inicio de sus operaciones. En caso de que la carga tributaria haya disminuido, se les concede a los inversores la opción de elegir el sistema tributario más favorable, siendo esta decisión irrevocable.

Uruguay también tiene una norma de “estabilidad jurídica” dentro de su legislación, que responsabiliza al Estado por los daños y perjuicios que pueda sufrir un inversionista como consecuencia del cambio de circunstancias de cuando se estableció en ese país.

3. Apoyos educativos y capacitación

Costa Rica y México ofrecen apoyos y programas de capacitación especializada para apoyar las inversiones en zonas o regiones determinadas, o de actividades específicas con alta especialización como en Chile y Colombia.

4. Apoyos y seguros agrícolas, transferencias directas

Chile mantiene esquemas de apoyos y seguros para la agricultura para promover determinados cultivos maíz y tomate de consumo e industria, cereales, cultivo industrial, leguminosas, invernaderos, o para mitigar sequías, lluvias, vientos, en zonas específicas

Nicaragua tiene varios programas para fomentar la producción primaria agropecuaria y forestal de los pequeños y medianos productores del país mediante transferencias directas en apoyo a grupos vulnerables en zonas de bajo potencial productivo. México y Perú tienen esquemas de incentivos para actividades agrícolas u agroindustriales que incluyen créditos y aporte financieros, de insumos básicos como semillas, entre otros.

5. Facilitación

Entre los incentivos se han incluido los programas para facilitar determinados procesos o actividades, reduciendo tiempos y costos de operación. Así, Costa Rica tiene contemplado en su ley de zonas francas la creación de polos de desarrollo a los que dota de infraestructura para mejorar las condiciones de operación de las zonas francas.

Colombia otorga facilidades para la obtención de licencia previa para ciertas mercancías que son requeridas en sus zonas francas. México concede facilidades administrativas para la exención del IVA y facilitación aduanera, para promover la inversión.

6. Pagos de salarios

Un incentivo novedoso es el pago de salarios que aplica Chile para fomentar centros de tecnologías de información, centros investigación tecnológica que tengan inversiones de US\$ 500,000. También concede el 25 por ciento del sueldo bruto anual con un máximo de US\$ 5,000 por cada trabajador beneficiario, para centros atención cliente, distribución y logística, centro de reparación y

ensamblaje. En ambos casos el beneficio se otorga durante los primeros dos años de operaciones.

7. Otros incentivos por la generación de empleo

El Salvador ha creado un innovador incentivo al primer empleo, en el cual otorga deducción del ISR, al final del ejercicio fiscal, para empresas que contraten jóvenes que no hayan laborado. Las deducciones son equivalentes a un salario mínimo anual al contratar de 2 a 8 jóvenes, dos salarios mínimos anuales al contratar de 9 a 16 jóvenes; y, de tres salarios mínimos anuales si contratan más de 16 jóvenes.

En el caso de Uruguay, se otorga una mayor calificación y por lo tanto el derecho a gozar de un mayor incentivo a las empresas que contratan empleados más vulnerables como los jóvenes de hasta 24 años o adultos mayores a 50 años.

Los incentivos descritos son una buena muestra, aunque no exhaustiva, de los beneficios disponibles para los agentes económicos en los países seleccionados. Guatemala mantiene incentivos fiscales para la actividad exportadora, algunos beneficios fiscales para sectores cuya producción se considera estratégica como la forestal; incentivos no fiscales asociados a créditos y financiamiento a actividades de PYMES, fondos para proyectos de innovación, capacitación y competitividad, entre otros.

Análisis de los incentivos de acuerdo a las políticas públicas

Al realizar un análisis de los incentivos aplicados por los países seleccionados en función de los objetivos específicos de sus políticas públicas, se pudo observar que están orientados básicamente a cuatro áreas: inversiones, desarrollo de zonas desfavorecidas, sectores específicos, investigación, uso de nuevas tecnologías y tecnologías más limpias, estímulo del empleo y exportaciones.

TENDENCIAS EN EL USO DE SUBSIDIOS DE NUEVA GENERACIÓN



Los países que han puesto sus leyes en conformidad con los compromisos de la OMC han dirigido sus incentivos básicamente a atraer inversiones, para lo cual han utilizado modalidades como el otorgamiento de mayores incentivos en áreas desfavorecidas o sectores específicos, que es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

En el caso de Chile también resulta interesante observar que la eliminación de los subsidios a la exportación, la realizó a través del otorgamiento de un régimen de crédito fiscal (horizontal) del impuesto sobre la renta por inversiones realizadas en determinados factores, como producción más limpia, nuevas fuentes de energía y generación de empleo.

Pero quizás lo más sobresaliente en estos países, es la definición de sus políticas públicas en cuanto a las actividades, sectores o zonas que pretenden desarrollar, para lo cual la atracción de las inversiones se constituye en el eje fundamental de esas políticas. En consonancia con este objetivo, otorgan paquetes de incentivos fiscales y no fiscales que en su conjunto mejoran sustancialmente las condiciones para el establecimiento de las inversiones.

El otro grupo de países comprendidos en este análisis, que mantienen los incentivos a las exportaciones son Honduras y Nicaragua, que como se ha dicho anteriormente, no tienen

compromiso de desmantelarlos en 2015, y Guatemala y El Salvador que están tomando acción para cumplir con este compromiso.

Conclusión

Guatemala debe realizar reformas a sus actuales programas de subvenciones con la finalidad de cumplir con sus compromisos en la OMC antes del 31 de diciembre de 2015.

Las reformas deben responder a las necesidades estratégicas y al plan de desarrollo establecido por la actual administración, el cual se enfoca en mejorar la competitividad del país, la generación de empleo que incorpore sectores vulnerables, así como el desarrollo de las zonas más desfavorecidas del país.

El nuevo programa de incentivos deberá estar en consonancia con estos objetivos, y deberá estar apoyado por otras medidas que adopte el Gobierno para mejorar el clima de negocios.

Algunos subsidios son permitidos en la OMC como los incentivos al sector de servicios, otros aunque potencialmente recurribles, pueden continuar aplicándose, como por ejemplo los subsidios a la agricultura.

Los esfuerzos por motivar la creación de zonas francas deben potencializarse, ya que ello favorece el ordenamiento territorial, además que estas zonas ofrecen mejores condiciones de seguridad, servicios de calidad y mayores facilidades para el manejo de las mercancías de exportación.

Otro aspecto relevante, es prever incentivos que favorezcan los encadenamientos productivos como una medio para incorporar a las PYMES al esfuerzo por incrementar y diversificar las exportaciones.

Referencias

----- *Entender la OMC*. Organización Mundial del Comercio, Tercera Edición. Suiza.2005.

----- *Guía para la Comunidad Empresarial, El Sistema Mundial de Comercio*. Suiza: Centro de Comercio Internacional CNUCED/Commonwealth Secretariat, 2000

----- *La empresa y el sistema multilateral de comercio. El mercadeo internacional y el sistema de comercio*. Suiza: Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, 2001.

----- *Los Textos Jurídicos. Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*. Suiza: Organización Mundial del Comercio, 2003.

-----Leyes de cada uno de los países incluidos en este análisis.