

Incentivos tributarios, compromisos internacionales y suficiencia recaudatoria

Otra trilogía imposible

Alberto Barreix
Fernando Velayos

**Sector de Instituciones para
el Desarrollo**

División de Gestión Fiscal

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-861**

Incentivos tributarios, compromisos internacionales y suficiencia recaudatoria

Otra trilogía imposible

Alberto Barreix

Fernando Velayos

En memoria de Juan C. Gómez Sabaini y Francisco de Paula Gutiérrez

Abril de 2021

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen*

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) utilizan la reducción de la tasa de impuesto a la renta empresarial (IRE) para promover la inversión y, a su vez, este incentivo debe cumplir con la condición de no discriminar entre operaciones de exportación y aquellas destinadas a todo el mercado local, según los compromisos contraídos con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el proyecto de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS,¹ por sus siglas en inglés). Así se posibilita un importante arbitraje tributario² cuando las empresas con incentivos en la tasa de renta empresarial venden con sobrepuestos a firmas sujetas a tasa normal en el mercado local, trasvasando rentas a las firmas beneficiadas desde las del régimen general. Esto tiene impactos negativos significativos y crecientes en términos de recaudación y equidad entre firmas bonificadas y las del régimen general en el mismo ramo, especialmente en los servicios cuyo crecimiento es notorio (como los digitales o de telecomunicación). Para morigerar este arbitraje será necesario aplicar algunas opciones prácticas, como las que se presentan más adelante, que hagan viable la bonificación tributaria en la tasa del impuesto como herramienta de políticas, sean compatibles con dichos acuerdos internacionales y reduzcan las pérdidas de recaudación. Adicionalmente, se incluyen cuadros con el resumen de los principales regímenes de incentivos tributarios y de la revisión por los pares de los posibles regímenes fiscales perniciosos en América Latina (Acción 5 de BEPS).

Códigos JEL: H25, K34

Palabras clave: impuesto a la renta, incentivos fiscales, coordinación tributaria internacional, Zonas Francas, BEPS, OMC, arbitraje tributario, elusión fiscal

* Los autores agradecen los excelentes comentarios y contribuciones de Daniel Álvarez, Gonzalo Arias, Isabel Chiri, Ana Yesenia Rodríguez Calderón, Jerónimo Roca, Marcio Verdi y, en especial, a Andrea Riccardi y Ubaldo González de Frutos. También desean reconocer el apoyo financiero del Fondo Noruego de Transparencia.

¹ Se conoce con el nombre de proyecto de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS) a la iniciativa puesta en marcha por la OCDE a partir de 2013 que trata de combatir las prácticas de elusión fiscal a nivel internacional. Está integrado por más de 135 países y 10 organizaciones multilaterales con un plan conformado por 15 líneas de actuación (conocidas comúnmente como acciones). Tiene como objeto combatir las estrategias de planificación fiscal de los grupos multinacionales para aprovecharse de las discrepancias e inconsistencias de los sistemas fiscales y trasladar sus beneficios a jurisdicciones de escasa o nula tributación donde prácticamente no ejercen ninguna actividad económica y, con ello, reducir el impuesto sobre sociedades en ciertas jurisdicciones.

El Marco Inclusivo BEPS junto con el Foro Global para el Intercambio de Información y Transparencia Fiscal (integrado por casi 161 jurisdicciones y 19 organizaciones) constituyen el esfuerzo más importante y exitoso de coordinación tributaria internacional de la historia.

² Se entiende por arbitraje tributario la posibilidad de explotar diferencias de trato fiscal, ya sea entre dos sujetos o el mismo sujeto cuando pueda acogerse a tratamientos tributarios diferentes en función de las operaciones que realiza, los sectores de actividad en que trabaja, las ubicaciones desde las que opera, etc. El concepto difiere de la elusión fiscal, ya que esta supone una utilización necesariamente forzada de la norma (en ocasiones sancionable) mientras que el arbitraje puede ser enteramente lícito.

Introducción

La coexistencia en un mismo país de entidades bonificadas en el impuesto de utilidades –por la naturaleza de su actividad o por su ubicación en zonas de promoción empresarial– junto con otras vinculadas a ellas y sujetas al régimen general de tributación, ofrece amplias posibilidades de planificación fiscal abusiva o arbitraje tributario, como se puede apreciar en el ejemplo del recuadro 1.

Recuadro 1 **Ejemplo de arbitraje (manipulación de precios)**

La empresa *Lambda Inc.*, no residente en el país A, tiene dos filiales en dicho país, Lambda Servicios y Lambda Distribución. Lambda Servicios (LS) está establecida con un beneficio en la tasa del impuesto a la renta empresarial (IRE), por ejemplo, en una zona franca del país A y, por consiguiente, totalmente exenta o bonificada de dicho tributo. Por el contrario, Lambda Distribución (LD) está establecida fuera de la zona franca y sujeta al tipo general de gravamen del 25%.

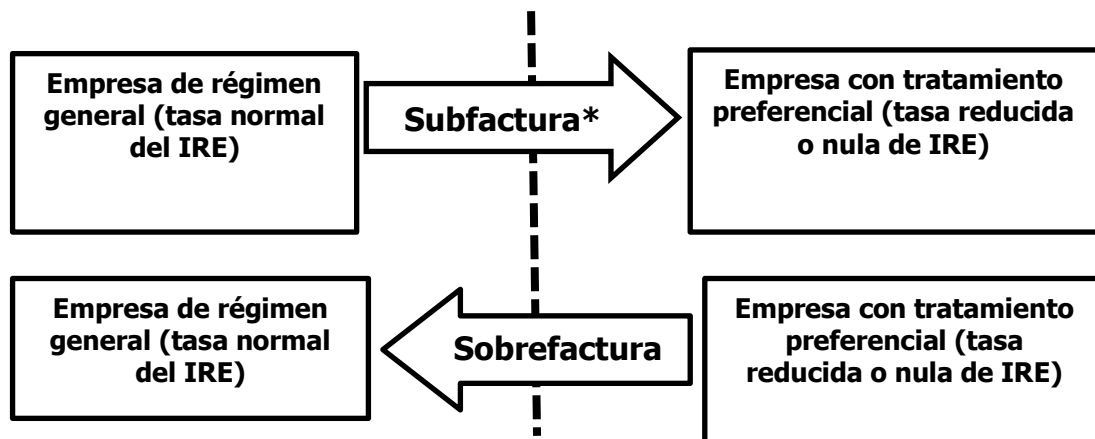
En esta situación, LD va a ser cliente de LS, porque los servicios que reciba de LS van a constituir un gasto deducible para LD, lo cual va a reducir su contribución por IRE en un 25% de todos los pagos que le haga. Por su parte, LS no va a pagar nada de IRE, como ya se señaló.

Si LS es una empresa con actividad real, podría prestarle a LD servicios de informática, tecnología, mercadeo, comunicaciones, contabilidad y auditoría, asesoría legal, y un largo etcétera. Llevado al extremo, LS podría prestarle tantos servicios como fuera necesario, dentro de la normativa de actividades bonificadas, para dejar en cero la base imponible de LD. De una forma similar, si la empresa sujeta a la tasa general (LD) tuviera un cliente fuera del país, también podría ahorrarse parte del impuesto vendiendo parte del servicio a un precio menor, con tipo reducido en IRE (en zona franca), a su firma relacionada (LS), y esta a su vez facturando con la ganancia incluida al cliente extranjero. De todas formas, es justo reconocer que, sobre todo en este último caso, la existencia de un buen control de precios de transferencia y de otras medidas preventivas del abuso debidamente aplicadas puede reducir estas posibilidades.

De forma más general, del gráfico 1 se desprende que pueden manipularse los precios de venta desde las empresas beneficiadas a las del régimen general (precios de transferencia internos) y viceversa. Esto puede hacerse mediante subvaluaciones de las ventas de los bienes y servicios desde las empresas de régimen general (tasa normal de IRE) hacia las del tratamiento preferencial (tasa de IRE reducida o nula), dejando en la firma bonificada la ganancia que correspondería a la de tratamiento regular (parte superior del gráfico).

A su vez (parte inferior del gráfico), en casos en los que no exista compartimentación (*ring fencing*), como la empresa en régimen preferencial también puede vender en el mercado interno tributando a la misma tasa reducida, pueden manipularse los precios dejando la ganancia en las firmas incentivadas.

Gráfico 1
Arbitraje (manipulación) de precios de bienes y servicios



* En el caso de la subfactura, la empresa con tratamiento preferencial luego exporta o revende a precio de mercado y captura (casi todo) el beneficio.

** En el caso de la sobrefactura, también puede haber reventa en el mercado local a pérdida, pero lo usual es generar un mayor costo por servicio (a veces ficticio) o por un bien integrado en el proceso productivo de la empresa que tributa a la tasa general de IRE.

La reducción de la tasa nominal del impuesto a la renta empresarial (IRE) para determinados sectores o regiones es utilizada por todos los países de América Latina y el Caribe (ALC) (véase el anexo 1). Por su parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC) para manufacturas, y el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (FPFP) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para servicios, eliminan la posibilidad de discriminar entre ventas domésticas y exportaciones; es decir que se han de aplicar esencialmente las mismas tasas reducidas de imposición a la renta a las empresas incentivadas, tanto si exportan como si venden al mercado interno. Esto crea importantes oportunidades de manipulación de precios dentro de cada jurisdicción entre las empresas en régimen preferencial y las del general, lo cual reduce la recaudación. Dicho de otro modo, si no se desea renunciar a la recaudación, debe elegirse entre aplicar incentivos tributarios o aceptar los compromisos internacionales antes mencionados. No es posible hacer las tres cosas al mismo tiempo (trilogía).

Las oportunidades de arbitraje son muy significativas y variadas, en especial en lo referente a servicios, dado que estos son prestados transversalmente a todos los sectores económicos (como ya se ha señalado, servicios de informática, tecnología, administrativos y similares, diseño, seguridad, mercadeo, etc.). Además de ser muy dinámicos –en especial por el creciente desarrollo de la economía digital y sus aplicaciones, pero también de la biotecnología, el ocio y el juego por Internet–, los servicios se han visto potenciados durante la pandemia y, por lo tanto, deberían contribuir a la recuperación posterior (véase el recuadro 2).

Adicionalmente, en la mayoría de los casos este arbitraje es casi imposible de controlar: Tanto por la legislación, vía la limitación de las actividades bonificadas (ver Anexo 1), como principalmente su fiscalización en la práctica. Esto se debe sobre todo en lo relativo a la prestación de servicios, dado que su inmaterialidad hace muy compleja la verificación de su

existencia, su magnitud y la de sus utilidades reales. Por consiguiente, su fiscalización es muy compleja y costosa para la Administración. Más aún, es muy difícil de estimar la pérdida de ingresos, tanto por este esquema de elusión/evasión como, por ende, en la determinación del gasto tributario “verdadero” de estos regímenes de incentivos.

Cabe recordar que los gobiernos, en su aspiración por atraer inversiones, fomentar el empleo y el desarrollo regional, han otorgado beneficios impositivos (tasa de IRE reducida o nula) tanto a las actividades (eficientes) tradicionales como a las de mayor tecnología, con una importante y creciente pérdida de ingresos fiscales.³

En suma, a esta gran “renuncia fiscal” ya concedida a los sectores más competitivos de la economía, se sumará, por la eliminación de la posibilidad de discriminar entre ventas bonificadas (por ejemplo, exportaciones) y gravadas a tipo general (internas), una pérdida de ingresos adicional muy significativa por la erosión de la renta en territorio aduanero (mercado doméstico). Por último, lo que no es menor, estas oportunidades de arbitraje constituyen una fuente de inequidad en la competencia entre los beneficiados y el resto de los contribuyentes.

