

El beneficio fiscal en debate ¿gasto o inversión?

En tiempos de recortes algunos creen que la exoneración fiscal a empresas por sus inversiones, que representa el 1,3% del PIB, podría redirigirse a los sectores que más necesitan. Los defensores del sistema lo consideran un motor de desarrollo y destacan los beneficios a largo plazo.



Foto: archivo El País

MARIANA CASTIÑEIRAS | 04 dic 2016

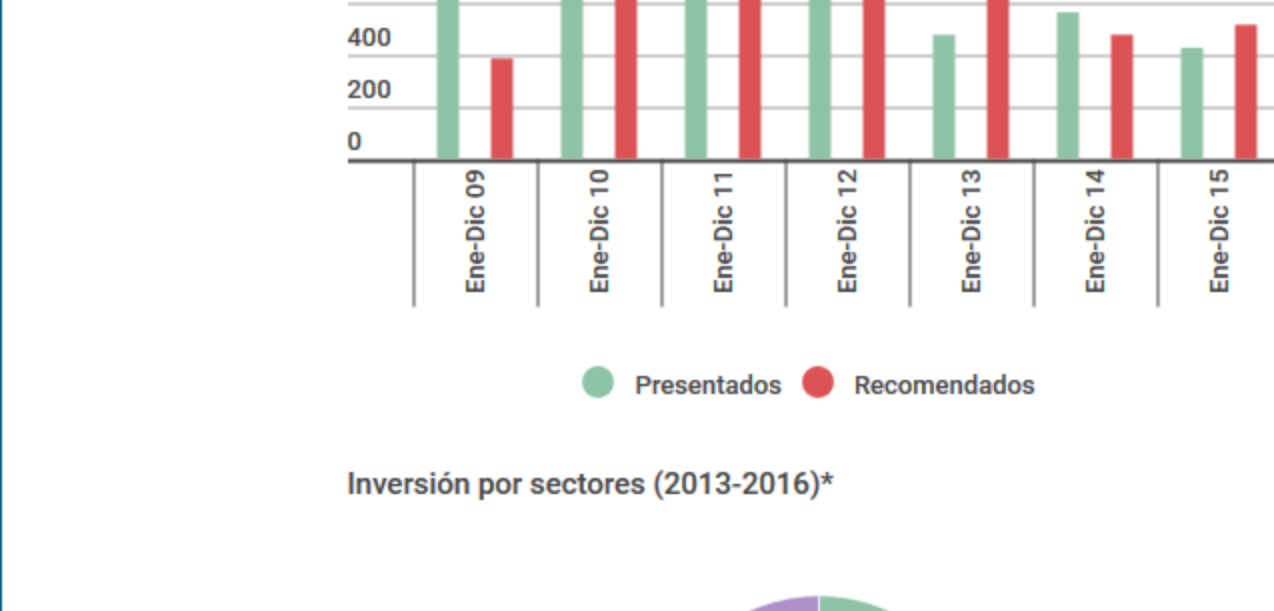
En el país que se ha embanderado con la lucha contra el cigarrillo, el Estado aprobó la exoneración de impuestos a la tabacalera que produce los Nevada, Coronado y California, entre otros, durante varios años. En un país con una empresa de telecomunicaciones propia se le perdonan impuestos millonarios a la competencia extranjera. Y en un país donde el discurso anticorrupto de su expresidente conmovió y enamoró al resto del mundo, se ha favorecido, también con exoneraciones fiscales, la construcción de nuevos shoppings y grandes superficies comerciales, al punto que en 2019 habrá el doble que en 2012.

Preguntarse cómo puede ocurrir esto lleva indefectiblemente a una evaluación de la política de exoneración de impuestos que busca favorecer las inversiones. El asunto se cuela en la agenda justo cuando el presidente Tabaré Vázquez culmina uno de los viajes que ha emprendido este año para ofrecer descuentos a quienes elijan Uruguay como destino de sus capitales.

