



El Impacto del Impuesto Mínimo Global y el Futuro del Uso de los Incentivos Fiscales en las Zonas Económicas Especiales

IISD INFORME DE POLÍTICA



© 2024 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.

El Impacto del Impuesto Mínimo Global y el Futuro del Uso de los Incentivos Fiscales en las Zonas Económicas Especiales

Julio 2024

Escrito por Joy Waruguru Ndubai-Ngigi con la colaboración de Alexandra Readhead

Photo: Shutterstock

Este informe de políticas forma parte de una serie de informes cuyo objeto es examinar el impacto del impuesto mínimo global en el diseño y el uso de los incentivos fiscales y financieros en los países en desarrollo. Se basa en la publicación *Entender y Adaptarse Al Impuesto Mínimo Global: Una Guía Para Los Países En Desarrollo 2023* (IISD y ISLP, 2023).

Oficina central

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

Tel: +1 (204) 958-7700

Sitio web: iisd.org

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



Tabla de Contenido

1.0 Introducción	1
2.0 Entender las ZEE y sus Objetivos de Política	3
3.0 Diseño y Utilización de Incentivos Fiscales en las ZEE	7
3.1 Los Tipos de Incentivos Fiscales Utilizados en las ZEE.....	7
3.2 La Eficacia de los Incentivos Fiscales para las Empresas en las ZEE.....	8
4.0 El Impacto de las Reformas Fiscales Internacionales en las ZEE	10
4.1 El Impuesto Mínimo Global.....	10
4.2 El Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas	12
5.0 Consideraciones jurídicas para Reformar los Incentivos Fiscales en las ZEE	14
5.1 Mantener un Entorno de Inversión Previsible	14
5.2 Mitigar los Posibles Riesgos Jurídicos	14
6.0 El Futuro del Diseño de las ZEE	17
7.0 Conclusión y Recomendaciones	19
Referencias	21

Lista de Tablas

Tabla 1. Cómo pueden verse afectados por el GloBE los incentivos fiscales más comunes en las ZEE	11
Tabla 2. Casos de ISDS relativos a la revocación de beneficios en las ZEE	15

Lista de Cajas

Recuadro 1. ZLC de Shanghái	4
Recuadro 2. Adopción de ZEE en Zambia	5
Recuadro 3. Reglas GloBE	10



Abreviaturas

Acción 5	Acción 5 sobre cómo combatir las prácticas fiscales perniciosas
BEPS	Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios
CIIP	Programa para la Competitividad de las Industrias y la Innovación
CIT	Impuesto sobre la renta de las empresas
ETR	Tasa impositiva efectiva
IED	Inversión extranjera directa
FPFP	Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas
GloBE	Anti-Erosión de la Base Global
GMT	Impuesto mínimo global
IIR	Regla de inclusión de renta
ISDS	Resolución de controversias inversor-estado
ISLP	Proyecto International Senior Lawyers
MFEZ	Zona económica de múltiples instalaciones
MNE	Empresa multinacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
QDMTT	Impuesto mínimo nacional adicional calificado
ZEE	Zona económica especial
ZLCS	Zona piloto de libre comercio de Shanghái
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UTPR	Regla sobre pagos insuficientemente gravados



1.0 Introducción

Las reglas del Pilar Dos Anti-Erosión de la Base Global (GloBE) se propusieron como una herramienta para garantizar que grandes empresas multinacionales (MNE) paguen un nivel mínimo de impuestos en cada jurisdicción en la que operan (OCDE, 2023). Las reglas exigen que los Grupos de MNE con ingresos consolidados anuales que superan los EUR 750 millones calculen sus ingresos, los impuestos pagados sobre dichos ingresos y determinen la tasa impositiva efectiva (por sus siglas en inglés, ETR) incurrida en cada jurisdicción (OCDE, 2023). Cuando la ETR sea inferior al 15% del impuesto mínimo, el Grupo de MNE deberá pagar un impuesto adicional para compensar la diferencia (OCDE, 2023).

Uno de los principales impactos que tendrán las reglas GloBE, incluso para los países que opten por no adoptarlas, será minimizar la eficacia de determinados incentivos fiscales para las MNE incluidas en el ámbito de aplicación (IISD y ISLP, 2023). El principal objetivo de las reglas GloBE es desalentar la “carrera a la baja” a través de la competencia fiscal, y brindar a los países una nueva oportunidad para alcanzar un mejor equilibrio entre el uso de las políticas fiscales para atraer inversiones y la movilización eficaz de los ingresos nacionales (OCDE, 2022). El Impuesto mínimo global (por sus siglas en inglés, GMT) debería motivar a los países a analizar su posible impacto en los incentivos fiscales y las opciones de reforma, incluyendo los incentivos en las zonas económicas especiales (ZEE).

Las ZEE habitualmente se definen como “zonas geográficamente delimitadas dentro de las cuales los Gobiernos facilitan la actividad industrial a través de incentivos fiscales y regulatorios y el apoyo a la infraestructura” (UNCTAD, 2019). Diversas publicaciones (FIAS, 2008; UNCTAD, 2023), que se analizan en mayor detalle en la Sección 3, han documentado el uso generalizado de incentivos fiscales —en hasta un 80% de las ZEE— a pesar de una continua preocupación sobre su eficacia a largo plazo. Algunos países han reducido la ETR en las ZEE a casi cero (Celani et al., 2022). Estas conclusiones son particularmente preocupantes ya que la adopción de ZEE sigue expandiéndose por el mundo, con 6.000 zonas operativas en 150 economías en 2022 (UNCTAD, 2023).

Se ha concluido que el uso de incentivos en las ZEE ha sido beneficioso en el corto plazo ya que atrae inversores, pero no establece la competitividad mundial (Farole, 2011). Además, se ha comprobado que son ineficaces para mejorar el desempeño de la zona (FIAS, 2008). Esto sugiere que los países deberían reducir su dependencia en incentivos fiscales excesivamente generosos, especialmente dentro de las ZEE. El modelo GloBE es otro motivo más para revisar el tipo, diseño y alcance de los incentivos fiscales (al impuesto sobre la renta de las empresas, entre otros) en el marco de la zona. GloBE es el único impulsor de esta necesidad imperiosa de reflexión. Por mucho tiempo, las ZEE han estado sujetas a revisión por el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (FPFP) con respecto a las normas establecidas en el Informe sobre Competencia Fiscal Perniciosa (OCDE, 1998) y el informe Acción 5 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) para combatir las prácticas fiscales perniciosas (OCDE, 2015). En 2023, el 21% de los 319 regímenes revisados por el FPFP desde su creación eran ZEE (UNCTAD, 2023).



