



Consejo Económico y Social

Distr. general
22 de septiembre de 2015
Español
Original: inglés

Reunión especial sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación

Acta resumida de la 29ª sesión

Celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 22 de abril de 2015, a las 15.00 horas

Presidente: Sr. Sajdik (Austria)

Sumario

Cooperación internacional en cuestiones de tributación (*continuación*)

Mesa redonda sobre el tema “Cuestiones relacionadas con los incentivos fiscales y la protección de la base impositiva en los países en desarrollo”

Mesa redonda sobre el tema “Impuestos a los derechos de la propiedad intelectual y otros recursos intangibles: Cuestiones que ello plantea para los países en desarrollo”

La presente acta está sujeta a correcciones.

Dichas correcciones deberán presentarse en uno de los idiomas de trabajo. Deberán presentarse en un memorando y también incorporarse en un ejemplar del acta. Las correcciones deberán enviarse lo antes posible al Jefe/a la Jefa de la Dependencia de Control de Documentos (srcorrections@un.org).

Las actas corregidas volverán a publicarse electrónicamente en el Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas (<http://documents.un.org/>).

15-06247X (S)



Se ruega reciclar



Se declara abierta la sesión a las 15.10 horas.

Cooperación internacional en cuestiones de tributación (continuación)

Mesa redonda sobre el tema “Cuestiones relacionadas con los incentivos fiscales y la protección de la base impositiva en los países en desarrollo”

1. **El Sr. Zolt** (Catedrático de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Los Ángeles), moderador, al presentar el tema del debate, dice que constituirá una introducción a la labor del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre los incentivos fiscales y sus efectos en las bases impositivas en los países en desarrollo. La Oficina de Financiación del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales se ha esforzado para asegurar que se preste la debida atención a los intereses de los países en desarrollo al elaborar respuestas a los problemas de erosión de la base imponible y desvío de utilidades por las empresas multinacionales. La Oficina ha iniciado un proyecto para examinar cuestiones relativas a la erosión de la base imponible, con especial atención a los países en desarrollo; ha organizado dos conferencias acerca del tema durante el año pasado y en breve celebrará un seminario de dos días de duración sobre los incentivos fiscales, con la participación de representantes de más de 20 países.

2. Aunque es desalentador que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) no haya incluido en su plan de acción respecto de la erosión de la base impositiva y el desvío de utilidades la consideración de los incentivos fiscales, corresponde reconocer a los Estados Unidos el mérito de haber destacado la importancia de los incentivos fiscales al examinar la erosión de la base impositiva, particularmente en los países en desarrollo. Reconociendo la importancia de la erosión de la base impositiva, el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del Grupo de los 20 (G20) también ha invitado al Fondo Monetario Internacional, la OCDE, las Naciones Unidas y el Banco Mundial a redactar un informe sobre las distintas posibilidades con que cuentan los países de bajos ingresos para utilizar los incentivos fiscales de manera efectiva y eficaz en favor de la inversión. Esto se basa en la preocupación del Grupo de Trabajo por el hecho de que los países de bajos ingresos se ven sometidos a menudo a intensas

presiones para atraer inversiones mediante el ofrecimiento de incentivos fiscales, que a su vez erosionan la base impositiva de esos países con escasos beneficios comprobables en cuanto al aumento de las inversiones. El objetivo consiste en desarrollar principios para la elaboración y la gestión de los incentivos fiscales y ofrecer orientación sobre prácticas convenientes en esas esferas.

3. **La Sra. Perry** (Directora Adjunta del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional), panelista, acompañando su intervención con una presentación de diapositivas digitales, dice que el Departamento de Finanzas Públicas lleva 50 años asesorando a los países sobre la forma de reducir y eliminar gastos superfluos a través de la concepción y la utilización de incentivos fiscales a fin de evitar la pérdida innecesaria de ingresos y las distorsiones no planificadas. Sin embargo, las fuerzas que impulsan la competencia tributaria entre los países han sido muy intensas, y la globalización no ha hecho otra cosa que exacerbar el problema. Los países de bajos ingresos han expresado grandes preocupaciones por la cuestión.

4. Aunque el consenso profesional en contra del empleo de ciertas clases de incentivos fiscales ha existido prácticamente desde el decenio de 1950, la utilización de tales incentivos se ha vuelto cada vez más corriente. En 1980 eran menos del 40% los países de bajos ingresos de África subsahariana que ofrecían moratorias fiscales o exenciones del pago de impuesto sobre las sociedades a cambio de determinadas inversiones, y ninguno de esos países había creado zonas libres de impuestos. En 2005, más del 80% de los países africanos ofrecían moratorias fiscales y más del 50% había creado alguna clase de zonas libres de impuestos. Desde entonces, tales métodos se han ampliado y generalizado aún más.

5. El informe encomendado por el Grupo de Trabajo del G20 se referirá únicamente a aquellas formas de incentivos fiscales de nivel nacional que tienen por objeto atraer inversiones en general, y a los impuestos sobre la renta de las empresas en particular. Aunque todas las enseñanzas que cabe extraer de la aplicación de incentivos fiscales valen igualmente para los países de altos y de bajos ingresos, el costo de esos incentivos en relación con los recursos internos parece ser algo mayor en los segundos que en los primeros. Las moratorias fiscales y las exoneraciones del impuesto sobre la renta son los tipos más generalizados de

incentivos fiscales y, desde el punto de vista de la pérdida de recursos en relación con los beneficios que se obtienen, los más perjudiciales para los países que los ofrecen.

6. Los incentivos fiscales no son necesariamente eficaces desde el punto de vista de los gobiernos nacionales que los conceden, si se los aprecia por los factores que influyen en las decisiones de los inversores internacionales acerca de si efectúan inversiones y dónde las realizan, factores que pueden incluir la estabilidad económica y política y las condiciones del mercado local. Mientras que los incentivos fiscales han ido en aumento, su importancia en las decisiones de los inversionistas ha quedado rezagada en los últimos años respecto de otros factores, como la estabilidad política. Los datos econométricos indican que los incentivos fiscales efectivamente influyen en la inversión extranjera directa (IED), aunque sus efectos varían según el tipo de inversión y las posibilidades acerca de su emplazamiento. El principal efecto se produce en el emplazamiento de las inversiones en nuevas plantas, aunque tal efecto se manifiesta menos en los países industrializados que en los países en desarrollo.