Quienes defienden el sistema actual de exoneraciones impositivas, implementado desde 2007, argumentan que así se evitan arbitrariedades y se dan las mismas oportunidades a todas las empresas, lo que permite derramar los beneficios tanto en las más pequeñas como en las grandes inversiones, sin distinción. Los que están en contra es porque creen que durante varios años la canilla estuvo abierta, favoreciendo al capital y recortando de los sectores que realmente necesitan inversión, como la educación. Estos últimos rechazan que el impacto en empleo, investigación y desarrollo en general deje más de lo que el Estado renuncia a cobrar.

Una de las voces que se alzó en este sentido fue el senador colorado Pedro Bordaberry, quien criticó las exoneraciones acusando al gobierno incluso de beneficiar a sus "amigos" detrás de la construcción de un shopping "vinculado con una empresa de transporte urbana". La discusión parlamentaria surgió la misma semana en que La Diaria publicó los datos de las mayores inversiones para las que la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (Comap) recomendó la exoneración de impuestos. A través de esta ley se benefició a proyectos que implicaron una inversión para el país de un promedio anual de US\$ 1.832 millones (entre 2009 y 2015, con altas y bajas).

Proyectos presentados y recomendados por Comap (2009-2015)



Inversión por sectores (2013-2016)*



*Inversión recomendada por la Comap según decreto 002/2012

Fuente: Comap/Unasep/El País

Share info.gr.am

Proyectos de inversión Create your own infographics

Si no puede ver la gráfica haga click [aquí](#)

Las dos principales formas de favorecer las inversiones son a través de las zonas francas y por la ley de promoción de inversiones (16.906). Si se toma 2014, último año del cual la DGI tiene datos de renuncia fiscal, el total exonerado equivale al 1,3% del PIB, aproximadamente US\$ 619 millones. Por la ley de inversiones fueron unos US\$ 150 millones, sin contar los descuentos por IVA.

La discusión parlamentaria enfrentó a Bordaberry con representantes del oficialismo como Rafael Michelini, que defendieron el sistema actual. Michelini dijo que los casos que generan cortocircuito son unos pocos en comparación con el beneficio que aportan. "No tenemos inversión, la tenemos y además la tenemos de los privados. Estamos en este mundo, estamos jugando con estas reglas y lo estamos haciendo bien", alegó. El senador Yerú Pardiñas, por su parte, dijo que dentro del Frente Amplio se pretende debatir los beneficios que reciben algunos sectores.

Los antecedentes.

Desde antes de que Uruguay fuera un país, en 1813, ya había exoneración de impuestos a ciertas importaciones, explica Diego Vallarino. El contador formó parte, en 2007, del equipo que elaboró el decreto 455 que regula la ley 16.906 y que marcó un antes y un después al transformar la manera en que se conceden exoneraciones.

Antes de 2007, dice Vallarino, no había una reglamentación sobre cómo se daban los beneficios sobre la renta ni un decreto reglamentario de la ley, promulgada en 1998. "Un mismo proyecto con las mismas características, con un criterio evaluador se definía un porcentaje equis de beneficio sobre la renta, y con otro resultaba en dos equis. Era la misma inversión, la misma actividad, pero con distinto beneficio", explica.

Se presentaban proyectos extensos, casi como si fueran a pedir un préstamo, y muchas veces las empresas también recibían subsidios, resume. "Había cierta lógica de que presentaras un proyecto bueno, rentable, porque te estaban dando plata". Luego de la ley del 98 se dejaron de dar subsidios, dice Vallarino, y el apoyo se centró en los beneficios fiscales. El decreto fijó criterios equitativos y llevó a que las empresas pudieran estimar, de antemano, cuánto les correspondía. Difícilmente hubiera dos opiniones salvo en casos muy específicos, como en los que se evalúa qué tan innovadora es una inversión para un sector en concreto, algo que cae en manos del ministerio al que le compete el área. Por cada ministerio hay además un "indicador sectorial" que permite a cada uno impulsar actividades particulares.