Dado el cambio de requisitos de política en general, ahora los países deberán reevaluar el diseño, utilización y gobernanza de los incentivos fiscales (UNCTAD, 2023). Dado que las reglas GloBE no afectarán a todos los contribuyentes ni a todos los incentivos fiscales de la misma manera o en la misma medida, debido a las diversas exclusiones y métodos de cálculo de la ETR, será necesaria una amplia revisión de los incentivos fiscales del impuesto sobre la renta de las empresas (OCDE, 2022). En la publicación anterior del IISD sobre cómo entender y adaptarse al GloBE se subrayó que el proceso de identificar todos los incentivos fiscales ineficaces requerirá un plan nacional (IISD y ISLP, 2023). Esto debería incluir un mapeo de los diversos regímenes de promoción de las inversiones, los tipos de incentivos que ofrecen y la identificación de la autoridad competente para establecer una amplia coordinación con el fin de mitigar cualquier riesgo jurídico y seleccionar la respuesta política más adecuada. Esto resulta importante ya que muchos países tienden tener incentivos dispersos en una variedad de fuentes jurídicas, incluidas las leyes que rigen las ZEE (IISD and ISLP, 2023).

Las autoridades de las ZEE y los responsables políticos deberán tomar en cuenta otras obligaciones al responder al Impuesto Mínimo Global (por sus siglas en inglés, GMT). Las políticas de promoción de las inversiones habitualmente han ofrecido a los inversores protecciones extensivas que podrían crear obstáculos para la eliminación o reformulación de cualquier incentivo, o de cláusulas de estabilización que puedan introducir una complejidad jurídica adicional ante la presión para realizar reformas. Ahora existe la oportunidad para que los países reflexionen sobre la eficacia de las ZEE, cómo mejorar su desempeño, el papel que los incentivos fiscales deberían seguir desempeñando y el impacto que tendrá un entorno cambiante de la política fiscal y de inversión.

El presente informe de políticas procura contribuir a que las autoridades de las ZEE y los responsables de la política fiscal y de inversión entiendan mejor la creciente necesidad de reformar los incentivos fiscales y el impacto que esta tendrá en los beneficios típicos que ofrecen a los inversores. El informe hace hincapié en la necesidad de que los países evalúen de forma crítica si los incentivos fiscales siguen siendo una prioridad para atraer inversores; si han sido una ayuda o un obstáculo para las zonas y cómo las nuevas normas fiscales internacionales afectan su diseño y utilización, así como las oportunidades de reforma.



2.0 Entender las ZEE y sus Objetivos de Política

No existe un enfoque único para las ZEE. Una gran variedad de zonas operan alrededor del mundo con diferentes objetivos, mercados y actividades. En consecuencia, las ZEE se definen de forma laxa en función de sus características principales (FIAS, 2008). En términos generales, las ZEE pueden identificarse en base a su marco regulatorio especial —distinto del que se aplica al resto de la economía nacional— y a un régimen de incentivos accesible únicamente para las empresas que operan y están ubicadas dentro de la zona (FIAS, 2008). Existen otras características comunes de una ZEE (FIAS, 2008; UNCTAD, 2019):

- Una zona geográficamente delimitada.
- Un régimen regulatorio “amigable a las empresas” distinto del aplicable a la economía nacional y subnacional en general.
- Una gestión o administración central de la ZEE —que puede ser de carácter público, privado o una asociación público-privada.
- Condiciones de elegibilidad —por ej., estar físicamente ubicada dentro de la ZEE.
- Exención de derechos de aduana y aranceles.
- Incentivos fiscales y no fiscales —por ej., incentivos impositivos, disponibilidad de infraestructura específica como laboratorios de desarrollo de tecnología.
- Racionalización administrativa y facilitación de las inversiones —por ej., mayor eficacia en los procesos de registro y otorgamiento de licencias.

Los países suelen introducir ZEE por diversas razones, entre las que se incluyen:

- Apoyar una reforma económica más amplia.
- Abordar el desempleo a gran escala.
- Atraer la inversión extranjera directa (IED).
- Dado el marco regulatorio distinto, como por ejemplo áreas experimentales para nuevas políticas y enfoques administrativos (FIAS, 2008).

Las ZEE se establecen para lograr una amplia variedad de objetivos y existen varios ejemplos. La Zona Piloto de Libre Comercio de Shanghái (ZLC de Shanghái), lanzada en septiembre de 2013, se estableció como parte de la estrategia nacional de China para abrir su economía (HKTDC, 2019; *Introducción*, 2024; Gobierno Popular Municipal de Shanghái, 2023; UNCTAD, 2023b) y adaptarse al libre comercio mundial (véase Recuadro 1). (Huang et al., 2017). La ZLC de Shanghái se basó en las anteriores zonas de desarrollo de China y se integró a su marco de políticas económicas más amplio (UNCTAD, 2023b). La experiencia de China muestra que las ZEE pueden apoyar la reforma de políticas, mejorar su entorno empresarial y facilitar el crecimiento y maduración de determinadas industrias. Todo esto podría aprovecharse en el marco económico nacional.



Recuadro 1. ZLC de Shanghái

La ZLC de Shanghái (ZLCS) fue la zona piloto de libre comercio de China e incluía las áreas especiales de supervisión aduanera de la Zona de Libre Comercio de Waigaoqiao, el Parque Logístico de Libre Comercio de Waigaoqiao, la Zona Portuaria de Libre Comercio de Yangshan, la Zona de Libre Comercio del Aeropuerto de Pudong, la Zona Financiera y Comercial de Lujiazui, la Zona de Desarrollo Económico y Tecnológico de Jinqiao y el Parque de Alta Tecnología de Zhangjiang. La ZLCS diseñó una estrategia de innovación institucional de cuatro niveles dirigida a la gestión de las inversiones, la facilitación del comercio, los servicios financieros y la transformación de las funciones gubernamentales.

La intención era crear un sistema de innovación institucional alineado con las normas internacionales comunes sobre comercio e inversión y establecer una ZLC con un mayor grado de apertura, facilitación del comercio y la inversión, libre conversión de divisas, regulaciones convenientes y eficaces y un entorno jurídico seguro. El establecimiento de la STZ llevó a la creación de 21 FTZ Piloto que eventualmente catalizarían la actualización de las estrategias de desarrollo de China, profundizarían la integración económica, mejorarían la promoción del comercio y la IED e introducirían un desarrollo industrial de alta calidad. El fuerte crecimiento del comercio y la IED en las ZLC ha apoyado un cambio hacia bienes tecnológicamente intensos y ha reforzado la cooperación y la integración económica con economías en desarrollo, especialmente con los miembros de la ASEAN.

A finales de 2022, la ZLC de Shanghái había atraído a 84.000 nuevas empresas y recibido US\$58,6 mil millones en inversión extranjera real, y había sido pionera en casi la mitad de los 302 logros de innovación institucional que se pusieron en marcha primero en las ZLC y después en todo el país (Shanghai Daily, 2023).

Las ZEE se han utilizado como “instalaciones altamente especializadas, configuradas según las necesidades de industrias y actividades específicas” (FIAS, 2008). Pueden apoyar el alcance de “beneficios de aglomeración” al concentrar una industria en una zona geográfica (FIAS, 2008). Esto puede facilitar la supervisión de las actividades por el Gobierno, proporcionar infraestructura y llevar a cabo los controles ambientales necesarios. Las ZEE también pueden ser una oportunidad para que los Gobiernos identifiquen las mejores prácticas para fomentar la inversión en sectores específicos.

