

Cómo lograr que los incentivos fiscales funcionen

Lecciones de Boston, Massachusetts

La utilización de incentivos fiscales para fomentar el crecimiento de la economía ha aumentado en las últimas décadas. En vista de este incremento, es muy importante que los gestores de políticas empleen técnicas que promuevan el crecimiento, a la vez que evitan prácticas que erosionan innecesariamente la base imponible. Las políticas de incentivos fiscales deben lograr un equilibrio entre el deseo de estimular el crecimiento del empleo y la actividad económica, por un lado, y la necesidad de integridad y rendimiento fiscal, por el otro.

Es muy importante que los gestores de políticas empleen técnicas que promuevan el crecimiento, a la vez que evitan prácticas que erosionan innecesariamente la base imponible.

Los funcionarios electos entienden que una economía dinámica genera empleos, aumenta los ingresos y expande la base imponible. En un sistema económico basado en la competencia, los programas de incentivos dan pruebas claras del compromiso que tiene un líder político de atraer negocios y brindar oportunidades económicas a su comunidad. Sin embargo, muchos incentivos fiscales no son efectivos. Según ciertas investigaciones académicas sobre el impacto económico de los mecanismos de incentivos fiscales, muchos de estos incentivos son

innecesarios o son un desperdicio, ya que, con frecuencia, subsidian empresas para que realicen actividades que igualmente hubieran llevado a cabo.¹

Las políticas y tácticas de incentivos fiscales de Boston intentan lograr un equilibrio justo, con el fin de apoyar la expansión de la base imponible del municipio, la apreciación de los valores inmobiliarios y el crecimiento del empleo y de los ingresos en los últimos años. La recaudación del impuesto a la propiedad es de suma importancia para la salud fiscal general de Boston, ya que genera casi el 70 por ciento de los ingresos; el crecimiento de la base del impuesto a la propiedad es esencial para cubrir los costos municipales cada vez mayores y para financiar las nuevas iniciativas. Aunque la economía de Boston creció un 5,3 por ciento de 2013 a 2014 —un aumento significativamente mayor a las tasas de crecimiento de los EE.UU. o de Massachusetts, del 2,4 por ciento y del 2,5 por ciento, respectivamente²— el municipio ha demostrado su capacidad de generar este crecimiento económico a la vez que mantiene un rendimiento fiscal sólido: ha logrado una calificación de bonos “AAA” y, simultáneamente, suple las demandas de servicios públicos de una población y una mano de obra en continuo crecimiento. Las políticas de incentivos fiscales son sólo una herramienta de las muchas que contribuyen al rendimiento económico favorable de Boston.



Fan Pier, Boston, antes y después

La ciudad de Boston utilizó incentivos fiscales para estimular el desarrollo y expandir la base imponible en el distrito portuario de Boston. Aquí, una imagen de Fan Pier de 1987, antes del proyecto de redesarrollo, y otra de 2014, cuando se concluyó el proyecto. Crédito: Steve Dunwel

Recomendaciones

Las prácticas principales que se mencionan a continuación, extraídas de la experiencia de Boston, Massachusetts, brindan lecciones a partir de un programa de incentivos que ha demostrado ser útil a la hora de maximizar el impacto económico y minimizar, a la vez, los riesgos de otorgar subsidios innecesarios.

ESTABLECER PAUTAS CLARAS

Las comunidades que poseen políticas claras para el uso de incentivos son las que tienen menos probabilidades de utilizarlas cuando no sea necesario. Una comunidad con pautas preestablecidas también tendrá menos probabilidades de extender por demás los incentivos en medio de una acalorada competencia por atraer a alguna empresa o lograr el avance de algún desarrollo. Los factores más importantes a tener en cuenta son el estado de la economía municipal y la condición fiscal y la estructura tributaria de la comunidad. Por ejemplo: una comunidad puede tender más a ofrecer incentivos fiscales ante condiciones económicas débiles o frente a un desarrollo inmobiliario lento.

La política de incentivos fiscales de Boston se ve impulsada por su dependencia en los ingresos provenientes del impuesto a la propiedad. Se espera que los nuevos desarrollos se lleven a cabo sin otorgarles incentivos y mediante el pago de la totalidad de los impuestos. Los incentivos se otorgan a modo de excepción, cuando se considera que son necesarios para el avance de las prioridades de desarrollo económico para las cuales el mercado no puede cubrir la totalidad de los impuestos. Algunas de las razones para ofrecer incentivos son las siguientes:

- ayudar a un proyecto que implique desafíos únicos de construcción o económicos;
- atraer a alguna industria o empresa clave que pueda generar más empleos; o
- fomentar el desarrollo económico en un lugar estratégico.

