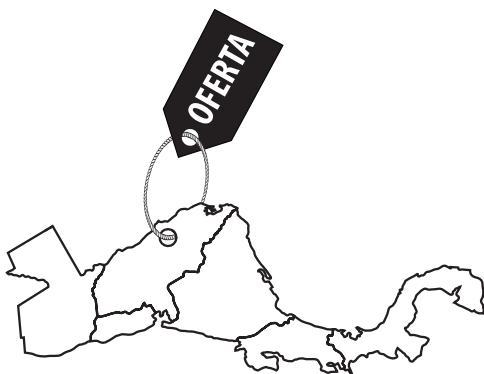


# La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica



Abelardo Medina Bermejo

Boletín de Estudios Fiscales

**18**





# **La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica**

**Boletín de Estudios Fiscales No. 18**

Centroamérica, julio de 2016

Abelardo Medina Bermejo

## **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

## **Redacción**

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior del Área de Análisis Macrofiscal, Icefi

## **Cooperación especial**

Juan José Urbina Membreño – Economista investigador, Icefi

Rodolfo Linares – Economista investigador, Icefi

Miembros de la Red Centroamericana de Justicia Fiscal, en particular: Julio Francisco Báez y María Félix Estrada (Iniet), Rommel Rodríguez (Fundé), Ismael Zepeda (Fosdeh) y Ana Patiño (Cefi)

## **Producción editorial**

Diana De León – Coordinadora de comunicación, Icefi

Gabriela Torres – Asistente de comunicación, Icefi

## **Edición**

Isabel Aguilar Umaña

## **Administración**

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

## **Ilustración de portada**

Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

12 avenida, 14-41 zona 10, Colonia Oakland

PBX (502) 2505-6363

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

ISBN: 978-9929-674-36-3

Con el apoyo financiero de:



EMBAJADA DE SUECIA

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas. Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente.

Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, en cuyo caso cabe dirigirse a: [comunicacion@icefi.org](mailto:comunicacion@icefi.org) y [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

---

## **Diseño e impresión:**



3a. avenida 14-62, zona 1

PBX: (502) 2245-8888

[www.serviprensa.com](http://www.serviprensa.com)

**Portada:** Maite Sánchez

**Diagramación:** Elizabeth González

Esta publicación fue impresa en agosto de 2016.

La edición consta de 1000 ejemplares en papel bond beige 80 gramos.

## Resumen

Durante mucho tiempo, los Gobiernos del mundo, fuertemente influenciados por las teorías económicas vinculadas con las políticas proteccionistas de inversión, han ensayado diversas estrategias para tratar de favorecer la atracción de inversión extranjera directa, de tal manera que se pueda aumentar el ritmo de crecimiento económico, la formación bruta de capital fijo, la creación de polos de desarrollo y, sobre todo, la generación de empleo como un pilar de bienestar para la sociedad. En su afán, muchos de ellos han dispuesto como estrategia primaria para la atracción de inversión la creación de modelos de baja o nula tributación que se perciban como ventajas competitivas que incentiven el flujo de capitales, descuidando aspectos colaterales como la formación de capital humano, la creación de infraestructura física y social, la seguridad en todas sus dimensiones, y el fortalecimiento del mercado de capitales, por lo que los resultados no necesariamente han sido los esperados.

El documento presenta la experiencia centroamericana de los últimos años en cuanto a estrategias que han descansado en la creación de incentivos tributarios para la inversión, así como los resultados obtenidos como consecuencia de ello. *Palabras clave: Incentivos tributarios a la inversión, gasto tributario, inversión extranjera directa, empleo, sector informal, Centroamérica*

## Abstract

Since long time ago, the governments of the world, strongly influenced by economic theories linked with protectionist investment policies, have tried strategies to promote the attraction of foreign direct investment, targeted to increase the pace of economic growth, gross fixed capital formation, creation of development zones, and especially employment generation, all of them in the way to build a pillar of welfare for society. In their eagerness, many of them have arranged as a primary strategy for attracting investment, the creation of models of low or zero taxation, to offer a competitive advantage to encourage the flow of capital, neglecting side issues such as the formation of human capital, the creation of physical and social infrastructure, security in all its dimensions and strengthening the capital market, so the results have not been necessarily the expected.

This paper presents the experience of Central America in recent years, where the strategies have relied on creating tax incentives for investment, and the results obtained of the application of the same. *Keywords: Tax incentives for investment, tax expenditure, foreign direct investment, employment, informal sector, Central America.*

# Índice

Siglas y acrónimos	9
Introducción	11
1. Conceptos generales	15
1.1 Determinantes de la localización de la inversión extranjera	16
1.2 El efecto de los incentivos tributarios en la atracción de inversión	25
1.3 El gasto tributario	31
2. Los sistemas tributarios de Centroamérica y la violación al principio tributario de capacidad de pago	35
3. Los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica	41
3.1 Costa Rica	46
3.2 El Salvador	49
3.3 Guatemala	52
3.4 Honduras	56
3.5 Nicaragua	61
3.6 Panamá	66
3.7 Centroamérica	70
4. Gasto tributario: el sacrificio fiscal a asumir	75
4.1 Costa Rica	78
4.2 El Salvador	80
4.3 Guatemala	84
4.4 Honduras	87
4.5 Nicaragua	90
4.6 Panamá	93
4.7 Centroamérica	93



5. El empleo como objetivo central: resultados obtenidos	95
6. La necesidad de repensar la estrategia de competitividad centroamericana y los incentivos a la inversión	111
7. Conclusiones	117
8. Recomendaciones	125
9. Referencias bibliográficas	127
10. Anexos	135

## Índice de tablas

Tabla 1.	Factores críticos para localizar inversión extranjera	19
Tabla 2.	Centroamérica: resumen de los regímenes específicos de incentivos fiscales vigentes	74
Tabla 3.	Costa Rica: gasto tributario en ISR producto del otorgamiento de incentivos a la inversión	80
Tabla 4.	El Salvador: gasto tributario en ISR (2013)	83
Tabla 5.	Guatemala: gasto tributario en ISR e ISO (2010-2014)	87
Tabla 6.	Honduras: gasto tributario del ISR para promover la inversión en regímenes especiales (2010)	89
Tabla 7.	Honduras: gasto tributario en ISR y similares, por incentivos a la inversión (2012)	90
Tabla 8.	Nicaragua: gasto tributario en ISR (2009)	92
Tabla 9.	Centroamérica: gasto tributario producto del otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión (como porcentaje del PIB)	94
Tabla 10.	Centroamérica: tasas de crecimiento del PIB real (promedio quinquenal, 1995-2014)	104
Tabla 11.	Centroamérica: nivel de informalidad en el empleo (promedio quinquenal, 1989-2014)	108
Tabla 12.	Centroamérica: porcentaje de personas empleadas que trabajan por su cuenta (promedio quinquenal, 1989-2014)	108

## Índice de gráficos

Gráfico 1.	Estructura tributaria de los países de Centroamérica (2015)	38
Gráfico 2.	Centroamérica: Recaudación del impuesto sobre la renta (como porcentaje del PIB, 2015)	39
Gráfico 3.	Comparación de la recaudación del ISR como porcentaje del PIB entre los países de Centroamérica, otros países de Latinoamérica y la OCDE (2014)	40
Gráfico 4.	Centroamérica: flujo de inversión extranjera neta (1990-2014, en millones de USD)	97
Gráfico 5.	Centroamérica: relación entre los flujos de inversión extranjera y el PIB de cada país (1990-2014)	101
Gráfico 6.	Centroamérica: formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (1990-2014)	105
Gráfico 7.	Centroamérica: tasas de desempleo abierto (1990-2014)	107

## Siglas y acrónimos

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)
DAI	Derechos arancelarios a la importación
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras)
FBKF	Formación bruta de capital fijo
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IED	Inversión extranjera directa
IFC	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
Iniet	Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios
ISO	Impuesto de solidaridad
ISR	Impuesto sobre la renta
ISV	Impuesto sobre ventas
IVA	Impuesto al valor agregado
MH	Ministerio de Hacienda
MIGA	Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)
Sefin	Secretaría de Finanzas (Honduras)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (por sus siglas en inglés)
ZADE	Zonas agrícolas de exportación (Honduras)
ZEDE	Zonas de empleo y desarrollo económico (Honduras)
ZIP	Zonas industriales de procesamiento para exportaciones (Honduras)



## Introducción

Una discusión permanente en los círculos académicos y en las instituciones de servicio público, especialmente en aquellas vinculadas con la formulación de la política comercial y de inversión en las naciones del mundo, es la definición de las diferentes estrategias que deben seguirse para promover el crecimiento económico, y sus consecuentes mecanismos de redistribución hacia toda la población.

Los ideólogos de la teoría neoliberal del crecimiento sugieren la promoción de estrategias que conlleven a un rápido incremento de la inversión en la economía, especialmente la empresarial, las cuales *a posteriori*, tengan el potencial de aumentar la productividad del país, con lo cual se produzca un derrame que permita repartir las mejoras económicas entre todos los habitantes. Para promover la inversión empresarial, entre otros aspectos, se sugiere la adopción de iniciativas que tiendan a reducir el pago de tributos a los inversionistas, así como la creación de condiciones e infraestructura que permita encontrar una ventaja comparativa y competitiva y, consecuentemente, en reducción de costos, en comparación con otras regiones del mundo.

Otros círculos –más relacionados con la posición de un Estado fuerte y con funciones ya sea subsidiarias o de promoción del bienestar– sugieren que debe promoverse tanto la inversión privada como la inversión social, por lo que el Estado debe realizar grandes colocaciones de recursos en la capacitación de la fuerza laboral del país; en el fortalecimiento de infraestructura productiva y social, y en la mejora general de las condiciones de producción como mecanismos de atracción de la inversión. Obviamente, esta estrategia implica la necesidad de una participación mayor del Gobierno en la actividad económica, con la consecuente necesidad de disposición de mayores recursos.

Teóricamente, la primera corriente produce de manera inmediata una ventaja competitiva de los empresarios pero, al mismo tiempo,

al provocar que los beneficiarios de los tratamientos especiales tributarios no paguen impuestos, el Estado debe utilizar fuentes alternativas de ingreso para financiar el montaje de las condiciones y de la infraestructura productiva que puedan requerir los inversionistas para lograr una producción altamente rentable. Los resultados inmediatos de esta política se manifiestan regularmente en estructuras tributarias en donde coexisten privilegios a la inversión, altas tasas tributarias que deben pagar aquellos que no son beneficiados por los tratamientos especiales, y un sentimiento de injusticia en la determinación de las contribuciones al Estado.

La segunda corriente produce una ventaja competitiva para el país y se construye en el mediano y largo plazos; la principal diferencia es que en el corto plazo no da ventajas competitivas al empresario, lo cual puede ser un hándicap para el establecimiento de inversiones en el territorio nacional. La ventaja de esta corriente es que genera sistemas tributarios más justos, en donde todos los contribuyentes tienen tasas más bajas y cierto respeto a las contribuciones del resto del país; además, la potenciación del territorio del Estado-nación como destino de inversión es más sólida, estable y de más largo plazo.

En la práctica, subsisten a nivel mundial ambas corrientes y la adopción de una u otra vertiente ha dependido sobre todo de la posición filosófica del gobierno de turno y de los intereses gremiales cercanos al mismo. Los países más exitosos han realizado grandes esfuerzos por la construcción de una infraestructura social y productiva de largo plazo y, si bien en ciertos momentos se han decantado por la primera modalidad de atracción de inversiones, lo han hecho de manera más selectiva y únicamente para la promoción en el corto plazo, mientras se generan condiciones productivas óptimas. Otros países –en especial aquellos en donde existe una fuerte vinculación del Estado con el sector empresarial– han recurrido a permear el sistema tributario con el otorgamiento de tratamientos especiales de muy largo plazo, que dificultan la creación de condiciones propicias para el crecimiento y el desarrollo económico en el futuro.

Las naciones centroamericanas no son ajenas a esta discusión y, desde hace varios años, los gobiernos se han enfrascado, junto a círculos empresariales y académicos, en la discusión de estrategias para el crecimiento y desarrollo económicos. Sin embargo, se han inclinado por seguir iniciativas que, sin tomar en consideración el resto de condiciones que motivan al empresario a establecer un negocio, han seguido una línea de reducción o eliminación de pagos impositivos como estrategia primaria para la promoción de inversiones, con el aparente propósito de generar empleo y productividad.

Luego de varias décadas es conveniente analizar si dichas estrategias han tenido algún efecto sensible, tanto sobre la producción como sobre el empleo o, por lo menos, sobre la inversión nacional. Ello permitiría, en un esfuerzo nacional, evaluar la pertinencia de continuar con estos tratamientos especiales.

Es claro que la inversión, ya sea de origen privado o público, nacional o extranjero, produce un efecto positivo significativo sobre el potencial productivo del país; la productividad de los factores; el nivel de vida de las personas; la estructura del comercio internacional y la balanza de pagos de una nación; y en última instancia, sobre el empleo y los salarios, entre otros factores micro y macroeconómicos. Sus beneficios se dan por sentados, por lo que el propósito del presente estudio no es discutir la importancia y la necesidad de la inversión en la región, sino más bien establecer si el otorgamiento de tratamientos tributarios especiales para promoverla ha producido algún efecto visible sobre el empleo o las condiciones de él en la región.

El propósito del estudio se limita a evaluar los resultados, positivos y negativos, de la estrategia de promoción de inversiones que ha sido utilizada por las naciones centroamericanas durante los últimos años y que se ha fundamentado primordialmente en el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales, con el propósito final de crear conciencia sobre sus efectos y promover la discusión sobre su propia pertinencia.





# 1. Conceptos generales

Los tratamientos tributarios especiales que se otorgan a los empresarios que ofrecen incrementar la inversión, la producción y el empleo nacional forman parte de lo que teóricamente se conoce como *incentivos tributarios a la inversión*. Los países deben cuantificar estos incentivos como parte de su *gasto tributario*, con el fin de medir el impacto sobre la recaudación inmediata y para evaluar la efectividad de sus políticas comerciales y de inversión a la luz de los resultados obtenidos.

En sentido general, se ha tratado de establecer una relación de igualdad entre los conceptos *incentivo tributario* y *gasto tributario*, de manera que aparentemente solo aquello que pueda cuantificarse como gasto tributario debe ser considerado como un incentivo a la inversión. No obstante, los conceptos no son equivalentes.

Un país puede ofrecer un tratamiento tributario discriminatorio a los inversionistas extranjeros con el propósito de llamar su atención e intentar crear en la mente del empresario una ventaja competitiva artificial que lo anime a invertir en la región. Sin embargo, si los países de la región o cercanos a ella proponen tratamientos similares, la decisión del empresario no será influenciada por los tratamientos especiales, sino por el resto de condiciones que rodean el proceso productivo: acceso a los mercados, seguridad jurídica y física, productividad y dotación de los factores y, por supuesto, madurez de los mercados financieros.

Los tratamientos tributarios ofrecidos, sin embargo, sí pueden motivar ciertos desplazamientos, relocalizaciones o reconversiones de los empresarios que ya están dentro del territorio nacional, de tal manera que, para aprovechar las ventajas ofrecidas, se transformen en nuevos entes de derecho, creando así la ilusión de «nueva inversión». Esto implica que el otorgamiento de tratamientos tributarios especiales puede influenciar primariamente la composición y ubicación de la inversión y, secundariamente, si se produce el efecto, el nivel de la inversión extranjera atraída. En general,

si un país o región ofrece condiciones similares a las de sus competidores, los tratamientos tributarios diferenciados no producirán un influjo de recursos al territorio; en consecuencia, el potencial gasto tributario dejará de representar un incentivo para aumentar la inversión. Por supuesto, como consecuencia, no se ocasionará un aumento en la cantidad de empleo generado.