Sin embargo, incluso cuando los países establezcan objetivos claros, alcanzar estas metas dependerá del diseño y aplicación de la ZEE. Por ejemplo, es posible que un país no tome las medidas necesarias para garantizar que todo el entorno que rodea la ZEE facilite el alcance de dicho objetivo. Existen varios casos donde las ZEE han permanecido “sin desarrollar o subdesarrolladas” durante décadas; o incluso si han logrado generar inversiones, los beneficios a la economía en general han sido mínimos. En otros casos, han operado de forma aislada desconectadas de los proveedores locales y han dado lugar a muy pocos efectos indirectos (UNCTAD, 2019). La experiencia de Zambia destaca algunos de estos retos (véase Recuadro 2).



Recuadro 2. Adopción de ZEE en Zambia

Zambia introdujo zonas económicas de múltiples instalaciones (por sus siglas en inglés, MFEZ) en 2005 para mejorar la competitividad e industrialización del país. Las MFEZ pretendían fomentar un entorno empresarial atractivo, promover las exportaciones y mejorar el comercio nacional con el fin de superar las actuales limitaciones de las empresas, incluida la adquisición de tierras, infraestructura, ineficiencia de los servicios públicos y onerosos sistemas de despacho de aduana y tributarios. Las MFEZ en Zambia ofrecen una serie de infraestructuras y hasta el momento han atraído a varios inversores. Sin embargo, se han identificado notables retos.

En 2016, el Grupo del Banco Mundial condujo entrevistas con desarrolladores, inversores y funcionarios públicos zonales. Identificó las siguientes cuestiones:

- Capacidad institucional débil y servicios ineficientes del sector público, incluida la falta de conocimientos especializados entre los funcionarios de la Agencia de Desarrollo de Zambia lo que significa que no pueden brindar los incentivos adecuados y servicios eficientes que se demandan.
- Infraestructura inadecuada.
- Vínculos débiles entre las zonas y las empresas locales, especialmente cuando las empresas de la zona están interesadas en el abastecimiento local. La mayoría de las pequeñas y medianas empresas (PyME) locales no pueden satisfacer el volumen, calidad o normas deseados. También se observó que no se dispone de mano de obra adecuada a nivel local.

Los retos identificados pusieron de relieve las limitaciones subyacentes que impiden el alcance de los objetivos fijados para la MFEZ, particularmente el objetivo de establecer un entorno empresarial atractivo.

Un estudio de ZEE de 2020 en Zambia concluyó que los retos persistían. Entre ellos figuran una financiación inadecuada de infraestructura, la debilidad de las capacidades y vínculos de los proveedores locales, servicios inadecuados de apoyo a las empresas, fallas en la coordinación institucional, un marco de incentivos fragmentado y un diseño deficiente.

Fuente: Phiri & Shimukunku, 2020; Zheng, 2016.

Pese al éxito mixto, las ZEE siguen siendo una prioridad para los responsables de la política industrial y de inversión por varias razones, entre las que se incluyen (UNCTAD, 2019):

- La facilidad de introducir, probar y aplicar reformas en materia empresarial, donde, de otro modo, sería difícil realizar cambios a nivel nacional.
- La presión de seguir siendo competitivos para atraer la IED.
- La capacidad de ofrecer un marco regulatorio y de gobernanza distinto, el cual puede incluir la facilidad de acceso al otorgamiento de licencias y registro.
- Los paquetes de beneficios –incluidos los incentivos fiscales, particularmente las exenciones de los requisitos aduaneros, impositivos y de carácter administrativo.



Los incentivos no fiscales a menudo incluyen el acceso a mano de obra calificada, la disponibilidad de infraestructura adecuada, la conveniencia de una base de proveedores locales desarrollada, la facilitación de negocios y servicios compartidos.

Las ZEE pueden ser herramientas eficaces si se diseñan con objetivos claros tanto para los Gobiernos como para las empresas que se espera que operen en las mismas. El establecimiento de objetivos claros incluye la determinación de qué industria pretende promover el Gobierno —ya que esto afectará el diseño de la ZEE; el tipo de mano de obra requerida; las necesidades de los proveedores y compradores; los requisitos regulatorios para facilitar las operaciones, incluidos los obstáculos existentes en el marco nacional; la infraestructura necesaria, incluido el modelo de financiación y los incentivos. Establecer un vínculo con la economía local es fundamental para brindar proveedores de productos primarios y mano de obra a las empresas que operan en la zona —reduciendo los costos corporativos— y crear mercados locales. Por último, los responsables políticos, las autoridades y administradores de las ZEE y las autoridades de promoción de las inversiones deberán integrar marcos sólidos de supervisión y evaluación para revisar el desempeño de las ZEE e identificar y superar los retos que enfrentan el Gobierno, los inversores y las comunidades locales.



3.0 Diseño y Utilización de Incentivos Fiscales en las ZEE

Los incentivos fiscales y no fiscales siguen siendo una característica destacada de los regímenes de las ZEE. Según la UNCTAD, “en el actual clima mundial de comercio e inversión, el enfoque estratégico, los modelos regulatorios y de gobernanza y los paquetes de incentivos ofrecidos siguen siendo los elementos clave de un marco de políticas exitoso en las ZEE” (UNCTAD, 2019). La inclusión de incentivos fiscales en los regímenes de las ZEE es una práctica ampliamente establecida en todo el mundo, y su diseño y aplicación pueden influir en su éxito (Farole, 2011). Junto con un régimen aduanero beneficioso, muchas zonas ofrecen exenciones o reducciones del impuesto sobre la renta de las empresas (por sus siglas en inglés, CIT), impuestos de retención, impuestos sobre las ganancias de capital, cualquier forma de impuestos sobre la distribución de dividendos, IVA e impuestos locales y derechos de importación (UNCTAD, 2023a).

3.1 Los Tipos de Incentivos Fiscales Utilizados en las ZEE

Los incentivos CIT ofrecidos en las ZEE incluyen (Programa para la Competitividad de las Industrias y la Innovación (CIIP), 2017):

- Exención total (100%) del CIT.
- Exenciones o reducciones del CIT dependiendo de los requisitos de desempeño cumplidos –es decir, actividad económica, monto mínimo de inversión, generación de empleo.
- Tasa fija reducida del CIT.

Algunas zonas adoptan una duración de tiempo determinada para un incentivo CIT (es decir, hasta 5 o 10 años) o un nivel mínimo de exportación para que las empresas logren beneficiarse del incentivo (Programa para la Competitividad de las Industrias y la Innovación (CIIP), 2017).

Se concluyó que en los países en desarrollo prevalecen los incentivos fiscales basados en los ingresos, y las tasas impositivas reducidas o vacaciones fiscales totales son más comunes que las primas o créditos fiscales (OCDE, 2022). De acuerdo con las investigaciones disponibles, en Sudáfrica, Mauricio, Esuatini, Kenia, Senegal, Angola y Botsuana, se han adoptado una variedad de instrumentos de incentivos fiscales (Celani et al., 2022). Los más comunes son los incentivos basados en los ingresos y “los siete países poseen al menos una tasa reducida del CIT, ya sea de forma temporal o permanente y cuatro países utilizan exenciones fiscales” (Celani et al., 2022). Cinco de los siete países introdujeron regímenes especiales del CIT en sus ZEE y todos utilizan primas fiscales (Celani et al., 2022).