En la primera sección de este documento se ofrece una breve discusión sobre los beneficios basados en diferenciales del IRE aplicados en la región. La segunda sección es un análisis de la normativa sobre el comercio de manufacturas de la OMC y de los compromisos asumidos en el marco del proyecto BEPS de la OCDE para evitar la competencia tributaria nociva (véase el anexo 2), en especial, en lo referente al tratamiento entre las exportaciones y las ventas al mercado doméstico. Al tener que cumplir lo anterior, se producen importantes oportunidades de arbitraje vía precios de transferencia internos⁴ con impactos negativos en la recaudación y la competencia entre oferentes en el mercado, por lo que en la sección 3 se presentan tres posibles soluciones. Finalmente, en la sesión 4 se delinean unas breves conclusiones.

1. Los incentivos tributarios

1.1 Breve introducción

ALC ha implementado beneficios fiscales para la inversión, en especial la inversión extranjera directa (IED), de forma casi permanente. Así, prevalecen dos tipos de incentivos para la inversión en la imposición a la renta (Roca, 2011): i) reducciones de la tasa del IRE para determinados segmentos (regiones, sectores, actividades o empresas);⁵ y ii) los que premian sobre el monto de la inversión en sentido amplio.⁶ Este documento se focalizará en el primer tipo, que es el más usual en la región (véase el anexo 1), además de relevante por sus efectos

³ Para un mayor análisis y evaluación de regímenes de incentivos en la región, véanse los estudios de país: Azuero et al. (2019), FIEL (2016), Auguste et al. (2015) y Artana y Templado (2012 y 2015).

⁴ Existen 11 países que tienen algún tipo de regulaciones que alcanzan a las operaciones entre relacionadas locales (CIAT, 2018), pero su aplicación es de difícil control efectivo, además de compleja y excepcional.

⁵ El caso extremo lo constituyen las vacaciones tributarias (*tax holidays*) en las que la tasa es cero.

⁶ Estos se aplican mediante dos mecanismos principales: a) deducción de una fracción de la inversión del débito tributario por el impuesto sobre la renta empresarial (IRE) o el crédito fiscal de un porcentaje de la inversión sobre el IRE que se debe pagar, y b) depreciación acelerada por la cual el incentivo consiste en otorgar un cronograma (varios métodos) de depreciación más rápidos para determinadas inversiones o sectores. Existen algunos otros de menor relevancia material, como los gastos de capacitación de personal ligados a la inversión u otros gastos para beneficio público (por ejemplo, centros educativos o recreativos u obras civiles para poblaciones cercanas a la empresa inversionista).

económicos y recaudatorios, prestando atención a los aspectos relacionados con su uso y las posibles consecuencias nocivas por arbitraje entre beneficiarios y el régimen general.

Actualmente, la posición dominante en la literatura económica es que los factores estructurales (regulaciones sobre la IED, apertura comercial, tamaño y potencial del mercado, distancia y acceso geográfico, apertura comercial y dotación de recursos) son más importantes como determinantes del monto y la calidad de la inversión que los beneficios tributarios (Devereux y Griffith, 2002; Nicoletti et al., 2006 y Mistura y Roulet, 2019). Los factores no tributarios habitualmente destacados son estabilidad política, seguridad jurídica, política macroeconómica no distorsiva, calidad de la fuerza de trabajo y condición de la infraestructura. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo, existen argumentos que justifican los beneficios tributarios, sin dejar de reconocer sus desventajas (para más detalles, véase FMI et al., 2015).⁷

1.2 Ventajas e inconvenientes de los incentivos en la tasa de imposición a la renta empresarial

Existen cinco argumentos principales que justifican los estímulos (o subsidios) a la inversión: i) compensación de fallas de mercado;⁸ ii) compensación de disparidades regionales en materia de dotación de recursos de movilidad restringida⁹ (Haapanem, Ritsila y Tokila, 2005); iii) compensación por las debilidades institucionales del país;¹⁰ iv) el hecho de que la alta movilidad del capital en la actual economía global hace necesario ofrecer una tasa efectiva de tributación que sea baja para atraer la inversión externa (y evitar la fuga del ahorro interno), es decir la competencia tributaria,¹¹ en especial en países en desarrollo (Bolnick, 2004);¹² v)

⁷ En FMI et al. (2015) se discuten mejores prácticas para el diseño, la implementación y la administración de Incentivos fiscales para la Inversión en países en desarrollo. En este estudio se reconoce, entre otras cosas, que la coordinación fiscal ofrece oportunidades para abordar los efectos indirectos positivos (como los que se producen sobre el conocimiento y la tecnología), pero también implica el riesgo de inducir otras respuestas perjudiciales.

⁸ Las fallas de mercado generan ineficiencia en su funcionamiento. Así, se identifican una serie de carencias por las cuales los mercados por sí solos no pueden alcanzar niveles de eficiencia ni asegurar un proceso de convergencia entre países menos desarrollados y desarrollados. Ejemplos de fallas son la falta y la asimetría de información de sus mercados, las dificultades de acceso para ciertas actividades a los servicios básicos (*utilities*), la banca y los seguros, etc. Estas fallencias se ven amplificadas por una mayor incidencia del ciclo económico, en particular en ALC (la ligada a las *commodities*), y la fortísima desigualdad de renta y patrimonio con la consecuente influencia de los grupos de presión en la preservación de los privilegios para que estos mercados persistan siendo ineficientes para su ventaja.

⁹ Existen diferencias en infraestructura o de factores históricos que han provocado una concentración de la población y la producción que generan economías de aglomeración, y también de escala, a las empresas radicadas en dichas regiones, con la consecuente heterogeneidad en materia de estructura y dinámica productiva de las regiones (Porto, 2011).

¹⁰ “La institucionalidad comprende las reglas de juego y las normas de comportamiento que facilitan o dificultan transacciones e intercambios. La principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de interacción humana. Partiendo de códigos de conducta y pasando por leyes y contratos, las instituciones se encuentran en constante evolución, y por tanto alteran constantemente las elecciones a nuestro alcance” (North, 1991). En breve, la capacidad del país (Estado) de hacer cumplir un grupo de normas de conducta con respecto a los derechos a la libertad y la propiedad (*rule of law*) desempeñan un papel crucial a la hora de la decisión de invertir. Como ejemplos cabe citar la debilidad de la regulación efectiva o la carencia de protección de la competencia desleal o ilegal, o la falta de mercados eficientes de crédito (de dinero y capitales) o seguros.

¹¹ Asumir una perfecta movilidad del capital (oferta infinitamente elástica) para las pequeñas economías abiertas implicaría una política óptima de no gravar los ingresos del capital, eliminando la imposición a la renta empresarial (Bucovetsky y Wilson, 1991). Esto justificaría competir (desde el punto de vista tributario) por el capital móvil mediante la concesión de incentivos fiscales. Klemm (2009) analiza otras posibles respuestas a la competencia tributaria.

¹² Bolnick (2004) sostiene que las economías desarrolladas se han vuelto más homogéneas en infraestructura, capacitación de la fuerza laboral, gestión macroeconómica y efectividad del marco regulatorio, por lo que las

en quinto y último lugar, un argumento de política económica, que se expresa como la interacción estratégica de agentes públicos (incentivos) sobre las decisiones del sector privado para lograr los cambios en la estructura productiva que se alineen con los objetivos de desarrollo perseguidos por el gobierno (Porto, 2011).¹³

Existe también una serie de argumentos teóricos y prácticos acerca de los problemas generados por cada tipo de incentivo fiscal, así como de metodologías y evidencia empírica sobre la eficacia de los mismos, que exceden el objetivo de este trabajo. Aquí se tratarán las desventajas del beneficio de establecer una tasa estatutaria reducida (o nula) en el gravamen de la renta empresarial (Roca, 2011).

En términos de administración, en primer lugar, se abren oportunidades para la planificación fiscal cuando, por manejo de “precios de transferencia internos”, se trasladan las ganancias hacia las empresas beneficiadas. En segundo lugar, si existen barreras para la venta en el mercado doméstico (o sectores o regiones), se pueden originar problemas de tributación internacional dado que los acuerdos multi-jurisdiccionales de cooperación tienden a rechazar estas barreras y, en general, cualquier forma de compartimentación de la base imponible del IRE para ciertas empresas o actividades respecto de otras (todo lo anterior se analiza más adelante). En tercer término, es complejo identificar los sectores beneficiados con una tasa reducida, ya que no siempre están fácil y objetivamente determinados. Esto puede originar problemas de falta de transparencia y de discrecionalidad en su concesión ante la variedad de modelos de negocio y tipos de sociedades existentes. Finalmente, existe un costo administrativo extra por el control de la excepción que debe realizar la Administración Tributaria. Estos cambios afectan a la simplicidad de la fiscalidad e, inclusive, a la propia estabilidad del sistema tributario, que es apreciada por la comunidad empresarial, ante los cambios y la posibilidad de discrecionalidad de la Administración.

En tanto, en términos económicos, se generan distorsiones en la asignación de los recursos: al otorgarse los incentivos por periodos determinados, como suele ocurrir con las vacaciones tributarias (*tax holidays*) o la tasa 0% de renta, se favorecen las inversiones de corto plazo, con bajo costo hundido, que son negocios fáciles de abrir y cerrar (*footloose firms*), y se trasladan de manera expedita a otra jurisdicción (Díaz de Sarralde et al., 2007).¹⁴ En segundo lugar, se viola la neutralidad en la asignación de capitales entre sectores, afectando la competitividad de la economía al sesgar la retribución de los recursos de los sectores incentivados, incluso si su tasa de retorno antes de impuestos es inferior. En tercer término, existe un costo de pérdida de recaudación –aunque sea parcial, en caso de que se asuma que no se haría la inversión–, pues se utilizarán recursos, al menos parte de ellos, que hubieran sido aplicados en otra actividad y, por consiguiente, hubieran tributado normalmente.¹⁵ Adicionalmente, se posterga el financiamiento de bienes públicos

diferencias en el tratamiento tributario cobran significación como factor explicativo de los flujos de inversión hacia países emergentes.

¹³ Esto da lugar a múltiples posibles equilibrios entre el comportamiento del sector privado y los objetivos del gobierno (inversión, empleo, cambio tecnológico, desarrollo regional o protección ambiental) ante las políticas públicas desarrolladas durante su gestión.

¹⁴ Los autores indican un sesgo que implica una discriminación contra las pequeñas y medianas empresas (pyme), que tienen un menor acceso al crédito y también contra las empresas con importantes activos hundidos, que tienen menos aceptación como garantía de préstamos.

¹⁵ Existen otros casos particulares, como en las inversiones del sector extractivo de recursos no renovables, donde el alto impacto ambiental no se compensa por la baja imposición y puede desencadenar un resultado de costo/beneficio negativo tanto en el análisis económico para el país como desde el punto de vista financiero para el Estado.

(infraestructura o educación). Por último, los beneficios podrían ser redundantes si la nueva inversión se hubiese realizado sin la presencia del beneficio tributario.

