

Marco Inclusivo sobre la Tasa Impositiva Mínima Global:

Recomendaciones para abordar las condiciones fiscales estabilizadas

Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Sarah Brewin,
Suzy Nikièma, Thomas Lassourd, Alexandra Readhead

noviembre de 2021

Antecedentes

El 8 de octubre de 2021, 136 países acordaron la *Declaración sobre una solución de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía* (en lo sucesivo la "declaración").¹ La declaración fue un paso importante en lo que respecta a la iniciativa global para solucionar los desafíos fiscales que surgen como consecuencia de una economía digitalizada. Dicha iniciativa es dirigida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 2018. La reforma incluye dos pilares. El Primer Pilar crea un nuevo derecho impositivo para las empresas que vendan bienes y servicios de manera digital en los países donde sus usuarios o consumidores están situados físicamente en el lugar. El Segundo Pilar garantiza que todas las ganancias mundiales de las empresas multinacionales se graven a una tasa efectiva de imposición mínima del 15 %, más allá de un monto separado de los ingresos igual al 5 % de los gastos totales de la empresa destinados al personal y los bienes materiales. Esta nota se centra en el Segundo Pilar.

El Segundo Pilar debería lograr su objetivo de manera indirecta, debilitando la lógica de la competencia fiscal. No exige que cada país aumente su impuesto sobre la renta por encima del mínimo acordado a nivel mundial. Establece cuatro reglas (conocidas como las "reglas contra la erosión de la base imponible [GloBE]") que permiten a los países gravar los ingresos extranjeros cuando a dichos ingresos se les aplica un impuesto inferior al 15 % en determinadas condiciones.

¹ La declaración está disponible en <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>



1. La **regla de inclusión de ingresos** posibilita a un país de origen gravar los ingresos de las sucursales y subsidiarias extranjeras de una empresa matriz en su jurisdicción si no pagan la tasa efectiva de imposición mínima en su(s) país(es) anfitrión(es).
2. La **regla de conmutación** complementa la regla de inclusión de ingresos al permitir al país de origen gravar a nivel mundial (el "método de crédito") las ganancias obtenidas por una sucursal en el extranjero o provenientes de un bien mueble sujeto a una tasa inferior a la tasa impositiva mínima global.
3. La **regla de pagos infragravados** concede a los países anfitriones el derecho de gravar los pagos efectuados por empresas multinacionales en su jurisdicción a las filiales extranjeras cuando a estos pagos no se les impone una tasa mínima. El país anfitrión podrá rechazar una deducción o imponer los correspondientes impuestos (incluida la retención de impuestos) al pago realizado a la filial extranjera.
4. La **regla de imposición de gravamen** complementará la regla de pagos infragravados al prohibir las reducciones en el impuesto que una empresa paga al país anfitrión por motivo de sus tratados fiscales, donde el pago afectado por el tratado fiscal no está sujeto a la tasa impositiva mínima.

El resultado debería dejar sin efecto las prácticas fiscales más perjudiciales: las jurisdicciones que reducen su tasa efectiva de imposición por debajo del 15 % a través de incentivos fiscales simplemente transferirían hasta el 15 % de los ingresos fiscales a una o más jurisdicciones que recolectarían la diferencia.

Los integrantes del Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G20 que aceptan adoptar las reglas GloBE descritas en el Segundo Pilar deberán aplicar y administrar las reglas de un modo que sea coherente con el Segundo Pilar, incluidos el modelo de legislación y un comentario aprobado por el Marco Inclusivo. El modelo de legislación tiene como objetivo dar cumplimiento a la regla de inclusión de ingresos y la regla de pagos infragravados. Estará complementado por un comentario donde se explica el propósito y el funcionamiento de las reglas, así como la necesidad de aplicar una regla de conmutación en determinados tratados. La regla de imposición de gravamen se tratará de manera separada a través de un instrumento multilateral.

El problema: eliminación de las condiciones fiscales estabilizadas

El Segundo Pilar exigirá a muchos Estados, tanto dentro como fuera del Marco Inclusivo, que revisen su política fiscal, que fue diseñada en ausencia de una tasa impositiva mínima global. Por ejemplo, un país puede elegir aumentar su tasa estándar del impuesto sobre la renta de sociedades o eliminar los incentivos fiscales con los cuales las empresas pagan menos que la tasa impositiva mínima global en su territorio. Esto incluiría, por ejemplo, las moratorias fiscales a largo plazo concedidas a los grandes inversores extranjeros.