3.2 La Eficacia de los Incentivos Fiscales para las Empresas en las ZEE

En todo el continente africano, se ha constatado que muchas zonas son “excesivamente dependientes del otorgamiento de incentivos fiscales generales en lugar de abordar otros aspectos del entorno de inversión, planteando el riesgo de una carrera a la baja con otras zonas” (Farole, 2011). En una evaluación de 2011 sobre el diseño y aplicación de políticas de las ZEE en 10 países africanos, se concluyó que el entorno de inversión en la mayoría de los países era deficiente y que las mejoras ofrecidas por las ZEE eran insuficientes para establecer la competitividad a nivel mundial o regional (Farole, 2011). La encuesta concluyó que era fundamental abordar los retos diarios a los que se enfrentan los inversores que operaban en las zonas (Farole, 2011).

Según el Banco Mundial, el fracaso o el éxito de una zona está ligado a su marco de políticas e incentivos, ubicación y a cómo se desarrolla y gestiona (FIAS, 2008). Esto significa que los paquetes de incentivos excesivamente generosos pueden no ser capaces de compensar una ubicación deficiente o una infraestructura insuficiente (FIAS, 2008). Para el 2008, ya se había constatado que la alta frecuencia de los incentivos de inversión dentro de las zonas era ineficaz para mejorar el desempeño de las mismas (FIAS, 2008). El Banco Mundial también concluyó que las exenciones fiscales por sí solas no pueden garantizar el éxito de la zona (CIIP, 2017). De hecho, se ha determinado que las vacaciones fiscales, en el largo plazo, dan lugar a un desempeño deficiente en materia de exportación y empleo (Farole, 2011). También puede dar como resultado que los inversores se vuelvan excesivamente dependientes de los incentivos y que las empresas pretendan extender las vacaciones fiscales (Farole, 2011).

“El hecho de enfocarse en los incentivos fiscales distorsiona no solo el comportamiento de los inversores sino también el de los responsables del programa de la zona, lo que los lleva a responder a los retos de competitividad con exenciones fiscales a corto plazo en lugar de centrarse en la competitividad de manera más holística a través de la mejora de la infraestructura y la prestación de servicios. Esta situación también conduce a la inflación de los incentivos, como parte de una carrera a la baja inevitable en el caso de los programas que dependen de los incentivos como su base principal para la competitividad” (Farole, 2011).

Si bien los incentivos fiscales podrían atraer la IED inicial, a largo plazo existe la necesidad de abandonar la competencia basada en los incentivos (Farole, 2011). En definitiva, “los incentivos no compensan un clima de inversión deficiente”, la inversión de los Gobiernos en recursos financieros y humanos, servicios de calidad y un entorno empresarial competitivo son esenciales para mejorar las condiciones de inversión (Farole, 2011). Si los países optan por utilizar incentivos debido a alguna especificidad en su jurisdicción, deberían ser simples y transparentes, garantizando que no haya oportunidades de mal uso o abuso (CIIP, 2017), y estar alineados con políticas más amplias en la zona (CIIP, 2017).

En general, los programas exitosos en la zona cuentan con un plan estratégico para eliminar gradualmente los incentivos fiscales e integrar el régimen fiscal de las ZEE a la economía nacional (Farole, 2011). China tomó este camino de integración progresiva y eventualmente eliminó una parte significativa de las exenciones fiscales. Se han adoptado enfoques similares



en Vietnam y Mauricio. Es evidente que, a pesar de la prevalencia de los incentivos fiscales utilizados en la ZEE, estos no determinan el éxito del programa en la zona. Se trata de una conclusión clave que las autoridades de las ZEE, los promotores de las inversiones y los responsables de políticas en general deberían tener muy en cuenta, y debería proporcionar una base central para el monitoreo, la evaluación y la reforma.



4.0 El Impacto de las Reformas Fiscales Internacionales en las ZEE

En secciones anteriores se ha destacado la prevalencia del uso de los incentivos fiscales en las ZEE, en particular de los incentivos basados en los ingresos. Es posible que estos incentivos se vean significativamente afectados por cambios en el panorama fiscal internacional, especialmente en el GMT.

4.1 El Impuesto Mínimo Global

Las reglas GloBE elevan la apuesta para el diseño y el uso de incentivos en las ZEE. Las reglas requieren que las MNE con un volumen de negocios anual de EUR 750 millones, o más, calculen sus ingresos, y los impuestos gravados sobre dichos ingresos, sobre una base jurisdiccional. Cuando este cálculo de como resultado una ETR inferior al 15%, las reglas exigen que el grupo de MNE pague un impuesto adicional que eleve el importe total del impuesto sobre el exceso de ganancias de dicho grupo en esa jurisdicción de baja tributación para alcanzar el tipo del 15% de la ETR. Este impuesto adicional se recauda en la propia jurisdicción de baja tributación, según el denominado impuesto mínimo nacional adicional calificado (por sus siglas en inglés, QDMT), o, cuando no aplique el QDMT, en otra jurisdicción de aplicación a través de la regla de inclusión de renta (por sus siglas en inglés, IIR) o la regla de pagos insuficientemente gravados (UTPR). Estas reglas se describen brevemente a continuación. Un análisis detallado puede encontrarse en *Entender y Adaptarse Al Impuesto Mínimo Global: Una Guía Para Los Países En Desarrollo 2023* (IISD y ISLP, 2023).

Recuadro 3. Reglas GloBE

El **ETR GloBE** se calcula determinando importe de los ingresos o pérdidas GloBE de cada entidad constituyente sobre una base jurisdiccional (esto se ajustará en función de las diferencias permanentes o temporales tales como una depreciación acelerada) (Liotti et al., 2022). Luego se sumarán los impuestos cubiertos ajustados —o los impuestos admisibles pagados por una MNE en una jurisdicción—. Los impuestos cubiertos entonces se dividirán por los ingresos o pérdidas del GloBE en dicha jurisdicción, dando lugar a la ETR jurisdiccional.

Para brindar una **reducción a las actividades de sustancia**, las reglas GloBE se aplican únicamente al “exceso de ganancias”. Esto significa que los ingresos o pérdidas GloBE estarán constituidos por las ganancias una vez excluido el 5% de los costos de nómina eligible y el 5% de los activos tangibles (por ej., propiedad, planta y equipamiento).

Cuando la ETR es inferior al 15%, puede aplicarse un impuesto adicional en la propia jurisdicción de baja tributación a través de un QDMT.



