



Dar en la tecla

Ruud De Mooij

Incentivos fiscales bien concebidos pueden contribuir a estimular la innovación y, en definitiva, el crecimiento

CÓMO mejorar el potencial de crecimiento económico de los países en los próximos años es materia de un debate intenso. Muchos dependerán del crecimiento de la productividad impulsada por la innovación.

Así como la invención de la electricidad y el motor de combustión interna a finales del siglo XIX sentaron las bases para un alto crecimiento a mediados del siglo XX, las impresoras tridimensionales, los automóviles sin conductor y la inteligencia artificial también podrían allanar el terreno para el crecimiento en las próximas décadas. Algunos observadores, como Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee del Instituto de Tecnología de Massachusetts, consideran que se avecina un auge del crecimiento importante. Otros, como Robert Gordon de la Universidad Northwestern, son menos optimistas.

Independientemente de su opinión sobre el futuro, queda claro que la política importa. En general, los gobiernos ponen en práctica una amplia gama de políticas a fin de crear un entorno favorable para la innovación, por ejemplo mediante la protección de derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia, reglamentación del mercado laboral y leyes de quiebra eficaces. Las políticas tributarias y del gasto estimulan en gran medida la innovación y el crecimiento, siempre y cuando estén bien concebidas.

Inspiración, esfuerzo, incentivos

La investigación y el desarrollo contribuyen a impulsar la innovación. Los gobiernos desempeñan una función importante en el financiamiento de la educación superior y la investigación básica en universidades y laboratorios estatales, lo cual respalda la innovación en las empresas privadas. Pero las políticas fiscales también pueden cumplir una función directa para estimular la innovación empresarial.

Normalmente las empresas privadas no invierten lo suficiente en investigación y desarrollo, en parte porque faltan los incentivos adecuados para hacerlo. Estas inversiones tienden a beneficiar a la economía en general, más allá de los beneficios directos de la propia empresa. Otras empresas

pueden imitar la tecnología de productos nuevos y así inspirar innovaciones complementarias. Como resultado, la investigación de una empresa termina siendo beneficiosa para otras. El sector empresarial no está interesado en regalar nada, por lo cual no invierte demasiado en investigación y desarrollo.

Esta subinversión se puede solucionar con incentivos fiscales como créditos tributarios y subsidios directos para reducir el costo de la innovación y alentar a las empresas a invertir más. En estudios empíricos se sugiere que los incentivos fiscales deben reducir cerca del 50% de los costos de investigación y desarrollo empresarial para tener en cuenta los beneficios indirectos que otros perciben.

En la última década, el apoyo fiscal a la investigación y el desarrollo privados creció en la mayoría de los países. Sin embargo, las diferencias siguen siendo grandes y el apoyo suele estar muy por debajo del nivel aconsejable del 50%. Si las economías avanzadas aumentasen su respaldo en forma de créditos tributarios u otros incentivos para llegar a este nivel deseado, los cálculos indican que la investigación y el desarrollo crecerían cerca del 40%. Dicha expansión podría elevar el PIB de estas economías entre 5% y 8% en el largo plazo.

Pero no solo importa la cuantía de los incentivos fiscales: el buen diseño y ejecución son también esenciales. Hay grandes diferencias al respecto entre los países. Por ejemplo, en Australia y Corea, créditos tributarios relativamente generosos reducen prácticamente el 50% del costo de la inversión adicional en investigación y desarrollo, es decir que se acercan al ideal teórico. Alemania ofrece subsidios específicos para propiciar la colaboración entre universidades y empresas privadas. Otros países reducen los impuestos sobre los salarios de investigadores. En los estudios se indica que gran parte de estos incentivos fiscales han tenido buenos resultados cuando se aplicaron con eficacia.

Sin embargo, no todas las políticas de incentivos fiscales son igualmente eficaces para propiciar la innovación.

Por ejemplo, pensemos en los regímenes con el llamado incentivo de patentes introducidos por muchos países europeos en los últimos tiempos. Estos programas reducen marcadamente la carga tributaria de las empresas sobre los ingresos



derivados de la innovación (como los de las patentes), pero no han funcionado. Si bien recompensan el éxito, no reducen el costo de la experimentación, lo cual suele llevar al fracaso. Es en el proceso de ensayo y error que prospera la propagación de conocimientos. En algunos países, los regímenes con el incentivo de patentes parecen no haber incidido apreciablemente en la investigación y el desarrollo aunque sí lo hicieron en otros lugares, como en los Países Bajos. Según indica un estudio, por cada euro que el gobierno holandés invirtió en el incentivo de patentes, la investigación y el desarrollo se expandieron 56 centavos. Sin embargo, en otro estudio se estableció que el plan holandés de créditos tributarios redundó en €1,77 por cada euro invertido. En otras palabras, se podría incentivar la innovación considerablemente al transferir los fondos del incentivo de patentes mal concebido al crédito tributario bien diseñado.

Adulación en su más clara expresión

La imitación de tecnología extranjera es otro componente esencial de la innovación, sobre todo en economías de mercados emergentes y en desarrollo. Estas transferencias de tecnología se originan cada vez más en sociedades multinacionales que difunden sus avances por el mundo mediante la inversión extranjera directa. La entrada de inversiones extranjeras puede aumentar marcadamente la productividad de una economía si las empresas locales se informan sobre la nueva tecnología o copian nuevas prácticas gerenciales e institucionales. Para estimular la productividad, muchos gobiernos procuran atraer inversión extranjera, incluso mediante políticas tributarias y de gastos.