7. El análisis de los efectos que pueden tener los incentivos fiscales en los inversionistas abarca numerosos factores, entre ellos el régimen impositivo del país anfitrión. La aplicación de impuestos sin aplazamiento reduce el valor de los incentivos que puede otorgar el país anfitrión. Por ejemplo, si la totalidad de los ingresos de una empresa estadounidense que invierte en un país de bajos ingresos está sujeta a la tasa impositiva de los Estados Unidos, el valor del incentivo otorgado en el país de origen resultará considerablemente reducido. También importa el hecho de que se disponga de otros mecanismos de elusión de impuestos. Si el impuesto sobre las sociedades puede reducirse mediante sistemas de planificación fiscal, es menor la necesidad de reducir los impuestos directos y de arreglos competitivos. La erosión de la base impositiva y la desviación de utilidades, por ejemplo, pueden hacer más importantes los incentivos fiscales para los inversionistas si no les es posible reducir sus impuestos recurriendo a los complejos sistemas de planificación fiscal que se procura contrarrestar mediante los trabajos referentes a la erosión de la base impositiva y la desviación de utilidades.

8. Los incentivos son eficaces únicamente cuando dan lugar a un aumento de la inversión, sin tener en cuenta los desplazamientos de inversiones que se efectuarían sin los incentivos. Lo que importa para el país respectivo es la cuantía neta de las inversiones, porque no importa cuál es el establecimiento que se beneficia de la inversión si ésta no modifica el número total de puestos de trabajo que se crean. Muchos países que respondieron a la encuesta llevada a cabo para el informe encomendado por el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del G20 mencionaron los efectos de los incentivos fiscales en la creación de empleo como factor de gran importancia para ellos. Sin embargo, más importante que el número de puestos de trabajo es el ingreso neto que se genera, o el efecto de las inversiones que se reciben en el bienestar de la población.

9. Los beneficios secundarios, como la transferencia de conocimientos o la generación de aptitudes laborales en determinado país que no podrían haberse logrado de otro modo, son importantes pero difíciles de cuantificar. Para que el incentivo sea eficaz, es preciso que esos factores, en conjunto, superen el costo social de los ingresos fiscales perdidos en virtud del incentivo. La pérdida de ingresos fiscales no resulta solamente del respectivo proyecto; si el país no organiza correctamente el incentivo, puede reducirse el ingreso fiscal resultante de todas las actividades de naturaleza similar que ya se desarrollan.

10. También es fundamental la elaboración del incentivo. Es preciso tener en cuenta los costos ambientales y la consiguiente distorsión del resto de la economía. Una desgravación en gran escala puede determinar que los incentivos den lugar a inversiones con una rentabilidad bruta menor que la de otras eventuales inversiones. Es posible que generen mayores beneficios netos, pero ello no constituye necesariamente una utilización eficiente de los recursos nacionales. Los estudios han indicado que los incentivos superfluos pueden ser muy importantes, porque las respectivas inversiones podrían haberse efectuado también sin los incentivos.

11. El estudio que tiene en preparación el Grupo de Trabajo del G20 habrá de contener análisis e instrumentos prácticos que los países podrán utilizar para determinar el valor y el costo de los incentivos fiscales, así como información metodológica para medir la pérdida de ingresos derivada de la concesión de ciertos incentivos fiscales. Es corriente

que en tales estudios se exageren los costos fiscales porque en las respuestas no se tiene en cuenta que, sin la inversión que habría pagado los impuestos, no existirían costos fiscales. Sin embargo, en esos estudios también suele omitirse la creación de oportunidades de evasión, así como la compensación de otras inversiones, factores que dan lugar a que se subestimen los costos fiscales.

12. El examen ofrece un cálculo inicial bastante simple que puede destinarse, por ejemplo, a determinar la cuantía de la pérdida fiscal resultante de una reducción de tres puntos porcentuales en la tasa del impuesto sobre las sociedades aplicado a determinado sector. Aunque esto no constituye más que un primer paso para la evaluación de los incentivos fiscales, aun así exige datos a nivel de las empresas, en particular las que han obtenido moratorias fiscales. En algunos casos las empresas que han obtenido tales moratorias no están obligadas a declarar sus beneficios durante el período de exoneración, lo que plantea importantes problemas de transparencia y evaluación.

13. La presupuestación de los gastos fiscales, que es cada vez más corriente, aunque sólo ofrece una aproximación, constituye un importante paso adelante. Muchos países en desarrollo están comenzando a efectuar tales análisis, lo que es fundamental para la transparencia. Es importante estar en condiciones de cuantificar los efectos de los incentivos a la inversión en las inversiones que se realizan, lo que supone el examen de la tasa efectiva de imposición. Se trata de una labor bastante compleja, pero se han desarrollado métodos para simplificar la tarea.

14. Por último, durante el análisis es preciso plantearse la frecuencia de las experiencias positivas y negativas respecto de los incentivos; los tipos que son más eficaces; los obstáculos que se oponen a la reforma; la forma de atraer inversiones que sean más efectivas y eficientes que los métodos actualmente en aplicación; y los obstáculos que traban la introducción de mejores métodos y la forma de superarlos. Esos obstáculos deben abordarse desde el punto de vista de la financiación del desarrollo y la movilización de recursos internos.

15. **La Sra. Moreno-Dodson** (Economista Principal de la Práctica Mundial de Política Impositiva, Macroeconomía y Gestión Fiscal del Grupo Banco Mundial), acompañando sus observaciones con una presentación de diapositivas digitales, dice que muchos

gobiernos creen que si no conceden incentivos fiscales las empresas optarán por hacer sus negocios en un país vecino. La competencia fiscal generada por los incentivos puede desatar de este modo una espiral descendente en que los países se sienten obligados a ofrecer tales incentivos para poder competir con sus vecinos.

16. Los estudios que presentan la duración comparativa de las moratorias fiscales en ciertos países confirman la existencia de tal competencia. El Ministerio de Hacienda de Granada, por ejemplo, en un caso eximió de impuesto sobre las sociedades, del impuesto sobre los inmuebles y de los derechos de importación durante 25 años, dando lugar a inversiones extranjeras directas en el país por valor de 100 millones de dólares y a la creación de 425 puestos de trabajo, lo que representa un costo desproporcionadamente elevado por cada puesto. Probablemente haya adoptado tal medida respondiendo a la competencia fiscal muy agresiva en el sector hotelero de los países vecinos, pero no se trata de un fenómeno exclusivo de la región.

17. Los países reaccionan algunas veces a la competencia fiscal reduciendo las tasas de sus impuestos, lo que posiblemente cause menos distorsión que el otorgamiento de incentivos a un único sector. Provocar la competencia entre los países forma parte de la estrategia que utilizan las empresas privadas, incluso cuando ya han resuelto instalarse en el mercado de un país determinado. Solamente una respuesta coordinada puede evitar esa espiral descendente. Sin embargo, algunos países han advertido que la pérdida de ingresos fiscales causada por los incentivos puede ser inmensa, lo que les ha llevado a invertir la tendencia y eliminar o simplificar algunas exoneraciones y elevar las tasas de algunos impuestos.