Si el país de origen opta por no aplicar un QDMT, el impuesto adicional puede recaudarse mediante la imposición de

- Una **IIR**, en la jurisdicción de la entidad matriz última (por sus siglas en inglés, UPE) del grupo de MNE, la cual impone un impuesto adicional a la entidad matriz con respecto a las rentas insuficientemente gravadas de una entidad constitutiva; o bien
- Una **UTPR**, si no se aplica una IIR, por otras jurisdicciones subsidiarias de aplicación, cuando la UTPR deniegue deducciones o exija un ajuste equivalente en una jurisdicción subsidiaria para producir un aumento incremental equivalente de los impuestos pagados por el grupo de MNE.

Ciertos tipos de incentivos fiscales para las empresas reducen la cantidad de impuestos cubiertos en virtud del GloBE. Los tipos más comunes de incentivos incluyen vacaciones fiscales, exenciones y tasas impositivas reducidas. Esto puede reducir la ETR global y aumentar el riesgo de recaer por debajo del mínimo del 15%. Otros incentivos pueden verse afectados por el GloBE dependiendo de cómo estén diseñados. Por ejemplo, deducciones por gastos cualificados, créditos fiscales e incentivos relativos a los impuestos sobre las ganancias de capital. Dado que algunos de estos incentivos suelen adoptarse en las ZEE, será necesario revisar sus posibles implicancias. En la Tabla 1 a continuación se brinda una descripción general de los incentivos fiscales más comunes en las ZEE y de cómo el GloBE puede afectarlos.

Tabla 1. Cómo pueden verse afectados por el GloBE los incentivos fiscales más comunes en las ZEE

Incentivos fiscales más comunes en las ZEE	Impacto del GloBE	Riesgo del Globe
Exención total (100%).	Una exención del 100% del CIT aplicado a una MNE incluida en el ámbito de aplicación dará lugar a una ETR inferior al mínimo.	Alto
Exenciones dependientes del cumplimiento de una serie de requisitos —es decir, actividad económica, monto mínimo de inversión, generación de empleo.	Las exenciones del CIT aplicadas a una MNE incluida en el ámbito de aplicación pueden dar lugar a una ETR que sea inferior en función del monto exento.	Alto
Tasa fija reducida.	Una tasa reducida del impuesto de renta de las empresas aplicada a una MNE incluida en el ámbito de aplicación puede aumentar el potencial de una ETR más baja.	Alto

Fuente: Autor.



Es probable que las MNE incluidas en el ámbito de aplicación ya no se beneficien de los regímenes arriba mencionados cuando la ETR de una entidad recaiga por debajo del mínimo del 15% y se recaude un impuesto adicional como resultado del QDMT, la IIR, o la UTPR. Además, se aplicará un impuesto adicional, independientemente de si una jurisdicción adopta o no las reglas GloBE. Cabe destacar que ciertos incentivos fiscales no se verán afectados por el GloBE y podrán seguir utilizándose. Estos incluyen los incentivos basados en los costos, como las desgravaciones por bienes de capital y amortización y las deducciones más comúnmente utilizadas. Las autoridades de las ZEE deberán coordinar con los responsables de la política fiscal y los administradores para comprender el enfoque nacional propuesto con respecto al GloBE, lo cual también puede incluir, como opción, una revisión del régimen de incentivos fiscales en general.

4.2 El Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas

Existen varias otras iniciativas que preceden al GloBE que procuran abordar la competencia fiscal y, por lo tanto, afectan el diseño y el uso de los incentivos en la ZEE. Entre estas se incluyen el informe de la OCDE sobre Competencia Fiscal Perniciosa (HTC), el Informe Acción 5 y el FPPF. Estas iniciativas ya habían comenzado a tener un impacto en los incentivos en las ZEE. Los dos informes comprenden el marco de normas y mecanismos para hacer una revisión de los regímenes fiscales preferenciales perniciosos. En 1999, se identificó a la competencia fiscal perniciosa como la principal preocupación, dado que los regímenes fiscales bajos habían llevado a la toma de decisiones de inversión cuya motivación era meramente fiscal.

El informe HTC establece los factores para identificar regímenes fiscales preferenciales perniciosos que incluyen: tasas impositivas efectivas cero o reducidas; la compartimentación de los regímenes¹; falta de transparencia y una falta de intercambio de información efectivo (OCDE, 1998)². El propósito del informe es reducir los efectos perniciosos de la competencia fiscal, incluida la distorsión de las corrientes financieras y de inversión, que menoscaban la integridad e imparcialidad de las estructuras nacionales en materia fiscal, o que aumentan los costos administrativos y de cumplimiento para las autoridades fiscales y los contribuyentes, entre otros factores (OCDE, 1998).

Para abordar esto de forma eficaz, se encomendó al FPPF que facilitara un enfoque cooperativo coordinado para revisar las disposiciones legislativas en materia fiscal o las prácticas administrativas que constituyen prácticas fiscales perniciosas (UNCTAD, 2023a). El alcance de su revisión ha incluido los regímenes de incentivos CIT en la legislación de las ZEE, cuando se aplican a los ingresos procedentes de actividades geográficamente móviles (como servicios financieros o tecnología) y esto puede afectar a una o varias zonas en un país (Heitmüller & Mosquera, 2021).

¹ Parcial o totalmente aislado del mercado nacional del país que ofrece el régimen —el hecho de que un país sienta la necesidad de proteger su propia economía del régimen mediante la compartimentación brinda un fuerte indicio de que el mismo puede crear efectos indirectos perniciosos.

² Otros factores que podrían considerarse perniciosos incluyen una base imponible o tasas impositivas negociables, la promoción del régimen como un vehículo de minimización fiscal y regímenes que fomentan operaciones y acuerdos que tienen como motivo el meramente fiscal.



El informe Acción 5 amplió el ámbito de revisión del FPDF a los países que no son miembros de la OCDE e introdujo un requisito relativo a las actividades de sustancia para garantizar que los contribuyentes emprendieran actividades centrales de generación de ingresos. Como resultado del trabajo del FPDF, desde 2000, se han abolido ocho ZEE y se determinó que 31 poseen características perniciosas o potencialmente perniciosas que requieren modificaciones. El trabajo continuo del FPDF también debería ser considerado por los OPI (Organismos de Promoción de las Inversiones) o las autoridades de las ZEE. Deberían adoptarse medidas para garantizar que los regímenes de incentivos dentro de las ZEE cumplan con los criterios establecidos por el FPDF.



5.0 Consideraciones jurídicas para Reformar los Incentivos Fiscales en las ZEE

Las autoridades de las ZEE y los responsables de la política fiscal y de inversión deberán evaluar seriamente las implicancias de eliminar o modificar los incentivos y determinar cómo equilibrar la necesidad de seguir siendo competitivos al tiempo que se respeten las normas fiscales internacionales. Y lo que es más importante, será necesario dar prioridad a las inversiones sostenibles y la movilización de ingresos para financiar los gastos de desarrollo. Es posible que las reglas GloBE generen la voluntad política de reformar los actuales regímenes de incentivos fiscales, incluidos aquellos que se apliquen a las ZEE. Los Gobiernos tendrán que priorizar la cooperación y coordinación entre las autoridades clave para facilitar una respuesta nacional eficaz al GloBE y un enfoque a la reforma de los incentivos. A continuación, brindamos algunas consideraciones para los Gobiernos.