En sentido complementario, se acostumbra definir a los incentivos tributarios como condiciones excepcionales creadas en la legislación tributaria para motivar a cierto tipo de empresario a introducir sus recursos en el proceso de producción nacional; sin embargo, ¿qué sucede cuando un país incluye en la legislación tributaria un tratamiento general que representa una condición ventajosa, pero diferente al que ofrecen sus competidores cercanos? ¿Es o no un incentivo tributario? Obviamente es un incentivo tributario, pero no representa, al menos en la connotación generalmente aceptada, un gasto tributario. Ejemplos de estos extremos son las tasas generales del impuesto sobre la renta (ISR) menores al resto de la región; criterios de depreciación acelerada; no afectaciones de cierto tipo de ingresos; exclusión del gravamen a los dividendos, entre otros.

En consecuencia, la consideración sobre los factores que determinan la localización de la inversión –especialmente la extranjera–, y la explicación de los conceptos de incentivo fiscal a la inversión y gasto tributario, son elementos sobre los que resulta apropiado realizar una revisión inicial, con el fin de tener un mejor panorama de la situación actual en Centroamérica.

## **1.1 Determinantes de la localización de la inversión extranjera**

En los libros básicos de Macroeconomía y, especialmente en los capítulos vinculados con la teoría de la inversión, se explica con claridad que, con el propósito de colocar una cantidad de recursos en el proceso productivo, los empresarios esperan que la sumatoria de los flujos de fondos futuros descontados a la tasa de

rendimiento mínima esperada superen a la inversión inicial, con el objeto de que el esfuerzo en el diferimiento del consumo les genere un remanente en forma de ganancias.

Para el efecto, el empresario estudia y selecciona las mejores posibilidades productivas que impliquen un aumento de los ingresos esperados, así como aquellas que generen una reducción en los costos vinculados con el proceso de producción. Ello debido a que, en una o ambas situaciones, se da un aumento del margen de ganancia sobre la inversión y, consecuentemente, una mayor rentabilidad. Todo, si persiste un marco de estabilidad productiva que garantice tanto la certeza en la apropiación de las ganancias, como la reproducción ampliada del proceso productivo.

En consecuencia, la principal motivación para la inversión en un país, así como para la relocalización de inversiones a nivel internacional, se encuentra en los factores que aumentan el margen de ganancia empresarial y fortalecen la estabilidad y certeza jurídica, tanto en el corto como en el largo plazo. Incluso, especialmente en la relocalización de inversión extranjera, la motivación central puede ser la penetración de mercados para obtener rendimientos apropiados en el largo plazo, aun cuando en el corto plazo no se manifiesten las ganancias en márgenes convenientes.

En especial en el entorno globalizado del mundo actual, el capital empresarial toma en consideración las condiciones que le ofrecen múltiples localidades internacionales, lo cual forma parte de los estudios que se realizan previo a tomar decisiones sobre la ubicación. Por ello, en condiciones normales el empresario puede sesgar su decisión al obtener incentivos dirigidos a mejorar su nivel de productividad empresarial en el largo y corto plazos, tanto en las dimensiones que posibiliten un aumento de ingresos y de mayor productividad, como en aquellas que reduzcan costos; además, que le garanticen seguridad y estabilidad.

Entre los factores que pueden incrementar la productividad se encuentran los mecanismos para garantizar acceso a mercados crecientes; instalaciones y condiciones productivas que permitan

mejor transporte, trasiego, o generación de bienes y servicios; mano de obra más calificada; un mercado financiero más profundo y flexible, entre otros. Por otro lado, entre los que pueden reducir los costos vinculados con el proceso se encuentran los relacionados con los controles o mejoras al sistema de contratación laboral; con la dotación de infraestructura que disminuya el costo de producción; con la disminución de los precios de los insumos básicos que serán necesarios para la generación de bienes y servicios y, por supuesto, los vinculados con la reducción o eliminación en el pago de tributos.

La teoría parece estar clara en torno a lo que persigue el empresario; sin embargo, debido a que en el mundo prácticamente todos los países definen estrategias para alcanzar una relocalización de la inversión hacia sus territorios, no parece existir una claridad total sobre qué factores son los que, en la práctica, resultan determinantes para la atracción de inversión extranjera directa, y si la utilización de algunas u otras políticas son efectivas para tal propósito.

En su documento «Determinantes para la localización de inversión directa extranjera: una revisión de literatura (*Location determinants of FDI: a literature review*)», Assunção, Forte y Teixeira (2011) concluyen lo siguiente:

Una gran cantidad de literatura teórica y empírica en IED describe una larga lista de determinantes que tratan de explicar la inversión directa de las compañías multinacionales en una localidad en particular. Entre estos determinantes las luces principales recaen en aquellos asociados con la dimensión del paradigma OLI (infraestructura, capital humano, estabilidad económica y costos de producción); en el enfoque institucional (corrupción, inestabilidad política y calidad institucional, así como incentivos fiscales y financieros); y en la «nueva teoría del comercio (tamaño del mercado, crecimiento del mercado, apertura de la economía y dotación de factores).

Aun cuando varios estudios empíricos han tratado de evaluar qué factores clave determinan la inversión de firmas

multinacionales en localidades específicas, no se han producido resultados consensuados. De hecho, un gran número de estudios no ha encontrado relación estadísticamente significativa para algunos determinantes (por ejemplo, infraestructura, incentivos fiscales y financieros, tamaño del mercado y apertura de la economía [...]) (2011: 16; traducción libre).

En el mismo sentido, la Agencia para la Garantía de las Inversiones Multilaterales (*Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA, por sus siglas en inglés) (2002) condujo la investigación titulada «Ensayo sobre Inversión Extranjera Directa (*Foreign Direct Investment Survey*)», en la cual, por medio de una encuesta dirigida a grandes empresarios con planes de inversión extranjera, obtuvo que los veinte factores críticos que los entrevistados consideran como prioritarios para la localización de su inversión son los que se presentan en la tabla 1.

**Tabla 1. Factores críticos para localizar inversión extranjera**

Núm.	Factor	Porcentaje de referencia
1	Acceso a consumidores	77
2	Ambiente político y social estable	64
3	Facilidad para hacer negocios	54
4	Calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos	50
5	Habilidad para contratar profesionales técnicos	39
6	Habilidad para contratar ejecutivos	38
7	Nivel de corrupción	36
8	Costos laborales	33
9	Seguridad y criminalidad	33
10	Habilidad para contratar personal calificado	32
11	Impuestos nacionales	29
12	Costo de los servicios básicos	28
13	Camino	26
14	Acceso a materias primas	24

Continúa...

Núm.	Factor	Porcentaje de referencia
15	Disponibilidad y calidad de universidades y formación técnica	24
16	Disponibilidad de terrenos con servicios habilitados	24
17	Impuestos locales	24
18	Acceso a proveedores	23
19	Relaciones laborales y sindicatos	23
20	Servicio de transporte aéreo	23

**Fuente:** MIGA (2012: 19; traducción libre).

Por su parte, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en su documento *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2014*, señala que:

La mayoría de las políticas de inversión siguen estando orientadas a la promoción y la liberalización de la inversión. Al mismo tiempo, el porcentaje de las políticas regulatorias o restrictivas de la inversión aumentó, alcanzando el 27.0% en 2013 [...]. Los incentivos a la inversión se centran principalmente en los objetivos de desempeño económico, y no tanto en el desarrollo sostenible. Los incentivos son ampliamente utilizados por los gobiernos como política de atracción de inversiones, pese a las críticas persistentes de que son económicamente ineficientes y conducen a la asignación indebida de fondos públicos [...].

Complementariamente, Groh *et al.* (2014), en su documento «Índice de país para la atracción de capital privado y de riesgo (*The Venture Capital and private equity country attractiveness index*)», señalan que:

Encontramos un patrón general si comparamos las características de los países. Hay una considerable dispersión con respecto a los seis conductores principales. Algunos países atraen a los inversionistas con incentivos tributarios. Muchos países muestran fuerte cultura empresarial y oportunidades de negocios. Hay una gran dispersión en la actividad

económica, especialmente con respecto a los mercados emergentes y en el ambiente humano y social. Sin embargo, los dos criterios principales, la profundidad del mercado de capitales, y la protección al inversionista y el gobierno corporativo, hacen la diferencia a lo largo de la muestra estudiada (2014: 37; traducción libre).

Por su parte, Bellak y Leibrecht (2009), al investigar los efectos reales de las tasas del ISR corporativo sobre la atracción de inversión extranjera en los países del centro y este de Europa, concluyen lo siguiente:

[...] la relativa importancia de la tasa del impuesto sobre la renta corporativo como un determinante de la inversión extranjera directa no debe ser sobrenfatizada, atendiendo a lo que revelan nuestros resultados, en donde al menos durante el período 1995 a 2003, la carga tributaria no tiene influencia excepcional sobre los flujos netos de inversión extranjera directa a los ocho países del centro y este de Europa, cuando es comparada con otros determinantes (2009: 12; traducción libre).

Para el caso particular de la región latinoamericana, Mogrovejo (2005) concluye en su estudio «Factores determinantes de la inversión extranjera directa en algunos países de Latinoamérica» que:

Los resultados obtenidos corroboran que la IED en los diecinueve países latinoamericanos son determinados [sic], principalmente, por el tamaño del mercado, la apertura comercial y el riesgo país, además de sucesos atípicos relacionados a privatizaciones y a grandes emprendimientos empresariales privados. También los resultados confirman que los costes laborales, por sí mismos, no tienen ninguna trascendencia importante en la atracción de inversión extranjera.

La experiencia empírica de variados análisis efectuados y en diferentes contextos corrobora que la inversión extranjera es demarcada por el tamaño de mercado y la apertura comercial.



No obstante, el riesgo país bajo los términos enunciados por este trabajo resulta singular. Concretamente, cuando el riesgo país sintetizado por el índice de respeto a los derechos de propiedad privada forma parte de los determinantes de la IED (2005: 24).

En el contexto centroamericano, Taylor y Paz (2006) en su estudio «Centroamérica: Hacia una nueva etapa de inversión extranjera directa y la estrategia del BCIE», contenido en López y Umaña (2006: 178), concluyen que la región ha atravesado tres diferentes etapas de atracción de inversión extranjera y actualmente se encuentra en el proceso de construcción de una cuarta. El planteamiento concreto es el siguiente:

Hasta ahora, Centroamérica ha atravesado por tres etapas de IED, cada una de ellas con sus motivaciones particulares: En primer lugar, la primera etapa, que abarcó el siglo XIX y la primera parte del siglo XX, estuvo motivada por la búsqueda de recursos naturales [...] En este período, la región vio surgir los famosos enclaves bananeros y mineros. Muchos de estos productos continúan siendo muy importantes hoy en día para varios países de la región.

En la segunda etapa, que se dio en los años sesenta y setenta, en el marco de la estrategia de integración hacia adentro que se implementó con el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la IED estuvo motivada principalmente por la búsqueda de mercados locales [...].

La tercera etapa, que se dio a partir de los años ochenta hasta la actualidad, se da en el marco de la estrategia de integración hacia afuera, cuya característica principal es la liberalización y la apertura económica. En esta etapa, la IED ha estado motivada por la búsqueda de eficiencia para acceder a terceros mercados.

[...] Esta cuarta etapa de IED, tal como se plantea en la tesis central de este escrito, estaría motivada por la búsqueda de

una mayor eficiencia para el acceso a terceros mercados, la búsqueda de mercados sobre todo para el sector productivo intrarregional y la búsqueda de activos con valor científico basados en la diversidad ecológica de la región.

En ese mismo sentido, Rosenthal (2006) plantea que:

En Centroamérica, al igual que en el resto de América Latina, la evolución de los flujos de la IED desde 1990 ha registrado una tendencia ascendente, con importantes diferencias entre un país y otro, y también considerables variaciones de un año a otro. En ese sentido, se presentan dos paradigmas distintos en la región. El primero se refiere a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde se produjo una privatización de empresas públicas, sobre todo en los ramos de telecomunicaciones y electrificación [...] El segundo paradigma se produce en Costa Rica, país en el cual no se registraron importantes procesos de privatización de empresas públicas, pero donde en cambio sí se registraron muy significativas inversiones en zonas francas, especialmente en la rama de la electrónica, dispositivos médicos y empresas de servicios (2006: 95).

Para el caso particular de Guatemala, Ramírez Hunter (2013) concluye que:

Este análisis indica una relación positiva entre la IED en Guatemala con los niveles de infraestructura, tamaño y crecimiento de mercado, apertura a comercio exterior y acceso a recursos naturales. En contraposición, la relación de la IED es negativa con el nivel promedio de salarios (aproximando costos operativos), nivel de precios (en su efecto acumulado), la tasa impositiva a las empresas y el gasto operativo en educación.

El resultado encontrado para todas las variables, a excepción de la relación entre la IED y el Capital Humano, [sic] se encuentra en línea con lo indicado por la teoría y la mayor parte de la bibliografía empírica revisada. En el presente estudio,

particularmente, se encuentra fuerte evidencia estadística en favor de la relación (positiva) de la IED en Guatemala con su nivel de infraestructura, el índice de apertura de la economía, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento del mercado, y de la relación (negativa) con el nivel promedio de salarios.

Los resultados para la relación de la IED con el capital humano, en cambio, no son robustos. Respecto a la relación negativa de esta variable con la IED (contrario a lo esperado según la teoría), se ha argumentado que, dado que una parte importante del tipo de inversión que atrae Guatemala está más orientada a industrias que requieren de mano de obra no calificada, un aumento del nivel educativo no tiene un efecto significativo sobre la IED. Esta situación es distinta, se argumenta, para economías como Costa Rica, con niveles históricos de gasto en educación consistentemente mayores y que, como consecuencia, atrae IED para producción de bienes de alta tecnología, que requieren de mano de obra calificada. Para el caso del resto de variables (depleción de recursos minerales y tasas impositivas a las empresas), se ha estimado que el efecto sobre la IED no es significativo (2013: 39).

La incertidumbre sobre los determinantes que motivan la inversión extranjera directa ha propiciado, además, trabajos como el realizado por Acevedo y Mora (2008), quienes tratan de establecer la importancia de los factores sociopolíticos y judiciales sobre los niveles de inversión privada en Latinoamérica por medio de la utilización de modelos econométricos. Las principales conclusiones son:

Según estos resultados, aquellos países que posean una institucionalidad sólida e incorruptible son más propensos a que su tasa de inversión se mantenga o aumente en el tiempo, mientras que en aquellos países donde los sistemas jurídicos se hagan menos neutrales ocurriría todo lo contrario con una caída de la tasa de inversión de hasta 2,29 puntos porcentuales. En lo que respecta a los factores socio-políticos, un

deterioro continuo del clima socio-político, [sic] podría traducirse en una caída de hasta 1,84 puntos porcentuales de la tasa de inversión privada.

[...] Por último, los rezagos de los factores socio-políticos y sociales indican que la potencia de las políticas económicas orientadas a aumentar la tasa de inversión privada podría ser aumentada si estas vienen acompañadas de cambios institucionales beneficiosos y de carácter permanente; de lo contrario estos efectos se diluirían en el tiempo (2008: 115).

En general, aun cuando existen muchas investigaciones en las que se ha tratado de verificar empíricamente cuáles son los factores determinantes de la inversión, no existe un consenso total sobre el particular. Sin embargo, sí parece existir cierto acuerdo con respecto a que las inversiones que buscan una mayor eficiencia en sus resultados procuran mejores accesos a los mercados, infraestructura social y productiva de calidad, así como una relativa robustez institucional de los países en los que se establecerá el capital extranjero. Por otro lado, pareciera existir cierto acuerdo que en el corto plazo el otorgamiento de incentivos tributarios puede producir cierta relocalización de la inversión extranjera; sin embargo, en el largo plazo no parecen ser determinantes significativos para la atracción de esta.