Sin embargo, algunos incentivos fiscales pueden encerrarse por cláusulas de estabilización fiscal incluidas en las leyes nacionales o los contratos de inversión con inversores extranjeros. Por ejemplo, un código de inversión de un país de África Occidental exime a los inversores



que reúnen los requisitos de pagar todos los impuestos, los derechos y los cargos, excepto determinados impuestos indirectos, por un período de 30 años. El código de inversión establece que los "inversores que gozan de los beneficios otorgados por esta Ley seguirán recibiendo tales beneficios, independientemente de que, tras la publicación de esta Ley, se promulgue una nueva ley o regla que elimine o reduzca tales beneficios".² En otro ejemplo, un país limítrofe hace poco celebró un contrato de inversión por un gran proyecto minero que estabiliza todo el régimen fiscal, incluida una moratoria fiscal de 10 años, por 25 años.³

Las cláusulas de "estabilización fiscal" son disposiciones que pretenden limitar o podrían interpretarse como la limitación de la habilidad del Gobierno de la jurisdicción anfitriona de cambiar la legislación fiscal aplicable a un inversor o inversión en su territorio o que exige la compensación económica por llevar a cabo tales modificaciones en la legislación. Estas cláusulas en los contratos y las leyes nacionales podrían dificultar que el Gobierno adapte su política fiscal a la nueva realidad de una tasa impositiva mínima global sin correr el riesgo de ser demandado en foros internacionales. Históricamente, las empresas han protegido en gran medida los derechos legales concedidos con las cláusulas de estabilización. Además, los tratados de inversión que contienen disposiciones sobre solución de controversias entre el inversor y el Estado pueden brindar a las empresas más oportunidades de cuestionar cualquier cambio en la política fiscal del país anfitrión.

Pocos países desarrollados ofrecen estabilización en sus contratos de inversión o leyes nacionales.⁴ Por consiguiente, la estabilización representa, sobre todo, un problema para las economías emergentes y en desarrollo, que son las más vulnerables a la competencia fiscal. Asimismo, afecta a los países en desarrollo que no firmaron la declaración, pero establecieron un régimen fiscal preferencial para las empresas multinacionales con sede en los países que sí firmaron la declaración. Por consiguiente, es fundamental que el Marco Inclusivo encuentre una solución para abordar los incentivos fiscales estabilizados que podrían evitar que los países en desarrollo alineen su política fiscal con una tasa impositiva mínima global y, como resultado, renuncien a ingresos fiscales imprescindibles.

Esta nota formula recomendaciones sobre cómo la OCDE podría diseñar el modelo de legislación y los comentarios para abordar de manera eficaz el problema de los incentivos fiscales estabilizados. Se basa en la reciente guía del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD) dirigida a los Gobiernos de los países en desarrollo sobre cómo enmendar

² Artículo 8 de la Ley N.º 2012-16 de Mali, 27 de febrero de 2012, "Portant Code des Investissements". <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/258/mali-code-des-investissements> (traducción a cargo de los autores).

³ Convention de base entre La République de Guinée et Winning Consortium Simandou SAU-SAU pour l'Exploitation du Minéral de Fer des Blocs I et II de Simandou. <https://resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-9254500989/view#/pdf>

⁴ Véase la sección 6 de la Corporación Financiera Internacional (IFC). (Mayo de 2009). *Stabilization clauses and human rights: A research project conducted for IFC and the United Nations Special Representative of the Secretary-General on business and human rights*. <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0883d81a-e00a-4551-b2b9-46641e5a9bba/Stabilization%2BPaper.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-0883d81a-e00a-4551-b2b9-46641e5a9bba-jqeww2e>



sus regímenes de incentivos fiscales para beneficiarse con la tasa impositiva mínima,⁵ así como con los aportes realizados por el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF) sobre los problemas específicos de aplicación de la tasa impositiva mínima global en el sector minero.⁶

Recomendaciones para elaborar el modelo de legislación y el comentario

La Secretaría de la OCDE se encuentra elaborando el modelo de legislación para dar efectividad a determinados aspectos de las reglas GloBE. Irá acompañado de un comentario donde se explicará el propósito general de las reglas.