18. Los capitales tienen ahora una gran movilidad. Aunque el país anfitrión la haya eximido de impuestos, una empresa tiene que pagarlos en su país de origen a menos que exista un acuerdo entre ambos países que anule tal efecto. Por lo tanto, un incentivo otorgado en un país no significa la exoneración total de tributos. Además, las empresas multinacionales pueden desplazar los beneficios impositivos a países que tienen impuestos menores o no los aplican. De este modo, los incentivos fiscales son menos eficaces que 30 o 40 años atrás, cuando los capitales tenían menor movilidad.

19. Ello hace necesario vigilar los beneficios y los costos de los incentivos, cosa que en muchos países no se realiza. El principal beneficio de los incentivos fiscales es la creación de empleo; pero esos incentivos también pueden provocar un efecto de desplazamiento, en que la inversión extranjera directa (IED) no hace más que desplazar el capital nacional. El hecho de que se atraiga IED no significa que las empresas nacionales no habrían invertido en el mismo sector. También importa la cantidad neta de puestos de trabajo que crea la empresa extranjera. Además, puede haber también un beneficio de productividad cuando las empresas extranjeras traen conocimientos técnicos y tecnologías de punta que el país anfitrión puede no poseer. De allí pueden resultar efectos secundarios positivos para los sectores de actividad locales, aunque no siempre ocurre así.

20. Pero esos beneficios deben compensar la pérdida neta de ingresos y el costo indirecto que de ella resulta. También existe el riesgo de abusos, ya que algunas entidades que normalmente estarían sometidas a la tasa normal del impuesto pueden invocar derechos a la tasa reducida a fin de extraer del sistema una ventaja injusta. Tales incentivos pueden tener mayores efectos en el sector público que en el privado. Para un país en desarrollo, por ejemplo, los ingresos fiscales sacrificados en el sector público no son iguales a los sacrificados en el sector privado porque al gobierno le resulta mucho más difícil recaudar ingresos y el costo de oportunidad es mucho mayor, ya que el dinero podría haberse aprovechado para objetivos públicos esenciales en la educación, la salud o la infraestructura.

21. Al margen de los incentivos fiscales, existen otros factores que llevan a las empresas a escoger un país determinado para sus inversiones, como la presencia de un recurso natural o un bien estratégico, la ubicación estratégica de un mercado local o la oportunidad de explotar ventajas de costo en la producción para el mercado mundial. Algunos estudios indican que los incentivos fiscales son menos eficaces que otros de esos factores y que, cuando colaboran grupos de empresas, puede ser posible atraer la IED mediante modificaciones del nivel de imposición. Pero puede no ocurrir lo mismo cuando faltan infraestructuras o existen otros obstáculos al desarrollo de las actividades económicas. En ese caso los incentivos fiscales constituirían un último factor de motivación en el país.

22. Un estudio reciente de datos relativos a 40 países de América Latina, el Caribe y África ha llegado a la conclusión de que la IED no va acompañada necesariamente por un aumento de la inversión interna total, y no existe complementación entre una y otra. Por lo tanto, el capital extranjero no da lugar necesariamente a efectos secundarios positivos. Según resulta de estudios econométricos del Fondo Monetario Internacional, cuando no existe un entorno empresarial favorable y otros factores indispensables para la inversión productiva, los incentivos fiscales por sí solos pueden no dar resultados positivos. Por ejemplo, las reglamentaciones engorrosas pueden frustrar esos resultados. Los incentivos fiscales son más eficaces cuando procuran un único objetivo, como el aumento de las exportaciones. También tienen un efecto más directo en las exportaciones que en el empleo.

23. Entre los costos indirectos de los incentivos fiscales figuran ciertas distorsiones, así como el tiempo y el dinero que las empresas necesitan para determinar si tienen derecho a los incentivos. Las empresas pueden tratar de beneficiarse de un incentivo mediante el engaño. La mayor parte de los efectos de distorsión generan en la administración tributaria efectos sumamente duraderos. Los incentivos fiscales son legales en algunos casos, pero en otros están fuera de la legislación tributaria. En este segundo caso son mucho más discrecionales, lo que determina que para la administración fiscal resulte mucho más difícil evaluar su eficacia. Sin embargo, los incentivos fiscales discrecionales gozan de popularidad entre los políticos que consideran que un incentivo otorgado a determinada empresa puede ser provechoso para su mandato, olvidando que los gobiernos posteriores pueden sufrir las consecuencias.

24. En la determinación de los incentivos fiscales es decisiva la función de la gobernanza. Las empresas que negocian en procura de incentivos pueden acabar abriendo una caja de Pandora, sobre todo si los incentivos se otorgan por otros ministerios y no por el de Hacienda, que es el que debe cargar en última instancia con el peso de la pérdida de ingresos. Es difícil suprimir incentivos una vez que se han otorgado. Dado que la mayoría de los gobiernos han heredado incentivos fiscales de administraciones anteriores, no se producirán reformas espectaculares para su eliminación de la noche a la mañana. Sin embargo, los gobiernos pueden reducir los perjuicios

poniendo en marcha reformas graduales mediante el aumento de la transparencia.

25. Los países deberían tratar de evaluar los beneficios y los costos de los incentivos fiscales de larga data y publicar esa información. La exposición de los costos de los desembolsos fiscales constituiría un buen paso hacia la transparencia, que permitiría apreciar cuánto cuesta la creación de más puestos de trabajo. Para desalentar la adopción de medidas discrecionales, las autoridades deben examinar la legislación tributaria a fin de determinar si son necesarios los incentivos. Podrían descubrir, por ejemplo, que la tasa del impuesto sobre las sociedades era muy baja en el momento en que se concedió el incentivo pero fue aumentada posteriormente. Es preciso fortalecer la administración para evitar filtraciones. Deberían realizarse estudios periódicos de la utilización de los incentivos fiscales y de sus costos y beneficios.

26. Las preguntas fundamentales que deben plantearse respecto de los incentivos fiscales se refieren a si crean un nuevo incentivo o, por el contrario, los recursos naturales u otros bienes habrían atraído la inversión de cualquier modo; cuántas externalidades positivas se producirán; si la inversión generará o no beneficios de orden general; si se devengarán ingresos fiscales en caso de que la empresa continúe creciendo y si habrá un incremento de la recaudación; si el incentivo fiscal pondrá o no en desventaja inversiones ya realizadas o que se esperan; y si el otorgamiento de un incentivo a una empresa pero no a las demás desalienta la instalación de otras empresas.