En un programa de desarrollo económico, los incentivos deben cumplir, exclusivamente, una función de apoyo. El otorgamiento de permisos expeditivos, la asistencia para la infraestructura

y otras políticas que demuestran las ventajas comparativas de Boston también son importantes a la hora de impulsar el desarrollo económico.

ESTIMAR EL PRESUPUESTO IMPOSITIVO COMPLETO PARA TODOS LOS PROYECTOS

Antes de ofrecer un incentivo fiscal es muy importante determinar cuál es la totalidad de los impuestos que debería afrontar un proyecto sin la asistencia del gobierno. Por lo general, las empresas o desarrolladores solicitan un incentivo fiscal sin conocer cuál es el nivel de impuestos que deberían pagar sin dicha asistencia. Al determinar el monto total de impuestos que debería pagar el desarrollador, la comunidad puede demostrar que su nivel de impuestos es competitivo o que el proyecto puede realizarse sin ningún incentivo. Este ejercicio, además, desmitifica el proceso de valuación, ya que el monto de los impuestos es un costo mucho más exacto y predecible.

El monto total de impuestos también brinda un punto de referencia para determinar el costo de cualquier incentivo. Cuando se conoce el costo de un posible incentivo, es mucho más probable que la comunidad se apegue a los límites de sus políticas de incentivos y no los aplique indiscriminadamente. Un punto de referencia claro para los costos también brinda transparencia, debido a que el valor de cualquier incentivo ya se encuentra preestablecido.

SOLICITAR A LAS EMPRESAS Y A LOS DESARROLLADORES QUE PROPORCIONEN INFORMACIÓN FINANCIERA DETALLADA

A fin de tomar decisiones fundamentadas en cuanto a la posibilidad de otorgar o ajustar adecuadamente un incentivo, los gestores de políticas deben recibir información financiera detallada de parte del solicitante del incentivo. Es necesario contar con un documento previo —que incluya información sobre el costo del proyecto, la proyección de ingresos y gastos, y el rendimiento esperado— con el fin de analizar el impacto que pueden tener los incentivos. Una buena regla general que puede aplicarse es que los desarrolladores brinden información al

municipio con un nivel de detalle similar al que entregarían a un banco o a un inversor que estuviera considerando la viabilidad del proyecto.

Con frecuencia resulta difícil obtener información que las empresas consideran confidencial y de propiedad exclusiva. Para salvar este tema de preocupación, muchas jurisdicciones pueden recabar información financiera haciendo uso de la autoridad que les brindan las leyes, según las cuales dicha información tendrá el tratamiento de una declaración jurada de impuestos confidencial. Algunos discrepan diciendo que recabar información financiera de esta forma va en contra de la necesidad de transparencia al otorgar los incentivos. Aunque esta objeción puede ser válida, la comunidad debe equilibrar la necesidad de recibir información financiera detallada con las consideraciones en torno a la transparencia.

Contar con información financiera detallada garantiza que, en el caso de otorgar un incentivo, este se encuentre estructurado de tal manera que brinde solamente el nivel de asistencia necesario para viabilizar el proyecto.

REQUERIR QUE LOS INCENTIVOS DEN COMO RESULTADO UN BENEFICIO ECONÓMICO PARA LA COMUNIDAD

Los programas de incentivos deberían generar resultados económicos medibles. Con frecuencia, las empresas se comprometen a aumentar y mantener un nivel de nuevos empleos a cambio del incentivo. Resulta indispensable contar con ordenanzas que establezcan la obligación de presentar información y realizar auditorías, con el fin de que las comunidades puedan monitorear los beneficios con efectividad.

Los acuerdos de otorgamiento de incentivos pueden incluir disposiciones “de compensación” que le permiten a la comunidad recuperar la totalidad o una parte del incentivo si un proyecto dado se desempeña por debajo del nivel prometido. Aunque las disposiciones de compensación son muy útiles, a veces puede resultar difícil implementarlas y hacerlas cumplir.

Un modelo alternativo consiste en que el monto anual del incentivo dependa de alcanzar ciertas metas de desempeño. Por ejemplo: una comunidad puede ofrecer un incentivo fiscal de US\$10 millones a 10 años a una empresa

que se compromete a crear mil puestos nuevos de trabajo en una nueva instalación. En lugar de simplemente estructurar el incentivo como un crédito fiscal anual de US\$1 millón, la comunidad puede, junto con la empresa, acordar un cronograma. Si la firma cumple o excede su compromiso de crear cierta cantidad de empleos cada año, recibirá el monto total de US\$10 millones. Sin embargo, si la empresa reduce la cantidad de empleos durante dicho plazo, el incentivo también se reducirá a un nivel previamente acordado. Según este método, el valor del incentivo depende del desempeño de la empresa durante el año, con lo que se evita la posible tensión de tener que aplicar un mecanismo de compensación.