## **1.2 El efecto de los incentivos tributarios en la atracción de inversión**

Conforme la evidencia y práctica generalizada en el mundo, se puede definir a los incentivos tributarios a la inversión como los esquemas impositivos utilizados en el interior de un país y que normalmente son diseñados por los encargados de la política comercial o de inversión con el propósito de crear mecanismos para reducir el pago tributario de los inversionistas, con el fin de hacer que el territorio nacional sea atractivo para la ubicación de nueva inversión, especialmente de origen extranjero.

De acuerdo con Jiménez y Podestá (2009):

[...] los incentivos tributarios constituyen instrumentos por medio de los cuales se busca afectar el comportamiento de los actores económicos a un costo fiscal limitado.

Entre los objetivos habituales que suelen perseguirse se encuentran, además del aumento de la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y la formación de capital humano. Es importante que los objetivos sean explícitos de manera tal que se pueda medir su efectividad en términos de costos para el resto de la sociedad.

Estos incentivos tributarios pueden tomar diferentes formas:

- Exoneraciones temporales de impuestos (*tax holidays*) y reducción de tasas.
- Incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo).
- Zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto a la renta, impuesto al valor agregado).
- Incentivos al empleo (rebajas en impuestos por la contratación de mano de obra) (2009: 16).

La definición de incentivo a la inversión parece ser clara; sin embargo, no parece existir evidencia contundente sobre su importancia en la atracción de inversión. En ese sentido, Gómez Sabaini (2005) comenta que:

Resulta difícil desvincular la importancia que han tenido los incentivos tributarios otorgados por los países de los cambios ocurridos en cada momento en su grado de apertura comercial, ya que en muchos de ellos estos beneficios impositivos o

bien formaron parte del andamiaje para estimular la entrada de inversión extranjera directa destinados a fortalecer el proceso de sustitución de importaciones, o bien estuvieron destinados a construir una salida exportadora a través de las zonas francas.

Lo que no resulta tan claro son los resultados logrados, ya sea por la ausencia de análisis específicos, las dificultades de información y posiblemente la falta de interés en conocer los actores de estos procesos. Las cuantificaciones efectuadas, siguiendo las alternativas para estimar los «gastos tributarios» son claramente significativas si bien las alternativas metodológicas no recomiendan sacar conclusiones que sean el resultado de efectuar comparaciones entre países (2005: 65).

En ese sentido, Nersesyan (2013), representando a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), responde lo siguiente acerca de si los incentivos fiscales son efectivos:

Sí y no.

Mauricio, Costa Rica, Irlanda y Malasia son ejemplos exitosos de la atracción de inversiones por el ofrecimiento de incentivos tributarios. Y luego están todos los demás; por ejemplo, experiencias decepcionantes en las economías en transición (países de Europa del sureste, OECD); así como la experiencia de ocho países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (OEMOA) y seis de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (Cemac) conforme lo documenta un estudio de IFC/Banco Mundial, y de hecho en los países de pobre rendimiento económico, que ofrecen numerosos incentivos tributarios, pero que ven un efecto adverso en los flujos de inversión privada directa (2013:2; traducción libre).

Nersesyan complementa su opinión indicando que en la actualidad muchos países como Uganda, Indonesia y Egipto han avanzado en

la atracción de inversión extranjera directa por medio de la eliminación de incentivos fiscales, acompañando dicha estrategia de una revisión del sistema tributario completo, especialmente en lo que respecta al ISR. Finalmente, comenta que los casos exitosos consideran no solo el incentivo tributario, sino un ambiente macroeconómico, político, institucional y fiscal favorable, en donde destacan condiciones como el tamaño del mercado, las condiciones laborales, la localización específica de oportunidades, la estabilidad política y monetaria, el estado de la infraestructura y la estabilidad tributaria.

En forma complementaria, Holland y Vann (1998) establecen lo siguiente:

La experiencia de los países en transición y desarrollo con respecto a los incentivos tributarios ha sido consistente con lo observado en los países industrializados. Los incentivos tributarios no han sido exitosos en atraer inversión, especialmente la inversión directa extranjera. Esto subraya la conclusión de que los incentivos tributarios no pueden sobrepasar a los otros problemas fundamentales que inhiben la inversión.

Al mismo tiempo, los incentivos tributarios han impuesto serios costos a los países en transición y desarrollo que deben considerarse en relación con los modestos beneficios que los mismos han permitido (1998: 3; traducción libre).

En sentido complementario, de Mooij (2010) apunta interesantes argumentos sobre los impactos que los incentivos tributarios producen. En su alocución, de Mooij destaca que si bien la parte «buena» de los incentivos tributarios involucra alcanzar el bienestar general a un costo menor, así como focalizar dichos esfuerzos hacia donde los beneficios sean mayores –incluyendo en ello la competencia fiscal–, produce una serie de efectos nocivos, entre los cuales destacan:

- a. Hacen más escasos los recursos públicos, produciendo la necesidad de elevar las cargas tributarias en otro sentido, o reducir el gasto público.

- b. Aumenta los costos administrativos y de cumplimiento.
- c. Distorsiona la toma de decisiones porque muchas inversiones habrían arribado igualmente, sin los incentivos tributarios otorgados.
- d. El capital existente puede beneficiarse de los incentivos y recibir un beneficio extraordinario sin realizar ningún esfuerzo.
- e. La inversión extranjera puede producir un desplazamiento de la inversión doméstica al tener una ventaja competitiva artificial.
- f. Produce distorsiones de localización de inversión: en el tipo de inversión; en el plazo de la inversión; en las zonas geográficas y en la distribución de beneficios. Todos estos elementos debieran ser muy utilizados en el análisis de beneficio-costo, sin embargo, regularmente son ignorados.
- g. Producen espacio para buscadores de rentas, así como corrupción; también hacen depender la inversión de la estabilidad política.

Por su parte, aun cuando Roca (2010) sugiere que los beneficios tributarios deben jugar un papel activo para captar inversión extranjera, considera que deben ser concedidos respetando los siguientes elementos:

- a. Los incentivos deben ser temporales y decrecientes.
- b. La generosidad de los beneficios debe ser razonable, al contrario de como sucede en algunos países en donde representan más del 50.0% del valor de la empresa.
- c. Los beneficios deben otorgarse exclusivamente sobre la tributación directa.
- d. Debe contarse con una metodología de estimación del gasto tributario e incluir la cuantificación del mismo en el presupuesto anual de ingresos y gastos.



- e. Debe realizarse un seguimiento del beneficio económico-social de las actividades favorecidas a nivel macro y microeconómico.

Recientemente, Artana (2015), por medio de un muy interesante estudio señala, entre otros muchos aspectos, lo siguiente:

[...] el análisis con micro datos para República Dominicana y El Salvador permite concluir que las empresas con beneficios tendrían utilidades (medidas como porcentaje de las ventas y antes del impuesto a la renta) iguales o superiores a las empresas sin beneficios dentro del mismo país. En el caso de El Salvador el análisis econométrico realizado a partir de microdatos sugiere que las empresas incluidas en el régimen de zonas francas no tuvieron mejor desempeño (medido por la evolución de las ventas) que las empresas que no tuvieron beneficios [...]. En el caso de Costa Rica el análisis econométrico consistió en analizar el impacto de los cambios en el nivel de exoneraciones de las empresas acogidas al régimen de Zonas Francas sobre la inversión y el empleo [sic]. De este ejercicio se puede concluir que las exoneraciones no habrían influido positivamente en ambas variables.

Históricamente, los incentivos a la inversión han sido utilizados de manera reiterada por los países del mundo, con el fin de lograr ciertos objetivos específicos de desarrollo, tales como la descentralización económica, el desarrollo rural y la creación de polos internos de crecimiento económico. Como parte de este esquema, sobresalieron los incentivos a la inversión otorgados a la que se conoció en su momento como *industria infante o incipiente* que, basada en una estrategia de sustitución de importaciones, otorgó tratamientos tributarios especiales a aquellas industrias con capacidad de producir para el mercado interno y sustituir productos que se importaban de otros países.

La estrategia cambió a finales de los años setenta, cuando los países la abandonaron paulatinamente y se orientaron a la promoción de exportaciones. Para el efecto, se desmanteló el sistema de

privilegios fiscales que habían sido otorgados a la industria infante y se promovió un esquema de teórica libertad económica, en donde, al eliminar las barreras al comercio internacional, el mercado interno sería satisfecho por la producción de los bienes con mejores ventajas competitivas.

No obstante, los países continuaron encontrando una relativa debilidad competitiva debido a que carecían de la infraestructura y condiciones generales necesarias para la atracción de inversión extranjera, por lo que, con el propósito de promover la producción destinada a la exportación, se estableció en la actualidad un andamiaje tributario con una serie de tratamientos preferenciales para las nuevas empresas que dedicaran su actividad a la exportación.

El esquema fue ampliamente aceptado y, pese a sus contradictorios resultados, en diferentes latitudes del mundo se produjo la creación de industrias intensivas en la utilización de mano de obra, con salarios bajos e intensas jornadas de trabajo, en las cuales el beneficio para el país fue la generación de fuentes de trabajo industrial con baja o media especialización.

La incorporación de la mayor parte de los países del mundo a los esquemas de subsidios a la producción dirigida a la exportación dio como resultado el pronunciamiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que exigió a sus miembros la pronta eliminación de dichos tratamientos especiales. Esto ocasionó el resurgimiento del tema en el debate económico y político de la región.

### **1.3 El gasto tributario**

De acuerdo con Jorrat (2010), el gasto tributario es:

La recaudación que el Fisco deja de percibir producto de la aplicación de tratamientos tributarios preferenciales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se le

suele llamar «renuncia tributaria», aludiendo al hecho de que por esta vía el Fisco se desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social.

Evidentemente, la existencia de abundantes gastos tributarios en la estructura tributaria erosiona los ingresos fiscales, generando problemas de suficiencia recaudatoria. Sin embargo, este no es el único inconveniente que acarrearán. Generalmente, los gastos tributarios están asociados a falta de equidad horizontal, puesto que se trata, en general, de privilegios para ciertos grupos de personas, en desmedro de otros con igual capacidad contributiva. Más aún, la renuncia a la recaudación de esos grupos a la larga debe ser compensada con mayores tasas aplicadas sobre aquellos otros que quedan sujetos a tributación normal, elevando así el costo por pérdida de eficiencia económica de los impuestos (2010: 12).

El gasto tributario deriva del otorgamiento de tratamientos tributarios especiales en forma de exenciones, exoneraciones, tasas diferenciadas, deducciones o créditos tributarios especiales, entre otros, a un determinado sector económico, localidad geográfica o actividad económica, con el propósito central de favorecerlos y otorgarles una ventaja comparativa adicional, con el fin de promover objetivos como el fortalecimiento de la competitividad, combate a la pobreza, generación de empleo, polos de crecimiento, etc.

Sin embargo, es importante indicar que el otorgamiento de un tratamiento tributario especial solo da ventaja competitiva al agente económico con respecto al resto de agentes ubicados en el área de influencia del sistema tributario de un país, debido a que por lo general constituye una excepción con respecto al tratamiento que recibe el resto de contribuyentes. Por ello, las excepciones tributarias no necesariamente otorgan ventaja competitiva en comparación con condiciones similares en el resto del mundo o en las regiones económicas cercanas y, por consiguiente, no necesariamente atraen inversión.

También es pertinente mencionar que la estructura del sistema tributario nacional puede incluir condiciones que son atractivas y ventajosas para atraer inversión extranjera y que, sin embargo, no necesariamente son gastos tributarios, debido a que constituyen reglas generales para los tributantes. Entre estas se encuentran las bajas tasas marginales para el capital empresarial, los mecanismos de depreciación acelerada, el arrastre de pérdidas, etc.

Por ello es que no todos los incentivos a la inversión extranjera se convertirán en gasto tributario, ni todos los gastos tributarios implican necesariamente un incentivo a la inversión extranjera.

De cualquier manera, continúa siendo importante realizar una medición permanente del gasto tributario, sobre todo de aquel que tiene como propósito promover la eficiencia o competencia de sectores o actividades económicas específicas. Villela *et al.* (2009) establecen que existen tres métodos para estimar el costo de los gastos tributarios: el del ingreso renunciado, el del ingreso ganado y el del gasto directo equivalente.

El método del ingreso renunciado, a partir de la construcción de un modelo general de aplicación para todos los tributantes nacionales, estima el nivel de ingresos tributarios que no ingresaron a las arcas fiscales como consecuencia de la aplicación de privilegios fiscales. Es un método *ex post* y estático, sumamente útil para realizar análisis de beneficio-costos de ciertos incentivos a la inversión debido a que puede establecer, a partir de la comparación con los resultados del trato especial, su costo fiscal.

También está el método del ingreso ganado que, mediante un análisis de las reacciones de los contribuyentes, trata de medir *ex ante* los ingresos tributarios que podrían obtenerse de la eliminación de los tratamientos especiales. Tiene una aplicación muy limitada debido a que debe contarse con una buena medida, regularmente por elasticidades de oferta y demanda, del comportamiento de los contribuyentes, lo cual normalmente no se dispone. No obstante, este tipo de aproximación es muy útil cuando se decide la eliminación de los tratamientos tributarios preferenciales.

Finalmente, también se dispone del método del gasto directo equivalente, por medio del cual se trata de estimar el nivel de gasto público que habría que realizar para dar a los contribuyentes un nivel de ingresos netos similar a la aplicación del tratamiento tributario especial.

## 2. Los sistemas tributarios de Centroamérica y la violación al principio tributario de capacidad de pago

En la práctica, todas las legislaciones del mundo –particularmente las que tienen una estructura republicana– incluyen en la temática del establecimiento de impuestos para el financiamiento de los gastos estatales la sujeción de la capacidad ejecutiva del Estado a diferentes elementos conocidos como principios tributarios constitucionales o, al menos, principios tributarios legales.

Los principios tributarios constitucionales distan de alguna manera de los principios que los grandes teóricos consideraron que debiera tener un sistema tributario óptimo, y se focalizan más en aquellos aspectos que limitan la capacidad del Estado en la defensa de los derechos del individuo.

En su obra *Investigación sobre la causa y el origen de la riqueza de las naciones*, Adam Smith (1958) formuló, hace muchos años, los principios teóricos fundamentales que deben cumplir los tributos, de la siguiente manera:

- a. Principio de proporcionalidad: Los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en proporción a los ingresos de que disfruten bajo la protección estatal. Smith acompaña este principio de un criterio de generalidad, lo que implica que todos los habitantes deben contribuir al sostenimiento del Gobierno.
- b. Principio de certeza: El impuesto que debe pagar cada individuo debe ser cierto y no arbitrario, tanto en el tiempo de cobro, como en el monto, forma de pago, etc., tanto para el contribuyente como para otra persona.
- c. Principio de comodidad: Los impuestos deben cobrarse de tal forma que resulte cómodo para el contribuyente, teniendo como principal elemento la oportunidad en la aplicación del cobro de tributos.

- d. Principio de economía: Este principio es particularmente importante porque implica que, para el cobro de impuestos, debe evitarse, en la medida de lo posible, mecanismos por medio de los cuales los tributos resulten en una distorsión de la actividad económica, de manera que se busca que el costo que pague el contribuyente sea similar al ingreso efectivo del Gobierno.

Aun cuando no recibe dicho nombre, se estima que el principio de proporcionalidad enunciado por Smith es el moderno principio de capacidad de pago, en el sentido que contempla el pago de tributos por todos los individuos en función de los ingresos disponibles, sin contemplar ningún tipo de excepción.

El principio de capacidad de pago es uno de los más importantes de la legislación tributaria porque hace operativa la manera como deben ser percibidos los tributos, estableciendo que el gravamen debe implementarse de tal forma que se garantice que quien más ingresos tenga, pague más. Dicho criterio, al cual también podemos llamar «equidad vertical», es uno de los principales fundamentos de la justicia tributaria.