27. También puede ser importante determinar si tiene sentido favorecer a determinados sectores aunque ello cause perjuicio a otros; si los incentivos pueden perjudicar el entorno general del país para las inversiones al alentar a otros inversionistas a reclamar tales incentivos desencadenando una espiral descendente; si los incentivos fiscales afectan a las inversiones y, en caso negativo, de qué forma podrían los gobernantes administrar los factores de política económica que impulsan los incentivos fiscales; cuáles son los obstáculos para ello, y si los beneficiarios son demasiado poderosos para que el gobierno pueda combatirlos, al punto de que ello explique el mantenimiento de los incentivos fiscales a pesar de su alto costo para los contribuyentes.

28. Si la respuesta a esas interrogantes es afirmativa y los incentivos fiscales tienen efectos positivos en la inversión, los gobernantes deben plantearse en qué condiciones deben mantenerse, a fin de evitar una espiral descendente, y si hacen falta o no otras modificaciones del régimen tributario. Puede ser conveniente que una simplificación del sistema impositivo, para reducir la carga fiscal global de las empresas, anteceda a las decisiones de otorgamiento de incentivos fiscales. En algunos casos la carga tributaria se aparta mucho de lo que indican las tasas legales porque existen, además de los gravámenes nacionales, los de entidades subnacionales y otros que acrecientan la carga total que pesa sobre las empresas. A pesar de las reformas nacionales emprendidas en algunos países, las normas de tributación de las entidades subnacionales no se han actualizado. La simplificación del régimen impositivo puede resultar un modo mucho mejor de atraer las inversiones que la solución fácil de los incentivos fiscales temporales.

29. La racionalización de los incentivos fiscales tiene por objeto dar mayor transparencia al régimen tributario eliminando las distorsiones y las exoneraciones discrecionales que generan condiciones desiguales. Es preciso evitar el uso inadecuado de los incentivos fiscales. Para atraer nuevas inversiones, los países deberían dedicarse a mejorar el clima de inversión y elaborar una estrategia de competitividad. El efecto procurado sería la obtención de más inversiones y de mejor calidad en el sector formal y, en última instancia, una mayor recaudación de impuestos.

30. Hay, sin embargo, algunos hechos positivos, y algunos países en desarrollo han resuelto eliminar todas las formas de exoneración fiscal. Por ejemplo, Jamaica ha suprimido recientemente algunos incentivos fiscales generosos y discrecionales que habían tenido muy escasa repercusión en el crecimiento y habían dado lugar al sacrificio de ingresos equivalentes a un 6% de su producto interno bruto (PIB). El sistema en vigor, de incentivos otorgados según los sectores, no ha sido beneficioso para la economía de Jamaica. Hay consenso en que tales incentivos pueden haber sido en parte los causantes del crecimiento nada brillante del país, fomentando tal vez la mala asignación de sus limitados recursos económicos.

31. Como parte del proceso de reforma es preciso compilar un inventario de los incentivos fiscales. En algunos países falta un inventario adecuado porque los

incentivos se conceden por diferentes autoridades gubernamentales. Es importante establecer quién administra los incentivos y de qué forma, y medir los costos, en lo posible, calculando el gasto tributario, mediante una encuesta sobre los factores que incentivan a los inversionistas para determinar si existen inversiones innecesarias, llevando a cabo análisis de costos y beneficios y asesorando sobre las medidas de fomento de la transparencia.

32. Una reforma gradual de los incentivos fiscales puede vincular las inversiones más estrechamente con esos incentivos garantizando que no se sacrifiquen ingresos fiscales hasta conocerse más acerca de la cuantía de la inversión a que darían lugar. Por ejemplo, algunos beneficios pueden relacionarse con una amortización acelerada o el aplazamiento de la imputación de pérdidas. El objetivo es una tasa uniformemente baja de los impuestos, con una base amplia. La supresión de algunas clases de exoneración no sólo da lugar a un aumento de los ingresos, sino que también genera condiciones más igualitarias para la actividad económica. Con el fin de mejorar la transparencia, los incentivos deberían incorporarse en la legislación tributaria en la mayor medida posible.

33. Otras formas de atraer inversiones, que no se relacionan necesariamente con los códigos y leyes que rigen los impuestos, son el otorgamiento de ventajas a las empresas cuya implantación se desea mediante el pago parcial del costo de las tierras que utilizan, o la solución de cualquier problema de infraestructura que puede plantearseles. Otras formas de mejorar el entorno consisten en efectuar inversiones en las infraestructuras necesarias o coordinar la política en materia de inversiones en los distintos ámbitos del gobierno. Tales formas de apoyo son transparentes y no quedan eternizadas en la administración tributaria. El otorgamiento de incentivos fiscales no constituye, ni mucho menos, la única solución para atraer las inversiones.

34. **La Sra. Jacinto-Henares** (Comisionada de la Oficina de Impuestos Internos de Filipinas), ponente principal, dice que el Gobierno de Filipinas ha ofrecido incentivos fiscales durante más de 50 años, pero su régimen de incentivos no ha sido modificado desde 1987. Los incentivos que se conceden incluyen moratorias fiscales de plazo fijo y tasas impositivas preferenciales y se basan en una lista anual de sectores prioritarios a los efectos de la inversión. En 1995 se creó la Administración de Zonas Económicas de

Filipinas con el fin de administrar los incentivos en las zonas económicas especiales.

35. El sistema de incentivos del Gobierno es engorroso y abarca 200 leyes especiales que se refieren a diversos sectores y a 14 organismos de promoción de las inversiones. También se presentan proyectos de leyes con el fin de implantar zonas económicas en determinados lugares, sobre todo en la región densamente poblada que rodea el puerto de Manila, propuesta que se contradice con el propósito de los incentivos (de distribuir el desarrollo fuera de las zonas urbanas) y demuestra la forma en que los políticos optan a menudo por sacrificar ingresos fiscales en interés de su propia popularidad.

36. Resulta difícil establecer la cuantía de los ingresos fiscales a los que se renuncia por efecto de los incentivos fiscales, porque la administración de las inversiones no lleva adecuados registros de los incentivos que se otorgan. Sobre la base de estimaciones que corresponden a un 47% del número total de empresas que recibieron incentivos en 2012, los ingresos sacrificados equivalen aproximadamente a un 1,5% del PIB del país, lo que equivale a alrededor del 9% del gasto público total. Si esos gravámenes se hubieran recaudado, habrían podido usarse para resolver los verdaderos obstáculos que traban las inversiones, referentes a la infraestructura, la buena gobernanza, la educación, la formación profesional, los servicios de salud y la estabilidad política y económica. También existen tensiones entre el Departamento de Comercio y el Departamento de Hacienda, debidas a que tanto las inversiones extranjeras directas como los ingresos fiscales se utilizan como indicadores fundamentales de los resultados de la gestión gubernamental.