2. Las restricciones de la OMC y la OCDE a los incentivos tributarios: teoría y práctica

2.1. Incentivos y libre competencia

Los mercados utilizan el mecanismo del precio para equilibrar la oferta y la demanda. Los precios a los que se ofertan los productos en un mercado deberían reflejar su valor final, sumando a los costos un beneficio razonable. Pero esto no siempre ocurre así, pues hay una diversidad de políticas públicas que pueden alterar el precio de venta al público de un producto. Una de esas políticas consiste en el incentivo para la producción de determinados bienes o servicios, o simplemente la política de incentivo de la inversión productiva de un país o región. Una posible forma de favorecer esa producción es a través de incentivos tributarios.

La alteración artificial del precio otorga ventajas a los productos subsidiados y convierte la posibilidad de comerciar internacionalmente en algo totalmente artificial, pues los precios no reflejan el verdadero valor de los bienes o servicios intercambiados y los Estados más intervencionistas colocan a sus empresas en ventaja, quebrando las reglas de la libre competencia. Por eso, los incentivos tributarios han venido siendo considerados con cierto recelo en el marco del comercio internacional, a varios niveles. De estos niveles se abordarán tan solo dos, por ser de especial de interés para nuestro estudio: las reglas de la OMC y las reglas del llamado Marco Inclusivo sobre BEPS (véase infra, apartado 3) que estableció la OCDE.¹⁶ Ambos conjuntos de reglas, si bien contienen diferencias notables de enfoque, alcance e incluso efectividad, tienen en común el que su vocación es cuasi universal, aplicable a casi todos los Estados¹⁷.

2.2. Las restricciones a los incentivos tributarios en el marco de la Organización Mundial del Comercio

Las normas multilaterales sobre subvenciones se han centrado en la posible distorsión de los flujos comerciales que ellas pueden causar, y cualquier subvención se ha sometido a restricciones teniendo en cuenta su potencial de distorsionar el comercio.

No obstante, en los primeros años del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), las normas sobre subvenciones, establecidas en el artículo XVI, no eran precisas ni estrictas. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) –Ronda Uruguay, 1994– reconoce esta carencia inicial e introduce modificaciones sustantivas en las disciplinas relativas a las subvenciones, esencialmente en dos aspectos: i) se definen por primera vez las subvenciones y se exponen de forma más

¹⁶ Existe también una ingente cantidad de normas para preservar reglas de juego iguales a nivel regional (por ejemplo, en el marco de la Unión Europea [UE], en los acuerdos comerciales regionales como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana [DR-CAFTA, por sus siglas en inglés], etc.), e incluso en el interior de los países, en particular cuando están descentralizados políticamente y existe una fuerte autonomía tributaria a nivel subcentral (p. ej., la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos sobre la *Interstate Commerce Clause* de la Constitución de dicho país, o el marco de armonización fiscal entre los territorios forales (país Vasco y Navarra) y el territorio llamado “común” en el caso de España, etc.).

¹⁷ Los Acuerdos OMC son aplicables a los miembros de esta organización, un total de 164 Estados, y los acuerdos BEPS son un compromiso hoy asumido por más de 135 Estados, miembros del Marco Inclusivo de BEPS (*Inclusive Framework*).

pormenorizada las limitaciones de las mismas, clasificándolas en tres categorías: prohibidas, recurribles y no recurribles; ii) el nuevo Acuerdo se aplica a todos los miembros de la OMC, lo cual impone considerables obligaciones adicionales a los países en desarrollo, especialmente a los que no habían sido partes en el Código de la Ronda de Tokio.

Ad (i). El artículo 1 del ASMC establece que se considerará que existe una subvención cuando se cumplan los siguientes tres elementos básicos:

- a) Se proporciona una contribución financiera.
- b) Esta contribución es otorgada por un gobierno u organismo público en el territorio de un país.
- c) Con dicha contribución financiera se otorga un beneficio.

Por lo tanto, se deduce que las exoneraciones tributarias pueden constituir subvenciones. Las subvenciones por sí solas no están prohibidas según el ASMC de la OMC, sino únicamente cuando se consideran subvenciones específicas. Hay cuatro tipos de especificidad contenidos en el ASMC: i) en cuanto a la empresa; ii) en cuanto a la rama de producción; iii) regional; y iv) subvenciones prohibidas. Cualquiera de las subvenciones específicas influye en los precios y por ende en el comercio, por lo que podrían tener efectos desfavorables para los intereses de los países miembros y acabar siendo prohibidas según las normas OMC, siguiendo un procedimiento establecido.

Al efecto del presente estudio, importan especialmente las subvenciones prohibidas, contenidas en el artículo 3 del ASMC, que distingue dos tipos:

- a) Aquellas supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de la exportación, como condición única o entre otras varias condiciones; y
- b) Aquellas supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

Es fácil observar que los incentivos tributarios existentes en América Latina suelen ser los del primer tipo (véase el anexo 1), de tal manera que son subvenciones prohibidas.

Ad (ii). Para mitigar el impacto de la aplicación de las normas sobre subvenciones a todos los miembros, el ASMC contiene disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los Países Menos Adelantados (PMA)¹⁸ e incluso para los demás países en desarrollo. De tal manera que la eliminación de las subvenciones prohibidas no debía aplicarse a los PMA, y los demás países en desarrollo debían llevar a cabo las acciones necesarias para eliminar las subvenciones prohibidas en un periodo de ocho años a partir de la entrada en vigor del ASMC, que era en 2003. No obstante, en 2007 la OMC decidió otorgar un plazo adicional a los países en desarrollo, hasta el 31 de diciembre de 2015. En definitiva, a fecha de hoy, y desde hace ya más de cuatro años, ningún país distinto de los PMA debería poder aplicar subvenciones prohibidas.¹⁹ Sin embargo, las subvenciones que se consideraban prohibidas,

¹⁸ Son aquellos así designados por Naciones Unidas (apartado (a) del Anexo VII del ASMC). La lista se puede consultar en: <https://unctad.org/en/pages/aldc/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx> y solo contiene un país de ALC: Haití.

¹⁹ El ASMC fijó en ese mismo Anexo VII una lista de los países que, de sobrepasar el PIB per cápita de US\$1.000, debían cumplir como país en desarrollo, esto es, eliminar sus subvenciones progresivamente. En esta lista figuran los siguientes países: Bolivia, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Egipto, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, India, Indonesia, Kenia, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka y Zimbabue.

pero transitoriamente aceptables en relación con un grupo de países que rebasaron los US\$1.000 de producto interno bruto (PIB) per cápita en fechas relativamente recientes, han seguido siendo aplicadas (cuando no reforzadas por otras más generosas).

De los puntos (i) y (ii) anteriores se deduce fácilmente que la aplicabilidad de las subvenciones (exoneraciones tributarias) en los países en desarrollo distintos de los PMA se sostiene a fecha de hoy solo de facto, esto es, no tienen base legal de acuerdo con el ASMC. Se debe acotar también que existen incentivos para actividades agrarias²⁰ y servicios²¹ que no se analizan en este breve repaso.

Otra cuestión que percibimos es la preocupación creciente de algunos miembros por el incumplimiento generalizado de la obligación prevista en el Artículo XV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de entrar en un diálogo bilateral o multilateral con respecto a las subvenciones en materia de servicios (desde luego, es inexistente la obligación de informar sobre estas posibles subvenciones).

Por último, deben mencionarse las dificultades para que los Acuerdos OMC en materia de subvenciones se apliquen efectivamente, en particular en materia de subvenciones recurribles, si bien la ineficacia se constata también en materia de subvenciones prohibidas.²² Sucede que en la práctica no es fácil determinar si una subvención está efectivamente vinculada a la exportación, como demuestra la amplia jurisprudencia existente al respecto.²³

2.3. Las restricciones a los incentivos tributarios en el marco del ejercicio BEPS

En septiembre de 2013 los países de la OCDE y del G-20 adoptaron un plan conformado por 15 líneas de acción (conocidas comúnmente como acciones) para dar respuesta a los problemas BEPS y asegurar que los beneficios tributen donde se lleven a cabo efectivamente las actividades económicas. Otros países se han sumado en el desarrollo e implementación de estas acciones, participando en el Marco Inclusivo sobre BEPS que estableció la OCDE en 2016.

²⁰ En materia agraria existen también limitaciones para las ayudas de Estado, en consonancia con el artículo 6 del Acuerdo de Agricultura de la OMC. Aunque la forma en que estas se deben cuantificar es compleja, se puede concluir que un apoyo o subsidio a los productos agrícolas superior al 10% no estaría permitido. Dada la extensión, en algunos casos, de las zonas francas tributarias a producciones agrícolas, como por ejemplo ciertos invernaderos, esta cuestión es pertinente y puede incluso llegar a ser relevante. Tampoco se mencionarán los acuerdos comerciales regionales que pueden contener normas específicas sobre el particular, por ejemplo, el artículo 3.4 del DR-CAFTA prohíbe determinadas exenciones arancelarias.

²¹ En materia de servicios, el artículo XV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que trata de las subvenciones, es fundamentalmente un mandato de negociación, no un conjunto de normas. Los debates acerca de posibles enfoques respecto de las disciplinas relativas a las subvenciones no han avanzado mucho, en contraste con la materia de bienes, aunque se ha sugerido que podría ser aceptable usar la definición de subvenciones contenida en el ASMC, debidamente modificada, como base de trabajo para llevar adelante las negociaciones.

²² En el caso de una subvención prohibida, en el curso de la solución de la diferencia no es necesario probar la existencia de efectos desfavorables. El único requisito es probar que la medida se ajusta a la definición de subvención prohibida. El recurso multilateral obligatorio en el caso de una subvención prohibida es que el Miembro que concede esa subvención la retire sin demora (cuestión muy diferente es que lo haga). Sin embargo, cuando se trata de una subvención recurrible, es preciso probar los efectos desfavorables para el comercio en relación con un producto específico en un mercado concreto en el que los productos subvencionados compiten.

²³ Por ejemplo, en el contencioso Canadá - Aeronaves, tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación consideraron que una medida no debe calificarse de subvención a la exportación por la simple razón de que es una contribución financiera a una empresa con gran tendencia a exportar.

Una de las 15 líneas de actuación, conocida como la Acción 5, se centra en la restricción de los incentivos tributarios, y presenta soluciones para luchar contra regímenes fiscales perniciosos de forma más efectiva, al contrarrestar prácticas fiscales lesivas en relación con actividades geográficamente móviles, como las actividades financieras u otras prestaciones de servicios, incluida la cesión de intangibles. La naturaleza de este tipo de actividades hace muy fácil su traslado de un país a otro, y en los últimos años la globalización y la innovación tecnológica han fomentado todavía más esta movilidad. Al concentrarse BEPS en este tipo de actividades, se asegura la integridad de los sistemas fiscales, reduciendo la existencia de regímenes preferenciales que distorsionan potencialmente la localización de los capitales y servicios.

La reactivación de la lucha contra la competencia fiscal perniciosa en 2013 tomó como punto de partida el trabajo que se inició en la OCDE en 1998, y agregó algunos criterios, entre ellos, la transparencia y la sustancia de la actividad económica, como requisito básico para obtener beneficios o incentivos de cualquier régimen preferencial. En la actualidad, el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (FPFP), adscrito al Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, desarrolla los lineamientos para el abordaje de esta problemática.