En ese sentido –y precisamente por la importancia que reviste la justicia tributaria en la contribución a los gastos del Estado–, las constituciones de las Repúblicas de la región contemplan, en su mayoría, una formulación explícita del criterio que nos ocupa. Así, el principio queda enunciado de la siguiente manera:

- a. Guatemala: Conforme el artículo 243 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, se define lo siguiente: «Principio de capacidad de pago. El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago».
- b. El Salvador: En este país, el principio queda implícito en el numeral 6 del artículo 131 de la *Constitución*, el cual dice: «Corresponde a la Asamblea Legislativa: [...] Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa [...]».

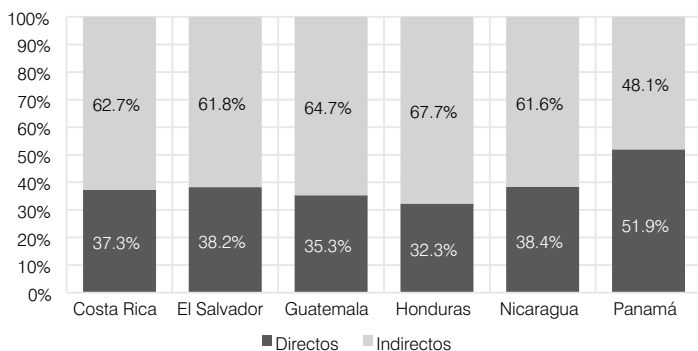
- c. Honduras: Los elementos para atender el cumplimiento tributario quedan contenidos en el artículo 351 de la *Constitución Política*, que establece lo siguiente: «El sistema tributario se regirá por los principios de legalidad, proporcionalidad, generalidad y equidad de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente».
- d. Nicaragua: El artículo 114 de la *Constitución Política de la República de Nicaragua* establece que «Corresponde exclusivamente y de forma indelegable a la Asamblea Nacional la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos. El Sistema Tributario debe tomar en consideración la distribución de la riqueza y de las rentas [...]».
- e. Costa Rica: El caso de este país es muy especial, ya que el principio de capacidad de pago no queda establecido expresamente en la *Constitución Política de Costa Rica*. Sin embargo, en varias interpretaciones que realiza la Sala Constitucional (entre ellas la *Sentencia 5652-97*) sobre el artículo 18 de la *Constitución*, se establece que «La capacidad económica es la magnitud sobre la que se determina la cuantía de los pagos públicos, magnitud que toma en cuenta los niveles mínimos de renta de que los sujetos han de disponer para su subsistencia y la cuantía de las rentas sometidas a imposición. De conformidad con el principio de la capacidad económica, el tributo debe ser adecuado a la capacidad del sujeto obligado al pago, y esto determina la justicia del tributo, de allí que los titulares de una capacidad económica mayor contribuyan en mayor cuantía que los que están situados a un nivel inferior».
- f. Panamá: La *Constitución Política de la República de Panamá* es bastante clara al establecer en su artículo número 264 que «La Ley procurará, hasta donde sea posible, dentro de la necesidad de arbitrar fondos públicos y de proteger la producción nacional, que todo impuesto grave al contribuyente en proporción directa a su capacidad económica».



Aun cuando el principio de capacidad de pago es fundamental para la construcción de un adecuado sistema tributario, su ejercicio depende de la formulación establecida en la legislación tributaria y en la habilidad de las administraciones tributarias para hacer efectivo el cobro de impuestos que, como el ISR, son verdaderamente complejos de administrar. Por ello y también por la rapidez con la que se pueden obtener los recursos tributarios, en muchas oportunidades los Gobiernos se inclinan por establecer tributos indirectos, que si bien tienen características en su mayoría de generalidad, se aplican de manera homogénea a los consumidores, sin importar el nivel de los ingresos de que disponen, por lo que terminan siendo impuestos regresivos y contrarios a la equidad vertical.

Como prueba de lo anterior, el gráfico 1 muestra la estructura tributaria de los países de la región, en los cuales, con excepción de Panamá, el porcentaje de impuestos directos dentro del total tributario oscila, en promedio, en alrededor del 36.0% de la percepción tributaria. Incluyendo a Panamá dentro de la muestra, que tiene un nivel más significativo de impuestos directos, el peso relativo de los impuestos indirectos es de alrededor del 61.1%, haciendo la estructura ampliamente regresiva y contraria a la aplicación del principio de capacidad de pago establecido en las diferentes constituciones de los países de la región.

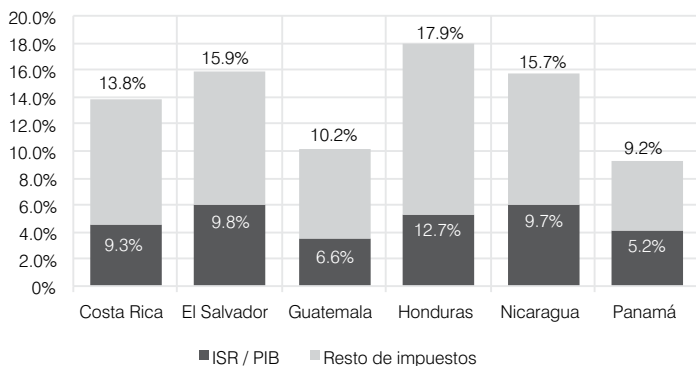
**Gráfico 1. Estructura tributaria de los países de Centroamérica (2015)**



**Fuente:** Icofi, con base en cifras oficiales.

De manera complementaria y aun cuando en ciertos países de la región el ISR ha ido ganando mayor peso relativo con respecto al producto interno bruto (PIB) de cada nación, aún existen países como Guatemala y Panamá, en donde el porcentaje relativo es muy pequeño. Por su parte, en El Salvador y Nicaragua se ha logrado mejorar la participación relativa de este impuesto dentro de la recaudación total. Es pertinente indicar que no es totalmente válido realizar una comparación estricta del peso relativo del ISR de cada país debido a que, además de las diferencias de tasas aplicables, existen serias diferencias en cuanto al hecho generador y a las bases gravables.

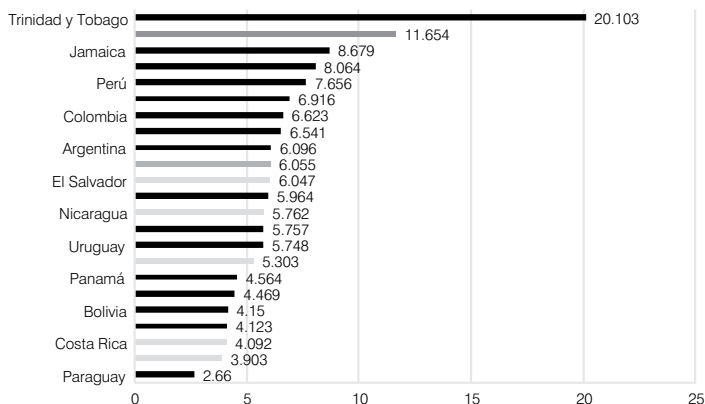
**Gráfico 2. Centroamérica: Recaudación del impuesto sobre la renta (como porcentaje del PIB, 2015)**



**Fuente:** Icefi, con base en cifras oficiales.

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior –aun con el recordatorio de que no es pertinente la comparación directa respecto a otros países debido a las diferencias en los tratamientos, especialmente del ISR corporativo–, si se presenta de manera simultánea la recaudación del ISR respecto del PIB de cada país de Latinoamérica y el promedio vigente en la OCDE, se puede concluir que, en materia de justicia fiscal, la región tiene bastante camino por recorrer, pese a que algunos países ya se han acercado significativamente al promedio de América Latina.

**Gráfico 3. Comparación de la recaudación del ISR como porcentaje del PIB entre los países de Centroamérica, otros países de Latinoamérica y la OCDE (2014)**



**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la OCDE.

Constituyen otra digresión al principio de capacidad de pago los diferentes tratamientos tributarios preferenciales otorgados y que producen la existencia de buena cantidad de entidades, especialmente empresas de propiedad privada, que se encuentran exentas del pago de impuestos en todos los países de la región.

También, el intento de simplificar los procesos de cobro para la administración tributaria ha llevado a crear sistemas cedulares del ISR que igualmente producen divergencias en la aplicación del principio de capacidad de pago. Un ejemplo de este extremo se encuentra en Guatemala, en donde el ingreso de las personas pagará una tasa impositiva diferente dependiendo de su fuente, lo que ocasiona un tratamiento discriminatorio.

El otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión puede tener cierto sentido para un país, incluso a pesar de violar los principios de tributación, si como consecuencia de su otorgamiento los beneficios percibidos exceden a los gastos tributarios provocados. Por ello, para Centroamérica la discusión sobre el otorgamiento de tratamientos debe trasladarse al campo del análisis del costo y los beneficios obtenidos.

### 3. Los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica

La intención de otorgar incentivos tributarios a la inversión es casi tan antigua como las propias naciones centroamericanas que, con el afán de solucionar algunos problemas de corte económico, han intentado crear condiciones que les den una ventaja competitiva artificial a los empresarios que decidan establecer sus operaciones en territorio nacional.

Entre las situaciones históricas que motivaron a los Gobiernos a ofrecer tratamientos diferenciados se encuentran el intento de descentralización económica; el esfuerzo por reducir el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos; la formación de polos de desarrollo y, por supuesto, la creación de puestos de trabajo para mejorar las condiciones generales de vida de la población.

Lamentablemente, gran parte de las naciones de la región ha tratado de explotar exclusivamente dos vectores de tratamiento especial a los empresarios: a) la reducción sistemática de los niveles salariales, incluso con recientes esfuerzos por crear regiones económicas con salarios diferenciados inferiores al resto del país; y b) la eliminación/disminución de la carga tributaria. Se ha olvidado –como ha sido demostrado en el capítulo uno del presente documento– que para el gran inversionista existen otros factores que pueden motivarlo a invertir.

La explicación del razonamiento de los Gobiernos y del sector privado involucrado en la promoción de este tipo de estrategia empresarial se encuentra en el hecho de que ambos ofrecimientos reducen los costos de producción de las empresas. El resultado esperado por los promotores de la estrategia descansa en el hecho de que si las industrias se dedican a producir para el mercado internacional y, consecuentemente se enfrentan a precios internacionales determinados exógenamente, la reducción de costos produce un ensanchamiento del margen de ganancias y, por ende, una mayor motivación para invertir. Por ello, ofrecer dichos incentivos

promoverá –al menos en teoría– que lleguen a los territorios nacionales muchas empresas con el entusiasmo de aprovechar dicha ventaja competitiva artificial.

El razonamiento teórico parece correcto. Sin embargo, debido a que se ha hecho muy poco por el fortalecimiento de la capacidad competitiva por medio de una apropiada administración del tipo de cambio –que en algunos países de la región se encuentra sobrevaluado– y por la creación de condiciones físicas y sociales que mejoren la productividad de la empresa –que de todas formas, sin buscar insistentemente la reducción de costos, podrían producir un aumento del margen empresarial de ganancia–, los resultados no han sido los esperados.

Otro factor que ha influenciado negativamente el éxito de las referidas políticas de incentivos es la carencia de una planificación estratégica nacional de largo plazo. De esa cuenta, muchos de los tratamientos especiales otorgados obedecen más a una vinculación empresarial del gobierno de turno con cierta orientación filosófica, o con ciertos grupos empresariales de interés común, que a la determinación del país de avanzar en una dirección clara y establecer consistentemente los pasos necesarios para lograr una mejora en su capacidad competitiva.

En todo caso, a la fecha existe una gran variedad de tratamientos especiales que han ofrecido los Gobiernos de la región para tratar de motivar la inversión en determinados sectores considerados estratégicos, los cuales, sin embargo, pese a generar algún nivel de empleo, no son necesariamente intensivos en el uso de mano de obra. Un ejemplo de ello son las industrias de extracción minera.

En forma complementaria, debe incorporarse al análisis la diferenciación efectiva entre lo que puede considerarse un tratamiento tributario diferenciado y lo que realmente se convierte en un incentivo a la producción.

Gran parte de los países de la región ha ofrecido tratamientos tributarios diferenciados para promover, según sus propósitos,

el establecimiento de empresas en su territorio; por ejemplo, la eliminación del ISR en el caso de los productores que se ubiquen en zonas francas. Dentro de cada país, aquellos empresarios que aprovechan estos tratamientos tienen una ventaja sobre el resto de empresarios que sí deben cumplir con la generalidad del sistema tributario vigente, por lo que si ganan cierta competitividad; sin embargo, si se comparan los tratamientos ofrecidos con los de los demás países de la región, puede ser que no sean un incentivo para ubicarse en el territorio, sino más bien una condición básica para colocar al país en condiciones competitivas similares a las de los demás. Es decir, esto no necesariamente es motivo de atracción de inversión, sino una estrategia para evitar la pérdida de inversión y empleo.

Estas afirmaciones son perfeccionadas por Morales Barahona (2014), quien comenta:

Al analizar comparativamente los cuatro impuestos comunes en Centroamérica (impuesto sobre la renta, impuestos municipales, derechos arancelarios a las importaciones, impuesto al valor agregado e impuesto a la transferencia de bienes raíces), así como de sus correspondientes tasas en la normativa de zonas francas, destaca que, con respecto a exoneración de pago de impuesto sobre la renta, no presentan diferencias en plazo (10 años) en Guatemala, Honduras y Nicaragua, aunque este último país grava los dividendos con una tasa de 10.0%. Por su parte, Costa Rica y El Salvador han establecido un esquema diferenciado en términos territoriales, a fin de privilegiar áreas de menor desarrollo relativo. Con respecto a impuestos municipales, Honduras y Nicaragua conceden exoneración total por tiempo indefinido, en tanto que en Guatemala no opera tal exoneración. Costa Rica y El Salvador otorgan exoneración por tiempo definido, pero, además, El Salvador ha establecido un esquema preferente para las zonas fuera del área metropolitana. Por el lado de los aranceles, su exención total prevalece en todos los países de la región y, en cuanto al pago del impuesto a la transferencia de bienes raíces, El Salvador y Nicaragua tienen exención total

por tiempo indefinido; en Guatemala no existe tal tributo; Honduras no da este incentivo; y en Costa Rica hay exención total por 10 años. En síntesis, los países de Centroamérica han conformado esquemas de incentivos bastante similares, en virtud de que han mantenido una competencia (sobre todo en materia tributaria) para la promoción de exportaciones e inversiones extranjeras. Asimismo, las tasas vigentes se mantienen en un rango que no presenta diferencias significativas [sic] (2014: 10).

En consecuencia, si todos los países ofrecen el «no pago» del ISR durante un «X» número de años, tal ofrecimiento no constituye un incentivo a la inversión, ni resulta ser un atractivo extraordinario para los inversionistas ubicados fuera de la región; solo es un elemento de la competencia, en donde los ganadores no son quienes ofrecen beneficios tributarios, sino aquellos que tienen mejores condiciones de producción e infraestructura física y social. Por ello, muchos de estos tratamientos especiales son aprovechados, en la mayor parte de las oportunidades, por los mismos empresarios locales que, conocedores de las condiciones económicas y de las lagunas establecidas en la legislación tributaria interna, dirigen su producción hacia dichos regímenes especiales, logrando el no pago de impuestos y una ventaja financiera extraordinaria, sin que ello implique un aumento significativo en la generación de empleo, o una mejora en las condiciones de vida de la sociedad.

En consecuencia, los tratamientos especiales otorgados en estas condiciones representan un aumento del gasto tributario, lo cual premia a los empresarios con el no pago de impuestos, pero no logra el efecto revolvente sobre el nivel de empleo nacional o sobre otras condiciones económicas que esperan o al menos presumen esperar las autoridades nacionales.

Pero entonces, ¿qué puede constituir realmente un incentivo a la inversión extranjera? Si todos los países de la región convergen en el otorgamiento, con cierta volatilidad, de tratamientos tributarios similares, el inversionista internacional le pondrá atención

a otros factores que puedan contribuir a garantizar la estabilidad empresarial en el mediano y largo plazos y, sobre todo, a preservar la seguridad física y la de la propiedad. Por supuesto, el establecimiento de condiciones económicas, como infraestructura económica y social adicional, es sumamente deseable.