37. Existe reconocimiento general entre los expertos en finanzas de todo el mundo en cuanto a que los incentivos fiscales no son buena política, y la Organización Mundial del Comercio los considera subvenciones y, por consiguiente, se opone a ellos. A pesar de ello, aunque los incentivos son contrarios a los principios fundamentales del libre comercio, se han generalizado en tal grado que sería difícil erradicarlos.

38. Filipinas ha procurado reformar su régimen de incentivos fiscales durante 19 años. Ha presentado dos importantes proyectos que espera se aprueben como leyes en 2015. El primero se refiere a una ley de transparencia y gestión de los incentivos fiscales, que

garantizaría que todos los que se otorgaran se incluyesen en el presupuesto y que el parlamento y la administración de promoción de las inversiones tuvieran conocimiento de la cuantía de los ingresos así sacrificados. El segundo proyecto corresponde a una ley de racionalización de los incentivos fiscales, que determinaría los tipos de incentivos que podrían ofrecerse y sus posibles beneficiarios.

Debate interactivo

39. **El Sr. Rahman** (Bangladesh) pregunta de qué modo podría fomentarse la comunicación de conocimientos entre los Estados de la región de Asia y el Pacífico para ayudarles a abandonar la cultura de exenciones fiscales que se ha convertido en un elemento tan importante de la política fiscal de los países menos desarrollados.

40. **El Sr. Dzadzra** (Ghana) dice que los ministerios de comercio alegan a menudo que el otorgamiento de incentivos fiscales no equivale a una disminución de los ingresos porque esos incentivos no repercuten en la cuantía real de los ingresos fiscales, sino únicamente en ingresos futuros especulativos. Sin embargo, ese enfoque basado en los ingresos no tiene en cuenta las consideraciones referentes al empleo, la tecnología y la infraestructura. Un examen del régimen de zonas francas de Ghana ha revelado que la mayoría de las empresas extranjeras que actúan allí también habrían invertido en Ghana sin los incentivos fiscales ofrecidos.

41. A la luz de esos datos, interesaría al orador conocer las recomendaciones de los panelistas acerca de cuál sería un incentivo mínimo para las empresas que deseen invertir en determinado país y de qué modo pueden determinar los Estados si determinada empresa realmente necesita incentivos. También consulta el orador qué deberían hacer los Estados si su economía no puede abolir los incentivos de inmediato, y si sería una solución aceptable una reducción de los impuestos sobre las sociedades para los Estados que no desean seguir otorgando moratorias fiscales.

42. **El Sr. Verdi** (Secretario Ejecutivo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) dice que tras la aprobación por el Gobierno del Brasil de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que estableció que todo proyecto de ley referente a incentivos debe incluir propuestas para compensar la pérdida de ingresos, ya sea mediante el aumento de impuestos o la reducción

de gastos, el número de las solicitudes de dependencias gubernamentales para que se otorgaran incentivos ha experimentado en realidad un aumento. Según la experiencia del orador, el sistema por el que las dependencias del gobierno deben determinar el origen de los recursos destinados a sus propuestas ha tenido buen funcionamiento.

43. **La Sra. Jacinto-Henares** (Comisionada de la Oficina de Impuestos Internos de Filipinas) dice que esa Oficina tuvo la intención de proponer una ley de responsabilidad fiscal, pero estimó que no habría sido aprobada por el parlamento debido a su alcance muy amplio; en consecuencia, propuso en su lugar una racionalización de los incentivos.

44. **El Sr. Lara Yaffar** (Presidente del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación) pregunta cuáles serían las mejores prácticas para evitar el abuso de los incentivos fiscales, sobre todo en los casos en que las empresas actúan a la vez dentro y fuera de zonas francas. Se trata de una consideración importante en vista de que las zonas francas a menudo tienen por objeto no sólo incrementar las exportaciones, sino también promover el desarrollo de determinadas regiones. También consulta el orador qué medidas se sugieren para desarrollar las regiones a fin de atraer inversiones.

45. **El Sr. Sollund** (miembro del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación) dice que le interesaría conocer las opiniones de los panelistas acerca del argumento según el cual cuando se celebra un tratado entre un país que ofrece moratorias fiscales y otro que no las ofrece, la negativa del segundo de convenir en “créditos imposables” solicitados por el primero constituye un incumplimiento de la política tributaria del otro Estado.

46. **La Sra. Perry** (Directora Adjunta del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional) dice que son muchos los países que desean abandonar la cultura de exoneraciones tributarias pero experimentan dificultades por el profundo arraigo de esa práctica. En ese sentido resultaría fundamental que los países compartieran sus conocimientos. Los Estados también tendrían que llegar a un acuerdo común, ya fuera formal o informal, para llevar a cabo los cambios necesarios.

47. En muchos países, entre ellos países industrializados, resulta muy difícil obtener un cuadro preciso de los incentivos fiscales que se han otorgado, porque pueden concederse por diversos ministerios y organismos gubernamentales y no solamente por el Ministerio de Hacienda. Por consiguiente, una recomendación fundamental del Fondo Monetario Internacional es que todos los incentivos fiscales se centralicen en el Ministerio de Hacienda, a fin de garantizar que se lleve su adecuado registro.

48. La vinculación entre las zonas francas y el resto del país constituye un problema importante porque la utilización de las zonas francas es difícil de controlar. Existen otros factores que dan atractivo a las zonas francas para los inversionistas, como el buen desarrollo de su infraestructura. En general no es prudente eliminar gravámenes sobre el trabajo, impuestos de seguridad social o impuestos sobre otros elementos de la economía nacional. Con respecto a los “créditos imponibles” establecidos en tratados, hay un país muy extenso que nunca los ha otorgado y no parece haber sufrido consecuencias negativas por ello. Un Estado que acusara a otro de no respetar su soberanía por rehusarse a conceder tal clase de beneficios esgrimiría un argumento bastante cuestionable, ya que todos los países tienen el derecho de establecer su propia política tributaria.

