

Revisitando los incentivos fiscales como herramienta de promoción de las inversiones

Preguntas y respuestas para los responsables de la elaboración de políticas de inversión

Kudzai Mataba, Thomas Lassourd,
Alexandra Readhead, Suzy Nikièma
Octubre 2023

Durante muchos años, los incentivos fiscales han sido considerados herramientas esenciales para promover la inversión. Sin embargo, desde principios de los años 2000, su efectividad ha sido cuestionada. Los responsables de la formulación de políticas, incluidos aquellos encargados de los marcos legales y de política de inversión, han respondido reforzando la gobernanza de los incentivos fiscales - por ejemplo, acortando su duración o exigiendo que los inversionistas cumplan requisitos adicionales de desempeño. Si bien este es un ejercicio valioso y necesario, los gobiernos han explorado en menor medida la utilidad y efectividad real de estos incentivos.

El impuesto mínimo global es un gran avance en materia de incentivos a la inversión y una importante motivación para este documento de preguntas y respuestas. El impuesto mínimo global exigirá a todas las empresas multinacionales que superen un determinado volumen de ingresos a pagar una tasa impositiva efectiva del 15% en todas las jurisdicciones donde operen. Esta nueva norma entrará en vigor en enero de 2024. Hará que algunos tipos de incentivos fiscales dejen de tener sentido. Esta importante iniciativa mundial invita a los gobiernos a reconsiderar el uso sostenido de los incentivos fiscales como herramienta de promoción de las inversiones.

Este documento pretende poner al día a la comunidad de inversionistas sobre la evolución de los incentivos fiscales como herramienta de promoción de las inversiones. Se revisan, también, las premisas fundamentales en torno al uso de incentivos fiscales, considerando que en la actualidad las normas de fiscalidad internacional e inversión están cambiando aceleradamente, hecho que pone en tela de juicio la eficacia de los incentivos a largo plazo. Este trabajo se basa en un informe anterior sobre políticas de inversión publicado por el Instituto



Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD, por sus siglas en inglés) en 2012 titulado *Rethinking Tax Incentives [Replanteo de los incentivos fiscales]* (Perera, 2014), así como en un trabajo más reciente del IISD sobre la interacción entre los incentivos fiscales y el impuesto mínimo global de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]/G20 (Christians et al., 2023). El contenido que verá a continuación está enfocado en torno a cinco preguntas clave, a saber:

- ¿Qué son los incentivos fiscales y en qué se diferencian de otros incentivos a la inversión?
- ¿Son eficaces los incentivos fiscales para atraer inversiones?
- ¿Qué significa el impuesto mínimo global para la eficacia de los incentivos fiscales?
- ¿Cuáles son las consideraciones jurídicas de las reformas en materia de incentivos fiscales?
- ¿Cuál es el futuro de los incentivos fiscales?

¿Qué Son Los Incentivos Fiscales Y En Qué Se Diferencian De Otros Incentivos A La Inversión?

Los incentivos fiscales son condiciones fiscales diseñadas para reducir el costo de la inversión mediante la disminución de la carga fiscal del inversionista. Tienen beneficios monetarios directos y cuantificables para los inversionistas. Pueden dividirse en dos grandes categorías en función de su naturaleza: incentivos basados en los beneficios e incentivos basados en los costos.

- **Los incentivos fiscales basados en los beneficios** reducen la carga impositiva de un inversionista, por ejemplo, concediéndole exenciones de impuestos o disminuyendo la tasa impositiva aplicable.
- **Los incentivos fiscales basados en los costos** aplazan el pago de los impuestos adeudados al gobierno, por ejemplo, mediante la ampliación de los periodos de traslado de pérdidas o amortización acelerada.

Sin embargo, los incentivos fiscales no son la única herramienta que utilizan los gobiernos para promover la inversión. Existen incentivos no fiscales mediante los cuales se les facilita a los inversionistas hacer negocios en una jurisdicción específica o se les proporciona apoyo financiero para llevar a cabo su actividad. Son comunmente conocidos como medidas de facilitación de la inversión y puede incluir, por ejemplo, la agilización de trámites administrativos o el uso de subvenciones y ayudas económicas.

Aunque los incentivos fiscales y no fiscales representan dos estrategias distintas para promover la inversión, ambas conllevan costos para el gobierno. Los incentivos fiscales implican ingresos no percibidos y costos administrativos, mientras que los incentivos no fiscales pueden requerir gastos directos o en especie. Sin embargo, una distinción clave es que las obligaciones fiscales del inversor permanecen intactas cuando se emplean incentivos no fiscales.



¿Son Eficaces Los Incentivos Fiscales Para Atraer Inversiones En Los Países En Desarrollo?

Los resultados son dispares, lo que sugiere que los incentivos fiscales no son una condición previa obligatoria para atraer la inversión.