5.1 Mantener un Entorno de Inversión Previsible

Un entorno de inversión previsible es clave para los inversores (Phiri & Shimukunku, 2020). Es fundamental que los Gobiernos garanticen la coherencia política, la coordinación entre organismos clave, la transparencia en torno al funcionamiento y el diseño de los incentivos fiscales y la claridad en cuanto a la necesidad y los objetivos de futuras reformas. Un entorno imprevisible puede dificultar las operaciones de los inversores.

Sin embargo, la certeza de los ingresos es también un factor clave para los Gobiernos. Las regulaciones de las ZEE deberían prever la capacidad de los responsables políticos y las autoridades de las ZEE para supervisar, revisar y reformar los paquetes de incentivos con el fin de alinearlos con las normas internacionales, evitar abusos fiscales y alcanzar la alienación progresiva con el régimen nacional o sectorial en cuestión.

5.2 Mitigar los Posibles Riesgos Jurídicos

Amén de la importancia de crear un entorno de inversión previsible, las autoridades de las ZEE deben ser conscientes de que los esfuerzos de reformar los incentivos pueden interactuar con las protecciones de los inversores concedidas en las leyes nacionales, los contratos de inversión y los tratados bilaterales de inversión (TBI). Los inversores han presentado 14 demandas de resolución de controversias inversionista-Estado (ISDS) relativas a las ZEE en virtud de TBI (Tugushev, 2020). Las principales protecciones reclamadas incluyen amplias garantías jurídicas que suelen encontrarse en los TBI, como el [Trato Justo y Equitativo](#), la expropiación y las medidas no discriminatorias (Tugushev, 2020). El riesgo de una violación de las protecciones de los inversores es mayor cuando se han concedido garantías jurídicas de estabilización fiscal³ ya sea en el marco de las leyes de las ZEE o en los contratos de inversión. La Tabla 2 brinda un resumen de casos presentados en virtud de BIT que tratan la eliminación de incentivos en los regímenes de las ZEE.

³ Las cláusulas de estabilización fiscal son compromisos explícitos y específicos asumidos por un país anfitrión frente a uno o varios inversores extranjeros con la intención de proteger sus inversiones de los riesgos políticos, particularmente los cambios legislativos o regulatorios.

**Tabla 2.** Casos de ISDS relativos a la revocación de beneficios en las ZEE

Caso	Tratado/Acuerdo	Protecciones invocadas	Medida impugnada	Resultado del Laudo
Union Fenosa Gas vs. Egipto	TBI entre Egipto y España (1992)	Trato justo y equitativo, protección y seguridad plenas, trato nacional, trato de nación más favorecida	Revocación del estatus de residente de la empresa en una ZEE. La pérdida del régimen preferencial de la ZEE generó un incremento de la presión fiscal	No se constató ninguna violación –Egipto no garantizó, en virtud de la legislación nacional o del TBI, que no se alteraría el régimen fiscal. Egipto no poseía una cláusula de estabilización del régimen.
Lao Holdings N.V. vs. República Democrática Popular de Laos	TBI entre la República Democrática Popular de Laos y los Países Bajos (2003)	Trato justo y equitativo, protección y seguridad plenas, cláusula paraguas, trato nacional, expropiación indirecta, transferencia de fondos	Cancelación de concesiones de tierras en el área de libre comercio	No se constató ninguna violación –pero el tribunal concluyó que el inversor planeó conscientemente abusar de los incentivos y privilegios que le habría ofrecido Laos en virtud de la ZEE. El tribunal se centró en la necesidad de equilibrar los intereses públicos y privados.
Ampal-American y Otros vs. Egipto	TBI entre Egipto y Estados Unidos de América (1986) TBI entre Egipto y Alemania (2005)	Trato justo y equitativo, protección y seguridad plenas, cláusula paraguas y expropiación indirecta	Revocación del estatus de residente en la ZEE. Pérdida del régimen preferencial en virtud de la ZEE lo que generó un incremento de la presión fiscal sobre la renta.	Concedida con respecto a la expropiación – el sistema de zona libre de impuestos fue una parte fundamental de la estructura económica de la inversión, de lo cual Egipto tenía conocimiento y aceptó y confirmó al emitir una licencia especial. La ausencia de una compensación oportuna y adecuada hizo que la revocación equivaliera a una expropiación.
Link-trading vs. República de Moldavia	TBI entre la República de Moldavia y Estados Unidos de América (1993)	Expropiación indirecta	Revocación de la exención de impuestos y derechos de aduana en violación de la garantía gubernamental de estabilidad fiscal por un período de 10 años.	No se constató ninguna violación –el inversor no demostró que fue privado de su inversión.

Fuente: Autor.



Teniendo en cuenta la decisión del tribunal arbitral en el caso *Ampal-American*, los países deberían tomar cuidado en el proceso de modificar los marcos regulatorios de las ZEE ya que pueden ser vulnerables a ser declarados incumplidores —especialmente de expropiación indirecta y trato justo y equitativo— incluso cuando no exista ninguna cláusula de estabilización. De especial preocupación para los países es el hecho de que “cuando un Estado establece una ZEE y reconoce a los inversores extranjeros como residentes de esa zona, demuestra una voluntad adicional para favorecer las inversiones extranjeras en la ZEE en comparación con el resto del país anfitrión” (Tugushev, 2020). El impacto de esto, según la perspectiva del tribunal arbitral, es que los inversores puedan establecer un nivel más alto de expectativas y una voluntad de incurrir en riesgos mayores que les sitúen en una mayor pérdida en comparación con las acciones emprendidas de conformidad con la legislación nacional (Tugushev, 2020).

Al ser reconocidos como residentes de la ZEE, existe el riesgo de que algunos tribunales arbitrales consideren que los Gobiernos están dispuestos a garantizar condiciones de inversión más favorables, lo que supone una carga adicional para el Estado a la hora de proteger a los inversores (Tugushev, 2020, n.66, pág.15).

Además, tal como subrayó el tribunal del caso *Union Fenosa Gas*, en ausencia de una cláusula de estabilización, un inversor extranjero no tiene derecho a esperar que un régimen fiscal no será alterado. Por lo tanto, el inversor debe demostrar que sus expectativas eran razonables dadas las circunstancias y que la medida estatal fue injusta, arbitraria, violó el debido proceso legal o fue discriminatoria, constituyendo así una denegación de trato justo y equitativo.

Por lo tanto, el OPI no solo debería considerar el proceso de introducción y sensibilización de los inversores respecto de la aplicación de las reglas GloBE, sino también la necesidad de reformar su inventario de TBI, contratos de inversión y leyes de inversión. Dichas reformas jurídicas son esenciales para preservar de forma proactiva el espacio de política para adoptar medidas legítimas en línea con los compromisos internacionales.