49. **El Sra. Moreno-Dodson** (Economista Principal de la Práctica Mundial de Política Impositiva, Macroeconomía y Gestión Fiscal del Grupo Banco Mundial) dice que los países como Bangladesh deberían colaborar con otros de su región para conducir su política fiscal apartándola de las exoneraciones de impuestos. Los países vecinos muchas veces son análogos desde el punto de vista de los inversionistas, lo que les hace difícil atraer inversiones sin cierto grado de armonización de su política. Aunque en algunas regiones ya ha comenzado la cooperación, pueden transcurrir muchos años antes de que pueda establecerse el éxito de esos esfuerzos. No obstante, la reforma es fundamental y todos los Estados deberían ayudar a mejorar la cooperación internacional respecto de los incentivos fiscales.

50. Adoptar una visión estrecha del sistema impositivo no es el mejor modo de negociar con los eventuales inversionistas. Los Estados deberían destacar las muchas otras ventajas que poseen o las mejoras que podrían realizar. La administración tributaria bien gestionada, un sistema judicial eficiente

y capaz de resolver con celeridad los litigios tributarios, las devoluciones del impuesto sobre el valor añadido, la infraestructura bien desarrollada y una mano de obra capacitada y creadora son factores más eficaces para atraer inversiones que las exoneraciones fiscales.

51. Hay algunas desgravaciones que se justifican, como las relacionadas con la amortización acelerada o el aplazamiento de la imputación de pérdidas. Sin embargo, debería tenderse a que los incentivos se pagaran a posteriori. Un método que se ha propuesto es el de la cuenta de crédito fiscal, en virtud del cual las empresas solamente pueden tener acceso al importe de la desgravación una vez realizada la inversión. Ese sistema crea transparencia, ya que queda claro el importe de la desgravación concedida al contribuyente. Además, el Estado no sufre pérdidas financieras importantes en caso de que la empresa no genere beneficios.

52. El sistema del Brasil, consistente en vincular la cuantía de los recursos fiscales sacrificados con aumentos de ingresos o reducciones de gastos, constituye un método interesante que merece una consideración más detenida, aunque podría ser difícil de aplicar en países que carecen de un sistema transparente para el cálculo de los ingresos fiscales cuya pérdida causan los incentivos.

Mesa redonda sobre el tema “Impuestos a los derechos de la propiedad intelectual y otros recursos intangibles: Cuestiones que ello plantea para los países en desarrollo”

53. **El Sr. Kane** (titular de la Cátedra Gerald L. Wallace de Tributación de la Universidad de Nueva York), moderador, al presentar el tema de la mesa redonda, dice que los conceptos de fijación de precios basada en el origen y fijación de precios de transferencia son fundamentales en el régimen impositivo de los derechos de propiedad intelectual. El primero consiste en verificar el origen de los ingresos para justificar un crédito fiscal basado en el origen. Los países en desarrollo se apoyan en tales créditos en gran medida y por lo general convienen en que la fabricación, los recursos naturales, la mano de obra y las operaciones locales de venta están claramente sujetos a imposición sobre la base del origen.

54. Se plantean controversias respecto de tales formas de tributación, en primer lugar, al resolver la

precedencia del lugar de residencia de la fuente de los derechos determinando, por ejemplo, la tasa del impuesto que se ha de aplicar a una regalía que corresponde a un país de origen y que el contribuyente considera tal incuestionablemente; y en segundo lugar, cuando se trata de determinar si el origen de un bien intangible es el país en que se lo desarrolló o financió, el país en que se consumió el producto final o el país en que se manifestaron los riesgos correspondientes. Las empresas multinacionales obtienen cada vez mayor valor de bienes intangibles, introducen otros nuevos y acentúan la complejidad de las cadenas de suministro.

55. Al determinar la valoración de un bien intangible es preciso tener en cuenta la planificación fiscal. Las entidades controladas tienen por lo general incentivos para fijar sus valores en países con bajas tasas de impuestos, o desplazar a ellos su base imponible. Sobre la base del criterio de las condiciones de plena competencia, que se aplica habitualmente en esos casos, las entidades deben fijar sus precios como si no estuviesen sujetas a controles comunes. Ese criterio, sin embargo, es de difícil aplicación a los bienes intangibles porque los contratos referentes a ellos son difíciles de hacer valer y, en consecuencia, las empresas multinacionales los evitan prefiriendo conservar la propiedad de los bienes intangibles, de modo que debe aplicarse respecto de éstos el precio de transferencia y no el basado en el origen. La importancia cada vez mayor de los bienes intangibles hace difícil ubicar elementos comparables a los efectos de la aplicación del criterio de las condiciones de plena competencia. Conforme a las disposiciones en vigor, los países en desarrollo corren el peligro de no poder gravar los ingresos resultantes de bienes intangibles dentro de sus fronteras.

56. **El Sr. Cottani** (Asesor de la Dirección de Impuestos Internacionales y Cálculo Central de la Agencia Tributaria de Italia), panelista, dice que las empresas recurren cada vez más a bienes intangibles para justificar el mayor precio de sus productos y para llegar a muchos mercados de todo el mundo. Ese alcance, sin embargo, genera un problema desde el punto de vista fiscal, porque la propiedad de los bienes intangibles puede transferirse fácilmente de un país de altos impuestos a otro de bajos impuestos. Por medio del proyecto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la erosión de la base impositiva y la desviación de utilidades, se ha requerido que las administraciones fiscales impidan a

las empresas privar a los países de sus ingresos. Los bienes intangibles son fundamentales para la sostenibilidad de los sistemas tributarios tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

57. El Subcomité sobre el Artículo 9 (Empresas Vinculadas) del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, que tiene el mandato de examinar el artículo 9 de la Convención Modelo de las Naciones Unidas para Evitar la Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo, ha llegado a la conclusión de que no es necesaria una definición de los bienes intangibles ni su identificación en los balances de las empresas. Conforme al proyecto de la OCDE sobre la erosión de la base impositiva y la desviación de utilidades, la OCDE ha declarado que la propiedad de un bien intangible no es más que el punto de partida del análisis sobre los precios de transferencia, porque los beneficios derivados del bien intangible se gravan sobre la base de las entidades del grupo multinacional que lo han desarrollado y explotado comercialmente. Lo que importa no es que determinado elemento del mercado de un país pueda calificarse como bien intangible, sino que algún operador esté interesado en pagar por él.

58. Los riesgos relacionados con los bienes intangibles pueden contribuir a la comprensión de su régimen de propiedad. En cualquier análisis de la fijación de precios de transferencia deben determinarse las entidades que financiaron el bien intangible asumiendo con ello los riesgos respectivos, para que pueda asignárseles la prima correspondiente. La cuestión conexas de la comercialización de bienes intangibles es un tema sensible para los países en desarrollo. Si se transfiere una marca a un país de bajos impuestos en que la entidad queda encargada de comercializar el producto, cabe poner en tela de juicio que esa entidad tenga derecho a participar en la prima a pesar de no ser titular de la propiedad.