Según lo acordado por los países del Marco Inclusivo sobre BEPS, para que un régimen esté incluido dentro del ámbito de estudio del FPFP deben cumplirse dos condiciones:

- a) El régimen debe aplicarse a la renta de actividades geográficamente móviles; y
- b) El régimen debe considerar la tributación de la renta de dichas actividades geográficamente móviles, concentrándose en la tributación empresarial, mientras que la tributación sobre el consumo se encuentra explícitamente excluida.

Si se cumplen los dos supuestos anteriores, se analiza si se trata de un régimen preferencial. Para poder considerar un régimen como tal, es necesario que ofrezca un privilegio fiscal en comparación con los principios generales de tributación de un país determinado.

Ahora bien, la existencia de un régimen preferencial no significa que sea necesariamente pernicioso ni que deban restringirse los incentivos tributarios. Para determinar si un régimen es potencialmente pernicioso, existen cinco factores clave y ocho elementos complementarios²⁴ que ayudan a explicar con mayor detalle la aplicación de esos factores clave (OCDE, 2016). Los cinco factores clave que debe cumplir un régimen preferencial para que se lo considere en esa categoría son los siguientes:

- a) Existencia de un gravamen efectivo cero o reducido para la renta de actividades geográficamente móviles. Este factor es el punto de partida necesario para examinar si un régimen fiscal bonificado es potencialmente pernicioso. Un régimen preferencial pernicioso se caracterizará por una combinación de un tipo impositivo efectivo cero o reducido y uno o varios de los demás factores clave.

²⁴ Los ocho elementos referidos (OCDE, 2016) son: a) definición artificial de la base imponible; b) Incumplimiento de los principios internacionales en materia de precios de transferencia; c) exención fiscal en el país de residencia para las rentas de fuente extranjera; d) base imponible o tipo de gravamen negociable; e) existencia de cláusulas de confidencialidad o secreto; f) acceso a una extensa red de convenios fiscales; g) promoción del régimen como un vehículo de minimización fiscal; h) fomento de operaciones y acuerdos, por parte del régimen, cuyo motivo es meramente fiscal y no implica actividades sustanciales.

- b) Compartimentación (*ring fencing*) en relación con la economía nacional: se trata de regímenes que están total o parcialmente aislados de los mercados nacionales del país que ofrece el régimen.²⁵
- c) Opacidad: los detalles del régimen o su aplicación no son evidentes ni claros, o hay una supervisión regulatoria o una declaración o comunicación financiera inadecuada.
- d) Inexistencia de intercambio de información efectivo: cuando un país no está dispuesto a intercambiar información sobre los contribuyentes que se benefician del funcionamiento de un régimen fiscal preferencial, se toma como un indicio de que ese país está incurriendo en competencia fiscal nociva.
- e) Sustancia de la actividad: Se aplica el enfoque del nexo para los regímenes de propiedad intelectual (IP, por sus siglas en inglés), y en el caso de los regímenes no IP se requiere que las actividades principales generadoras de los ingresos se realicen en la jurisdicción. Las actividades principales generadoras de los ingresos deben ser efectuadas por empleados calificados y a tiempo completo, y se debe incurrir en un monto adecuado de gastos operativos para llevar a cabo las actividades.

Un régimen preferencial que ha sido identificado como potencialmente pernicioso según el análisis de los factores clave puede no ser considerado como realmente pernicioso si no parece haber creado efectos económicos lesivos. El FPPF es el encargado de determinar si el régimen es realmente pernicioso, considerando efectos económicos como, por ejemplo, si se traslada al país que lo aplica antes de crear un volumen sustancial de nuevas actividades, si la presencia y el nivel de las actividades en el país son acordes con el nivel de inversión o si es el régimen la razón fundamental para localizar la actividad en ese país.

Los Estados que cuentan con regímenes realmente perniciosos tienen oportunidad de derogarlos o modificarlos, según el compromiso que adquirieron al formar parte del Marco Inclusivo sobre BEPS. Los demás Estados están en capacidad de tomar medidas defensivas para contrarrestar los efectos del régimen que es pernicioso. Cabe resaltar que la posibilidad de tomar medidas defensivas no justifica la adopción de regímenes preferenciales perniciosos, ya que incentiva la competencia fiscal nociva.

Resulta interesante comparar brevemente ambos procesos. El primer contraste fuerte con el marco de la OMC es la efectividad de las medidas de revisión para identificar y obligar a cambiar los regímenes fiscales que se hayan considerado perniciosos. De hecho, resulta paradójico que una medida de *soft law* como BEPS –los Estados adquieren un compromiso político, pero no existe un marco legal (ni internacional ni doméstico) propiamente vinculante– tenga una efectividad mayor que unos acuerdos donde sí existe marco legal internacional y una fuerte estructura institucional, como la propia OMC.

El segundo elemento de reflexión es que resulta muy relevante el ser o no ser miembro del Marco Inclusivo. Hay que recordar que todavía son varios los países de ALC que no se han comprometido. No obstante, existe un mecanismo para que el FPPF pueda conocer los regímenes de incentivos de países que no integran el Marco Inclusivo. A la fecha, este mecanismo no se ha utilizado para regímenes de la región. En buena medida se debe a lo ya

²⁵ De acuerdo con la Acción 5 de BEPS (parágrafo 158), la compartimentación (*ring fencing*) se produce: “(i) cuando un régimen implícita o explícitamente excluye a los contribuyentes residentes de aprovecharse de sus beneficios; o (ii) cuando a una entidad que se beneficia del régimen, se le prohíbe explícita o implícitamente operar en el mercado nacional”. Es importante mencionar que los elementos o circunstancias que permiten afirmar que hay compartimentación implícita pueden ser muy variados; por ejemplo, puede tratarse de prácticas de la Administración Tributaria que no tengan reflejo en las normas.

indicado, que una buena parte de las zonas francas y zonas especiales de la región (ZZFF/ZZEE) no quedan amenazadas por este ejercicio de revisión por estar dedicadas a maquila y actividad industrial. No obstante, como bien se sabe, las ZZFF a menudo también admiten actividades comerciales o de logística que sí están siendo revisadas, e incluso existen ZZFF/ZZEE que admiten o que están pensadas expresamente para actividades de servicios.

De hecho, las revisiones efectuadas a los países de ALC que son a su vez miembros del Marco Inclusivo y que ya han sido evaluados (véase el anexo 2) permiten extraer interesantes conclusiones. Tres países (Chile, Colombia y Uruguay) optaron por derogar regímenes con características perniciosas. Otros siete regímenes (pertenecientes a Costa Rica, Panamá y Uruguay) se mantienen por la importancia de sus países para atraer IED, pero han sido modificados para eliminar las características que los hacían potencialmente perniciosos. Hay varios países que son miembros recientes y sus regímenes están siendo estudiados por el FPDF, como Honduras y República Dominicana. Por las similitudes de los regímenes de estos países con otros ya estudiados, principalmente en Centroamérica, es posible que se determine que contienen características perniciosas. De ser así, tendrán la presión del Marco Inclusivo para derogar o modificar sus regímenes a fin de evitar la competencia fiscal nociva.

3. Alternativas de políticas para reducir el arbitraje

Para esta subsección se asume la voluntad de cumplimiento de la normativa de la OMC para bienes manufactureros, así como de los compromisos concertados del proyecto BEPS.²⁶ Estos últimos deberían considerarse como los resultantes del conjunto de la “negociación” del ejercicio, que es ya un enorme éxito. Sin embargo, la prohibición de regímenes (preferenciales) compartimentados respecto de la economía nacional (Acción 5), es decir, basados en la discriminación de tasas de imposición de renta para operaciones de ventas domésticas o exportaciones, debería evaluarse a la luz de los acuerdos efectivos en otras acciones BEPS (véase la nota al pie 24) que permitan preservar cierto margen de autonomía en las políticas tributarias para países en desarrollo. Esta flexibilidad en la aplicación de los acuerdos sería similar al proceso ocurrido en la normativa descrita de la OMC y estaría en consonancia con lo que establece la teoría económica ya analizada²⁷.

La primera alternativa, y la más evidente, es eliminar los incentivos de diferencial de alícuota de imposición a la renta en el largo plazo, pues existen derechos adquiridos, para alcanzar la equidad horizontal entre contribuyentes y sectores. Pero si se toma como premisa que los países desean mantener incentivos, basados en el trato diferencial en la imposición a la renta, por las razones técnicas y de política económica tratadas anteriormente, las posibles soluciones para evitar el arbitraje producto de esta situación deben ser otras.

Por otro lado, si se tiene en cuenta la amplia definición que se ha querido dar al concepto de “compartimentación” a efectos de la Acción 5 de BEPS (véase la nota al pie 21), resulta discutible que las medidas que se enuncian a continuación no se consideren una prohibición

²⁶ Debe recordarse que el FPDF como tal no ha adquirido compromisos. Es solo el órgano al cual se le encargó llevar a cabo las revisiones de los regímenes de incentivos que pueden ser nocivos para la competencia.

²⁷ Esta reclamación es realista en la medida en que la OCDE/G-20 ya han sido sensibles a la aceptación de enfoques alternativos en materia de política tributaria provenientes de economías emergentes, como la admisión del llamado “sexto método para *commodities*” (Argentina) en materia de precios de transferencia o la posibilidad de no derogar las acciones al portador cuando existía una alternativa de identificación de sus titulares (islas Caimán).

implícita de operar en el mercado nacional para la empresa beneficiaria del incentivo. Si no se admitiera alguna flexibilidad según señalamos, esto incidiría en la idea de trilogía imposible: dar el incentivo, cumplir los compromisos internacionales y no generar arbitraje. En consecuencia, proponemos las siguientes opciones:

1. Aplicar la “regla de la proporcionalidad”, que consiste en que la empresa del mercado interno solo pueda deducir de su compra la proporción entre la tasa correspondiente al vendedor de tratamiento preferencial y la del comprador (tasa general en el caso de adquirente local). Este mecanismo, cuyo ejemplo práctico de aplicación encontramos, *mutatis mutandis*, en Uruguay,²⁸ no soluciona la competencia entre los sectores beneficiados y el régimen general con respecto al consumidor final dentro de la misma jurisdicción, ya que solo morigera el impacto del precio de transferencia entre empresas.
2. Una segunda alternativa consiste en aplicar una retención definitiva sobre las ventas de bienes o servicios al mercado doméstico, con una “tasa efectiva de tributación” (TET), esto es, el cociente entre el impuesto sobre la renta devengado sobre las ventas del ejercicio fiscal. Esta TET puede ser general o, de ser posible, ajustada a la rama de actividad calculada en base a las declaraciones juradas del periodo anterior de las operaciones puramente interiores de esa rama de actividad o, en ausencia de operaciones interiores significativas, se aplicaría siempre una TET general ponderada de toda la economía. Esta operatoria de tasa “ficta” de rentabilidad fiscal sobre ventas es también un mecanismo que se utiliza actualmente, pero aplicando una tasa única, como en República Dominicana. Al igual que en el mecanismo anterior, no se logra igual trato entre contribuyentes con trato preferencial y el resto de ellos, pero se reduce el arbitraje, lo cual no presenta grandes dificultades de implementación, más allá de que, al operar la TET como sustituto de la tributación por IRE en cuanto a las operaciones domésticas que realice la empresa incentivada, justo es reconocer que obligaría a esta última a llevar dos contabilidades, una para operaciones interiores y otra para exteriores (asignando una proporción a cada una cuando se trate de costos comunes).