En primer lugar, el proyecto de modelo de legislación debería informar claramente que la tasa impositiva mínima global se aplica a todas las inversiones, al margen de cualquier tasa impositiva o incentivo que las leyes nacionales, los contratos de inversión o los tratados de inversión pretendan estabilizar y que daría lugar a una tasa efectiva de imposición que estaría por debajo de la tasa impositiva mínima global.

Además de adoptar una firme declaración en el modelo de legislación, recomendamos que los comentarios también aborden lo siguiente:

1. Los integrantes del Marco Inclusivo deberían indicar que las medidas adoptadas por los Estados en buena fe para adaptar su ley fiscal en consonancia con las reglas GloBE, incluso establecer tasas efectivas de imposición nacionales al nivel de la tasa impositiva mínima global o por encima de esta, se considerará que acatan cualquier tratado de inversión en vigor con un integrante del Marco Inclusivo que también se ha comprometido a aplicar las reglas GloBE.
2. Los integrantes del Marco Inclusivo deberían aclarar que no consideran que las medidas adoptadas por los Estados en buena fe para eliminar, relajar o suspender las disposiciones en sus leyes nacionales o contratos de inversión a fin de implementar las reglas GloBE o ajustar las normas impositivas nacionales a la tasa impositiva mínima sean arbitrarias, discriminatorias, expropiatorias o, de lo contrario, estén en infracción de las leyes internacionales, ni deberían considerarse un cambio en las leyes restringido por las disposiciones de estabilización fiscal en las leyes nacionales o los contratos de inversión.
3. Los integrantes del Marco Inclusivo deberían evitar incluir disposiciones de estabilización fiscal en los contratos de inversión o las leyes nacionales, o bien celebrar amplios tratados de inversión con efecto estabilizador, en la medida en que puedan congelar o estabilizar las tasas efectivas de imposición nacionales conforme al nivel de

⁵ Readhead, A., Lassourd, T. y Mann, H. (24 de junio de 2021). "El fin de los incentivos fiscales: ¿Cómo una tasa impositiva mínima global afectará los regímenes de incentivos fiscales en los países en desarrollo?". *Investment Treaty News*. <https://www.iisd.org/itn/es/2021/06/24/the-end-of-tax-incentives-how-will-a-global-minimum-tax-affect-tax-incentives-regimes-in-developing-countries/>

⁶ IGF. (2021). *Taxing the digital economy: Implications for mining*. <https://www.igfmining.org/beps/current-topics/taxing-the-digital-economy-implications-for-mining/>



la tasa impositiva mínima global y evitar la modificación de las leyes fiscales nacionales que se requiere para la aplicación del Segundo Pilar.

4. Debería alentarse a las empresas multinacionales en el marco de las reglas GloBE a manifestar su apoyo para realizar una revisión apropiada de las disposiciones estabilizadas a fin de que todos los países puedan adaptar su política fiscal a la tasa impositiva mínima global. De este modo, las empresas podrían establecer las condiciones en las que no cuestionarán las medidas para revisar los incentivos y las tasas impositivas estabilizadas con el propósito de que todas las empresas que operan en su jurisdicción apliquen la tasa efectiva de imposición mínima del 15 %.

©2021 The International Institute for Sustainable Development
Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD) es un centro de investigación independiente que trabaja con el objetivo de impulsar aquellas soluciones que permitan lograr un clima estable, la gestión sostenible de los recursos y economías justas. Nuestro trabajo estimula a que se tomen mejores decisiones y se emprendan acciones significativas para ayudar a que prosperen tanto las personas como el planeta. Arrojam luz sobre lo que se puede alcanzar cuando se unen los Gobiernos, las empresas, las organizaciones sin fines de lucro y las comunidades. El personal del IISD, que está integrado por más de 120 personas, además de más de 150 asociados y asesores, proviene de todas partes del mundo y de varias disciplinas. Contamos con oficinas en Winnipeg, Ginebra, Ottawa y Toronto, por lo que nuestras actividades repercuten en la vida de las poblaciones de casi 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: www.iisd.org

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



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