59. Se conocen con el nombre de “ahorro por ubicación” las economías que se obtienen trasladando funciones tales como la fabricación de un territorio de altos costos a otro de bajos costos. Corresponden a la diferencia entre los costos de producción en dos lugares. Por ejemplo, si el propietario italiano de una marca de prendas de vestir traslada sus actividades manufactureras a un país en que la mano de obra es altamente calificada y de bajo costo, los beneficios resultantes del traslado no pueden considerarse

generados en el segundo país, porque los conocimientos técnicos y los beneficios no se han desplazado. Las Naciones Unidas han consignado diversos puntos de vista nacionales sobre las ventajas propias de la ubicación en su Manual práctico sobre la fijación de precios de transferencia para los países en desarrollo (ST/ESA/347). Mientras que algunos países, entre ellos China, consideran que ciertas ventajas propias de la ubicación deben considerarse bienes intangibles, otros no comparten ese criterio.

60. Un ejemplo de un caso real referente a bienes intangibles es el de un grupo multinacional de telecomunicaciones que mantenía un centro de investigación y desarrollo en su propio país, un país en desarrollo, y otro centro, a cargo de una filial, en un segundo país en desarrollo. Como parte de una reestructuración empresarial, el grupo vendió los derechos respecto de sus patentes y otros bienes intangibles tecnológicos a una nueva entidad situada en un tercer país, de bajos impuestos. Esta última entidad instaló un establecimiento de fabricación y celebró un contrato sobre investigación con el grupo multinacional y con la filial dedicada a investigación y desarrollo.

61. Dado que la nueva entidad podía asumir el riesgo financiero pero carecía del personal necesario para llevar a cabo las actividades de investigación y desarrollo, el grupo multinacional mantuvo el control del personal y los presupuestos. Las administraciones tributarias interesadas tuvieron que determinar si el bien intangible había sido transferido y aplicar un método adecuado de fijación de precios de transferencia. La transferencia del bien había dado lugar a un desplazamiento considerable de los ingresos imponibles por regalías, del país en desarrollo en que tenía su sede la multinacional al país de bajos impuestos de la nueva propietaria del bien intangible.

62. **La Sra. Bales** (Directora de Fijación de Precios de las Transferencias del Grupo SABMiller, del Reino Unido), panelista, dice que en el caso de SABMiller la fijación de precios de transferencia involucra necesariamente a países en desarrollo, a los que corresponde un 70% de los beneficios de la empresa y un 67% de sus pagos de impuestos efectuados en 2014. Como la mayoría de sus marcas pertenecen a entidades locales y se comercializan a nivel nacional, los beneficios permanecen en los países respectivos. Las marcas internacionales de la empresa, un 20% del total, pertenecen y son desarrolladas por un equipo

especial. En tales casos, el equipo de cada país recibe una licencia para la explotación de la marca y obtiene la mayor parte de las utilidades, pagando al equipo internacional una regalía que se establece sobre la base de elementos comparables.

63. Los bienes intangibles han adquirido mayor importancia porque el mundo comercial se ha vuelto más exigente. El crecimiento social y económico ha dado lugar a una mayor demanda de los consumidores respecto de marcas de mayor precio. Las empresas multinacionales aspiran a aplicar los conocimientos de los especialistas en ventas y comercialización a los que contratan para desarrollar esas marcas en numerosos mercados, y de ello resultan mayores precios de transferencia. Los especialistas en comercialización desean que las campañas publicitarias por Internet tengan la misma apariencia en distintos países. Las empresas desean que los titulares de marcas internacionales asuman el costo de las campañas mundiales y regionales de patrocinio necesarias para responder a una competencia cada vez más intensa. También se ha acentuado la demanda de los consumidores respecto de la innovación en los productos. En consecuencia, los titulares de marcas nacionales e internacionales tienen que esforzarse más para conservar el valor de las marcas.

64. Para la administración de los bienes intangibles, las empresas multinacionales tienen que tomar en consideración elementos comparables, la división de beneficios, la creación de valor, el control, la transparencia, la substancia y la formulación de informes. La diversidad de las soluciones adoptadas por las multinacionales en materia de fijación de precios constituye un problema para las autoridades tributarias. El método de la división de beneficios es de un costo prohibitivo y puede no satisfacer las expectativas de todos los interesados. La solución, que podría suponer una “norma de refugio”, solamente podrá alcanzarse mediante la colaboración entre las autoridades tributarias y los contribuyentes. La transparencia podría mejorar si las empresas en falta estuvieran dispuestas a explicarse.

65. Un grupo de empresas africanas está tratando de desarrollar, junto con las autoridades fiscales de la región, cursos de capacitación destinados a ayudar en la evaluación de la tributación de los bienes intangibles. Las empresas multinacionales se esfuerzan por evaluar el prestigio y la transparencia de sus

marcas. Los resultados de todos esos esfuerzos quedarán de manifiesto en auditorías futuras.

66. **La Sra. Gosai** (Directora de Fijación de Precios de las Transferencias (Grandes Centros Empresariales) del Servicio de Hacienda de Sudáfrica), panelista, dice que las discusiones sobre el régimen de impuestos de la propiedad intelectual suelen girar en torno del empleo de elementos comparables y la tasa de imposición adecuada. Sin embargo, a juicio del Servicio de Hacienda de Sudáfrica esos aspectos son secundarios respecto de los efectos de la determinación del valor de los derechos de propiedad intelectual y la forma en que esos derechos impulsan la actividad de las empresas. Pero ese valor suele ser difícil de determinar, como ocurrió en el caso de una empresa sudafricana que había recibido una desgravación de largo plazo respecto de una regalía pagada por razones sentimentales por un producto que generaba pérdidas.

67. Los países en desarrollo no disponen de la capacidad y la experiencia necesarias para tratar la fijación de precios de transferencia. La complejidad de las operaciones de rutina se multiplica en la esfera de la propiedad intelectual. En un caso, un grupo de empresas pagaba regalías separadas por un producto, por su envase y por su marca. A pesar de que el producto había sido desarrollado en Sudáfrica, el grupo adujo que la fórmula misma carecía de valor porque variaba de un país a otro. La marca pertenecía a la primera empresa constituida por el grupo en el extranjero que la registró. Los derechos de propiedad intelectual tenían por titulares a varias entidades dispersas por el mundo y no a una entidad central, y el grupo no había podido aclarar la situación. Cuando el propio grupo de empresas no puede definir los derechos de propiedad intelectual ni determinar dónde radica su titularidad, resulta extremadamente difícil para la autoridad tributaria establecer la tasa de impuesto aplicable.