Por lo anterior, la carrera hacia el fondo en materia tributaria (*race to the bottom*) que han enfrentado los países centroamericanos en los últimos años no ha logrado el efecto individual deseado, aunque al final, como región, sí puede haber ocasionado un influjo de inversión extranjera. En todo caso, esta se ha ubicado en mayor dimensión en los países que ofrecen condiciones de infraestructura social y productiva más beneficiosas, como Costa Rica; un mercado financiero sólido y desarrollado, como Panamá; o un nivel de seguridad superior, como actualmente ofrece Nicaragua. El reducir los impuestos o crear salarios diferenciados en los países del Triángulo Norte poco ha logrado en cuanto a motivar la inversión, no porque se carezca de esfuerzos por parte de los gobiernos de turno en cuanto a crear las ventajas competitivas adicionales, sino por el hecho de que las naciones vecinas no solo ofrecen eso, sino un *plus* de condiciones productivas y financieras.

Ahora bien, sí es cierto que los países pueden tener condiciones fiscales que pueden convertirse en incentivos a la inversión, siempre y cuando dichas condiciones no sean reproducidas en los mercados competitivos inmediatos. Un ejemplo claro es una tasa del ISR baja como la que ofrecen actualmente Guatemala y Panamá, en comparación con sus colegas regionales, la cual, no obstante, por sí sola no otorga garantía de que se produzca un aumento en la inversión.

En consecuencia, debe recordarse la clara diferencia entre los conceptos *incentivo tributario*, *tratamiento especial* y *gasto tributario*. Por definición, este último es la recaudación que no se percibe por el otorgamiento de tratamientos tributarios especiales y constituye una excepción a la regla de aplicación general. Por ello, si la tasa general del ISR es baja para todos los contribuyentes puede convertirse en un incentivo a la inversión, pero no será



un gasto tributario, ni un tratamiento especial tributario. Si los tratamientos especiales son similares en todos los países de la región podrán ser gasto tributario, pero no serán incentivos a la inversión.

El análisis de la situación tributaria de Centroamérica es complejo, debido a que cada país, tratando de ganarle la posición competitiva a sus vecinos, ha introducido una gran variedad de regímenes especiales que, sin embargo, no necesariamente implican gasto tributario o se convierten en incentivos a la inversión.

En las siguientes páginas se analizará por separado la situación de los regímenes especiales que ofrece actualmente la región y se tratará de establecer su impacto teórico sobre la inversión, el gasto tributario y, sobre todo, su efecto sobre la competitividad nacional. Un detalle más amplio de las exenciones tributarias ofrecidas en la región a la fecha de edición del presente estudio, y que podrían ser consideradas preliminarmente como promotoras de gasto tributario, se ofrece en el anexo 5.

### **3.1 Costa Rica**

De acuerdo con la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) (2011a), Costa Rica disfruta de un entorno empresarial en donde la moda de sus empresas presenta una antigüedad de entre once y quince años. El país enfrenta como principales obstáculos a su actividad empresarial el acceso a fuentes de financiamiento; las prácticas del sector informal; una inadecuada educación a la fuerza laboral, y ciertas dificultades para cumplir los procedimientos de licencias y permisos. Los factores enunciados, en el orden indicado, son los obstáculos centrales para las empresas pequeñas y medianas; sin embargo, para las empresas grandes, la falta de capacitación a la fuerza de trabajo deja de tener importancia frente a la dificultad en permisos y licencias. Las tasas de impuestos son consideradas en la octava posición de los problemas que aquejan a los empresarios costarricenses y preocupan, según la muestra realizada, solo a cerca del 5.0% de ellos.

Costa Rica no dispone de una ley específica para la promoción y atracción de la inversión extranjera directa; sin embargo, en su propia *Constitución* se garantiza trato nacional a todos los capitales, sin importar su procedencia. El sistema de incentivos fiscales del país se encuentra contenido principalmente en los siguientes instrumentos jurídicos:

- a. *Ley de Zonas Francas*
- b. *Ley de la Corporación Bananera Nacional*
- c. *Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico*
- d. *Ley del Impuesto sobre la Renta*
- e. *Ley del Impuesto General sobre Ventas*

La *Ley de Zonas Francas* de Costa Rica establece que todas las empresas calificadas bajo este régimen disfrutarán de exención del pago de todos los impuestos sobre la importación de materiales, insumos, maquinaria, vehículos y, en general, todos los materiales necesarios para el proceso de producción, incluyendo combustibles, aceites y lubricantes. También estarán exentas del pago del impuesto sobre ventas las compras que se realicen de materiales e insumos dentro del territorio local.

Se establece que las empresas calificadas en este régimen estarán exentas del pago del ISR, cuya aplicación dependerá de la región geográfica en la que se encuentren ubicadas; así, si se localizan en zonas de mayor desarrollo relativo, disfrutarán de una exención del 100.0% durante ocho años y del 50.0% durante los siguientes cuatro años; por su parte, si se encuentran ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo, la exención será del 100.0% durante doce años, y del 50.0% en los siguientes seis años. También dispondrán de una exención del pago del impuesto territorial y traspaso de inmuebles, así como de otras al capital y activo neto, así como de impuestos municipales, por un plazo de diez años.

La ley también considera la posibilidad de incrementar el plazo de exención de impuestos, de uno a cuatro años adicionales, dependiendo de si existe reinversión de las ganancias en porcentajes que oscilan entre el 25 y el 100.0% del total.

En 1992, Costa Rica emitió la ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, su derogatoria y sus excepciones, la cual tuvo como propósito eliminar las exenciones vigentes; no obstante, mantuvo la existencia de un determinado grupo de excepciones que será conveniente evaluar en el futuro si aún continúan presentando gasto tributario. Entre las excepciones incluidas se encuentran aquellas dirigidas a la producción de energía eléctrica por empresas privadas; las empresas dedicadas a la producción de agua potable; las empresas dedicadas a la protección de menores en condición de abandono; las empresas cuya actividad es el tratamiento de basura, así como la conservación de los recursos naturales y el ambiente; y las empresas pesqueras.

Por otro lado, Costa Rica dispone de una ley específica para la protección de la Corporación Bananera Nacional que incluye la exención de todos los impuestos de importación para la maquinaria, equipo y demás insumos destinados al proceso de producción. La ley beneficia a todos los productores bananeros y de palma aceitera durante un plazo de quince años.

En materia de desarrollo turístico contempla tratamientos especiales a las empresas dedicadas al servicio de hotelería; transporte aéreo internacional y nacional de turistas; transporte acuático de turistas; turismo receptivo de agencias de viaje y arrendamiento de vehículos a turistas. En general, la ley ofrece la posibilidad de importar insumos, maquinaria y equipo sin el pago de los impuestos de internación correspondiente, así como un tratamiento de depreciación acelerada para el cumplimiento del ISR, el cual sí conlleva gasto tributario debido a que representa una excepción de la norma general.

Por su parte, la propia ley del ISR establece una sección dedicada a los incentivos para diversas actividades de exportación, entre los cuales están: exención del 100.0% del ISR durante un período máximo de doce años; deducción del 50.0% del monto de lo pagado por medio de una bolsa de comercio, por la compra de acciones nominativas de sociedades anónimas domiciliadas en el país que tengan programas de exportación de su producción.

Paradójicamente, aun cuando corresponde a la ley del ISR, también incluye un segmento en donde a los beneficiarios del régimen establecido se les otorgará la exención del pago de impuestos de internación de insumos, maquinaria y equipo, así como de todos los impuestos vinculados con la compra en el mercado local. Resulta obvio que este régimen implica un alto contenido de gasto tributario para el país.

Finalmente, el impuesto general sobre ventas incluye una serie de exenciones a la venta de determinados bienes, lo cual puede producir cierta ventaja competitiva con otras industrias; entre dichos bienes están los libros, los productos veterinarios y los insumos agropecuarios, entre otros.

Si bien la legislación tributaria de Costa Rica no incluye una alta cantidad de exenciones, parecen existir ciertos tratamientos especiales –sobre todo aquellos no eliminados por la ley que pretendió dicho extremo– que habrá que analizar con mayor detenimiento para cuantificar de manera adecuada el impacto sobre la recaudación.

### **3.2 El Salvador**

El IFC (2011b) señala que El Salvador disfruta de un entorno empresarial en donde la moda de sus empresas presenta una antigüedad de entre seis y diez años. El país enfrenta como principales obstáculos para su actividad empresarial las prácticas del sector informal; el crimen, el robo y la delincuencia; el acceso al sistema financiero, y la inestabilidad política. De los factores enunciados, las empresas pequeñas resienten en mayor medida las prácticas del sector informal, mientras que las empresas medianas se inclinan por considerar como un obstáculo mayor el crimen, el robo y el desorden; para las empresas grandes, la informalidad y el crimen son los factores más relevantes. Es importante comentar que solo para las empresas pequeñas y medianas el acceso al sistema financiero constituye una limitación real, lo cual implica, en principio,

que las empresas grandes tienen, posiblemente por la vinculación empresarial con la banca, un acceso satisfactorio.

Las tasas de impuestos ocupan el noveno lugar entre las preocupaciones de los empresarios salvadoreños y solo las reportan menos del 5.0% de los encuestados en el estudio.

Según Morales (2014), el marco normativo nacional para la promoción de las inversiones dispone de cinco leyes fundamentales:

- a. *Ley de Inversiones*
- b. *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*
- c. *Ley de Servicios Internacionales*
- d. *Ley de Turismo*
- e. *Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad*

La primera de estas leyes tiene como propósito fundamental establecer las condiciones a partir de las cuales se puede atraer inversión extranjera; estipula como mecanismo principal el tratamiento nacional a las inversiones extranjeras, con el fin de evitar la discriminación a los extranjeros. De igual forma, considera elementos como la indemnización en caso de expropiación y el acceso a fuentes de financiamiento. Se encuentra vigente desde 1999.

La *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*, reformada en 2013 como parte del proceso de acomodamiento de la legislación nacional a las demandas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), prácticamente convirtió al país en una gigantesca zona franca, en donde casi sin mayores requerimientos (invertir entre USD500,000 y USD800,000 durante los dos primeros años de operaciones y abrir un número muy bajo de puestos de trabajo permanentes, a partir del primer año de operaciones), los beneficiarios pueden obtener exención total del ISR hasta por veinte años, y parcial hasta cuarenta y cinco años, dependiendo de la ubicación geográfica teórica de la planta de producción. El propósito principal de la ley es promover la industrialización del país.

La ley también incluye la exención total de los impuestos municipales durante los primeros quince a veinte años, dependiendo de la ubicación geográfica, y parcial *ad aeternum*, lo cual es una clara limitación a las posibilidades de autonomía de las comunas del país y, por supuesto, una limitación a los intentos regionales de desarrollo.

Como parte de un proceso de disminución de los tratamientos especiales, la ley solo contempla la exención del pago del ISR en dividendos hasta doce ejercicios fiscales, lo cual implica la necesidad de que la empresa, para mantenerse exenta, deba capitalizarse en forma permanente.

Adicionalmente, la ley de zonas francas industriales incluye una ampliación de los beneficios fiscales para ciertas industrias de mayor valor agregado, entre ellas, fabricación de vehículos o partes de vehículos, piezas o equipos de cómputo, dispositivos médicos. Si la industria se considera estratégica puede obtener una ampliación de diez años en la exención del pago del ISR y de los impuestos municipales.

De manera complementaria, El Salvador aprobó la *Ley de Servicios Internacionales* que otorga tratamientos especiales a la formación de enclaves de servicios internacionales y que, de alguna forma, tuvo su origen en los tratamientos especiales a los *call-centers* o centros de llamada internacional. La ley amplía la cobertura de estos servicios a los médico-hospitalarios, de procesos empresariales, financieros, entre otros. Para el efecto, otorga a los usuarios de dichas empresas exenciones al ISR y, *ad aeternum*, a impuestos municipales, debido a que dichos beneficios se mantendrán, básicamente sin ninguna restricción, siempre y cuando la empresa continúe sus operaciones en el territorio nacional.

Para promover la competitividad en el sector turístico y, de alguna manera, motivar a visitantes norteamericanos y europeos que llegan a Centroamérica, El Salvador emitió una ley de turismo que ofrece a las empresas que califiquen un máximo de diez años de exención del ISR, así como exención parcial de los impuestos

municipales, de hasta el 50.0% del total, durante los primeros cinco años de funcionamiento del proyecto.

Finalmente, la legislación salvadoreña incluye incentivos fiscales a la producción de energías renovables utilizadas para la generación de energía eléctrica; las empresas que califiquen pueden obtener una exención al ISR de hasta diez años para proyectos que generen menos de 10 megavatios, y de cinco años para los proyectos que produzcan entre 10 y 20 megavatios de potencia.

En todos los tratamientos descritos previamente y que están contenidos en la legislación salvadoreña se incluye la exención del pago de impuestos a la internación de maquinaria, equipo, repuestos y herramientas, entre otros insumos necesarios para la ejecución de la actividad que se está promoviendo.

Es pertinente indicar que todos los tratamientos especiales descritos en los párrafos previos constituyen gasto tributario para El Salvador, salvo aquellos en los que la transacción se realice considerando al beneficiario como ubicado en un territorio extra-adyudado y se produzca una reexportación de los bienes importados. Independientemente de ello, debido a que existen países centroamericanos con tratamientos similares, no hay certeza de que dichos beneficios constituyan incentivos fiscales que atraigan inversión hacia el país.

Talvez lo más delicado de los incentivos fiscales salvadoreños sea la sujeción de las municipalidades al proceso general tributario, lo cual limita las posibilidades reales de desarrollo descentralizado.

### **3.3 Guatemala**

El informe de IFC (2011c) presenta a Guatemala con un entorno empresarial que disfruta una moda de antigüedad de entre once y quince años; además, reporta como principales limitaciones a la actividad empresarial del país el crimen, el robo y el desorden; las prácticas del sector informal; la inestabilidad política y la

corrupción. Es interesante comentar que para Guatemala aparece como quinto factor obstaculizador del funcionamiento empresarial las tasas tributarias, lo cual preocupa a cerca del 7.5% de los encuestados.

Según el informe, para las pequeñas empresas los principales obstáculos son el crimen, el robo y el desorden, así como la inestabilidad política; por su parte, para las empresas medianas los obstáculos derivan de las prácticas del sector informal, el crimen, el robo y la corrupción; para las empresas grandes, las dificultades son la inestabilidad política, el crimen, el robo y el desorden, así como la falta de una fuerza laboral debidamente calificada (lo cual no se encuentra entre los cinco principales factores a nivel nacional).

Guatemala dispone de una ley de inversiones extranjeras desde 1991 y la legislación tributaria en materia de incentivos está conformada por los siguientes instrumentos:

- a. Privilegios constitucionales
- b. *Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila*
- c. *Ley de Zonas Francas*
- d. *Ley Orgánica de la «Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla»*
- e. *Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable*

Aun cuando Guatemala, al igual que el resto de países de la región, ha contado con gobiernos altamente corporativizados, que han creado mecanismos de tratamiento tributario preferencial con el propósito de reducir el pago de impuestos, la estrategia ha sido más generalizada y refinada. En efecto, en el país se ha incluido la posibilidad de pagar menos impuestos por medio de criterios establecidos en la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, de manera que



el tratamiento preferencial no se perciba como un mecanismo de privilegio, sino como el cumplimiento de la ley por igual para todos.

De esa manera, los mecanismos de deducción contenidos en el ISR; la imposibilidad real de verificar la información bancaria para fines de fiscalización y control por parte de la administración tributaria; y el establecimiento de un sistema territorial para la definición de la base gravable del impuesto hacen que el pago efectivo de los empresarios sea sumamente limitado.

Sin embargo, y pese a que Guatemala reporta una de las cargas tributarias más bajas del mundo, aún dispone de algunos mecanismos que hacen más atractivas ciertas industrias con relación a otras.