Otro posible uso de una tasa ficta del tipo tasa efectiva de tributación (TET) podría ser que constituya una contribución de los regímenes preferenciales a la sostenibilidad económica post-pandemia COVID-19, considerando que la baja en su actividad (medida por las ventas, ya sean domésticas o de importación) no se haya reducido en más de un determinado porcentaje. En definitiva, estas actividades se han beneficiado indirectamente del cierre de las otras y, por ende, también deberían contribuir a la recuperación general.

3. Una tercera posibilidad consistiría en gravar con la tasa aplicable a los no residentes (retención final porcentual sobre valor de ventas) que corresponde a los servicios contratados en cada caso, aunque habitualmente coincide con la “tasa aplicada a la asistencia técnica”. La lógica de esto se encuentra en que, con frecuencia, para este tipo de servicios con riesgo de arbitraje, hay competencia de los proveedores no

²⁸ Artículo 20 de la Ley 18.083 (Reforma Tributaria) de diciembre de 2006 por la que se derogan, crean y modifican diversas normas del Sistema Tributario. Sin embargo, existe una excepción para todos los servicios de informática (que permiten una deducción al 60% del gasto) por el Decreto del 16 de abril de 2019.

residentes con los proveedores domésticos (equiparación de tratamiento). En el caso de bienes y servicios, además del IRE, se debería gravar con el impuesto al valor agregado (IVA), e impuestos específicos si correspondiera para los mismos, como es la recomendación para las operaciones de las plataformas de comercio electrónico de bienes, según el Grupo de Trabajo para la Economía Digital.²⁹ Estos tratamientos no aseguran la equidad horizontal tributaria ni la justa competencia dentro del país, pero reducen las posibilidades de arbitraje y son de fácil administración.³⁰

Es claro que estas medidas propuestas no son taxativas, e inclusive pueden ser mejoradas, pero constituyen una posible solución a un problema relevante para la suficiencia y simplicidad del IRE vis-à-vis la coordinación tributaria internacional de los sistemas fiscales (Barreix et al., 2005). Más aún, es público y notorio que se están considerando opciones para la tributación a la renta empresarial dentro del Marco Inclusivo de BEPS que se adapten de los avances tecnológicos y a sus nuevos modelos de negocios concomitantes (véase el recuadro 2).

²⁹ El Grupo de Trabajo para la Tributación de la Economía Digital está integrado por más de 100 países y nueve organizaciones multilaterales, e inclusive coordina con representantes del sector privado, y su secretaría es ejercida por la OCDE (2018).

³⁰ Adicionalmente, se podría buscar asegurar el mayor control de las operaciones interiores, con planes de acción específicos de las administraciones tributarias, siendo conscientes de que las debilidades institucionales existentes en ellas, la complejidad del control para un número material de operaciones y empresas y la enorme fuerza de los grupos que secundan a las empresas incentivadas son un pésimo punto de partida para asegurar el éxito.

Recuadro 2

Mecanismos de tributación mínima del impuesto a la renta empresarial

Actualmente se están considerando mecanismos de tributación mínima del IRE. El Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE/G-20 se encuentra deliberando en torno al denominado “Pilar 2” y la propuesta *Global Anti-Base Erosion* (GloBE). Esta apunta a establecer un nivel mínimo global de imposición a la renta de multinacionales que reduzca sus incentivos de planificación fiscal. Consiste en un paquete de medidas interrelacionadas que se implementarían mediante cambios en la legislación doméstica y convenida. A nivel local, la propuesta GloBE promueve dos reglas, a saber:

- i) Regla de inclusión de la renta (IIR, por sus siglas en inglés, *Income Inclusion Rule*), una suerte de regla de empresa controlada desde el exterior (CFC, por sus siglas en inglés, *Controlled Foreign Corporation*), aunque adoptando un enfoque de impuesto adicional o *top-up tax*. En esencia, cuando una filial tribute efectivamente por debajo del nivel mínimo establecido, el país donde resida la matriz imputaría a esta la proporción que le corresponda de renta generada en el ejercicio por esa filial y la gravaría por el diferencial entre la tasa efectiva soportada por la filial y la tasa mínima que se acabe fijando.
- ii) Regla de pagos sujetos a subimposición (UTPR, por sus siglas en inglés, *Undertaxed Payments Rule*), aparentemente complementaria de aquella, y consistente en la no deducción del gasto o aplicación de un impuesto de retención en la jurisdicción de la entidad pagadora vinculada. Con esto se evita la subimposición de los pagos intragrupo (que son costos del pagador y por lo tanto disminuirían su base imponible del IRE), que tienen baja o nula tributación en el receptor del pago (donde es o debería ser renta).

A nivel convenido, se analiza la incorporación de una regla de conversión (*switch over rule*) para establecimientos permanentes a los que se aplicará el método convencional de exención para evitar la doble tributación, y una regla de sujeción efectiva a impuesto (*subject to tax rule*) que elimina el beneficio fiscal convencional si este resulta en baja o nula tributación final; de modo que GloBE pueda seguir siendo efectivo aun de ser aplicable un convenio para evitar la doble imposición.

La propuesta de no incorporar excepciones al régimen (o *carve-outs*), aspecto en discusión, ciertamente neutralizaría en buena parte los incentivos fiscales otorgados y, en definitiva, el uso de los mismos como instrumento para atraer inversiones, lo cual tiene una importancia fundamental en relación con el tema aquí abordado, porque el escenario de política tributaria y económica habría sufrido una modificación radical.

Fuente: Los autores agradecen la colaboración de Andrea Riccardi y Ubaldo Gonzalez de Frutos para la elaboración de este recuadro.

4. Conclusiones

La combinación de dos tipos de políticas genera la posibilidad de arbitraje tributario, y con ello la pérdida de recaudación en la tributación a la renta empresarial. Por una parte, se encuentra el derecho de los países de utilizar como incentivo fiscal la reducción de los tipos impositivos para ciertas actividades o regiones. Por otro lado, está la normativa aprobada en la OMC para un comercio más justo de bienes³¹ y los compromisos de conducta asumidos para el combate de la competencia tributaria nociva en el Marco Inclusivo de BEPS para los servicios.

Como la asunción de estos compromisos implica eliminar la restricción de operaciones de venta a tasas diferenciales sean para la exportación de bienes y servicios o para el mercado doméstico (es decir se prohíbe la compartimentación), se crean importantes oportunidades de arbitraje dentro de cada jurisdicción, que pueden ser muy significativas en términos de recaudación. En efecto, por estos arbitrajes se puede transferir el beneficio, manipulando los precios de las ventas de las empresas con tratamiento bonificado a las firmas (costos de esas compras) que operan en el régimen general. Debido al crecimiento de los servicios, especialmente los que se prestan de forma remota, se genera competencia desleal en el mercado, y lo que es peor aún, con inequidad, por la facilidad que tienen las empresas de mayor tamaño y poder de mercado de acceder a más opciones de infraestructura y asesoramiento para ejecutar el arbitraje.

Para evitar estas transacciones, asumiendo que es necesario mantener los incentivos, se presentan tres opciones. La primera es la “regla de la proporción”, por la cual el comprador solo puede deducir como costo de la compra el cociente entre la alícuota del impuesto del vendedor beneficiado y su tasa (general) estatutaria del gravamen. La segunda consiste en aplicar como gravamen al vendedor incentivado una “tasa efectiva de tributación” (TET), basada en la ratio impuesto pago/ventas, ya sea general o, de ser posible, ajustada a la rama de actividad calculada en base a las declaraciones juradas del periodo anterior. Una variación que se implementa actualmente es gravar esa venta a una tasa fija (ficta) de retención definitiva. Por último, en el caso de los servicios, podría considerarse asimilarlos a la asistencia técnica brindada desde el exterior, aplicando esa tasa de retención definitiva a los servicios prestados por los contribuyentes bonificados en IRE.

En definitiva, ya que el incentivo por diferencial de tasa será muy difícil de eliminar en el mediano plazo y que las medidas de OMC y BEPS también perdurarán en el tiempo, el arbitraje está planteado y puede tener impactos negativos significativos y crecientes en términos de recaudación y equidad que no pueden ignorarse. Afortunadamente, los foros internacionales sobre temas relevantes en tributación, con la participación de varias entidades multilaterales y liderazgo de la OCDE, han sido exitosos promoviendo la coordinación internacional a la vez que han sido receptivos a estos desafíos, por lo que han contemplado soluciones especiales para determinados grupos de países.

Por ende, para salvar la trilogía imposible, será necesario aplicar una geometría variable de soluciones que agregue, a las del ejercicio BEPS en su conjunto (i.e., incluyendo la Acción 5 y GloBE),³² alguna de las opciones prácticas antes descritas en el corto plazo. Esto permitirá poner en marcha los incentivos tributarios como herramienta de políticas siempre que se acompañen de las evaluaciones de costo-beneficio correspondientes.

³¹ Focalizado en la competencia directa por medidas arancelarias y otras restricciones e incentivos fiscales (este último es este caso de análisis).

³² GloBE es el resultado del denominado Pilar 2, con el que se pretende, mediante el establecimiento de una tributación mínima global, resolver las cuestiones pendientes de BEPS.

Bibliografía

- Auguste, S., M. Cuevas O. Manzano. 2015. Partners or creditors? Attracting foreign investment and productive development to Central America and Dominican Republic. Washington, D.C.: BID.
- Artana, D. e I. Templado. 2012. Incentivos tributarios a la inversión: Teoría y la evidencia empírica en Perú, República Dominicana y Uruguay. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- , 2015. La eficacia de los incentivos fiscales. El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Washington, D.C.: BID.
- Azuero, R., M. Bosch, M. Cardoza y D. Sánchez. 2019. Productivity, misallocation, and special tax regimes in the Dominican Republic. Washington, D.C.: BID.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela. 2005. Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación. En: Tanzi V., A. Barreix y L. Villela (eds.), *Tributación para la Integración del MERCOSUR*. Washington, D.C.: BID.
- Bolnick, B. 2004. Effectiveness and economic impact of tax incentives in the SADC region. Nota técnica para USAID/RCSA.
- Bucovetsky, S. y J. D. Wilson. 1991. Tax competition with two tax instruments. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 21: 333-50.
- CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). 2018. Aspectos generales de la legislación de precios de transferencia en América Latina y el Caribe. Ciudad de Panamá_ CIAT. Disponible en https://ciat.org.sharepoint.com/:x:/s/cds/EePyX6oY-w9NjbYz76bZ4mIBDH_KK3_hBqmxE94y4tBA2A?_rtime=5UYRPq032Eq.
- Devereux, M. P. y R. Griffith. 2002. The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review. *Swedish Economic Policy Review* 9: 79-102.
- Díaz de Sarralde, S., C. Garcimartín y L. Rivas. 2007. Protección de la estabilidad macroeconómica y financiera. Política tributaria: Impuestos directos. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- FIEL (2016), Zonas Francas en Centroamérica: Evaluación de impacto. BID.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2015. Opciones para el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales a la inversión en países de ingreso bajo. Informe del FMI, la OCDE, Naciones Unidas y el Banco Mundial para el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del G-20. Washington, D.C.: FMI.
- Klemm, A. 2009. Causes, benefits and risks of business tax incentives. Documento de trabajo del FMI WP/09/21 (enero). Washington, D.C.: FMI.
- Haapanen M., J. Ritsila y A. Tokila. 2005. When are subsidies crucial for investments? School of Business and Economics, University of Jyväskylä.
- Mistura, F. y C. Roulet. 2019. The Determinants of Foreign Direct Investment: Do Statutory Restrictions Matter? París: OCDE.
- Nicoletti, G., D. Hajkova, L. Vartia y K.-Y. Yoo. 2006. Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 502. París: OCDE. Disponible en <https://dx.doi.org/10.1787/641507ce-en>.
- Porto, L. 2011. Un Marco Conceptual de Política Industrial: aplicación al caso de la promoción de inversiones en Uruguay 2005-2009. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia, Acción 5 – Informe final 2015, Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios. París: OCDE. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267107-es>.
- . 2018. The role of digital platforms in the collection of VAT/GST on online sales. Documento de trabajo No.9, CTPA/CFA/WP9(2018)6. París: OCDE.
- Roca, J. 2011. Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios. Washington, D.C.: BID.