68. Durante el régimen del *apartheid* se permitió a las empresas transferir la titularidad de sus derechos de propiedad intelectual al extranjero para eludir las sanciones y participar en el comercio internacional, siempre que los beneficios volvieran a Sudáfrica. Sin embargo, después del fin del régimen de *apartheid*, muchas empresas mantuvieron en el extranjero esos derechos sustrayendo al Estado regalías por valor de miles de millones de dólares, lo que representa para el país una pérdida considerable.

69. Los países en desarrollo tienen urgente necesidad de crear la capacidad y la competencia necesarias para resolver los problemas de titularidad de la propiedad intelectual. El Gobierno de Sudáfrica está desarrollando capacidad propia y comunicándose con expertos para lograr una mejor comprensión de las transacciones sobre propiedad intelectual en un mundo globalizado. La retención de informaciones por los contribuyentes ante las administraciones tributarias da lugar a litigios dilatados y evitables. Las empresas a menudo se niegan a facilitar sus estudios de evaluación y sus contratos de compraventa, que son fundamentales para el análisis del impuesto aplicable a sus derechos de propiedad intelectual.

70. **El Sr. Kane** (titular de la Cátedra Gerald L. Wallace de Tributación de la Universidad de Nueva York) dice que si las ventajas propias de la ubicación se considerasen bienes intangibles, las economías resultantes se trasladarían a los consumidores. Por lo tanto, los países no podrían ponerse de acuerdo sobre el valor de tales ventajas y surgiría el peligro de la doble tributación. Las ventajas, consideradas como bienes, también podrían transferirse fuera del país de origen, el cual en consecuencia no se beneficiaría a largo plazo. En cambio, si esas ventajas se considerasen elementos de comparabilidad, en los mercados voluminosos en que la filial productora local no pudiera negociar para conservar las economías, el país en desarrollo no podría gravar la renta resultante.

71. La solución propuesta conforme al proyecto sobre la erosión de la base imponible y la desviación de utilidades consiste en que éstas se graven en el país en que se posee la marca, como ocurriría en el ejemplo del titular italiano de una marca de prendas de vestir que trasladase sus actividades de fabricación a un país con mano de obra altamente calificada y de bajo costo. Sin embargo, ese ejemplo es artificial porque involucra solamente a dos países y no tiene en cuenta la migración de la marca, que puede dar lugar a que se considere un elemento residual y no sea gravada en absoluto. En un régimen de fijación de precios en condiciones de plena competencia, la marca no se beneficiaría de la ventaja de ubicación porque su valor no se relaciona con el ahorro logrado.

72. La traducción del léxico comercial a conceptos tributarios se hace difícil porque la propiedad de muchos bienes intangibles se fragmenta en formas que no son familiares para los expertos en materia

impositiva. El valor de esos bienes se determina por factores comerciales que no corresponden necesariamente a categorías jurídicas.

73. **El Sr. Cottani** (Asesor de la Dirección de Impuestos Internacionales y Cálculo Central de la Agencia Tributaria de Italia) dice que si las ventajas de ubicación se consideraran bienes, podrían ser objeto de control o de propiedad; pero es difícil imaginar un control de características de mercado determinadas a menos que se las defina como elementos de comparabilidad. Si la actividad que se traslada es fuertemente competitiva y se cumple por una entidad tercera y no una filial, es difícil justificar que las ventajas de ubicación se califiquen como bienes intangibles.

74. Sin embargo, en el mundo globalizado la proximidad de los mercados que ofrecen primas resulta esencial. Si el mercado se considera un recurso natural, las ventajas de ubicación podrían considerarse un concepto que justifica esa prima. La categorización es menos importante que en el caso del criterio de las condiciones de plena competencia. Si hay un tercero dispuesto a pagar por la comercialización del producto en un país determinado, lo que importa no es que la ventaja de ubicación constituya un bien intangible o un elemento de comparabilidad, sino que las utilidades deban o no atribuirse a la entidad que actúa en el respectivo país.

75. El orador se pregunta si los países en desarrollo consideran la propiedad de bienes intangibles una cuestión fundamental, y si las directrices de las Naciones Unidas a ese respecto deben limitarse a los principios o deberían incluir también ejemplos y orientaciones.

76. **La Sra. Bales** (SABMiller) dice que los contribuyentes estarían en condiciones de dar información más precisa si contaran con una enumeración de las preguntas para las cuales las autoridades tributarias necesitan respuesta en las auditorías.

77. **El Sr. Lara Yaffar** (Presidente del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación) dice que las directrices de las Naciones Unidas deberían contener ejemplos y orientación, sobre todo en relación con los bienes intangibles. Muchas filiales de empresas multinacionales instaladas en países en desarrollo han establecido monopolios acumulando abundantes

conocimientos técnicos, pero los beneficios de sus actividades favorecen a las empresas matrices del extranjero. La propiedad de los bienes intangibles varía según las circunstancias y el análisis funcional que se lleve a cabo.

78. Los Estados también carecen de información acerca de los elementos comparables y no cuentan con un cuadro completo de la situación de las multinacionales. Resulta difícil comprender, por ejemplo, por qué se instalan determinadas filiales en México cuando hay filiales de las mismas multinacionales en otros países a las que se remunera por realizar la misma labor. En los países en desarrollo es frecuente que no se remuneren algunos bienes intangibles como el valor del fondo de comercio y la clientela.

79. **El Sr. Verdi** (Secretario Ejecutivo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) dice que la propiedad de los bienes intangibles es fundamental para las administraciones tributarias de los países en desarrollo, para las cuales los derechos de propiedad intelectual, las regalías, las patentes y los servicios presentan problemas. El orador celebra las conclusiones del proyecto sobre la erosión de la base impositiva y el desvío de utilidades, porque los países más pequeños carecen de la información que necesitan para aplicar métodos tales como la división de beneficios. Por ejemplo, si una empresa desea pagar una regalía por una nueva versión de un programa informático, la administración tributaria necesita conocer el costo del desarrollo respectivo y la participación que corresponde al país en el mercado mundial de la empresa, informaciones que las empresas multinacionales no facilitan.

80. La formulación de informes país por país que efectúa la OCDE fomenta la cooperación en el cumplimiento y ayuda a las administraciones tributarias a comprender lo que se les debe. Los contratos sobre asistencia técnica, por ejemplo, no siempre incluyen garantías de que la asistencia se preste efectivamente. La orientación de las Naciones Unidas debería comprender no solamente las regalías, sino también los servicios.

Se levanta la sesión a las 17.50 horas.