CONSIDERAR LA POSIBILIDAD DE BRINDAR APOYO PARA LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN LUGAR DE UN SUBSIDIO FISCAL

Con frecuencia, la infraestructura pública es necesaria para apoyar los nuevos desarrollos. Los presupuestos municipales ajustados han obligado a muchas jurisdicciones a delegar la responsabilidad de financiar y construir la infraestructura a los desarrolladores. En un clásico caso del “perro que se persigue la cola”, los desarrolladores muchas veces solicitan incentivos fiscales para intentar compensar los costos de construir la infraestructura. Brindar ayuda para la infraestructura puede dar como resultado varias ventajas en comparación con los incentivos fiscales:

- Los costos de infraestructura tienden a ser más conocidos —tanto en términos de costos directos como de reservas para deudas— mientras que los costos de los incentivos fiscales suelen ser menos tangibles y pueden variar considerablemente a lo largo de la vigencia del incentivo a medida que cambian las condiciones económicas.
- Las inversiones en infraestructura pueden beneficiar a varios proyectos de desarrollo o empresas, mientras que los incentivos fiscales tienden a auxiliar a una sola entidad.
- Al proporcionar infraestructura, el gobierno vuelve a su función más tradicional y conocida de proveer calles, sistemas de alcantarillado y otros servicios públicos.

- La nueva infraestructura continuará beneficiando a la ciudad aun cuando la empresa subsidiada se reubique en otro lugar o abandone su actividad.

ASEGURARSE DE QUE LOS GOBIERNOS COOPEREN EN PROBLEMAS ECONÓMICOS REGIONALES

Las comunidades vecinas entre sí deberían trabajar en conjunto en relación con los problemas de desarrollo económico a fin de beneficiar a toda la región. La utilización de incentivos fiscales para atraer empresas de una comunidad a otra simplemente erosiona la base imponible de cada comunidad y no genera ningún tipo de beneficio económico regional. Por ejemplo: Boston y sus comunidades vecinas de Braintree, Cambridge, Chelsea, Quincy y Somerville crearon el Convenio Económico Regional del Gran Boston. Las partes de este convenio se reúnen varias veces al año para desarrollar estrategias con el fin de promover el crecimiento de la región.

Los municipios también deben trabajar en conjunto con el gobierno estatal. Debido a que el beneficio económico de los nuevos desarrollos recae en toda la región, cada gobierno municipal debería aprovechar los recursos estatales a fin de apoyar las oportunidades de desarrollo estratégico. Por ejemplo: los nuevos desarrollos de oficinas y comercios minoristas en Boston con frecuencia generan un nivel significativamente mayor de ingresos del impuesto a las ganancias y el impuesto a las ventas a nivel estatal que el nivel de ingresos del impuesto a la propiedad municipal. Cuando el gobierno municipal y el gobierno estatal comparten equitativamente los costos de los incentivos al desarrollo, se experimenta un impulso en las oportunidades de desarrollo, a la vez que se preserva la base imponible municipal.

Una actividad coordinada entre el gobierno estatal y el gobierno municipal permite un mayor aprovechamiento y una contabilidad más exacta de los beneficios, a fin de garantizar que el sector público, en conjunto, no otorgue incentivos por demás. Además, la colaboración intergubernamental da una impresión favorable a las empresas que están evaluando la posibilidad de realizar

una inversión importante en la región. Los funcionarios de la empresa General Electric indicaron que la relación de cooperación entre los líderes municipales y estatales influyó en la decisión de la empresa de reubicar su sede en Boston.³

El renacimiento de Fan Pier en Boston

El proyecto Fan Pier ilustra la manera en que Boston utilizó incentivos para estimular el desarrollo y expandir la base imponible a fin de fomentar el crecimiento en el distrito portuario de la ciudad.

Fan Pier —consistente en 6 hectáreas de terrenos vacantes y lotes de estacionamiento al aire libre sobre un inmueble costero de primera calidad en el centro del puerto— no había sido aprovechado en su máxima capacidad durante décadas. En el año 2010, Boston se asoció con el propietario de los terrenos y con el gobierno estatal para poner en marcha un nuevo programa de incentivo a la infraestructura denominado “I Cubed”, mediante el cual se otorgarían US\$37,8 millones para construir la infraestructura necesaria para llevar a cabo dicho desarrollo.⁴ Según el programa I Cubed, el estado utiliza los nuevos ingresos del impuesto a las ganancias y del impuesto a las ventas derivados de la mayor cantidad de empleos y actividad empresarial del nuevo desarrollo a modo de reserva para pagar la deuda de la infraestructura. Si los nuevos ingresos no son suficientes para pagar la deuda de la infraestructura, se calcula entonces una suma que deberá pagar el desarrollador para cubrir el faltante.