Se han desarrollado varios modelos para ayudar a los países a determinar la correlación (de existir) entre los incentivos fiscales y el aumento de la inversión. Sin embargo, sigue siendo difícil determinar si la inversión no se hubiese producido sin el incentivo. Este reto se complica aún más por el hecho de que los incentivos fiscales suelen introducirse junto con otras reformas que facilitan los negocios, lo que puede exagerar el impacto de los incentivos fiscales en las decisiones de inversión (Mansour & Keen, 2009).

A pesar de ello, el Informe de 2015 al G-20 elaborado por la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria concluyó que se habrían realizado las mismas inversiones incluso en ausencia del incentivo (Fondo Monetario Internacional [FMI] et al., 2015). Estos resultados se hacen eco de trabajos anteriores de Holland y Vann (1998), que concluyeron que los incentivos fiscales han fracasado en gran medida a la hora de atraer inversiones en los países en desarrollo. Además, afirman que el uso sostenido de incentivos fiscales, incluso en las economías desarrolladas, responde más a la dificultad de su eliminación que a su verdadera efectividad.

Un estudio de base realizado por Hasset y Hubbard en 2002 concluyó que la política fiscal tenía escasos efectos sobre la inversión a nivel macroeconómico, pero presentó evidencia que sugería que la política fiscal afectaba al volumen de inversión extranjera directa (IED) que fluía hacia determinados países. Más recientemente, Millot et al. (2020) analizaron la relación entre la sensibilidad fiscal de la inversión y la rentabilidad medida a nivel de entidad multinacional (EMN), sugiriendo que las empresas de los grupos de EMN más y menos rentables son relativamente insensibles a los incrementos de impuestos.

La eficacia variará en función del tipo de inversión y del sector.

La eficacia también depende del tipo de inversión y del sector. Algunos sectores o tipos de inversionistas parecen ser más sensibles a las medidas de política fiscal que otros. En particular, las grandes empresas, las que forman parte de EMN o las que tienen una gran proporción de intangibles en sus activos fijos totales serán más sensibles a las medidas de inversión relacionadas con los impuestos (Hannappi et al., 2023). Por el contrario, las inversiones en sectores afectados por factores relacionados con la ubicación, como los recursos naturales, los efectos de aglomeración o los mercados locales, son menos móviles, por lo que la respuesta a los incentivos es menor (FMI et al., 2015). Se necesitan investigaciones más profundas sobre cómo los incentivos afectan a los sectores de forma diferente.

La política fiscal y los incentivos fiscales son solo uno de los factores que influyen en las decisiones de inversión.

Diversos estudios han indicado que la fiscalidad es solo uno de los factores que las empresas tienen en cuenta a la hora de tomar decisiones de inversión (Bird, 2000; James, 2013; Klemm & Van Parys, 2009). La estabilidad política y macroeconómica, el entorno jurídico y



las competencias de la mano de obra son factores determinantes para la IED, según *Global Investment Competitiveness Report [Informe sobre la competitividad de la inversión mundial]* del Banco Mundial (Kusek, 2020).

En igualdad de condiciones, los inversionistas tendrán en cuenta la configuración fiscal, pero éste es solo uno de los factores a la hora de tomar decisiones de inversión. También podemos deducir que es probable que los incentivos fiscales sean *menos eficaces* en ausencia de otras condiciones de inversión no fiscales (Holland & Vann, 1998). Algunos estudios han demostrado que los incentivos fiscales ofrecidos por los países en desarrollo no tienen ningún efecto de «compensación» si el clima de inversión es débil (James & Van Parys, 2010). Al reducir la base impositiva, los países tienen más dificultades para invertir en otras condiciones que fomentan la inversión (Clark et al., 2007).

Las instituciones que antes promovían los incentivos fiscales ahora cuestionan su eficacia.

El uso de incentivos fiscales como herramienta de promoción de las inversiones en los países en desarrollo se remonta a la época de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de las instituciones financieras internacionales (Khan et al., 1987). La implantación de los PAE, que a menudo incluía la puesta en marcha de incentivos fiscales, era una condición previa para que las instituciones de Bretton Woods otorgaran alivios de deuda y préstamos (Crisp & Kelly, 1999).

A finales de la década de 1990, empezaba a quedar claro que las políticas económicas que fomentaban el uso de incentivos fiscales no estaban logrando los objetivos deseados (Ricupero, 2000). Esta conclusión coincidía con la creciente literatura y evidencia empírica sobre los efectos dispares de los incentivos fiscales. Las mismas organizaciones que antes abogaban por los incentivos, como el FMI, la OCDE, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, comenzaron a aconsejar un uso más cauteloso de los incentivos fiscales. Ahora se centran en ayudar a los países en desarrollo a aumentar la movilización de los ingresos nacionales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo y la Agenda de Acción de Addis Abeba ponen de relieve este cambio de enfoque.¹

¹ Para más información sobre la evolución del consenso sobre el uso de incentivos fiscales, véase: (i) Kronfol & Steenbergen, 2020; (ii) Gore, C. (2000). *Aid, private capital flows and external debt: The challenge of financing development in the LDCs* (Least Developed Countries Report). United Nations Conference on Trade and Development; (iii) UN General Assembly. (2008). *Doha Declaration on Financing for Development (2008): Outcome document of the Followup International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus: Resolution*. <https://digitallibrary.un.org/record/644499>; (iv) Addis Tax Initiative. (2015). *The Addis Tax Initiative—Declaration*. Financing for Development Conference. https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Addis-Tax-Initiative_Declaration.pdf; (v) IMF et al., 2015; (vi) Moore, M., & Prichard, W. (2017). *How can governments of low-income countries collect more tax revenue?* (pp. 109-138). Springer International Publishing.