Anexo 1

Detalle del contenido del cuadro A1 acerca de los incentivos de las zonas francas en América Latina

A partir de un análisis de los regímenes preferenciales de las jurisdicciones de América Latina, se ha logrado identificar 16 jurisdicciones, a mayo de 2020, que cuentan con regímenes preferenciales de zona franca relevantes para el análisis. Se trata de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay.³³ Algunas de las jurisdicciones indicadas tienen más de un régimen preferencial que puede calificar como zona franca de bienes, industrial o de servicios.³⁴

La mayoría de las ZZFF identificadas otorgan beneficios fiscales a las actividades de comercio para exportación y/o actividades industriales; pero solo en algunas jurisdicciones, principalmente las de Centroamérica, también hay ZZFF de servicios.

En cuanto a estas últimas, resulta interesante resaltar los regímenes de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, donde los beneficios se otorgan a un ámbito amplio de servicios —en algunos casos a cualquier servicio que se preste— pero solo en la medida que sean efectuados para la exportación. Esta característica de otorgar incentivos fiscales en el impuesto sobre la renta solo cuando el usuario del servicio está en el exterior, es conocida como una modalidad de compartimentación (*ring fencing*) y, como se ha visto, es uno de los criterios que están siendo revisados por el Foro Global de Prácticas Nocivas (FHTP, por sus siglas en inglés),³⁵ a efectos de analizar si un régimen preferencial que incide sobre actividades geográficamente móviles (por ej., servicios) es potencialmente nocivo. A la fecha, de los países citados solo Panamá y República Dominicana forman parte del FHTP.

Los regímenes de ZZFF de servicios de Costa Rica y Uruguay, así como el régimen del área de Panamá Pacífico (Panamá), de manera similar a los regímenes anteriormente referidos, otorgaban el incentivo fiscal solo cuando los servicios eran prestados hacia el exterior. Sin embargo, se hicieron cambios normativos a los regímenes, que coincidieron con la entrada de estas jurisdicciones al marco inclusivo del proyecto BEPS y al FHTP (lo que implicaba la revisión de sus regímenes preferenciales de servicios). Como consecuencia de dichos cambios normativos, el beneficio al impuesto sobre la renta se aplica con independencia de que los servicios sean prestados hacia el mercado local o hacia el exterior.

De una manera más restringida en materia de servicios, los regímenes de las jurisdicciones de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú solo otorgan beneficios a servicios relacionados con (o complementarios de) las actividades de comercio y/o industria, o a limitados servicios previstos en la normativa.

³³ Debe mencionarse que muchos de los países circunscriben los incentivos a un territorio del país en concreto, con el fin de favorecer el desarrollo regional. Esto tiene lugar principalmente en países de extensas superficies — Manaos en Brasil, Zonas Económicas Especiales en México, Centros de exportación, transformación, industria, comercialización y servicios (CETICOS) y Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA) en Perú, varias situadas en Argentina, etc.—, pero también se produce en países más pequeños (por ejemplo, la zona franca fronteriza de República Dominicana).

³⁴ La mayoría de los países comenzaron con incentivos para actividades de producción industrial, dentro del marco conceptual y regulatorio de las tradicionales zonas francas (ZZFF): recintos cerrados y controlados por los servicios aduaneros, con una lista tasada de actividades posibles. Pero paulatinamente el incentivo se fue extendiendo a la actividad comercial (logística y distribución) y más recientemente a la de servicios puros. Hoy en día, muchas de las llamadas “zonas francas” no son tales zonas (acotadas) y admiten actividades inmateriales y extremadamente móviles, como gestión de patentes, actividades financieras y otras tareas administrativas (contabilidad, gestión de bases de datos, centros de llamadas, etc.) conocidas como de “*back office*”. También existen regímenes de entidades de tenencia y gestión de títulos-valores, conocidas como “*holding*”.

³⁵ Los regímenes preferenciales en actividades de manufactura, como pueden ser las ZZFF que recaen sobre estas actividades, no entran en el ámbito de revisión del FHTP.

También hay algunas jurisdicciones que cuentan con regímenes especiales que se aplican a centros de servicios compartidos de un grupo empresarial, como es el caso de Panamá y Uruguay.

En materia de beneficios, uno de los principales incentivos que otorgan todas las jurisdicciones recae en el impuesto sobre la renta. No son pocas las jurisdicciones que optan por dar exenciones totales; algunas brindan exenciones temporales para luego pasar a tarifa reducida, y otras optan por otorgar solo tarifas reducidas del impuesto. Un caso particular es el de República Dominicana, que mantiene la exención a los servicios hacia el exterior, y una tarifa reducida, aplicada sobre ventas, cuando los servicios se prestan localmente.

De igual manera, se observa que algunos regímenes otorgan el beneficio de manera indeterminada, a diferencia de otros en cuyo caso el incentivo está sujeto a un periodo específico. Al respecto, se han identificado regímenes de ZZFF en Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, donde se otorga exención total o una tarifa reducida como beneficio del impuesto sobre la renta; en algunos casos solo por cierta cantidad de años, para luego pasar a una tarifa reducida, o que quede sujeto a renovación.

Mientras que todos los regímenes analizados otorgan beneficios respecto del impuesto sobre la renta, son pocos los que aplican el incentivo, a su vez, a nivel de los dividendos; es decir, cuando las utilidades de las compañías que operan en ZZFF son distribuidas. Se ha identificado un beneficio al impuesto aplicable a los dividendos³⁶ solo en la zona libre de Iquique (Chile), ZZFF de Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y el régimen ZOLIC de Guatemala. Con excepción de la zona franca de Panamá y Perú, que establecen una tarifa reducida de impuesto de dividendos, los demás regímenes aplican una exención similar a la que otorgan en el IRE a las empresas que operan en la zona franca.

En relación con los impuestos a los bienes y servicios, el análisis se enfocó en identificar si había algún beneficio fiscal para los bienes introducidos en la zona franca para ser consumidos dentro del mercado local o para los servicios hacia el mercado local. Con excepción del régimen del área Panamá Pacífico (Panamá), que incluye supuestos de exención del impuesto a los servicios hacia el mercado local, ninguno de los regímenes de ZZFF analizados otorga este tipo de beneficio fiscal. En su mayoría, si hay un beneficio para los impuestos a bienes y servicios, este se utiliza cuando los bienes son introducidos en la zona para ser reexportados o consumidos dentro de la misma zona franca.

Finalmente, se debe tener en cuenta que algunos de los regímenes analizados están siendo objeto de revisión en el FHTP (por ej., la zona franca de República Dominicana y los regímenes de Honduras), por lo que en un futuro podrían ser objeto de modificaciones. Asimismo, algunas jurisdicciones (Bolivia, Ecuador y algunos países de Centroamérica) aún no han sometido sus regímenes a revisión en el marco de BEPS porque no forman parte del Marco Inclusivo BEPS ni del FHTP.

³⁶ No se están considerando como incentivos las exenciones a distribuciones de dividendos de una empresa de zona franca, en base al régimen general. Es el caso, por ejemplo, de las jurisdicciones bajo cuyo régimen general están gravados los dividendos pagados o acreditados provenientes de rentas gravadas por el impuesto sobre la renta; y no están gravados los dividendos que provienen de utilidades exentas.

Cuadro A1. Cuadro-resumen de los principales regímenes de incentivos tributarios de América Latina

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
Argentina	Zonas francas: - Ley 24.331 de 1994. - Código Aduanero: Art. 590 y siguientes. - Resolución General 270/98.	En su mayoría son zonas francas de bienes/comercio.	Régimen general: 30%. Beneficio: exoneración a los servicios básicos dentro de la zona (luz, agua, telecomunicaciones).	Se puede desarrollar actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, estas últimas con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países.	No hay beneficio. Se considera importación.	No hay beneficio.	No	Sí
Bolivia	Zonas francas: - Decreto Supremo 2.779 del 25 de mayo de 2016. - Ley 2.493 de 2003, Disposición Adicional Primera.	Solo aplica para la categoría de industriales y comercio, no servicios.	N/A	N/A	No hay beneficio.	No hay beneficio.	No	No
Brasil	Zonas procesadoras de exportación: - Ley 11.508/2007 modificada por Ley	Áreas industriales donde las empresas establecidas tienen incentivos fiscales bajo condición de que al menos el 80% de la producción sea	Régimen general: 15% (aumenta en un 10%, superado un umbral). Beneficio: en algunos casos limitados podrían	N/A	No hay beneficio.	No hay beneficio.	No	Sí

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
	11.732/2008. - Decreto 6.814/2009	exportada. No aplica a servicios.	acceder al 75% de reducción (bajo beneficios regionales).					
	Zona Franca de Manaos: - Decreto Ley 288/1967. - Decreto 61.244/1967.	Actividad industrial, manufactura en la zona. No aplica a servicios, solo es para industria, comercio.	Régimen general: un 15% (aumenta en un 10% superado un umbral). Beneficio: en algunos casos un 75% de reducción, sujeto a condiciones (bajo beneficios regionales).	N/A	No hay beneficio. Se considera importación.	No hay beneficio.	No	
Chile	Zona Libre de Iquique. Zona libre de Punta Arenas. Decreto con fuerza de ley 2 de 2001 (Ley de zona francas).	En zonas francas se pueden realizar actividades de transformación e industrial (por ej., manufactura, ensamblaje y tratamiento), comercio, actividades de almacenamiento, empaquetado, logística y exhibición.	Régimen general: 25/27. Beneficio: Exención	Actividades de almacenamiento, empaquetado, logística y exhibición. Se excluyen expresamente algunos sectores, como la banca, seguros, finanzas, minería y pesquería.	No hay beneficio. Se considera importación.	Crédito equivalente al 50%, un porcentaje del impuesto de la empresa que hubiera sido pagado.	No	Sí