Los primeros mecanismos de privilegios fiscales se encuentran establecidos en la misma *Constitución Política de la República de Guatemala*, en donde con el propósito teórico de contribuir a reducir los niveles de analfabetismo se estableció que todos los propietarios de empresas privadas dedicadas a la enseñanza estarían exentas *ad aeternum* del pago de impuestos; además, se estipuló que la actividad de estas entidades tampoco estaría afecta a los impuestos al consumo en compras y ventas. Así, se ha producido en Guatemala una industria muy poderosa de educación privada, que incluso compite y desplaza a la educación pública y que tiene ganancias extraordinarias porque no paga ningún tipo de impuesto en ningún momento de su actividad comercial.

Por otro lado, con el desmantelamiento del sistema cepalino de protección a la industria infante y el advenimiento del esquema de promoción de exportaciones, Guatemala aprobó tres leyes fundamentales que aún producen incentivos fiscales para ciertos sectores económicos.

La más numerosa en privilegios otorgados es la conocida como *Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila*, que durante muchos años dio incentivos fiscales a aquellos

empresarios dedicados a agregar valor a insumos importados, para reexportarlos con posterioridad. Actualmente y luego de una reforma realizada en 2016, esta ley fue focalizada en la protección a los productores de vestuarios y textiles y a los centros de llamada tipo *call-center*, teóricamente con el propósito de evitar que se pierdan puestos de trabajo y que las empresas que los generan migren hacia otros países centroamericanos.

La ley actual provee a las empresas de textiles y a los *call-center*, además de la posibilidad de importar todos los bienes y servicios necesarios para su actividad productora sin el pago de los impuestos de importación (incluyendo el impuesto al valor agregado, IVA), la exención del ISR durante un plazo de diez años.

Por otro lado, la hermana gemela de la ley referenciada, la *Ley de Zonas Francas*, emitida en el mismo año que la anterior, ofrece a las empresas usuarias de recintos en zonas francas un tratamiento similar al que estipula la ley de promoción a las maquilas. Por ese motivo, muchos empresarios guatemaltecos, sabiendo que debían invertir poco para crear las condiciones productivas, prefirieron históricamente su calificación en la ley de maquilas antes que en la de zonas francas. La reforma realizada en 2016 crea la imposibilidad de que muchas actividades económicas que antes aparecían calificadas como maquilas continúen beneficiándose al utilizar dicha figura; por ello, no sería raro que en los siguientes años crezca la utilización de la figura de zona franca en Guatemala. Esta ley también ofrece a las empresas usuarias la posibilidad de importar todos los bienes y servicios necesarios para la producción sin el pago de impuestos, además de la exención del ISR durante diez años.

Al igual que la ley que regula a las zonas francas, la *Ley Orgánica de la «Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla»* –que en la actualidad es válida para todo el territorio nacional– ofrece a sus usuarios los mismos beneficios. Por ello, habrá que verificar en el futuro si algunos empresarios prefieren esta figura a las potenciales zonas francas privadas.

Por su parte, Guatemala también dispone de una ley de incentivos al desarrollo de proyectos de energía renovable que, además de posibilitar la importación de todos los elementos necesarios para la producción sin el pago de los impuestos de importación correspondientes (incluyendo el IVA), permite a los usuarios la exención del pago del ISR durante diez años.

Aun cuando ha habido y sigue habiendo algunos esfuerzos de parte de grupos empresariales para motivar que el Gobierno conceda nuevos beneficios tributarios, la muy limitada carga impositiva del país ha sido precisamente el principal obstáculo para dicho propósito. Asimismo, es pertinente indicar que, en la práctica, se puede observar que quienes han aprovechado los incentivos fiscales vigentes son empresarios ya establecidos en el mercado nacional, por lo que el impacto positivo sobre la actividad económica ha sido prácticamente nulo.

### **3.4 Honduras**

El estudio de IFC (2011d) para el caso de Honduras muestra que el entorno empresarial del país ha permitido desarrollar empresas con antigüedad modal de entre once y quince años; además, reporta como principales obstáculos para el funcionamiento de la actividad empresarial la inestabilidad política, la corrupción, la falta de acceso al sistema financiero, la inadecuada capacitación de la mano de obra y el crimen, el robo y el desorden. Es interesante notar que para el empresario hondureño las tasas tributarias no ocupan ningún lugar entre sus diez principales preocupaciones, aunque sí lo hacen el funcionamiento de aduanas y las regulaciones comerciales.

Para la pequeña empresa, los principales obstáculos son el acceso al sistema financiero, la inestabilidad política y la corrupción; por su parte, para las medianas empresas, la preocupación central es la corrupción, mientras que las grandes empresas recelan de la inestabilidad política.

Honduras dispone de una *Ley de Inversiones* desde 1992 y es uno de los países con amplia proliferación de tratamientos tributarios preferenciales, otorgados teóricamente con el propósito de promover la inversión extranjera y, principalmente, con el fin de mejorar el nivel de producción y empleo. El intento de Honduras de ganar el *race to the bottom* centroamericano es tan amplio que, incluso, ha llegado a realizar modificaciones a la *Constitución Política de la República* con el fin de garantizar la discrecionalidad de los agentes económicos privados, los cuales podrían, en cierto momento, contar con territorios soberanos, en donde la acción de legalidad del país no es alcanzada.

Debido a que se consideró a Honduras como un país pobre altamente endeudado, se le eximió del cumplimiento de las disposiciones de la OMC al respecto de la eliminación de los tratamientos tributarios que representarían subsidios a las exportaciones. Por ello, Honduras dispone de regímenes que en algunos países de Centroamérica ya no están permitidos.

Entre los regímenes que la legislación hondureña estipula se encuentran los siguientes:

- a. *Ley de Zonas Libres*
- b. Régimen de importación temporal
- c. *Ley de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP)*
- d. *Ley del Mercado de las Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE)*
- e. *Ley de Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)*
- f. *Ley de Promoción y Protección de Inversiones*
- g. *Ley de Fomento a Centros de Atención de Llamadas y Tercerización de Servicios Empresariales*
- h. *Ley de Promoción a Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables*
- i. *Ley de Incentivos al Turismo*

Probablemente, la más antigua ley que incluye tratamientos tributarios preferenciales en Honduras es la *Ley de la Zona Libre de Puerto Cortés* que incluye, además de las exenciones en el pago de impuestos a la internación de productos en dicha región, la exención del ISR sobre las ganancias de las empresas que se ubiquen en la zona libre; no obstante, los salarios y demás rentas personales que se generen dentro de la zona sí pagarán dicho impuesto. En 1998 se realizó una reforma a esta ley para ampliar su denominación, de tal manera que sus beneficios y disposiciones se extendieran a todo el territorio nacional. De esa cuenta, siempre y cuando una región obtenga la calificación de zona libre podrá beneficiarse de los tratamientos descritos.

De la misma manera, en 2006 se emitió la llamada *Ley de Zona Libre Turística del Departamento de Islas de la Bahía*, en la que las empresas, salvo lo dispuesto en materia de pagos por pasajero extranjero o visitante a la zona y de un impuesto sobre ingresos (tipo *turnover tax*) del 4.0% en sustitución del ISR sobre ganancias de capital por las transacciones de bienes inmuebles; no tienen mayores cargos tributarios, debido a que las transacciones, actos y contratos dentro de la misma están exentas del pago de cualquier otro impuesto vigente en la República de Honduras. La ley incluso le da a la zona cierto tratamiento especial de extraterritorialidad que, en ciertos aspectos, puede considerarse como una cesión de soberanía.

Por su parte, el régimen de importación temporal establece que las utilidades derivadas de las exportaciones realizadas por las empresas que se encuentren calificadas en este régimen disfrutará de una exención del pago del ISR por un período de diez años; para el efecto, la empresa deberá calificar como empresa industrial y la exportación de sus productos deberá dirigirse a países no centroamericanos.

La *Ley de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones* (ZIP) constituye una ampliación de la *Ley de Zonas Libres*. Estas zonas son áreas geográficas aprobadas por el poder ejecutivo y sin población residente, creadas con el propósito de promover la utilización de mano de obra local y fomentar la industria y producción de

servicios orientados a la exportación. Todos los bienes y servicios que se importen y exporten a estas zonas tendrán exención total de impuestos; de la misma manera, las ganancias que obtengan las empresas usuarias que estén calificadas en estas zonas industriales quedan exentas permanentemente del pago del ISR, siempre que la legislación de los países de residencia de los inversores no les permita acreditar o deducir dicho impuesto.

Por su parte, la *Ley de Zonas Agrícolas de Exportación (ZADE)*, diseñada con el propósito de fomentar el uso de la mano de obra local para la producción agrícola orientada a la exportación, establece, además de la regular exención del pago de impuestos generales para la exportación e importación de bienes, la exención del ISR sobre las ganancias obtenidas. Al igual que en las ZIP, la exención del ISR no es aplicable si los países de residencia de los inversores reconocen crédito sobre el impuesto pagado.

El Gobierno de Honduras promovió, en 2012, una fuerte reforma a la *Constitución de la República*, con el propósito de introducir la figura de zonas de empleo y desarrollo económico, las cuales podrán disfrutar de personería jurídica propia; régimen fiscal especial; gozar de la autonomía funcional y administrativa que la *Constitución* y las leyes les confieren a los municipios; y contratar obligaciones, siempre y cuando no necesiten la garantía y el aval del Estado. Estas zonas podrán tener su propio presupuesto, así como su sistema tributario y régimen financiero, y se consideran zonas extra-aduanaeras y extraterritoriales. La creación de estas zonas es facultad del Congreso Nacional de la República.

Como parte de su tratamiento fiscal, las ZEDE no podrán establecer un ISR superior al 12.0% para las personas naturales, y al 16.0% para las personas jurídicas; el IVA no podrá ser superior al 5.0%, mientras que los impuestos sobre bienes inmuebles u otros serán definidos por las ZEDE.

Por su parte, la *Ley para la Promoción y Protección de Inversiones* establece que las empresas cuyos productos de inversión hayan sido declarados como elegibles para recibir beneficios podrán disfrutar

de una exención parcial del ISR. En todo caso, la exención no podrá exceder del 50.0% del monto invertido en los proyectos declarados prioritarios; del 60.0% cuando se desarrollen actividades en regiones consideradas prioritarias, o del 70.0% si reúnen el hecho de que tanto los proyectos, como las actividades y las regiones se consideren prioritarios.

Al igual que en El Salvador, Honduras también dispone de una ley para fomentar los centros de atención de llamadas y la tercerización de servicios empresariales. En su caso, además de la exención de todos los impuestos para la internación de los bienes necesarios para el montaje del centro, también se disfruta de exención del ISR durante todo el período que duren las actividades. Los salarios u otras rentas de personas están sujetas al pago del impuesto correspondiente.

En materia de promoción de la generación de energía eléctrica mediante recursos renovables, la ley correspondiente, además de garantizar la exención del impuesto sobre ventas (ISV) y los impuestos de importación de los bienes necesarios para el proceso productivo, establece una exención del ISR y sus derivados por un plazo de diez años a partir de la fecha de inicio de operación comercial de la planta, siempre y cuando los proyectos cuenten con una capacidad instalada de hasta 50 megavatios. La ley también incluye la exención del ISR y sus retenciones en la contratación de estudios, instalación, ingeniería, administración o construcción de proyectos.

Finalmente, Honduras también dispone de una ley de incentivos al turismo que comprende, además de la exención del pago de impuestos de importación para poner en funcionamiento el proyecto correspondiente, el otorgamiento de una exención del ISR por un plazo de diez años a partir del inicio de las operaciones.

Como puede observarse en la descripción correspondiente, la principal orientación de Honduras ha sido el ofrecimiento desordenado de zonas completas del país para promover el establecimiento de territorios libres de impuestos, teóricamente con fines

diferentes. El resto de tratamientos especiales es similar a los presentados en otros países.

Si bien algunos de los tratamientos vinculados con las zonas libres pueden representar una motivación a la inversión extranjera, no se cuenta con evidencia sobre su éxito. Todos estos tratamientos constituyen gastos tributarios e implican que prácticamente todo el sector empresarial, estratégicamente ubicado, pueda gozar de los beneficios de no pagar ISR. Así las cosas, cualquier producción que se realice en zonas ajenas a las denominadas «libres» enfrenta una competencia desleal generada por el mismo Gobierno.

Recientemente, fue aprobada en Honduras la *Ley para la Promoción de la Alianza Público Privada* que, entre otros, garantiza estabilidad fiscal y otorga exención del pago de toda clase de impuestos, tasas y formalidades para la inscripción de la propiedad o para la formalización de todas las relaciones contractuales requeridas para la realización de los proyectos. Aun cuando no están expresamente establecidas, sí existe mucho temor por parte de los círculos académicos y de la sociedad civil hondureña de que, conjuntamente con la potencial aprobación del *Código Tributario*, esta ley sea una fuente de nuevas exenciones para el sector empresarial del país.

### 3.5 Nicaragua

El informe de IFC (2011e) para Nicaragua reporta un entorno empresarial que disfruta una antigüedad modal de entre dieciséis y veinte años, aun cuando prácticamente el 50.0% de las empresas se encuentra ubicada entre los once y los veinte años. Los principales obstáculos reportados por los empresarios nicaragüenses son la electricidad; las prácticas del sector informal; el acceso a las finanzas, y la inestabilidad política. Las tasas tributarias aparecen en octavo lugar y las reportan como una preocupación alrededor del 6.0% de los encuestados.

Para las empresas pequeñas y medianas la principal preocupación es la electricidad, que ocupa el segundo lugar para el caso de las



empresas grandes; estas últimas reportan como principal inquietud la inestabilidad política. Es interesante observar que, aun cuando las prácticas del sector informal inquietan a todos los sectores, para las medianas empresas es mayor preocupación el funcionamiento de las aduanas y las regulaciones comerciales del país.

En forma complementaria, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) indicó que «Las empresas en Nicaragua se caracterizan por un alto nivel de informalidad y la predominancia de empresas micro y pequeñas. De acuerdo con tales resultados, apenas el 4.6% de las empresas llevan contabilidad formal, mientras que el 58.6% tienen alguna forma de contabilidad, ya sea anotando en un cuaderno o haciendo cuentas de manera espontánea sin tener nada escrito, y el restante 36.8% no lleva cuentas del todo. Sin embargo, esta situación es diferente para las empresas medianas y grandes, en donde casi dos tercios de las medianas y el 95.0% de las grandes llevan contabilidad formal» (2015: 12). También, establece que «A partir de la encuesta fue posible elaborar un ranking de los principales obstáculos que afectan el entorno de negocios en el país, siendo los 3 principales: (i) las dificultades de acceso al financiamiento; (ii) las irregularidades y problemas existentes en la administración tributaria; y (iii) los derechos de propiedad. Las empresas sin importar el nivel de formalidad coinciden con el orden de importancia de los obstáculos identificados» (2015: 13).

Nicaragua dispone de una *Ley de Inversiones Extranjeras* desde 1991 y, de acuerdo con su legislación tributaria, el sistema de incentivos tributarios descansa en los siguientes instrumentos:

- a. *Ley de Zonas Francas Industriales de Exportación*
- b. *Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo de Facilitación de las Exportaciones*
- c. *Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas*
- d. *Ley de Incentivos para la Industria Turística*
- e. *Ley para la Promoción de Generación Eléctrica con Fuentes Renovables*

La primera de estas leyes, que de alguna manera reproduce un modelo muy común para Centroamérica, autoriza el funcionamiento de empresas usuarias de zonas francas, las cuales disfrutarán del 100.0% de exención del ISR durante los primeros diez años de funcionamiento, y del 60.0% del undécimo año en adelante, a partir del cual el beneficio se convierte en *ad aeternum*. De igual forma, incorpora sin limitaciones la exención del pago de impuestos municipales y de todos los otros impuestos que resulten de la internación de los bienes necesarios para el funcionamiento de la planta. Es importante indicar que esta ley faculta a las entidades que califiquen en el régimen de zonas francas a estar exentas del pago de los impuestos indirectos, incluyendo el ISV, por lo que prácticamente se rompe la cadena de comercialización de los bienes y servicios utilizados. Consecuentemente, se dificulta la fiscalización del proceso.