A pesar de su cuestionable eficacia, los incentivos fiscales siguen siendo muy utilizados.

A pesar de este cambio normativo en el pensamiento sobre la eficacia de los incentivos fiscales como herramienta de promoción de las inversiones, su uso sigue siendo extensivo. Esto podría deberse a que, a diferencia de otras medidas políticas que podrían ofrecer a los inversionistas un «menor costo de hacer negocios», como las subvenciones o las ayudas en efectivo, los incentivos no requieren de una nueva fuente de ingresos (junio, 2017). En lugar de introducir una nueva partida de gastos que deba financiarse, puede ser más conveniente para los gobiernos introducir un gasto fiscal que incluso puede anunciarse como una «reducción de impuestos». Sin embargo, los incentivos fiscales y las subvenciones en efectivo pueden suponer un costo económico similar para los gobiernos (Tanzi & Shome, 1992). Los incentivos fiscales también pueden considerarse herramientas más visibles y fáciles de aplicar para promover la inversión que otras medidas que podrían mejorar el clima general de inversión. Estas razones también podrían proporcionar una base política para utilizar incentivos fiscales, especialmente cuando el gobierno necesita soluciones económicas a corto plazo.

¿Qué implica el impuesto mínimo global para la efectividad de los incentivos fiscales?

Con el impuesto mínimo global algunos incentivos dejarán de ser necesarios ya en 2024.

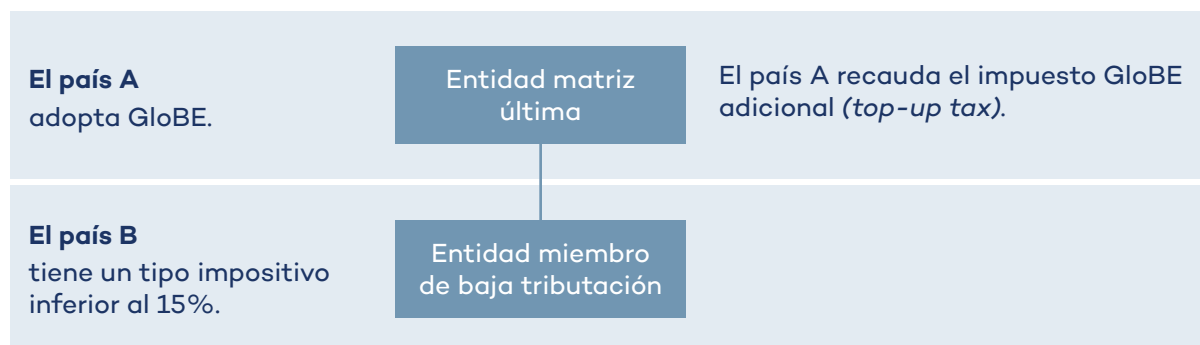
En 2021, 137 miembros del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 acordaron una solución de dos pilares para abordar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por parte de las multinacionales. Esta iniciativa surgió de la necesidad de enfrentar los retos fiscales derivados de la digitalización de la economía mundial. El segundo pilar de esta propuesta establece un impuesto mínimo global que se aplicará a todas las empresas multinacionales con un volumen de negocios anual igual o superior a 750 millones de euros. Su objetivo es frenar la competencia fiscal perniciosa que ha dado lugar a la llamada «carrera a la baja»². Este término se refiere al fenómeno de los países que reducen agresivamente sus tasas impositivas efectivas con la esperanza de atraer la inversión extranjera. El impuesto mínimo global exigirá a todas las empresas multinacionales pagar una tasa impositiva efectiva del 15% en todos los países en los que operen.

Con el impuesto mínimo global algunos incentivos fiscales dejarán de ser necesarios (ver el cuadro 1). Esto se debe a que el beneficio fiscal que reciben las EMN en una jurisdicción seguirá siendo pagadero en otra jurisdicción que aplique las normas del impuesto mínimo global en la medida en que el beneficio fiscal reduzca el tipo impositivo efectivo de esa EMN por debajo del 15%. Este ejemplo también podría dar lugar a una transferencia de ingresos fiscales del país donde se encuentra la inversión al país de residencia (ver la figura 1).

² La competencia fiscal internacional se ha identificado como una de las premisas fundamentales del uso de incentivos fiscales. Klemm, A. (2010). *Causes, benefits, and risks of business tax incentives. [Causas, beneficios y riesgos de los incentivos fiscales a las empresas.] International Tax and Public Finance, 17, 315-336.*



Figura 1. Funcionamiento básico de la regla de inclusión de ingresos en el sistema mundial contra la erosión de la base imponible (GloBE, por sus siglas en inglés)



Fuente: Christians et al., 2023.