Hoy en día, según el uso de tecnologías limpias que proponga la empresa, el aumento que suponga de exportaciones, si se instala en el interior del país y hace aportes a la investigación, desarrollo e innovación, el proyecto tendrá una determinada cantidad de puntos. Estos son los que fijan cuánto se ahorrará de impuestos.

Por ejemplo, si una empresa contrata a mujeres o a jóvenes, si en vez de usar un aire acondicionado barato invierte en uno de menor gasto energético, o en luces LED, califica para una mayor exoneración. Eso hace del sistema algo más claro y simple.

A su vez la empresa no tiene que justificar que va a generar renta, porque si no hay renta no hay Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) y por lo tanto no hay exoneración. De todas formas sí obtiene otras, como del Impuesto al Patrimonio, que no dependen de la renta.

La Comap es la encargada de evaluar, recomendar al Poder Ejecutivo qué proyectos aprobar, y luego controlar el cumplimiento de las empresas, integrada por representantes de los ministerios involucrados.

APOCALÍPTICOS E INTEGRADOS.

"Estamos convencidos de que es una ley favorable", dice María Laura Arismendi, asesora del equipo macroeconómico del Ministerio de Economía, que fue coordinadora general de Comap por tres años. Arismendi asegura que el aumento en las inversiones de los últimos años (ver gráfica) responde en gran parte a la implementación de la ley, que derribó las "arbitrariedades" del sistema anterior y aportó transparencia.

Dice que el 60% de los proyectos que se presentaron a la Comap desde 2012 fueron de pequeñas y medianas empresas y que un 20% fueron nuevas, lo que indica que el régimen es atractivo para empresas de distintos tamaños y para la creación de otras nuevas. El impulso que tomó el sector comercio y servicios luego de 2007, dice, se debe a que el sistema abrió los beneficios, antes destinados mayoritariamente a la industria, a otros sectores. La reforma de 2012 impactó positivamente en otras áreas, como el agro y el turismo.

Otra forma en que el ministerio favorece inversiones a través de la ley de inversiones es con decretos específicos para áreas que busca fortalecer. Los dos últimos fueron para la construcción de estacionamientos y de edificios destinados a viviendas.

Arismendi reconoce que el ministerio está evaluando los criterios con que se otorgan las exoneraciones, pero no quiere precisar cuáles ni sus implicancias. Por el contrario, prefiere destacar que el decreto de 2012 que modifica los criterios con que se otorgan los beneficios —y que muchos consideran restrictivo— no disminuyó significativamente el nivel de inversión promedio que se venía registrando, ni tampoco el empleo ni las exportaciones de las empresas.

El sistema se contraponen a leyes específicas que impulsan a sectores concretos, como el forestal, por ejemplo. Vallarino cuestiona esta forma de incentivar el desarrollo porque favorece a empresas sin importar que hayan creado empleo, que hayan exportado o invertido en innovación. "Capaz que echaste gente y tenés beneficios fiscales", ironiza.

Otro de los puntos que calienta la discusión entre defensores y detractores de la promoción de inversiones por incentivos fiscales, es si los beneficios lograron traer dinero al país. En 2011 el BID publicó los resultados de una encuesta online en la que casi un 60% de los inversores consultados (126) afirmaron que habrían invertido su dinero igual. Un 30% no lo habría hecho sin el apoyo. Lo que sí confirmó el estudio es que las exoneraciones empujan a las empresas a invertir su dinero antes de tiempo.

Un estudio de 2011 realizado en conjunto por el Instituto de Economía del Uruguay, el Centro de Estudios Fiscales y el Centro de Investigaciones Económicas, concluye que el sistema impactó directamente en las inversiones, el empleo y las exportaciones de las empresas favorecidas. Según los autores, el hecho de que los beneficios directos de la política superen sus costos, confirma la "condición absoluta de eficiencia" del régimen.