Por su parte, la *Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo de Facilitación de las Exportaciones* tiene como propósito facilitar a las empresas calificadas en este régimen la adquisición de maquinaria e insumos necesarios para la producción, tanto en el mercado local como en el internacional, sin el pago de impuestos correspondientes. En general, los impuestos pueden ser suspendidos o devueltos, dependiendo de la modalidad de inscripción, y se definen los procedimientos correspondientes. La aplicación de esta ley no parece generar renuncia tributaria cuando se entiende que los productos elaborados siguen un modelo de extraterritorialidad aduanera; no obstante, sí habría gasto tributario en las compras realizadas en el mercado interno debido a que se vulneraría la cadena del IVA. No se define explícitamente exención del ISR.

La ley de exploración y explotación de minas establece un régimen especial para las empresas que se dediquen a este tipo de producción, e inicia estableciendo que las empresas calificadas recibirán los mismos tratamientos tributarios de exención de impuestos a la importación por la internación de todos los bienes necesarios para el proceso productivo. Las empresas calificadas deberán pagar un

derecho de extracción o regalía equivalente al 3.0% del valor de las ventas menos los costos de transporte incurridos entre el lugar de producción y el sitio de destino de la producción; además, el derecho de extracción podrá ser utilizado como costo en la determinación del ISR. Adicionalmente, las empresas deberán pagar ciertos montos anuales de derechos de vigencia o superficiales, los cuales se pagarán por hectárea, de acuerdo con el número de años de antigüedad de la explotación.

Esta ley tiene la particularidad de que aun cuando los beneficiarios paguen ISR, existe gasto tributario, así como una renuncia tributaria, debido a que el monto de regalías es utilizado como costo en la determinación del impuesto, por lo que en realidad equivale a una reducción de su tasa efectiva, de manera perpetua, durante la vigencia del proceso de explotación. Además, la ley establece un mecanismo permanente de estabilidad fiscal de largo plazo, al estipular, en su artículo 74, que salvo los pagos definidos en la propia ley, los productores que se encuentren protegidos bajo la sombrilla establecida no estarán afectos a ningún otro pago estatal o municipal.

En Nicaragua, la más compleja ley de incentivos tributarios es la *Ley de incentivos para la industria turística*, que abarca a la industria hotelera; a empresas que se dediquen a promover la actividad turística en monumentos nacionales, parques culturales y sitios históricos; a empresas de transporte aéreo, transporte acuático y transporte terrestre turístico; a las empresas que se dediquen a servicios de alimentos, bebidas y diversiones; a empresas de filmación de películas que promuevan el turismo; a empresas dedicadas al arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos y acuáticos; a empresas que se dediquen a actividades conexas al turismo, y a las empresas de desarrollo de artesanías, producciones de eventos de música típica, baile folklórico, entre otras. La gran diversidad de empresas que pueden acogerse a esta ley hace que en condiciones normales el gasto tributario sea significativo, sin embargo, con el fin de regular la adhesión a los beneficios, las empresas deben estar debidamente calificadas por el Instituto de Turismo, con la autorización del Comité Nacional de Turismo.

En general, las empresas calificadas de acuerdo con la *Ley de Incentivos para la Industria Turística* disfrutará de exención total de los impuestos internos y de importación por la adquisición de bienes y servicios necesarios para la ejecución del proceso de producción, lo que hace significativo el gasto tributario en materia de IVA, debido a que no se considera que la actividad se realice en territorios extra-aduaneros. Asimismo, están exentas del impuesto sobre bienes inmuebles, lo cual también genera gasto tributario y sacrificio fiscal.

En cuanto al ISR, las empresas dedicadas a la industria turística disfrutará de una exención del 80.0% del impuesto a pagar durante un período de diez años, aun cuando la misma podrá alcanzar hasta el 100.0% a partir de ciertas calificaciones especiales; adicionalmente, los operadores turísticos que realicen ampliaciones significativas podrán optar por una exención extra de diez años. Las empresas que se dedican a la promoción de la actividad turística en monumentos nacionales tendrán una exención del 100.0%; las que prestan servicios de alimentos y bebidas que obtengan calificación en el programa «Mesones de Nicaragua» disfrutará de una exención del 80.0% del impuesto, pero si se ubican dentro de una zona especial de planeamiento y desarrollo turístico, la exención será del 100.0% del impuesto a pagar. Las empresas de filmación de películas recibirán exención total del pago del ISR; las que se dediquen a actividades turísticas conexas recibirán el 80.0% de exención, pero bajo condiciones especiales la exención podrá ser total. Finalmente, las empresas cuya actividad es el desarrollo de artesanías y similares recibirán el 80.0% de la exención del ISR durante diez años; sin embargo, en este caso los artesanos, artistas de la música y baile, y otros similares, recibirán exención total del ISR aplicable al desarrollo de su oficio.

Aun cuando la ley establece que las personas naturales o jurídicas que inviertan sus utilidades en el desarrollo de zonas especiales de planeamiento y desarrollo turístico por medio de los fondos de capital de inversión turística podrán deducir de sus obligaciones de pago del ISR hasta el 70.0% del valor de la inversión, y dicho porcentaje se reducirá anualmente un 10.0%, hasta su extinción,

esta disposición se considera inaplicable conforme los elementos legales contenidos en la *Ley no. 453, Ley de Equidad Fiscal* (Báez Cortéz & Báez Cortéz, 2007).

Finalmente, con base en la ley para promoción de generación eléctrica con fuentes renovables, además de la normal exención de los impuestos de importación para la internación de productos necesarios para el montaje del proyecto, las empresas calificadas disfrutarán de una exención del ISR durante un plazo máximo de siete años. La ley también considera exentos del ISR a los ingresos por la venta de bonos de dióxido de carbono.

En general, el gasto tributario y la renuncia fiscal derivados del otorgamiento de tratamientos especiales en Nicaragua son muy grandes, especialmente los provenientes de la fractura de la cadena de comercialización del IVA y la potencial simulación de empresas que se califican para una actividad y desarrollan otras conexas.

### **3.6 Panamá**

De acuerdo con IFC (2011f), Panamá dispone de un entorno empresarial con una antigüedad modal de entre seis y diez años, y reporta como sus principales problemas la corrupción –muy por encima del resto de dificultades observadas–, las prácticas del sector informal, la falta de capacitación en la mano de obra y el crimen, el robo y el desorden. Las tasas de impuestos no son reportadas entre los diez principales factores que preocupan al empresario panameño.

Para las empresas pequeñas, las principales preocupaciones son la corrupción y la falta de capacidad de la mano de obra, mientras que para las empresas medianas, el crimen, el robo y el desorden acompañan a la corrupción como factores principales. Por su parte, las más significativas preocupaciones de las empresas grandes son la electricidad y la corrupción.

Panamá, al igual que algunos de sus colegas centroamericanos, dispone de una gran cantidad de regímenes especiales que estipulan

incentivos fiscales para la inversión; sin embargo, muchos de ellos compiten con sus vecinos, por lo que en realidad sus mayores ventajas son el haberse convertido en una zona financiera internacional (con serios señalamientos de ser un paraíso fiscal) y el Canal de Panamá. Entre los regímenes especiales más importantes de los que dispone se encuentran los siguientes:<sup>1</sup>

- a. *Ley de la Zona Libre de Colón*
- b. *Ley de Promoción a la Exportación de Productos no Tradicionales*
- c. *Ley de Desarrollo de la Industria Nacional y de las Exportaciones*
- d. *Ley del Mercado de Hidrocarburos*
- e. *Ley de Zonas Francas*
- f. *Ley de Promoción de las Actividades Turísticas en Panamá*
- g. *Ley de Call-centers*

La zona libre de Colón es particularmente importante para Centroamérica, ya que muchos empresarios de la región, aprovechando la prevalencia de un sistema de ISR basado en renta territorial y la falta de capacidad de ejecutar intercambios efectivos de información, han establecido en ésta una gran cantidad de empresas intermediarias, que proceden a formalizar la importación de bienes y servicios de diferentes países del mundo, especialmente de China, y luego los reexportan al país centroamericano de destino por medio de una refacturación que reduce el valor comercial para disminuir el pago de impuestos en las aduanas de entrada.

La legislación panameña faculta a la zona libre de Colón a que todas las operaciones que se desarrollen en su jurisdicción se encuentren libres del pago de todo impuesto, nacional o provincial. La única excepción a las exenciones es el pago del impuesto al dividendo, el cual equivale al 10.0% sobre las utilidades de fuente panameña, 5.0% sobre las utilidades de fuente extranjera, y 20.0% en los casos que se paguen a tenedores de acciones al portador. Lo dispuesto motiva a los empresarios centroamericanos a ubicar sus empresas en dicha zona, las cuales reportarán utilidades de fuente

---

1 Un mayor detalle puede encontrarse en el anexo 5.

extranjera y realizarán un pago mínimo, que es una especie de prima o arrendamiento por disfrutar del beneficio de refacturación a la región.

Por su parte, la ley de exportación de productos no tradicionales establece que las personas naturales o jurídicas que exporten el 150.0% del valor de su producción vendida en el mercado local podrán solicitar certificados de abono tributario, equivalentes al 20.0% del valor agregado nacional de dichos bienes importados. La disposición equivale a una reducción de la tarifa del ISR por el 20.0% del valor agregado nacional, el cual obviamente dependerá del volumen de ventas y del valor agregado reportado, de tal manera que, entre mayor sea, permitirá un mayor crédito al pago del impuesto.

La ley de desarrollo de la industria nacional y de las exportaciones separa el tratamiento entre las empresas que destinan su producción a la exportación o al mercado local. Si la producción es destinada a la exportación, la empresa, además de obtener la regular exención de los impuestos para la internación de los bienes que serán indispensables en el proceso productivo en forma permanente, incluyendo el IVA, dispondrá de una exención del 100.0% del ISR al respecto de las ganancias obtenidas. También podrá disfrutar de exenciones en el caso de otros impuestos vinculados con las ventas, exportaciones o producción.

Si la producción se destina al mercado doméstico disfrutará de una exención del 100.0% de los impuestos de internación de bienes necesarios para el proceso de producción durante los primeros cinco años de vigencia de la empresa, debiendo pagar el IVA derivado de la transacción; después de los primeros cinco años, deberá pagar un impuesto de importación del 3.0%, más el IVA correspondiente. A este grupo de empresarios la ley también les ofrece la exención del ISR sobre las utilidades netas reinvertidas, siempre y cuando excedan del 20.0% de la renta gravable, así como la utilización de un régimen especial de arrastre de pérdidas durante los tres años siguientes. Adicionalmente, si los empresarios se ubican en localidades debidamente calificadas, la exención del ISR podrá alcanzar

el 100.0% durante los primeros cinco años de producción, y del 50.0% durante los tres años restantes.

La ley del mercado de hidrocarburos establece que las empresas que se dediquen a la producción de mercancías derivadas estarán exentas del pago del ISR sobre las utilidades generadas durante los primeros cinco años de producción, o hasta que recuperen la inversión inicial. La ley también les ofrece un mecanismo especial de arrastre de pérdidas, lo cual les permite, en cualquier momento, trasladar las pérdidas obtenidas a los tres años siguientes de operación.

Por su parte, la *Ley de Zonas Francas* establece que todas las operaciones que se realicen en ellas estarán exentas de la totalidad de impuestos directos e indirectos, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales. Igual tratamiento se estipula para las llamadas zonas libres de petróleo y para las empresas que se califican como centros de llamada o *call-centers*.

En Panamá, la ley de promoción de actividades turísticas establece cierto tipo de tratamientos especiales a las empresas que se dediquen al servicio de hospedaje turístico; inversiones en los conjuntos monumentales históricos; turismo receptivo; transporte colectivo de turismo; restaurantes, discotecas y clubes nocturnos; filmación de películas; explotación de naves matriculadas en países extranjeros; construcción, equipamiento, infraestructura de acceso a las áreas turísticas; zonas de desarrollo turístico de interés nacional; inversiones en la empresa turística; yates de turismo, e impresión de material turístico. La ley –que de alguna forma recuerda el grado de desarrollo de las establecidas en Nicaragua y Costa Rica– contempla la exención de los impuestos de importación en condiciones especiales y del ISR por medio de plazos definidos, con excepción de empresas que se dediquen al servicio de hospedaje turístico, en donde se entiende que la exención tributaria es *ad aeternum* para zonas de desarrollo turístico nacional, en cuyo caso el no pago del ISR ocurrirá durante un plazo de quince años. En múltiples ocasiones, los tratamientos especiales también



incluyen el tratamiento diferencial para el caso de los impuestos sobre inmuebles.

La ley que regula a los centros de llamada o *call-centers* ofrece a las empresas calificadas en este régimen, sin excepciones, el derecho a estar libres de impuestos directos e indirectos, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales. Asimismo, les otorga los demás beneficios estipulados en la *Ley de Zonas Francas*.

La legislación tributaria panameña incluye, adicionalmente, tratamientos especiales a las sedes de empresas multinacionales; a las empresas ubicadas en el área económica especial Panamá-Pacífico; a las corporaciones financieras; a la explotación y producción de productos agrícolas, entre otras. Establece, para la mayor parte de ellas, exenciones para la internación de productos necesarios para la producción, así como tratamientos diferenciados para el pago del ISR, que puede incluso llegar a la exención total.

### **3.7 Centroamérica**

La descripción hasta aquí realizada muestra que la región tiene una competencia fiscal muy intensa tratando de atraer inversión extranjera; sin embargo, como se había apuntado previamente, la mayor parte de los regímenes establecidos son, en esencia, lo mismo. Por ello, al final, con las diferencias de profundidad que involucran los privilegios fiscales en algunas naciones, la decisión de los empresarios termina recayendo primariamente en la infraestructura física y social disponible en cada nación; en la estabilidad política y la garantía de la seguridad personal y de la propiedad.

La política comercial de la región está fuertemente influenciada por la decisión de los Gobiernos de promover la inserción económica internacional, lo cual se ha acompañado durante muchos años de un descuido significativo del mercado interno y de la seguridad alimentaria nacional, de tal manera que lo importante ha

sido la promoción de la producción para el mercado internacional y, por ende, el privilegio a la generación de productos que no se comercializan en el mercado interno. También es pertinente comentar que, pese al aparente interés de los países de la región por promover la producción hacia el mercado internacional, la región no ha sido capaz de culminar el proceso de Unión Aduanera Centroamericana que inició a finales de la década de los cincuenta del siglo XX, otra señal de que, en su esfuerzo de competencia, los países prefieren ir solos que como región.

La estrategia comercial de crecimiento hacia afuera también ha descansado en un control significativo del salario real promedio de los trabajadores con el fin de reducir su capacidad de consumo, de tal manera que macroeconómicamente sobren más productos para el exterior. La estrategia también ha conllevado regímenes cambiarios flexibles; privilegios bancarios hacia los sectores productivos y, por supuesto, subsidios tributarios dirigidos a las actividades exportadoras. Esta estrategia, que imitaba a muchas naciones del mundo, debió cambiar drásticamente a partir de la decisión de la OMC de proscribir los sistemas fiscales que subsidiaban la exportación hacia el resto del mundo, por lo que varios países de la región debieron cambiar la dirección de sus privilegios fiscales, haciéndolos más comprensivos. Esta situación, sin embargo, también implicó un mayor gasto tributario. Dos países de la región, Honduras y Nicaragua, no tenían la necesidad de cambiar su orientación tributaria debido a que fueron considerados países pobres altamente endeudados, sin embargo, ambas naciones con el propósito teórico de ganar más competitividad han reformado su legislación de incentivos tributarios en años recientes, lo cual definitivamente hizo más complicada la competencia fiscal en la región.