Cuadro 1. Efecto del impuesto mínimo global en los tipos de incentivos fiscales

Tipos de incentivos fiscales	Probable efecto del GloBE
Incentivos basados en las ganancias	
Exoneración del impuesto sobre la renta y zonas francas industriales	Alto —Reducirá significativamente el tipo impositivo efectivo del GloBE para los periodos en los que se aplique y probablemente dará lugar al pago de impuestos adicionales.
Tasas impositivas reducidas, créditos a las empresas, reducción de las retenciones impositivas, trato preferente a las ganancias de capital a largo plazo	Medio —En muchos casos reducirá el tipo impositivo efectivo del GloBE, pero esta no siempre dará lugar al pago de un impuesto adicional.
Incentivos basados en los costos	
Moratorias fiscales, desgravaciones por inversión, ampliación de los periodos de traslación a ejercicios fiscales posteriores, deducciones por gastos subvencionables	Limitado —Es probable que no reduzca el tipo impositivo efectivo del GloBE y dé lugar al pago de un impuesto adicional. Las normas GloBE utilizan una versión de los mecanismos de contabilidad de impuestos diferidos que ajustan las diferencias temporales. No obstante, existen algunas limitaciones.
Incentivos fiscales a las nóminas, reducciones del impuesto sobre bienes inmuebles, exenciones de impuestos indirectos	Sin impacto —Los impuestos a las nóminas y otros impuestos relativos al empleo, así como los aportes sociales, no están cubiertos por las normas GloBE. Los impuestos sobre el consumo, como los impuestos sobre las ventas y los impuestos sobre el valor agregado (IVA), tampoco están cubiertos.

Nota: La tasa impositiva efectiva del GloBE se refiere a la tasa impositiva efectiva pagada por una EMN en el marco de las normas.

Fuente: Guía IISD-ISLP.



El impuesto mínimo global invita a revisar el uso de los incentivos fiscales.

El nuevo impuesto mínimo global brinda a los gobiernos una oportunidad única para replantearse el uso que hacen de los incentivos fiscales y, posiblemente, suprimir aquellos regímenes que resulten ineficaces. Los gobiernos también pueden responder adoptando un impuesto mínimo nacional que garantice que todas las empresas o solo las que entren en el ámbito de aplicación de las normas estén sujetas a un tipo impositivo efectivo mínimo de al menos el 15%. Junto con el International Senior Lawyers Project (ISLP), el IISD ha publicado una *Guía para los países en desarrollo sobre la comprensión y la adaptación al impuesto mínimo mundial [Guide for Developing Countries on Understanding and Adapting to the Global Minimum Tax]* (Christians et al., 2023). La guía explica cómo funcionará el impuesto y cómo pueden responder los países.

¿Cuáles Son Las Consideraciones Jurídicas Para Reformar Los Incentivos Fiscales?

Los incentivos fiscales pueden encontrarse en varias leyes nacionales e internacionales.

Los países que deseen revisar su régimen de incentivos fiscales deben ser conscientes de que estas medidas no existen en el vacío. De acuerdo con los criterios de buenas prácticas, los incentivos fiscales deben estar previstos principalmente en la legislación fiscal general; sin embargo, a menudo no es así. Los incentivos fiscales suelen estar integrados o reforzados por diversas fuentes jurídicas nacionales e internacionales. Por lo tanto, antes de iniciar cualquier reforma, los gobiernos deben determinar las fuentes de incentivos fiscales dentro de la jurisdicción de su país. Esto indicará dónde y cómo introducir cambios para garantizar la coherencia jurídica y política, además de aportar claridad a los inversionistas y los organismos gubernamentales.

Recuadro 1. Fuentes habituales de incentivos fiscales

En muchos países, los incentivos están diseminados en leyes y reglamentos nacionales, entre otros:

- leyes de los impuestos sobre la renta de sociedades,
- leyes de inversiones,
- leyes para sectores específicos,
- leyes que rigen áreas económicas específicas, y
- normativas especiales sobre incentivos fiscales.

Además, a menudo los países asumen compromisos en instrumentos jurídicos internacionales que pueden limitar el espacio político para revisar sus políticas fiscales, incluidos los incentivos fiscales en

- tratados bilaterales y regionales de inversión, y
- acuerdos comerciales bilaterales y regionales (especialmente en materia de impuestos indirectos).

Los contratos de inversión son otro instrumento importante a través del cual los gobiernos pueden conceder incentivos.



Un análisis caso por caso de la redacción exacta de las disposiciones de estabilización fiscal revelará las repercusiones sobre los incentivos fiscales, si las hubiere.