Para Vallarino, el indicador está en la experiencia. Cuando el 1° de marzo de 2012 comenzó a regir el nuevo decreto (el más restrictivo), aumentó notablemente la cantidad de proyectos presentados. Los empresarios probablemente hayan adelantado inversiones antes de que la norma cambiara. Otro elemento que se destaca es la previsibilidad que otorga el hecho de que las empresas estén comprometidas a cumplir con ciertas condiciones como la contratación de personal.

"¿Por qué está en revisión?", se pregunta Vallarino. "Yo creo que el 90% de los que discuten la visión de la ley de inversiones no la entienden, no la han analizado". Esto es lo que se evidenció durante la discusión parlamentaria, dice, en la que los montos de inversión se confundieron con lo que efectivamente se exoneró. No es lo mismo lo que una empresa invierte a lo que, luego, con el correr de los años, deja de pagar en impuestos. "El problema es el beneficio sobre la renta; es lo que más molesta políticamente, es el mayor volumen y es la vedette".

El economista e integrante de la Red de Economistas de Izquierda Antonio Elías, cree que se instaló una concepción según la cual más inversión extranjera es buena para el país. "Y eso es malo", advierte. Elías encontró, por ejemplo, que gran parte del "subsidio" —así considera el economista a las exoneraciones— a las zonas francas y por la promoción de inversiones, se concentra en las 1.000 empresas de mayores en volúmenes de ventas, con mayor peso de las 100 más grandes. En 2010, por ejemplo, las 100 mayores concentraron el 35% de los "subsidios" por IRAE y el 11% de las que exoneraron Impuesto al Patrimonio, publicado en el semanario Voces hace algún tiempo. Las 1.000 más grandes se llevaron el 48% del IRAE.

Elías plantea que el dinero exonerado podría transferirse al Ministerio de Desarrollo Social, a la educación o a la salud, y considera esas áreas como las fundamentales para el desarrollo. Vallarino la consulta una postura "infantil". Bordaberry y algunos sectores del Frente Amplio "dicen que podemos utilizarla en otro lado, como si eso fuera un balance de oportunidad real. Como si ese beneficio se pudiera usar en la educación o las jubilaciones". El cree que los costos internos del Estado, plazos y otros factores complejan esa "transferencia".

El contador Félix Abadi, especializado en legislación tributaria y catedrático de la Universidad ORT, resume el diseño en dos conceptos: quienes entienden a las exoneraciones como gasto y quienes las ven como una inversión a futuro. Abadi cree que no es dinero "tirado a la calle", pero reconoce que es difícil comprobar si las empresas habrían invertido sin beneficios que las tentaran.

El socio de Rueda Abadi Pereira considera que la promoción de inversiones presenta dos problemas. Por un lado, que puede fomentar el desarrollo de sectores destinados a fracasar en sus negocios, y por otro, que el dinero que renuncia a cobrar Uruguay lo cobre luego el Estado al que pertenece la empresa extranjera, cuando se lleva las divisas. "Se engrosan las arcas de otro país", resume.

El economista Elías entiende que los criterios definidos a través de la matriz no son una "política de desarrollo" y Vallarino, por el contrario, cree que esa es la parte política del régimen, aquella donde el Estado estimula —o no— los sectores que le conviene. Elías culpa al régimen actual de proyectar un país con alto nivel de tecnología y una inserción internacional a partir de la producción con un agregado industrial. Todo país que se desarrolla tiene proyecto de industria".

En definitiva, dice, todo se resume a una sola pregunta: "¿Qué tipo de país queremos tener?". Es posible que en la respuesta esté hurgando el gobierno para encontrar el cambio que le dé al sistema el consenso que le falta.

Postble efecto negativo de Trump y su plan Inverso.