6.0 El Futuro del Diseño de las ZEE

Desde junio de 2024, 61 jurisdicciones han asumido compromisos públicos, han publicado legislación o promulgado leyes en virtud del GloBE (PwC, 2024). Un número significativo de estas jurisdicciones son locaciones donde se ubican entidades matrices últimas de importantes MNE. Esto debería verse como un catalizador de reformas cruciales que actualmente son esenciales para mejorar los resultados en las ZEE a largo plazo. En este informe se han destacado algunas de las preocupaciones más acuciantes —siendo la más importante el riesgo de que incentivos excesivamente generosos puedan dar lugar a una transferencia de ingresos no percibidos del país donde se encuentra la ZEE hacia otra jurisdicción donde se encuentra ubicada la entidad matriz o intermediaria.

Reevaluar el Diseño y el Uso de los Incentivos en las ZEE

Los países deberían comenzar revisando el tipo y prevalencia de incentivos fiscales en sus ZEE para obtener una visión general de los incentivos actualmente ofrecidos. Deberían evaluar si estos incentivos han sido eficaces para atraer las inversiones deseadas, y si son eficientes considerando los ingresos no percibidos y los costos de administración. Este tipo de análisis de costo beneficio y gastos fiscales son necesarios independientemente de las reformas fiscales que sucedan a nivel internacional, y el GloBE lo torna aún más importante. Será necesario que los países determinen qué incentivos se ven afectados por el GloBE y que desarrollen una respuesta adecuada. En la medida en que esta respuesta involucre eliminar algunos incentivos, los países deberían determinar cualquier riesgo jurídico que puedan encontrar al hacerlo.

De cara al futuro, en la medida en que los incentivos sigan siendo pertinentes y adecuados en el contexto de las ZEE, los países deberían garantizar que se orienten a las necesidades y objetivos de los inversores y que se encuentren bien estructurados para evitar su uso indebido. En la medida de lo posible, los incentivos deberían alinearse con el marco nacional o con los incentivos ofrecidos a otros actores sectoriales fuera de la zona. Los incentivos deberían basarse en su desempeño, integrarse en la legislación nacional y no en la legislación de la ZEE, y tener una duración determinada (FIAS, 2008).

Reforzar la Coordinación entre las ZEE y los Responsables de la Política Fiscal y de Inversión

Es necesario que los responsables de la política fiscal y de inversión cooperen para reformar los incentivos fiscales, incluso en las ZEE, y en términos generales, en el diseño y la administración de los incentivos. La autoridad para conceder incentivos fiscales generalmente se extiende a diversas instituciones, lo que puede dar lugar a una falta de supervisión y presentación de informes eficientes sobre los tipos de incentivos ofrecidos y a quién. La coordinación resulta de suma importancia para mejorar el gasto fiscal y establecer una respuesta de política coherente al GloBE.



Orientar Mejor los Incentivos para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo y Energía Limpia

Es probable que las ZEE desempeñen un papel importante en la transición energética, especialmente en la promoción de inversiones en el sector de las energías renovables. El Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2023 de la UNCTAD *Invertir en Energía Sostenible para Todos* recomienda que los países “aprovechen las ZEE como modelos de transición energética para la economía y para incubar inversiones en energía sostenible” (UNCTAD, 2023c). Esto requerirá mejorar la capacidad de las ZEE para atraer proyectos en energías renovables y una revisión detallada de los factores impulsores de la inversión, así como de los incentivos necesarios. Algunas necesidades no fiscales incluyen la concesión de licencias y otras autorizaciones gubernamentales, acceso a la tierra, infraestructuras específicas para las energías renovables y políticas orientadas a la reducción de emisiones o a la promoción de las energías renovables (UNCTAD, 2023c).

También será necesario que los países reconsideren los incentivos fiscales necesarios para atraer inversiones en energías renovables. Los países en desarrollo suelen utilizar incentivos basados en costos y beneficios, exenciones fiscales indirectas y créditos fiscales basados en la producción, para atraer inversiones en las energías renovables (UNCTAD, 2023c). Los países desarrollados utilizan herramientas más complejas, tales como tarifas reguladas, subastas, normas de cartera renovables y sistemas de garantía (UNCTAD, 2023c). Determinar si las ZEE son necesarias, y qué incentivos son pertinentes, en su caso, dependerá de un profundo entendimiento de los factores impulsores de la inversión en energías renovables en un país determinado.

Explorar un Mayor Uso de Incentivos No Fiscales

Además de establecer objetivos alineados con las necesidades de inversión mundial actuales, las autoridades y sectores de las ZEE deberían poner mayor énfasis en los incentivos no fiscales. Abordar los obstáculos administrativos para los procesos empresariales pueden ser un factor importante para los inversores. La provisión de infraestructura y mano de obra esencial puede ser altamente atractivo, ya que aumenta el número de puestos de trabajo y crea efectos indirectos para la economía nacional.



7.0 Conclusión y Recomendaciones

Es probable que depender demasiado en los incentivos fiscales no arroje resultados de éxito para las ZEE. Es necesario que los países se alejen de la competencia basada en los incentivos, no sólo porque los incentivos no pueden compensar entornos de inversión deficientes, sino por el cambiante panorama fiscal internacional, y los efectos que se espera que tenga en los incentivos fiscales para las empresas en el futuro. Las reglas GloBE tendrán un impacto en todos los países independientemente de si suscriben al régimen o no. Esto ejerce presión sobre los Gobiernos, los OPI, las autoridades de las ZEE y los responsables de la política fiscal y de inversión para que evalúen el posible impacto y coordinen una respuesta efectiva al GloBE.

Los países deberían tomar las siguientes medidas para reformar el uso de incentivos fiscales en las ZEE:

- Reevaluar el diseño y el uso de incentivos fiscales en las ZEE teniendo en cuenta el GloBE y otras reformas en materia fiscal y de inversión. La evaluación debería considerar los siguientes factores:
 - ¿Han sido eficaces los incentivos para atraer la inversión en las ZEE?
 - ¿Cuál es el volumen de ingresos no percibidos por los incentivos y cuál es el costo de administración?
 - ¿Cómo afectan las normas fiscales internacionales el uso de incentivos en las ZEE?
 - ¿Existe algún riesgo jurídico que deba contemplarse al reformar los incentivos en las ZEE?
- Aumentar la concienciación entre las autoridades de las ZEE y los OPI sobre los cambios de las normas fiscales internacionales, su impacto y las oportunidades de reforma de los incentivos fiscales.
- Evaluar los incentivos fiscales, y cualquier reforma posterior, junto con los ministerios de finanzas, las autoridades fiscales y los responsables de las políticas de inversión para garantizar la coherencia política y la previsibilidad para los inversores. Evaluar el impacto del GloBE en los incentivos resulta vital. Si no se conduce dicha evaluación, los países corren el riesgo de perder ingresos en favor de otra jurisdicción.
- Si los países concluyen que algunos incentivos son necesarios para atraer la inversión en las ZEE, deben en primer lugar contemplar el tipo de sector que están procurando atraer y cualquier obstáculo para la inversión. Cualquier incentivo debería tener por objeto abordar estos obstáculos sectoriales. Las ZEE deberían pasar de ofrecer incentivos basados en los beneficios a incentivos basados en los costos, estableciendo plazos y otras condiciones. Las MNE afectadas por el GloBE no se beneficiarán de los incentivos fiscales para las empresas dentro de la ZEE, lo que generará una atención renovada en el entorno de inversión en general o una solicitud de incentivos adicionales no afectados por las reglas. Las ZEE también deberían contemplar introducir mejoras al entorno de inversión, como proveer mano de obra local



calificada. Si se concluye que los incentivos fiscales dentro de la zona son ineficaces o son objeto de un uso indebido, las autoridades de la ZEE deberían contar con herramientas jurídicas y prácticas para eliminarlos sin desencadenar otras obligaciones internacionales.