Las cláusulas de «estabilización fiscal» son disposiciones destinadas a limitar (o que podrían interpretarse como que limitan) la capacidad del gobierno de la jurisdicción anfitriona para modificar la legislación fiscal aplicable a un inversionista o a una inversión en su territorio. Las cláusulas de estabilización también pueden exigir una compensación económica por promulgar y aplicar esos cambios en la ley. Pueden encontrarse en la legislación nacional y en los contratos de inversión. Las amplias normas de protección en los tratados de inversión también podrían interpretarse como una limitación del poder de los países en desarrollo para dismantelar los incentivos fiscales ineficaces o responder al impuesto mínimo mundial. Las disposiciones sobre trato justo y equitativo, y las «cláusulas paraguas» de los tratados más antiguos, son especialmente preocupantes en este sentido.

En última instancia, para que un tribunal arbitral dictamine que un país está impedido de realizar cambios en sus incentivos fiscales dependerá de la interpretación —bajo la lupa de cada caso específico— de la cláusula de estabilización fiscal en el contrato de inversión o de la norma de protección de un tratado, y no de una noción genérica de una cláusula de estabilización.³ El contexto en el que los tribunales entienden estas cláusulas también está evolucionando. John Ruggie en su informe Report on Principles for Responsible Contracts [Informe sobre los principios para contratos responsables] (2011) consideró que la naturaleza expansiva de las cláusulas de estabilización fiscal es incompatible con la gobernanza sostenible de las inversiones. Los Principios Rectores de 2020 de la OCDE sobre Contratos Sostenibles en el Sector Extractivo sugieren que las medidas de política fiscal - incluida la eliminación de incentivos fiscales - que protegen contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, y que se alinean con las prácticas internacionales, no deberían verse limitadas por las cláusulas de estabilidad.

Por último, los gobiernos deben revisar los incentivos de acuerdo con el proceso legislativo completo de su país. La transparencia y la equidad de los procedimientos reforzarán la legitimidad de las reformas.

¿Cuál Es El Futuro De Los Incentivos Fiscales?

El impuesto mínimo global no pretende acabar con todos los incentivos fiscales, sino solo con los más perjudiciales.

El impuesto mínimo global solo afecta a los incentivos relacionados con el impuesto sobre la renta de las sociedades. Los gobiernos que pretendan seguir utilizando incentivos fiscales para la promoción de la inversión tal vez deseen sustituir aquellos incentivos que dejen de ser efectivos por el impacto del impuesto mínimo global, como exenciones de impuestos amplias, por otros que se vean menos afectados, como la depreciación acelerada y las desgravaciones por inversión. Tales reformas deben considerarse cuidadosamente a la luz de los cambios globales que afectan a los patrones de inversión más allá del impuesto mínimo global, como

³ Para más información sobre este tema en relación con el impuesto mínimo mundial, ver la Guía del IISD-ISLP.



se señala en el *Informe sobre las inversiones en el mundo 2022* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. A los países les convendría invertir en otros factores determinantes de las decisiones de localización del capital, como la infraestructura física, el capital humano y el Estado de derecho. Las recomendaciones de buenas prácticas también incluyen vincular los incentivos a objetivos específicos, como las infraestructuras energéticas, la resiliencia climática, la transformación doméstica y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030.

Los países que decidan seguir ofreciendo incentivos fiscales deben asegurarse de que se basan en fundamentos económicos sólidos y en los estudios empíricos más recientes.

Los gobiernos pueden determinar que les convendría introducir incentivos fiscales debido a algunas especificidades de su jurisdicción. En estos casos, los incentivos fiscales deben diseñarse para que sean efectivos y eficientes. Un incentivo fiscal es “efectivo” si cumple su objetivo de política u objetivo normativo, y es “eficiente” si el objetivo se alcanza con el mínimo costo para los ingresos públicos. Algunas consideraciones importantes a la hora de medir la eficacia y la eficiencia son las siguientes:

- El aumento de la inversión es una medida necesaria pero no suficiente de la efectividad. Las inversiones también deben ser sostenibles y a largo plazo. Es menos probable que se consideren efectivos los incentivos fiscales que atraen inversiones móviles que tendrán efectos indirectos mínimos en la economía en general y que dejarán de existir cuando venza el incentivo.
- La concesión de incentivos fiscales a los contribuyentes del impuesto de sociedades puede presentar una amplia gama de costos directos, el más obvio de los cuales es la pérdida de ingresos por la concesión. Los responsables de elaborar las políticas también deben tener en cuenta los costos indirectos, como la distorsión del mercado que pueden causar los incentivos como resultado del debilitamiento de la competencia nacional (Chen et al., 2018) y los tipos de respuestas de comportamiento de los contribuyentes y las consecuencias imprevistas que podrían derivarse de los incentivos.⁴

Los modelos financieros pueden ayudar a los gobiernos a evaluar si los incentivos fiscales son necesarios.