Sin embargo, algunas de estas políticas son muy ineficaces e ineficientes. Por ejemplo, muchos países ofrecen incentivos tributarios generosos a inversores multinacionales, como exoneraciones temporales de impuestos o exenciones tributarias en zonas económicas especiales. Pero los inversores informan que dichos incentivos tienen un efecto relativamente bajo en su elección del lugar de la inversión (opinión respaldada por datos empíricos).

En realidad, son las buenas instituciones y un sistema jurídico previsible los que importan. Además, las empresas nacionales se benefician de la inversión extranjera solo si el país cuenta con una base sólida de capital humano, en otras palabras, personas capaces de absorber el conocimiento importado. Existe una asociación positiva marcada entre los aumentos de la productividad a raíz de la inversión extranjera y los índices de capital humano, que miden la capacidad de los países de alentar, formar y desplegar talento para el crecimiento económico.

En consecuencia, sería mejor que los gobiernos reorientasen hacia la educación los ingresos actualmente invertidos en estímulos tributarios mal concebidos. China interpretó bien esta realidad cuando en 2008 eliminó gradualmente varios incentivos fiscales para la inversión extranjera directa como parte de una reforma más amplia del impuesto sobre la renta de las sociedades y, en cambio, invirtió recursos en educación e investigación para crear una base de capital humano sólida capaz de absorber el conocimiento extranjero.

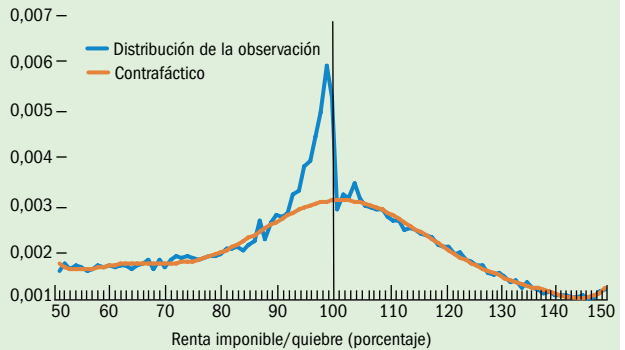
Eliminación de los impuestos “al éxito”

Muchas innovaciones radicales surgen de nuevos emprendimientos empresariales, sin interés particular en las tecnologías existentes. Por ello, el ritmo de la innovación depende fundamentalmente de un proceso eficiente de ingreso, crecimiento y salida empresarial, proceso que en muchos países está obstaculizado por burocracia, limitaciones financieras y barreras fiscales.

Desarrollo truncado

En Costa Rica, el incentivo tributario para las pequeñas empresas ha llevado a muchas de ellas a permanecer pequeñas indefinidamente para beneficiarse de una tasa impositiva más baja.

(Densidad de contribuyentes sobre la distribución del ingreso)



Fuente: Brockmeyer, A., y M. Hernández (2016), "Taxation, Information, and Withholding: Theory and Evidence from Costa Rica", Policy Research Working Paper 7600, Banco Mundial, Washington, DC.
Nota: El quiebre se refiere al nivel de ingresos en el umbral de la exención para contribuyentes autónomos en el período 2006-13. Un valor de 100 en el eje horizontal significa renta imponible igual al umbral. La tasa impositiva por encima del umbral es del 10%.

La información disponible en efecto indica que los impuestos altos sobre la renta de las sociedades son una carga para la capacidad empresarial e impiden el crecimiento de la productividad. En algunos países, los gobiernos procuran compensar esta distorsión tributaria con incentivos tributarios a pequeñas empresas, por ejemplo, mediante la concesión de una tasa impositiva reducida para las sociedades. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, estos incentivos no son rentables. En realidad, tienden a impedir el crecimiento de la productividad dado que desalientan la expansión empresarial para no perder el incentivo fiscal a la pequeña empresa. Esta trampa de las pequeñas empresas salta a la vista en los datos sobre Costa Rica que muestran una concentración de pequeñas empresas en un intento por permanecer justo por debajo del umbral de la renta para recibir trato preferencial (véase el gráfico).

Con el fin de propiciar la capacidad empresarial, los gobiernos deben concentrar el apoyo fiscal en las empresas nuevas en lugar de las pequeñas. Por ejemplo, países como Chile y Francia han creado iniciativas de política efectivas para respaldar a empresas emergentes innovadoras. Por definición, dichos incentivos son provisionales. Se brinda apoyo cuando la empresa emergente no genera aún grandes ingresos. Muchas empresas nuevas incurrir en pérdidas en un comienzo y no se benefician de la desgravación simple de la renta. Reglas generosas para compensación de pérdidas son también fundamentales para los empresarios cuyos emprendimientos tienen un riesgo significativo de fracaso.

Si bien nadie sabe a ciencia cierta qué ocurrirá con el crecimiento de la productividad en el largo plazo, algo es seguro: los incentivos fiscales adecuados para la investigación y el desarrollo y la capacidad empresarial importan para el ritmo de la innovación. En definitiva, tales incentivos bien concebidos y ejecutados a nivel micro son esenciales para el crecimiento continuo a nivel macro. ■

Ruud De Mooij es Jefe de la División de Política Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Este artículo se basa en la publicación del FMI Monitor Fiscal de abril de 2016.