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
Colombia	<p>Zonas francas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 1.004 del 30 de diciembre de 2005. - Decreto 383. - Decreto 4.051 de 2007 y Decreto 2.147 de 2016. - Decreto 1.546 del 19 de septiembre de 2017. - Decreto 659 del 17 de abril de 2018. - Decreto 1.054 de 2019. 	<p>Hay tres tipos de zonas francas: permanentes (múltiples usuarios), especiales (solo un usuario industrial), transitorias (donde se realizan congresos y seminarios).</p> <p>En zona franca permanente se pueden instalar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Usuarios industriales de bienes: producir, transformar o ensamblar bienes mediante procesamiento de materias primas o de productos semielaborados. - Usuarios industriales servicios. Desarrollar servicios previstos en la norma. - Usuarios comerciales: marketing, comercialización. 	<p>Régimen general: un 33%.</p> <p>Beneficio: tasa del 20% (no aplica para usuarios comerciales).</p>	<p>Logísticos, empaque, manipulación, distribución, etiquetado o clasificación; telecomunicaciones, sistemas tecnología de la información para captura, procesamiento, bases y transmisión de datos; investigación científica y tecnológica; asistencia médica; turismo; soporte técnico; auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.</p>	No hay beneficio.	No hay beneficio.	No	Sí
Costa Rica	<p>Zona franca:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 7.210. - Reglamento 34739-COMEX-H. - Ley 9.689. 	<p>La zona franca incluye las siguientes categorías:</p> <p>a) Industrias procesadoras de exportación que</p>	<p>Régimen general: un 30%.</p> <p>Beneficio: exención del 100% los primeros ocho años</p>	Servicios en general*	No hay beneficio. Se considera importación	<p>Régimen general: 5/15.</p> <p>Beneficio: exención (no</p>	<p><i>Si. No pernicioso (modificado)</i></p>	Si

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
		<p>producen, procesan o ensamblan para la exportación o reexportación.</p> <p>b) Empresas comerciales de exportación, no productoras, que solo manipulan, reempacan o redistribuyen mercaderías no tradicionales y productos para la exportación o reexportación.</p> <p>c) Empresas de servicios (pueden ser locales).</p> <p>d) Empresas o entidades que se dediquen a la investigación científica.</p> <p>e) Empresas que operen astilleros y diques secos o flotantes para la construcción, reparación o mantenimiento de las embarcaciones.</p> <p>f) Industrias procesadoras que producen, procesan o ensamblan bienes, independientemente de que exporten o no, que reúnan los requisitos establecidos en la ley.</p>	<p>y del 50% los siguientes cuatro años, en área metropolitana; del 100% los primeros 12 años y del 50% los siguientes seis años, fuera del área metropolitana.</p>			<p>limitado a exportación) del 100% los primeros ocho años y del 50% los siguientes cuatro años, en área metropolitana; del 100% los primeros 12 años y del 50% los siguientes seis años, fuera del área metropolitana.</p>		

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
Ecuador	<p>Zona especial de desarrollo económico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo y estabilidad y equilibrio fiscal. - Decreto Ejecutivo 617 (Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo y estabilidad y equilibrio fiscal del 20 de diciembre de 2018) 	<p>Régimen que reemplazó a las zonas francas. Incluye las siguientes categorías de empresas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresas industriales (procesadoras de bienes para exportación y reexportación). - Comercialización (i.e., internacional). - Empresas de servicios logísticos y para la operación de las zonas especiales. - Investigación y desarrollo (experimental, científico). 	<p>Régimen general: un 25%.</p> <p>Beneficio: exoneración por los primeros 10 años/reducción de 10 puntos porcentuales por los siguientes 10 años.</p>	Logísticos.	No hay beneficio. Se considera importación.	No hay beneficio.	No	No
El Salvador							No	No

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
Guatemala	Zonas francas: Ley 405 de 1998.	Zona franca industrial y de comercialización. Incluye solo categoría de actividades industriales y de comercio. No hay servicios.	Régimen general: 30%-25% (umbral de ingresos). Beneficio: varía en función de si es en área metropolitana o no. Exención del 100%-40% por períodos anuales.	N/A	No hay beneficio.	Régimen general: 10% Beneficio: exención los primeros 12 años.		No
	Servicios internacionales: - Ley 431 de 2007. - Decreto 131 de 2008. - Decreto Legislativo 396 de 2019.	En parques y centros de servicios (por ej., área delimitada), las empresas que se dediquen a las actividades listadas en la Ley tienen beneficios fiscales. Se tratan principalmente de servicios brindados a usuarios del exterior.	Régimen general: un 30%/-25% (umbral de ingresos). Beneficio: exento cuando el servicio se destina a exportación (usuario del exterior).	Servicios a usuarios del exterior que consistan en distribución internacional, operaciones internacionales de logística, <i>call center</i> , tecnología de la información, procesos empresariales, servicios médico-hospitalarios y telemedicina, servicios financieros internacionales, reparación de equipos tecnológicos, cinematografía.	No hay beneficio.	Régimen general 10%: Beneficio: exento respecto de utilidades derivadas de actividades incentivadas.	No	
	Zonas francas: - Decreto 65-89. - Acuerdo Gubernativo 242-90,	Ley de zonas francas aplica a las siguientes categorías: - Productores de bienes industriales.	Régimen general: un 25%. Beneficio: exención por 10 años para	Prestación de servicios vinculados al comercio internacional. Se refiere a aquellos	No hay beneficio. Se considera importación.	No hay beneficio.	No	

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
	modificado por Acuerdo 52-2017.	- Servicios: cuando se dediquen a la prestación de servicios que incluyan la actividad comercial, vinculados al comercio internacional. El Reglamento establece qué se entiende por servicios vinculados al comercio internacional, esto es, aquellos que se presten directamente al exterior, así como los que sean necesarios para realizar la actividad de exportación de los usuarios localizados en zonas francas.	venta y servicios al exterior.	que se presten directamente al exterior, así como los que sean necesarios para realizar la actividad de exportación de los usuarios localizados en zonas francas.				

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
	<p>ZOLIC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decreto 22-73. - Ley orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomas de Castilla. - Acuerdo Gubernativo 23-73. - Reglamento para la autorización, habilitación y funcionamiento de Zonas de Desarrollo Económico Especial Públicas, aprobado en Junta Directiva de ZOLIC mediante el Acuerdo JD 05/04/2019 del 1 de febrero de 2019. 	Actividades de producción industrial, comerciales o de prestación de servicios.	Régimen general: un 25%. Beneficio: exención por 10 años.	Logísticos y complementarios.	No hay beneficio. Se considera importación.	<p>Régimen general: un 5%.</p> <p>Beneficio: exención los 10 primeros años.</p>	No	No

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
Honduras	Zona franca: - Decreto 356/1976. - Acuerdo 43/2009. - Decreto 124/2013. - Decreto 278/2013. - Acuerdo 462-2014.	En zona franca se pueden realizar actividades industriales, comerciales y servicios de abastecimiento de procesos productivos de otras empresas establecidas en zona franca. Servicios internacionales que usan medio electrónicos.	Régimen general: un 25%. Beneficio: exención (límite 12 años).	Abastecimiento de procesos productivos de otras empresas establecidas en zona franca. Cualquier servicio internacional que use medios electrónicos (por ej., <i>call center</i> , <i>back office</i> , etc.).	No hay beneficio.	No hay beneficio.	No	Sí
	Normativa sobre servicios BPO: - Decreto 90-2012. - Acuerdo Ejecutivo 008-2016.	Tercerización de servicios empresariales.	Régimen general: un 25% Beneficio: exención (límite 12 años).	Servicios que faciliten captura de información, procesamiento y manejo de bases de datos de clientes, sondeos e investigación de mercados, estudios, análisis, supervisión y control de calidad, contabilidad, elaboración de planillas e historial de recursos humanos; procedimiento y manejo de datos diversos, historiales clínicos, diseños y elaboración de planos, traducción de documentos, transcripción e impresión de textos,	No hay beneficio.	No hay beneficio.	No	Sí

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
				entre otras actividades afines.				
Nicaragua	<p>Zona franca de exportación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 917 de 2015. - Decreto 12-2016 (Reglamento). 	<p>La ley establece las siguientes categorías de zonas francas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De transformación, producción de bienes industriales y agroindustriales. - Zonas francas logísticas. - Zonas francas de servicios (el Reglamento precisa que deben ser servicios para exportación). - Zonas francas de tercerización, así como otras que se dediquen a la producción y exportación de bienes y/o servicios, bajo un régimen fiscal y 	<p>Régimen general: un 30%.</p> <p>Beneficio: exención del 100% (límite 10 años), exención del 60% para los siguientes 10 años.</p>	<p>Procesos administrativos, <i>call center</i>, procesamiento de datos, digitalización, logísticos, etc.</p>	No hay beneficio.	No hay beneficio.	No	No

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
		aduanero de excepción. La actividad de las zonas francas estará orientada exclusivamente a la exportación.						
Panamá	Zona Libre de Colón: Ley 8 del 4 de abril de 2016.	Comercio. No hay beneficios en renta para servicios en general.	Régimen general: un 25%. Beneficio: exento cuando los bienes salen al exterior.	Servicios de logística dentro de la zona libre que tengan relación directa con mercancías o cargas cuyo destino final sea la exportación.	No hay beneficio.	Régimen general: un 10%. Beneficio: gravado al 5%.	Sí <i>Fuera del ámbito de estudio del FHTP</i>	Sí
	Sede de empresas: - Ley 41 de 2007. - Ley 57 de 2018. - Reglamento aprobado por el Decreto Ejecutivo 28 del 27 de marzo de 2009. - Resolución 20-17 del 11 de septiembre de 2017.	El régimen aplica a empresas que dan servicios intragrupo. Solo se pueden efectuar las actividades previstas en la ley.	Régimen general: un 25%. Beneficio: tarifa preferencial del 5% sobre la renta neta. Retención del usuario local del 5% sobre el monto facturado cuando el servicio incida sobre la producción de renta de fuente panameña o su conservación y su valor haya sido considerado como	Beneficio aplica a servicios intragrupo previstos en ley. Incluye asistencia técnica, servicios logísticos, Tesorería, administración, servicios de soporte, contabilidad, marketing.	No hay beneficio.	Régimen general: un 10%. Beneficio: exento.	Sí <i>No pernicioso (modificado)</i>	

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
	- Resolución 015-2018 del 28 de diciembre de 2018.		gasto deducible. Crédito fiscal de impuesto extranjero o local. No arrastre de crédito ni devolución. Impuesto mínimo del 2% de la renta neta gravable.					
	<p>Panamá Pacífico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 41 de 2004. - Ley 66 de 2018 - Art. 733 literal (d) del Código Fiscal. - Reglamento aprobado por Resolución de la Junta Directiva de la Agencia Panamá Pacífico 117-11 del 27 de junio de 2011. <p>- Resolución 010-18 del 26 de diciembre de 2018.</p>	En el área Panamá Pacífico se puede realizar cualquier actividad, pero los beneficios fiscales en el impuesto sobre la renta, el IVA, dividendos, entre otros, solo aplican a las actividades previstas en el artículo 60 de la Ley 41 de 2004.	<p>Régimen general: un 25%.</p> <p>Beneficio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exención para actividades incentivadas, con excepción de la “administración de oficinas”, que está sujeta a un 5%. - Categoría de administración de oficinas tiene tarifa preferencial del 5% sobre la renta neta. <p>Retención del usuario local del 5% sobre el monto facturado cuando el servicio incida sobre la producción de renta de fuente panameña o su conservación y su valor haya sido considerado como gasto deducible.</p>	<p>Administración de oficinas incluye centros de servicios compartidos, servicios intragrupo y a terceros, asistencia técnica.</p> <p><i>Call center</i>, servicios relacionados con la aviación y aeropuertos, actividades relacionadas con transmisión de datos e información digital, enlaces de señales de comunicación, recursos y aplicaciones digitales, servicios logístico y multimodales.</p>	<p>Servicios: exento.</p> <p>Bienes: no hay beneficio.</p>	<p>Régimen general: un 10%.</p> <p>Beneficio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exento en el caso de actividades listadas en artículo 60 de la Ley (incluye servicios comentados) - Gravado al 5% si está en el área Panamá Pacífico, respecto de utilidades de actividades no listadas en el artículo 60. 	<i>Sí No pernicioso (modificado)</i>	