Los modelos financieros son esenciales para determinar si un incentivo fiscal será eficiente. Un modelo financiero simula las circunstancias de la inversión, incluido el impacto de los incentivos en la rentabilidad de los inversionistas y los ingresos públicos.⁵ Estos datos pueden ofrecer información valiosa sobre si el incentivo es necesario para atraer la inversión, así como sobre los ingresos fiscales que el gobierno deja de percibir.⁶ Estos resultados deben integrarse en un análisis costo-beneficio más amplio que tenga en cuenta los costos directos e

⁴ Para un análisis más detallado de las 10 principales formas en que se abusa de los incentivos fiscales, ver Zolt, E. M. (2013). *Tax incentives and tax base protection issues* (Draft Paper 3). [Incentivos fiscales y asuntos de protección de la base impositiva (Borrador 3)] Papers on Selected Topics in Protecting the Tax Base of Developing Countries, Naciones Unidas. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/10/20140604_Paper3_Zolt.pdf

⁵ Para más información sobre el análisis costo-beneficio, ver Kronfol y Steenbergen (2020) y FMI et al. (2015).

⁶ Para más información sobre la modelización del desarrollo sostenible, ver Bassi et al. (2019).



indirectos, así como los beneficios de la inversión potencial (por ejemplo, creación de empleo, contribución a las exportaciones, etc.).

Los incentivos fiscales que reducen los costos de inversión son preferibles a los incentivos basados en los beneficios.

Si la modelización financiera demuestra que los incentivos son necesarios para atraer la inversión —y que los beneficios superan a los costos—, el siguiente paso es considerar el tipo de incentivo. En general, los incentivos basados en los costos (por ejemplo, la amortización acelerada) son preferibles a los incentivos fiscales basados en los beneficios (por ejemplo, las exenciones fiscales) (FMI et al., 2015) por dos razones principales:

1. Los incentivos basados en los costos pretenden reducir el costo del capital, haciendo que un mayor número de proyectos de inversión sean rentables en el margen, es decir, pueden generar inversiones que de otro modo no se habrían realizado de no ser por el incentivo. Los incentivos basados en los beneficios, por otra parte, hacen que las inversiones que habrían sido rentables de todos modos, lo sean aún más con el incentivo. Es probable que este tipo de inversiones hubieran seguido realizándose sin el incentivo.
2. Se ha comprobado que es más factible que se cometan abusos en el marco de los incentivos fiscales basados en los beneficios que en el de los incentivos basados en los costos. Esto se debe a que las empresas pueden declarar erróneamente sus beneficios o cambiar drásticamente sus operaciones más allá de lo previsto por el gobierno al conceder el incentivo con el fin de obtener los mayores beneficios fiscales.⁷

El impuesto mínimo global es una razón más para preferir los incentivos basados en los costos. Esto se debe a que los incentivos basados en los costos, como la amortización acelerada y las desgravaciones por inversión, solo impactan en el momento en que se paga el impuesto. No reducen el tipo impositivo efectivo global ni dan lugar al pago de un impuesto adicional. La guía IISD-ISLP proporciona más información sobre cómo se tratan las diferencias temporales en virtud del GloBE (Christians et al., 2023). Otros incentivos basados en los costos —como los impuestos sobre nóminas, las reducciones del impuesto sobre bienes inmuebles y las exenciones de impuestos indirectos como el impuesto sobre el valor agregado— han quedado excluidos del ámbito de aplicación de las normas del impuesto mínimo global y siguen funcionando con normalidad.

La transparencia y la coordinación interinstitucional son fundamentales para una gestión eficaz de los incentivos fiscales.

La buena gobernanza de los incentivos está directamente relacionada con su efectividad y eficiencia. La transparencia es necesaria para facilitar la rendición de cuentas y reducir las oportunidades de búsqueda de rentas y corrupción. Entre las medidas concretas que podría adoptar un gobierno para ampliar los incentivos fiscales de forma responsable se incluyen las siguientes:

⁷ Ver la Acción 5 del proyecto BEPS para obtener información sobre cómo los incentivos fiscales pueden ofrecer oportunidades para la evasión fiscal.



1. Tener objetivos de política claros y mensurables para el régimen de incentivos, que se expongan públicamente y se sometan a consulta pública.
2. Adoptar un enfoque de «gobierno en su conjunto» para la concesión de incentivos fiscales; de particular importancia es la participación del Ministerio de Hacienda y la autoridad tributaria.
3. Administrar los incentivos a través de los códigos del impuesto de sociedades en lugar de leyes o contratos sectoriales.
4. Evitar la concesión de incentivos discrecionales, ya sea mediante negociación o certificación. Todos los contratos deben ser públicos para poder supervisar los incentivos fiscales a nivel de proyecto.
5. Calcular periódicamente y comunicar públicamente el importe de la pérdida de ingresos por incentivos.⁸

Varias organizaciones —entre ellas la OCDE⁹, el BancoMundial, el FMI, las Naciones Unidas¹⁰, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT, el Centro de Columbia para el Desarrollo Sostenible¹¹, y el IISD— han desarrollado principios integrales que amplían la buena gobernanza relacionada con los incentivos.