El crecimiento del PIB previsto para el año que viene para Uruguay podría reducirse a la mitad y la causa tendría que ver con Donald Trump, según el economista Ignacio Munyo. En una entrevista con Economía & Mercado que se publicará mañana, Munyo plantea que el "megaplan" de infraestructura de Trump como presidente de Estados Unidos le obligó a modificar sus pronósticos. "Abortaría la esperanza de una recuperación de la actividad económica (uruguaya) el año que viene", dice, dado que es posible que reduzca el nivel de inversión en la región, lo que frenaría el crecimiento por partida doble, con menos inversores interesados en Uruguay y con los efectos que esto provocaría en los países vecinos, cuyo bienestar determina en gran medida la coyuntura económica uruguaya.

Gira Internacional de Vázquez: "Tenemos que salir con la valijita casa por casa".

Ya lo dijo el presidente Tabaré Vázquez antes de partir hacia China: "Tenemos que salir como lo hicieron los extranjeros en Uruguay al principio del siglo pasado, que salían con una valijita a vender casa por casa". Es por eso que se embarcó en una gira que lo llevó a Asia, Buenos Aires y ahora Europa. El objetivo central es conseguir inversores para construir la infraestructura necesaria para una segunda planta de la multinacional UPM, la más grande de la empresa en el mundo, que se estima costará unos US\$ 1.000 millones.

En su visita a España, el mandatario dijo a El País que ya hay ofertas concretas y que se trabaja en generar una "ventanilla única" para las inversiones extranjeras. Los empresarios españoles, indicó, han manifestado interés en el mecanismo administrativo para iniciar un proceso de inversión. "Algunos nos han dicho que tienen que visitar Uruguay para ver cómo avanzar", agregó. Lo principal para que la nueva planta de UPM se concrete es la construcción de un ferrocarril de carga, una idea que acompaña a Vázquez desde que viajó a China en octubre. Este proyecto se enmarca en la visión de desarrollar un sistema ferroviario de carga en el país y Vázquez pretende cerrar los acuerdos antes de que termine el año.

El ministro de Transporte, Víctor Rossi, dijo esta semana que Uruguay tiene "no el ferrocarril del siglo pasado, el del otro siglo", y agregó que para realizar la obra se va a requerir conocimiento de empresas extranjeras con experiencia en el tema. La captación de inversiones tiene para Vázquez una importancia "enorme", y no solo tiene que ver con la planta sino con potenciar la apertura comercial del país. Sobre la primera etapa de su gira en España, Vázquez hizo un balance positivo: "Nos ha ido muy bien. La respuesta que hubo del empresariado español, tanto en Madrid como en Galicia ha sido excelente. No podemos pedir más, estaban todas las empresas, las corporaciones más importantes de España".

OPINIONES

EDITORIAL DE HOY

La tragedia de las cárceles

En primer lugar es evidente que todo esto termina por conformar una especie de bomba de tiempo de odio y resentimiento en los estamentos sociales más vulnerables cultural y económicamente. En segundo lugar están las consideraciones que refieren a la sociedad toda.

Hebert Gatto	Juan Orbe
Fidel Castro, fin de un ciclo	Diferencia importante
Martin Aguirre	Andrés Oppenheimer
Basta de Carbel	Trump y América Latina

ÚLTIMO MOMENTO

Últimas noticias

Las FARC realizan hoy su última caminata como grupo guerrillero Unos 12.000 miembros de las Fuerzas Armadas del gobierno colombiano custodian los corredores de movi... 09:27

Buscan a un recluso que se fugó ayer de la cárcel en Canelones Cuando en la cárcel estaban haciendo un control de rutina notaron que el hombre no estaba. 09:27

¿Cómo se define el torneo si hay empate en el primer lunar? Se jugarán dos finales. el

GALLITO

Automotores Inmuebles Trabajo Clasificados

EDICION IMPRESA

EL PAÍS 5 de Diciembre de 2016

Descargar PDF