Como posible arrendatario principal de Fan Pier se tuvo en cuenta a Vertex Pharmaceuticals, una empresa de biotecnología en expansión que estaba considerando la posibilidad de reubicarse en otro estado. Vertex se comprometió a transferir 1.700 empleados a Fan Pier, quienes trabajarían en dos edificios que sumaban 103.000 metros cuadrados de oficinas y laboratorios de investigación. El estado le ofreció a Vertex US\$10 millones en créditos fiscales de un programa creado para fomentar el crecimiento de la industria biotecnológica. Además, Boston le otorgó

a Vertex un incentivo al impuesto a la propiedad de US\$12 millones. El valor combinado de ambos incentivos logró que los costos de ocupación de Vertex en el lugar fueran más competitivos que la opción de establecerse en otro estado, por lo que la empresa decidió reubicarse en Fan Pier.⁵

El compromiso de Vertex proveyó la masa crítica necesaria para construir las oficinas, los laboratorios y la infraestructura requerida en el lugar. Hoy en día, Fan Pier es el desarrollo insignia para usos mixtos de la zona portuaria. Más adelante, se llevaron a cabo otros desarrollos en el lugar que dieron como resultado miles de empleos, residentes y negocios nuevos y catalizaron la ola de desarrollos que está teniendo lugar en el distrito portuario en general. En la actualidad se están construyendo nuevos desarrollos por US\$1,5 mil millones, y se calcula que pronto comenzarán otras obras nuevas por US\$850 millones⁶ (aquí debe destacarse que estos últimos desarrollos se están realizando sin mediar incentivo alguno).

Siguiendo la tradición keynesiana de estimular la actividad, a menudo se necesita un esfuerzo adicional para que caiga la primera ficha del dominó. El desarrollo de primera calidad para usos mixtos —que cuenta además con un museo de arte, parques públicos y un puerto deportivo— que se llevó a cabo en Fan Pier, permitió que este distrito se convirtiera en un destino en sí mismo. Vertex trajo 1.700 empleados al área y demostró el potencial que tiene el distrito como lugar de establecimiento de empresas en el sector de la economía de innovación. Como mínimo, los incentivos aceleraron el ritmo del desarrollo en dicha área. Dentro de este contexto, la inversión de US\$12 millones que realizó la ciudad en un incentivo parece prudente. Se calcula que el terreno de Vertex en sí rendirá US\$55 millones en el plazo de 7 años que dura el acuerdo fiscal. La ola de desarrollos que se mencionó anteriormente también cuadruplicó los ingresos anuales del impuesto a la propiedad en el distrito portuario, de US\$30 millones en el año 2008 a US\$127 millones en 2017. Y esta cifra crecerá aun más a medida que concluyan las obras de las propiedades que se están construyendo. El gobierno estatal también experimentará

aumentos significativos en los ingresos derivados de la nueva actividad económica en el área.

¿El distrito portuario se habría desarrollado sin las inversiones en infraestructura y sin los incentivos fiscales? Es imposible saberlo a ciencia cierta, pero la prolongada falta de progreso en el área definitivamente generó una preocupación legítima en los gestores de políticas de Boston. Tal vez, la pregunta debería reformularse de esta manera: dado el potencial del lugar, ¿habría sido prudente no hacer nada y correr el riesgo de retrasar o incluso prevenir esta ola de desarrollos? □

Ronald W. Rakow es inspector de valuaciones para la ciudad de Boston.

- 1 Daphne A. Kenyon, Adam H. Langley y Bethany P. Paquin, *Rethinking Property Tax Incentives for Business* (Repensar los incentivos al impuesto a la propiedad para los negocios), Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2012, 2.
- 2 Boston Economy 2016, Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston, www.bostonplans.org/research-maps/research/research-publications (29 de julio de 2016).
- 3 Shirley Leung, *An Alliance of Leaders Helped Lure GE to Boston* (Una alianza de líderes logró atraer a General Electric a Boston), *The Boston Globe*, 16 de enero de 2016.
- 4 Para este proyecto, se autorizó una suma de US\$50 millones en fondos de I Cubed, pero sólo se utilizaron US\$37,8 millones.
- 5 En 2014 Vertex experimentó un revés a corto plazo que le supuso una reducción de mano de obra del 25 por ciento. Esta situación llevó a la empresa a devolver al estado US\$4,9 millones en créditos fiscales que le habían sido otorgados en concepto de apoyo a las ciencias biológicas y una reducción de US\$3 millones en concepto del incentivo fiscal municipal que era proporcional a la reducción de empleos. A partir de entonces, los niveles de empleo de Vertex se han recuperado y continúan creciendo.
- 6 Tim Logan y David L. Ryan, “A Waterfront That’s Rapidly Transforming” (Una zona costera que se transforma rápidamente), *The Boston Globe*, 31 de enero de 2017.