Conclusión

Este documento de preguntas y respuestas pretende ofrecer a la comunidad inversionista información actualizada sobre las últimas ideas en torno al uso y la efectividad de los incentivos fiscales. Destaca la urgencia de reformar los incentivos fiscales en el contexto del impuesto mínimo global, que alterará invariablemente la utilidad de algunos incentivos fiscales. Se trata del primer resultado de la nueva iniciativa sobre fiscalidad e inversión del IISD. Más investigaciones y asistencia técnica sobre el uso de incentivos fiscales en distintos sectores serán realizadas, así como sobre la interacción entre otras herramientas de fomento de la inversión, como las subvenciones, y el impuesto mínimo global.

⁸ Para más información sobre el análisis del gasto fiscal, ver Redonda, A., De Sarralde, S. D., Hallerberg, M., Johnson, L., Melamud, A., Rozemberg, R., ... & von Haldenwang, C. (2019). Tax expenditure and the treatment of tax incentives for investment. *Economics* [Gastos tributarios y tratamiento de los incentivos fiscales para la inversión], 13(1), 20190012.

⁹ <https://www.oecd.org/tax/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>

¹⁰ <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/22923>

¹¹ <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/publications/Investment-Incentives-policies-approaches-sustainable-investment-CCSI-Oct-2022.pdf>



Referencias

- Bassi, A. M., Casier, L., Smaller, C., Uzsoki, D., Laborde, D., Linsen, M., Manley, D., Maennling, N., Siersted, M., Steel, I., & West, J. (2019). *Modelling for sustainable development: New decisions for a new age*. International Institute for Sustainable Development. <https://www.iisd.org/publications/modelling-sustainable-development>
- Bird, R. M. (2000). Tax incentives for investment in developing countries. In G. Perry, J. Whalley, & G. McMahon (Eds.), *Fiscal reform and structural change in developing countries, Volumen 1* (pp. 201–221). <https://doi.org/10.1002/jid.770>
- Chen, D., Harris, P. A., & Zolt, E. M. (2018). *Design and assessment of tax incentives in developing countries: Selected issues and a country experience*. Naciones Unidas. https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-03/tax-incentives_eng.pdf
- Christians, A., Lassourd, T., Mataba, K., Ogbemor, E., Readhead, A., Shay, S., & Tinhaga, Z. P. (2023). *A guide for developing countries on how to understand and adapt to the global minimum tax*. International Institute for Sustainable Development & International Senior Lawyers Project. <https://www.iisd.org/publications/guide/developing-countries-adapt-to-global-minimum-tax>
- Clark, S., Cebreiro, A., & Böhmer, A. (2007). *Tax incentives for investment: A global perspective. Experiences in MENA and non-MENA countries*. Programa de Inversión MENA-OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/making-reforms-succeed/tax-incentives-for-investment-a-global-perspective-experiences-in-mena-and-non-mena-countries_9789264052826-11-en
- Crisp, B. F., & Kelly, M. J. (1999). The socioeconomic impacts of structural adjustment. *International Studies Quarterly*, 43(3), 533–552. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00134>
- Hanappi, T., Millot, V., & Turban, S. (2023). *How does corporate taxation affect business investment? Evidence from aggregate and firm-level data* (ECO/WKP(2023)18). Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. [https://one.oecd.org/document/ECO/WKP\(2023\)18/en/pdf](https://one.oecd.org/document/ECO/WKP(2023)18/en/pdf)
- Hassett, K. A., & Hubbard, R. G. (2002). Tax policy and business investment. *Handbook of Public Economics*, 3, (pp. 1293–1343). [https://doi.org/10.1016/S1573-4420\(02\)80024-6](https://doi.org/10.1016/S1573-4420(02)80024-6)
- Holland, D., & Vann, R. J. (1998). *Income tax incentives for investment on tax law design and drafting*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch23.pdf>
- Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. (2011). *Investment treaties and why they matter to sustainable development: Questions and answers*. <https://www.iisd.org/publications/investment-treaties-and-why-they-matter-sustainable-developmentquestions-and-answers>
- Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Naciones Unidas del Banco Mundial. (2015). *Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment: A report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank*. <https://www.oecd.org/tax/options-for-low-income-countries-effective-and-efficient-use-of-tax-incentives-for-investment.pdf>