- Considerar cualquier riesgo jurídico surgido de la reforma de los incentivos para mitigarlo de forma proactiva. Será necesaria una evaluación crítica del actual marco jurídico, incluidos los TBI, las leyes y los contratos de inversión, la cual debería incluir consultas con los inversores.



Referencias

- Celani, A., Dressler, L., & Hanappi, T. (2022). Assessing tax relief from targeted investment tax incentives through corporate effective tax rates: Methodology and initial findings for seven Sub-Saharan African countries. *OCDE Taxation Working Papers*, 58.
- CIIP. (2017). *Special Economic Zones: An Operational Review of their Impacts*. Grupo del Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/316931512640011812/special-economic-zones-an-operational-review-of-their-impacts>
- Farole, T. (2011). *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/996871468008466349/special-economic-zones-in-africa-comparing-performance-and-learning-from-global-experience>
- FIAS. (2008). *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*. Grupo del Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/343901468330977533/special-economic-zone-performance-lessons-learned-and-implication-for-zone-development>
- Heitmüller, F., & Mosquera, I. (2021). Special Economic Zones Facing the Challenges of International Taxation: BEPS Action 5, EU Code of Conduct, and the Future. *Journal of International Economic Law*, 24(2), 473–490. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgab019>
- HKTDC. (2019, 18 de septiembre). *China (Shanghái) Pilot Free Trade Zone*. HKDTC Research. <https://research.hktdc.com/en/data-and-profiles/mcpc/freetradezones/shanghai-free-trade-zone>
- Huang, D., Van, V. T., Hossain, M. E., & He, Z. (2017). Shanghai Pilot Free Trade Zone and Its Effect on Economic Growth: A Counter-Factual Approach. *Open Journal of Social Sciences*, 5(9), Artículo 9. <https://doi.org/10.4236/jss.2017.59006>
- IISD y ISLP. (2023). *Entender Y Adaptarse Al Impuesto Mínimo Global: Una Guía Para Los Países En Desarrollo*. <https://www.iisd.org/system/files/2023-06/guide-developing-countries-adapt-global-minimum-tax-final-es.pdf>
- Introduction. (2024). Shanghai Free Trade Zone. <http://en-shftz.pudong.gov.cn/about-ftz/introduction/>
- Liotti, B. F., Ndubai, J. W., Wamuyu, R., Lazarovb, I., & Owensa, J. (2022). The treatment of tax incentives under Pillar Two. *UNCTAD Transnational Corporations Journal*, 29(2). https://unctad.org/system/files/official-document/diaeia2022d3a2_en.pdf
- Mataba, K., Lassourd, T., Readhead, A., Nikièma, S.H. (2023). *Replanteo de los Incentivos Fiscales como Herramienta de Promoción de las Inversiones*. IISD. <https://www.iisd.org/itn/es/2024/01/13/revisiting-tax-incentives-as-an-investment-promotion-tool/>
- OCDE. (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Issue*. OCDE.



- OCDE. (2015). Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia. En *Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre el Proyecto BEPS: Vol. Acción 5-2015 Informe Final*. OCDE Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/combatir-las-practicas-fiscales-perniciosas-teniendo-en-cuenta-la-transparencia-y-la-sustancia-accione-5-informe-finale-2015_9789264267107-es
- OCDE. (2022). *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules*. OCDE Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/tax-incentives-and-the-global-minimum-corporate-tax_25d30b96-en.html
- OCDE. (2024). Manual de Implementación del Impuesto Mínimo (Segundo Pilar): Marco Inclusivo sobre BEPS. En *Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios*, OECD. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/manual-de-implementacion-del-impuesto-minimo-segundo-pilar.pdf>
- Phiri, M., & Shimukunku, M. (2020). Special Economic Zones in Southern Africa: White Elephants or Latent Drivers of Growth and Employment? - The Case of Zambia and South Africa. En *UNUWIDER Working Paper 160/2020*. <http://www.wider.unu.edu/publication/special-economic-zones-southern-africa-white-elephants-or-latent-drivers-growth-and>
- PwC. (2024). *Herramienta PwC: Seguimiento sobre implementación del pilar 2 de la OCDE*. <https://www.pwc.com/co/es/pwc-insights/herramienta-implementacion-pilar.html>
- Shanghái Daily. (2023). *Shanghái FTZ: A Magnet for Trade and Investment*. <https://archive.shine.cn/in-focus/Shanghai-FTZ-A-magnet-for-trade-and-investment/shdaily.shtml>. Publicado el 28 de septiembre, 2023.
- Gobierno Popular Municipal de Shanghái. (2023). *Shanghái FTZ: A Magnet for Trade and Investment*. Government Online-Offline Shanghái. <https://www.shanghai.gov.cn/nw48081/20231007/d05564032b154597b08885b038433281.html>
- Tugushev, A. (2020). Protection of Investment and Violations of Investor's Rights in Special Economic Zones. *Transnational Dispute Management (TDM)*, 17(5). <https://www.transnational-dispute-management.com/journal-advance-publication-article.asp?key=1819>
- UNCTAD. (2019). *Informe sobre las Inversiones en el Mundo: Las Zonas Económicas Especiales*. UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_overview_es.pdf
- UNCTAD. (2023a). *The Impact of International Tax Reforms on Special Economic Zones*. UNCTAD. <https://unctad.org/publication/impact-international-tax-reforms-special-economiczones#:~:text=This%20reform%20is%20expected%20to,between%20countries%2C%20particularly%20developing%20ones>
- UNCTAD. (2023b). *The Role of China's Pilot Free Trade Zones in Promoting Institutional Innovation, Industrial Transformation and South-South Cooperation*. UNCTAD. <https://unctad.org/publication/role-chinas-pilot-free-trade-zones-promoting-institutional-innovation-industrial>



UNCTAD. (2023c). *Informe sobre las Inversiones en el Mundo – Invertir en Energías Sostenible para Todos*. UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2023_overview_es.pdf

Zheng, D. Z. (2016). *Multi-facility Economic Zones in Zambia: Progress, Challenges and Possible Interventions*. Grupo del Banco Mundial. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/720981495115586647/multi-facility-economic-zones-in-zambia-progress-challenges-and-possible-interventions>

©2024 International Institute for Sustainable Development
Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

Oficina central

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

Tel: +1 (204) 958-7700
Sitio web: www.iisd.org
Twitter: @IISD_news



[iisd.org](http://www.iisd.org)