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
			Crédito fiscal de impuesto extranjero o local. No arrastre de crédito ni devolución. Impuesto mínimo de un 2% de la renta neta gravable.					
	Zona franca: - Ley 32 del 5 de abril de 2011. - Decreto Ejecutivo 62 del 11 de abril de 2017 (Reglamento).	En zonas francas pueden efectuarse actividades de servicios y manufactura.	Régimen general: un 25%. Beneficio: exención para las operaciones exteriores.	Servicios a usuarios del exterior (incluye todos los servicios internacionales comúnmente conocidos como transacciones <i>offshore</i> , como telecomunicaciones, transmisión de datos, servicios de comercio electrónico y organización, gestión y operación de bases de datos), empresas de servicios logísticos, empresas de alta tecnología, centros de investigación científica.	No hay beneficio.	Régimen general: un 10%. Beneficio: gravado al 5% con independencia de la fuente de origen.	No	
Paraguay	Zona franca: - Ley 523 de 1995. - Decreto 15.554/96	En zona franca se pueden realizar las siguientes actividades (dirigido a exportación/umbral para	Régimen general: un 10%. Beneficio: un 0,5% sobre el valor bruto de exportaciones	N/A	No hay beneficio.	Régimen general: un 15%.	Sí <i>Fuera del ámbito de estudio del FHTP</i>	Sí

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
		operaciones locales): - Comerciales. - Industriales. - De servicios: reparación y mantenimiento de equipos y maquinarias.	(limitación respecto de operaciones locales).			Beneficio: exención.		
Perú	Zonas especiales de desarrollo (Ceticos): - Decreto Legislativo 842. - Decreto Legislativo 864. - Decreto Supremo 112-1997. - Ley 30.446 del 3 de junio de 2016. - Ley 30.296 (Décima Disposición Complementaria Final). - Ley 30.777 del 25 de mayo de 2018.	A la fecha hay en Ilo, Matariani y Paita. Principalmente es "punto de llegada" de mercancías. Se pueden brindar servicios de reparación, reacondicionamiento de mercancías, almacenaje, maquila, transformación.	Régimen general: un 29,5%. Beneficio: exoneración hasta el 31 de diciembre del 2042 (en caso de bienes exportados).	Servicios asociados a mercancías: reparación, reacondicionamiento, modificaciones, maquila, distribución, almacenamiento de bienes.	No hay beneficio. Se considera importación.	Régimen general: un 5%. Beneficio: tasa preferencial del 4,1%.	Sí <i>Fuera del ámbito de estudio del FHTP</i>	Sí

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
	Zofratacna: - Ley 27.688, modificada por Ley 30.446. - Decreto 002-2006-MINCETUR. - Ley 30.296 (Décima Disposición Complementaria Final).	Actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicios relacionados con los productos que ingresan a la zona. Además se pueden efectuar actividades de <i>call center</i> y desarrollo de <i>software</i> .	Régimen general: un 29,5% Beneficio: exención, sujeto a qué bienes sean exportados.	Servicios relacionados con los productos: almacenaje, distribución, rotulado, clasificación, exhibición, reparación y mantenimiento. <i>Call center</i> y desarrollo de <i>software</i> .	No hay beneficio. Se considera importación.	Régimen general: un 5%. Tasa preferencial: un 4,1%.	Sí <i>No pernicioso</i>	
República Dominicana	Zona franca comercializadora : - Ley 4.315 de 1995, modificada por Ley 253-12 (Art. 35).	Zona franca comercializadora. No hay servicios.	Régimen general: un 27%. Beneficio: tasa preferencial del 5%.	N/A	No hay beneficio. Se considera importación.	No hay beneficio.	Sí <i>Se encuentra en revisión</i>	Sí
	Zona Franca - Ley 8-90 sobre fomento a las zonas francas - Ley 253-12 (arts. 31 y 36). - Aviso de Dirección General de Impuestos del 5 de enero de 2016.	La zona franca industrial, de servicios y especiales: - Industriales (i.e. manufactura) o de servicios (hacia el mercado externo). Se puede efectuar operaciones al mercado local. - De carácter fronterizo - Especiales: suspendida por la Ley 253-12 (art. 36).	Régimen general: un 27%. Beneficio: exención por 15 años cuando la actividad sea hacia el mercado externo, y tasa preferencial del 3,5% cuando es hacia el mercado local.	Servicios hacia el mercado externo.	No hay beneficio. Se considera importación.	No hay beneficio.***	Sí <i>Se encuentra en revisión</i>	
Uruguay	Centro de servicios:	Centro de servicios compartidos debe ser	Régimen general: 25%. Beneficio:	Servicios intragrupo establecidos en el	No hay beneficio.	No hay beneficio.***	Sí <i>No</i>	Sí

Jurisdicción	Regímenes especiales servicios/zonas francas	Actividades incentivadas en el régimen	Impuesto sobre la Renta (ISR)	Servicios incentivados	IVA en venta desde zona franca a mercado local	Dividendos	Incluido en revisión BEPS (julio de 2019)	Miembro Marco Inclusivo BEPS
	- Ley 16.906. - Decreto 251/2014, modificado por el Decreto 330/2016. - Decreto 361/017 (22 de diciembre de 2017).	entidad de grupo multinacional.	exención del 70% o del 90% del ingreso por cinco años. La reducción aplicable depende de condiciones (generación de empleo, inversión).**	decreto: asesoramiento (incluye servicios técnicos y consultoría), procesamiento de data, dirección o administración, logística y administración financiera, etc.			<i>pernicioso (modificado)</i>	
	Zona franca: - Ley 15.921, modificada por Ley 19.566 (vigente desde marzo de 2018). - Decreto 309/018 del 8 de octubre de 2018.	En las zonas francas se pueden realizar actividades industriales, comerciales o de servicios.	Régimen general: 25%. Beneficio: exención.	Servicios en general.	No hay beneficio.	No hay beneficio.***	Sí <i>No pernicioso (modificado)</i>	

Nota: El cuadro incluye un resumen de los principales regímenes que inciden en el IRE, y que se consideran relevantes para efectos de este documento. La información se basa en la normativa de los países a 2019; no incluye cambios normativos que podrían haberse efectuado con posterioridad o como consecuencia de medidas adoptadas ante la COVID-19.

* Sujeto a cumplimiento de parámetros previstos en la ley y el reglamento. De acuerdo con el Decreto Legislativo 9.689 de 2019, a los beneficios del impuesto sobre la renta serán aplicables beneficios sin que operen restricciones de ventas en el mercado local.

** Limitación a deducción del gasto por usuario local, en base a la normativa general del impuesto sobre la renta.

*** Bajo regla general los dividendos pagados o acreditados por contribuyentes de IRAE (IRE) y provenientes de rentas gravadas por el IRAE están gravados. En cambio, no están gravados los dividendos que provienen de utilidades exentas.

N/A = no aplica.

Anexo 2
Acción 5 BEPS: Revisión de pares de los posibles regímenes fiscales perniciosos en América Latina

	País	Régimen	Estatus			Comentarios
			No pernicioso	Potencialmente pernicioso pero no efectivamente pernicioso	Pernicioso	
1	Argentina	Promoción de la Industria del <i>Software</i>	✓			
2	Brasil	PADIS (industria de semiconductores)	✓			
3	Chile	Plataforma de negocios		✓		Será derogado a partir del 1 de enero de 2022.
4	Colombia	<i>Software</i>			✓	Derogado. No hay disposiciones de <i>grandfathering</i> (derecho adquirido).
5		Inversión extranjera de portafolio	✓			
6	Perú	Zona Económica de Desarrollo – Ceticos Paíta				Fuera del ámbito de estudio del FHTP.
7		Zofratatna	✓			
8	Costa Rica	Zonas francas	✓			Fue modificado para eliminar características de compartimentalización (<i>ring fencing</i>) e incluir requisitos de sustancia.
9	Belice	Empresas comerciales internacionales			✓	Derogado. <i>Grandfathering</i> de conformidad con el estándar según el FHTP.
10	República Dominicana	Zonas francas				Se encuentra bajo estudio en el FHTP.
11		Zona Especial de Desarrollo Fronterizo				Se encuentra bajo estudio en el FHTP.
12		Zona Franca de Servicios Logísticos				Se encuentra bajo estudio en el FHTP.
13	Panamá	Zona Franca de Colón				Fuera del ámbito de estudio del FHTP.
14		Régimen general de propiedad intelectual	✓			

	País	Régimen	Estatus			Comentarios
			No pernicioso	Potencialmente pernicioso pero no efectivamente pernicioso	Pernicioso	
						Régimen nuevo diseñado de conformidad con los estándares sobre regímenes preferenciales.
15		Sede de empresas multinacionales	✓			Fue modificado para eliminar características de compartimentalización e incluir requisitos de sustancia. Las disposiciones de <i>grandfathering</i> están conformes al estándar.
16		Área Económica Especial Panamá Pacífico	✓			Fue modificado para eliminar características de compartimentalización e incluir requisitos de sustancia. Las disposiciones de <i>grandfathering</i> están conformes al estándar.
17		Incentivos al Financiamiento Marítimo	✓			
18		Ciudad del Saber	✓			Fue modificado para incluir requisitos de sustancia y cumplir con el <i>nexus approach</i> . No se incluyeron disposiciones de <i>grandfathering</i> .
19	Paraguay	Zona franca				Fuera del ámbito de estudio del FHTP.
20		Garantías para las inversiones				Fuera del ámbito de estudio del FHTP.
21		Inversión de capital (Ley 60/90)				Fuera del ámbito de estudio del FHTP.
22	Uruguay	Biotechnología (Beneficios IP bajo Ley 16.906)			✓	Derogado. No se incluyeron disposiciones de <i>grandfathering</i> .
		Biotechnología (Beneficios No-IP bajo Ley 16.906)	✓			Fue modificado para incorporar requisitos de sustancia (no IP). No se incluyeron disposiciones de <i>grandfathering</i> .
23		Incentivos de biotechnología y <i>software</i>	✓			Fue modificado para incorporar requisitos de sustancia (IP y no IP). Para IP se incluyen disposiciones sobre <i>grandfathering</i> que cumplen con el estándar. Para beneficios no IP. No se incluyeron disposiciones de <i>grandfathering</i> .
24		Zonas francas	✓			Fue modificado para incorporar requisitos de sustancia (IP y no IP) y eliminar características de compartimentalización. Para beneficios IP no contiene disposiciones sobre <i>grandfathering</i> .

	País	Régimen	Estatus			Comentarios
			No pernicioso	Potencialmente pernicioso pero no efectivamente pernicioso	Pernicioso	
25		Centros de Servicios Compartidos	✓			Fue modificado para eliminar características de compartimentalización. No contiene disposiciones sobre <i>grandfathering</i> .
26		Reorganización empresarial			✓	Derogado antes de ser estudiado por el FHTP y no contiene disposiciones sobre <i>grandfathering</i> .