- James, S. (2009). *Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and policy implications*. FIAS y Grupo del Banco Mundial. <https://ssrn.com/abstract=1540074>
- James, S. (2013). *Effectiveness of tax and non-tax incentives and investments: Evidence and policy implications*. Banco Mundial. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2401905>
- James, S., & S. Van Parys. (2010). The effectiveness of tax incentives in attracting investment: Panel data evidence from the CFA Franc Zone. *International Tax and Public Finance*, 17(4), 400–429. <https://doi.org/10.1007/s10797-010-9140-1>
- Jun, J. (2017). *Tax incentives and tax base protection in developing countries*. Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico. https://www.unescap.org/sites/default/files/S3_Tax-Incentives-and-Tax-Protection-Base.pdf
- Khan, M. S., Goldstein, M., & Corbo, V. (1987, February 25–27). *Growth-oriented adjustment programs: Proceedings of a symposium held in Washington, D.C.* <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/30/Growth-Oriented-Adjustment-Programs-Proceedings-of-a-Symposium-held-in-Washington-D-C-134>
- Klemm, A. (2010). Causes, benefits, and risks of business tax incentives. [Causas, beneficios y riesgos de los incentivos fiscales a las empresas.] *International Tax and Public Finance*, 17, 315–336.
- Klemm, A., & Van Parys, S. (2012). Empirical evidence on the effects of tax incentives. *International Tax and Public Finance*, 19(3), 393–423. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9194-8>
- Kronfol, H., & Steenbergen, V. (2020). *Evaluating the costs and benefits of corporate tax incentives: Methodological approaches and policy considerations*. Policy Commons. <https://policycommons.net/artifacts/1271207/evaluating-the-costs-and-benefits-of-corporate-tax-incentives/1854081/>
- Kusek, P. (2020). *2019–2020 Global investment competitiveness report: Rebuilding investor confidence in times of uncertainty*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/403901590645496246/pdf/Global-Investment-Competitiveness-Report-2019-2020-Rebuilding-Investor-Confidence-in-Times-of-Uncertainty.pdf>
- Mansour, M., & Keen, M. (2009). *Revenue mobilization in sub-Saharan Africa: Challenges from globalization*. (IMF Working Paper WP/09/157). Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09157.pdf>
- Millot, V., Johansson, Å., Sorbe, S., & Turban, S. (2020). *Corporate taxation and investment of multinational firms: Evidence from firm-level data* (OECD Taxation Working Paper 51).
- Neubig, T., & Redonda, A. (2017). *Shedding light on hidden government spending: Tax expenditures*. Blog del FMI sobre gestión de las finanzas públicas, Fondo Monetario Internacional, <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2017/12/shedding-light-on-hidden-government-spending-tax-expenditures>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Guiding principles for durable extractive contracts*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/55c19888-en>



- Organisation for Economic Co-Operation and Development Inclusive Framework on BEPS. (2023). Tax challenges arising from the digitalisation of the economy – Administrative guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two). <https://www.oecd.org/tax/beps/agreed-administrative-guidance-for-the-pillar-two-globe-rules.pdf>
- Perera, O. (2014). *Rethinking investment incentives*. <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/rethinking-investment-incentives>
- Ricupero, R. (2000). Tax incentives and foreign direct investment. In *United Nations Conference On Trade and Development, Geneva Advisory Studies* (No. 16).
- Ruggie, J. G. (2011). *Principles for responsible contracts: Integrating the management of human rights risks into state-investor contract negotiations: guidance for negotiators: report of the special representative of the Secretary-General on the issue of human rights and trans-national corporations and other business enterprises* (A/HRC/17/31/Add.3). Asamblea General de la ONU. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31.Add.3.pdf>
- Ruggie, J. (2008). *Stabilization clauses and human rights*. Corporación Financiera Internacional. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/502401468157193496/pdf/452340WP0Box331ation1Paper01PUBLIC1.pdf>
- Sarmiento, F., & Nikièma, S. H. (2022). *Fair and equitable treatment: Why it matters and what can be done* (IISD Best Practice Series). Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. <https://www.iisd.org/publications/brief/fair-equitable-treatment>
- Tanzi, V., & Shome, P. (1993). A primer on tax evasion. *Staff Papers*, 40(4), 807–828. <https://doi.org/10.5089/9781451930856.024>
- Zolt, E. M. (2013). *Tax incentives and tax base protection issues* (Draft Paper 3). Papers on Selected Topics in Protecting the Tax Base of Developing Countries, Naciones Unidas. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/10/20140604_Paper3_Zolt.pdf

© 2023 International Institute for Sustainable Development
Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
Esta publicación tiene licencia bajo un [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD) es un centro de estudios independiente, premiado, que busca agilizar las soluciones a fin de alcanzar un clima estable, una gestión sostenible de los recursos naturales y economías justas. Nuestro trabajo suscita mejores decisiones e incentiva acciones significativas en pos de la prosperidad de las personas y el planeta. Nos dedicamos a desentrañar los logros que se pueden conseguir cuando los Gobiernos, las empresas, las organizaciones sin fines de lucro y las comunidades aúnan esfuerzos. El personal del IISD, que está integrado por más de 200 personas, proviene de distintas disciplinas y partes del mundo. Si bien las oficinas están emplazadas en Winnipeg, Ginebra, Ottawa y Toronto, nuestras actividades repercuten en la vida de los habitantes de más de 100 países.

El IISD es una organización benéfica registrada en Canadá y figura como organización exenta de impuestos bajo el artículo 501(c)(3) del Código del Servicio de Impuestos Internos (IRS) en los Estados Unidos. El IISD recibe su principal apoyo de la provincia de Manitoba y lleva adelante sus proyectos con los fondos provenientes de Gobiernos que se encuentran dentro y fuera de Canadá, los organismos de las Naciones Unidas, las fundaciones, el sector privado y las personas.

Oficina central

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canadá R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Sitio web: iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)



iisd.org