Si se consideran estos elementos, puede indicarse que los regímenes de incentivos fiscales prevalentes en la región son cinco, destacando en algunos países una figura más que otra. Así, los tratamientos más comunes se orientan a privilegiar la formación de zonas francas y zonas libres de comercio; a la actividad exportadora de bienes y, recientemente, de servicios, incluyendo la

formación de *call-centers*; a la generación de energía eléctrica con recursos primariamente no renovables; y a las actividades promotoras de turismo en sus diferentes formas.

En general, los regímenes de zonas francas vigentes en la región ofrecen a las empresas que se ubiquen en estos territorios considerados como extra-aduaneros la internación de todos los bienes necesarios para la producción sin pago de impuestos, en la mayor parte de casos incluyendo el IVA. Además, en todos se considera la posibilidad de obtener una exención del ISR durante un plazo que, en los casos mínimos, es de diez años, como en Guatemala, hasta plazos cercanos a cincuenta años, como en El Salvador, o en forma permanente, como en Honduras. En algunos países, la exención del ISR dependerá de la ubicación geográfica de la inversión, mientras que en otros simplemente el tratamiento será el mismo, sin importar la ubicación de la actividad productiva.

Aun cuando el establecimiento de zonas francas ha promovido ciertas actividades de generación de valor agregado, como en Costa Rica, existen algunos países en donde básicamente lo que se ha buscado es la colocación de recursos o la verificación de transacciones sin el pago de los impuestos correspondientes, ofreciendo al interesado un mecanismo alternativo a los paraísos fiscales del Caribe. En Panamá también se ha aprovechado la cercanía del Canal, por lo que muchas transacciones se dirigen a la zona libre de Colón por la ventaja que conlleva la posibilidad de importar, habilitar empresas ficticias para refacturar actividades y reexportar a otros países, reduciendo el pago de impuestos.

De manera complementaria, las actividades de perfeccionamiento activo o las dirigidas a promover la exportación de bienes y servicios contemplan, en esencia, los mismos beneficios que son considerados para las zonas francas, por lo que en algunas naciones su uso ha sido prácticamente alternativo. En ciertos países, el propósito principal de mantener estos regímenes ha sido premiar a la actividad textilera debido a que la cercanía con el mercado de

Estados Unidos permite una venta permanente de vestuario a la nación del norte. No obstante, aun cuando durante algún tiempo la promoción de esta actividad generó cierto nivel de empleos, en la actualidad, además de la rigidez cambiaria reciente que experimentan algunos países de la región como Guatemala y El Salvador, el enfrentarse a la difícil competencia con países de mayor tamaño comercial como China y Vietnam, les está ocasionando serios problemas, por lo que no sería raro que en un futuro cercano estas actividades tiendan a desaparecer.

Recientemente, con el advenimiento de la demanda de *call-centers* en la región, algunos países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá han habilitado legislación específica para proteger a este sector, brindándole, en esencia, un tratamiento similar al ofrecido a las zonas francas. Por ello, en países como Nicaragua y Costa Rica –aun cuando no se cuenta con una legislación específica– se asume que el trato para estos grupos empresariales se incorpora dentro del ramo de zonas francas o en la legislación que promueve la exportación de servicios.

Todos los países disponen también de cierto tratamiento especial para la explotación de energía no renovable, la cual ha sido utilizada en varias naciones principalmente por los grupos azucareros y similares, por lo que gran parte de sus ganancias queda al margen del pago de impuestos. Algunos países también han aprovechado la implementación de tratamientos tributarios especiales por el manejo de basura y la generación de energía por esta vía.

Finalmente, el otro régimen común en la región es los tratamientos especiales al turismo. En este caso, todos los países ofrecen tratamientos singulares a los oferentes de estos servicios, con excepción de Guatemala. Lo interesante que presentan las estructuras productivas de cada uno de los países de la región durante los últimos veinticinco años es que, prácticamente, a pesar de la implementación de estos tratamientos, en ninguna nación se ha manifestado una tendencia creciente en la importancia del sector relacionado, por lo que podría cuestionarse si el otorgamiento de estos tratamientos especiales ha promovido la incorporación de

nuevas empresas o simplemente se ha premiado a las existentes con el no pago de impuestos.<sup>2</sup>

**Tabla 2. Centroamérica: resumen de los regímenes específicos de incentivos fiscales vigentes**

Régimen específico de incentivos fiscales	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Zonas francas y zonas libres de comercio	X	X	X	X	X	X
Perfeccionamiento activo	X	X	X	X	X	X
<i>Call-centers</i> (servicios internacionales)		X	X	X		X
Explotación de energía no renovable	X	X	X	X	X	X
Turismo	X	X		X	X	X

**Fuente:** Icefí, con base en legislación de cada país.

**Nota:** en Costa Rica y Nicaragua no existe legislación específica para la promoción de los centros de llamada o *call-centers*; sin embargo, los tratamientos preferenciales se han incorporado en la legislación de zonas francas o en la promoción de exportaciones.

Lo que sí resulta claro es que aun cuando para cada país en forma independiente cada privilegio fiscal implica gasto tributario y, en muchos casos, renuncia tributaria, a nivel regional, debido a las características de Centroamérica, dicho perdón de impuestos no necesariamente se ha convertido en incentivos tributarios para la atracción de inversión extranjera pues, en términos generales, como región ello implica el mismo nivel de tratamiento para los empresarios extranjeros. Lo anterior permite inferir que la carencia de una estrategia regional solo ha producido una competencia fiscal que ha drenado los exiguos recursos de los Gobiernos de Centroamérica, sin lograr los resultados previstos. De esa cuenta, nos enfrentamos a una situación en donde los tratamientos tributarios diferenciados son más productores de gasto tributario que promotores de inversión.

2 Véase anexo 2.

## 4. Gasto tributario: el sacrificio fiscal a asumir

Como se ha dicho, la práctica de otorgar tratamientos tributarios diferenciados como estrategias comerciales o de inversión ha sido utilizada históricamente en todo el mundo y, por supuesto, Centroamérica no es la excepción. Pese a que el otorgamiento de un trato especial tributario es una violación a los principios de generalidad y de capacidad de pago consagrados en las constituciones políticas de las Repúblicas de la región, dicha práctica puede verse como una interesante apuesta al futuro si los costos que tiene que absorber el país como producto de la renuncia tributaria son menores a los beneficios que la sociedad obtendría por el aumento de la producción, la mejora en la competitividad internacional, la reducción del déficit comercial y, sobre todo, por la reducción de los niveles de desempleo y la mejora en el bienestar de los habitantes.

Esto implica que sería explicable, no necesariamente justo, otorgar incentivos fiscales a la inversión si:

$$VPN \left( \sum_{i=1}^n \text{Beneficios sociales}_i - \sum_{t=1}^n GT_t \right) > 0$$

En donde,

- VPN = Valor presente neto
- GT = Gasto tributario

Los subíndices «i» y «n» identifican los años en los que se otorgan los beneficios y se manifiestan los impactos del otorgamiento de dichos tratamientos especiales y que no necesariamente son convergentes.

Por ello, el primer paso que debieran dar todos los países, previo a otorgar cualquier tratamiento tributario preferencial, sería realizar una evaluación de los costos y beneficios derivados del mismo.

Sin embargo, en la práctica, el otorgamiento de incentivos fiscales a la inversión se ha convertido, lejos de en una tarea técnica que persiga el bienestar social, en un ejercicio de poder político y corporativo del Estado, en donde los grupos empresariales realizan ciertos acuerdos con sus agentes representativos en los gobiernos de turno para favorecerlos con el no pago de impuestos y, consecuentemente, convertirse en *free-riders* en la economía.

No es una práctica común en las naciones centroamericanas realizar análisis *a priori* de los resultados esperados de la aplicación de incentivos tributarios a la inversión; no obstante, al menos debiera constituir una tarea rutinaria de los ministerios de Hacienda de cada país cuantificar las renuncias tributarias involucradas en el otorgamiento de tratos tributarios preferenciales, tanto para medir la eficiencia del sistema tributario nacional, como para comparar periódicamente el sacrificio fiscal con los resultados obtenidos del otorgamiento de dichos beneficios. Lamentablemente, tampoco se realiza nada en esa dirección.

Para la mayor parte de los países de la región, la cuantificación del gasto tributario es una tarea excepcional e, incluso, se convierte en una noticia especial debido a la carencia recurrente de información; sin embargo, existen otros países en donde dicha práctica se ha convertido en una sana costumbre. Además, es importante comentar que las cuantificaciones que han sido realizadas no necesariamente se hacen a partir de metodologías homogéneas, debido a que prácticamente cada consultor asignado pone en práctica sus conocimientos y habilidades; por ello, la comparación de los resultados de los países centroamericanos es, en la práctica, imposible.

Resulta conveniente comentar que, desde 2011, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), del cual forman parte todas las administraciones tributarias de la región, dispone de un *Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios* que puede brindar una buena guía para los países interesados en formalizar el cálculo y hacerlo comparable con sus homólogos centroamericanos. De igual manera, el esfuerzo por reportar y

evaluar el cálculo de los gastos tributarios regionales ha sido objeto de algunos estudios internacionales, entre los que pueden destacarse los de Pecho (2014) y Villela *et al.* (2010).

Antes de describir la experiencia de los países de la región y con el fin de contribuir a un futuro análisis general sobre Centroamérica, es importante enunciar un par de elementos fundamentales que se utilizarán para tratar de hacer comparables los datos de los países de la región, sin que ello implique que se logre tal extremo:

- a. Para efectos de análisis de beneficio/costo de un incentivo tributario, es más importante el concepto acotado de *renuncia tributaria* que el de *gasto tributario*. En la región se emplean diferentes términos que tratan de explicar matices diferenciales del efecto del otorgamiento de tratamientos especiales sobre la recaudación y, en muchos casos, se utilizan de manera indiscriminada los conceptos *sacrificio fiscal*, *gasto tributario* y *renuncia tributaria*, que no significan lo mismo. Así, cabe definir *sacrificio fiscal* como la pérdida en materia recaudatoria a partir de los impuestos que hoy se perciben y que se dejarán de obtener en el futuro por el otorgamiento de incentivos tributarios; se trata de recaudación real de la cual el Estado dispone efectivamente hoy, y que se dejará de obtener como consecuencia de la aplicación de la nueva ley. Por su parte, se entenderá el *gasto tributario* como aquel monto de recursos recaudatorios que no se perciben debido al otorgamiento de tratamientos tributarios especiales, aun cuando se formalice el hecho generador de un impuesto en particular, su análisis normalmente se realiza etapa por etapa o, en términos legales, por el efecto de la ley, inciso por inciso. Finalmente, la *renuncia tributaria* es lo que no se percibe por el otorgamiento de tratamientos tributarios especiales, pero luego de analizar la interacción de todo el sistema tributario en general, atendiendo al hecho de que existen impuestos que son devueltos o son acreditados a otro. La renuncia tributaria será el análisis del impacto total, en forma absoluta, no de manera aislada impuesto por impuesto.



- b. Para efectos de este estudio, la vigencia de una exención tributaria no será necesariamente un privilegio fiscal, y sin importar el impuesto de que se trate, no necesariamente será considerado como un incentivo tributario a la inversión. En general, se entenderán como incentivo tributario a la inversión los tratamientos tributarios otorgados con el propósito de producir una mayor rentabilidad de las empresas que prestarán determinado servicio o se dedicarán a la producción de cierto bien; de esa forma, los incentivos a la inversión serán aquellos que buscan expresamente reducir el costo a las empresas y que les otorgan una ventaja competitiva con respecto a otras dentro del mismo mercado y, potencialmente, en el exterior del país. Sin embargo, en la práctica existen muchas exenciones que son resultado de beneficios que se otorgan específicamente a ciertos grupos sociales para dejarlos libres del pago de impuestos, aunque no necesariamente todos ellos son privilegios fiscales y, mucho menos, incentivos a la inversión. Entre ellos cabe mencionar las exenciones al pago de IVA en la compra de artículos de consumo básico, o las deducciones del ISR por reproducción de la capacidad productiva para los trabajadores en relación de dependencia que en la práctica resultan de un ajuste al sistema tributario para garantizar la aplicación del principio de capacidad de pago.
- c. Se privilegiará el cálculo de los gastos tributarios relacionados con los impuestos directos o que impliquen un cambio de condiciones de rentabilidad empresarial, especialmente los vinculados al pago del ISR.

#### **4.1 Costa Rica**

En cuanto a la experiencia de los países centroamericanos, el análisis se inicia con Costa Rica, en donde la práctica de calcular el gasto tributario se ha venido perfeccionando, y se da a conocer de manera pública anualmente, lo cual permite a los agentes económicos la evaluación de la trayectoria de dicho costo fiscal. Siguiendo la

metodología de análisis *a posteriori* (pérdida recaudatoria por aplicación de tratamientos especiales) y por medio de la determinación de un sistema tributario de referencia (*benchmark*), el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, conforme el informe dado a conocer en agosto de 2015, estima que el total del gasto tributario en 2014 asciende a 5.11% del PIB, de los cuales se estima que un 2.94% del PIB corresponde a tratos especiales en el ISV; un 1.9% del PIB en el ISR, y el resto en otros impuestos.

En cuanto al ISR, alrededor del 0.81% del PIB corresponde al impuesto de utilidades y un 1.09% pertenece a otras rentas cedulares, en donde destacan las rentas del trabajo y otras rentas pasivas del mercado financiero. Debido a que el estudio en desarrollo se refiere a los incentivos tributarios a la inversión, especialmente aquellos dirigidos a promover la inversión extranjera, el presente análisis se focalizará en el gasto tributario derivado de dichos tratamientos especiales.

En consecuencia, luego de una revisión minuciosa, se puede concluir que el gasto tributario vinculado con incentivos a la inversión se focaliza en el impuesto a las utilidades para personas jurídicas y las exenciones en la distribución de dividendos, los cuales representaron, en 2014, un 0.83% del PIB, equivalente a unos \$221,886.4 millones. El rubro más importante, como puede observarse en la tabla 3, es el relacionado con las zonas francas, que regularmente toman alrededor del 0.5% del PIB, monto que se ha mantenido relativamente constante en la serie presentada, a pesar del retiro de Intel del territorio costarricense en años pasados.

Es importante notar el incremento que se manifiesta en el gasto tributario vinculado con el funcionamiento de las cooperativas que, en muchas regiones centroamericanas, se ha convertido en una estrategia de elusión fiscal utilizada por muchos empresarios (al igual que la inscripción como asociaciones y fundaciones) para dar la idea de que se dedican a actividades no lucrativas.

**Tabla 3. Costa Rica: gasto tributario en ISR producto del otorgamiento de incentivos a la inversión**

Categoría	2014	En porcentajes del PIB				
	En millones de C\$	2014	2013	2012	2011	2010
Zonas Francas	132,841.95	0.50	0.44	0.56	0.50	0.68
Cooperativas	22,965.74	0.09	0.07	0.07	0.06	0.06
Asociaciones y fundaciones	28,943.00	0.10	0.14	0.08	0.08	0.08
Personas creadas con ley especial	15,208.43	0.06	0.07	n.d.	n.d.	n.d.
Deducción de pérdidas diferidas	2,137.17	0.01	0.01	0.02	0.02	n.d.
Créditos fiscales	7,468.11	0.03	0.02	0.04	0.04	n.d.
Distribución de dividendos	12,322.13	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04
<b>Totales</b>	<b>221,886.53</b>	<b>0.83</b>	<b>0.80</b>	<b>0.81</b>	<b>0.74</b>	<b>0.86</b>

**Fuente:** Icofi, con base en información del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

## 4.2 El Salvador

El Salvador no dispone de una cultura de publicación de estudios relacionados con el gasto tributario y aun cuando han existido algunos esfuerzos, no se cuenta con datos que provengan de las autoridades hacendarias que permitan realizar análisis y evaluación de manera sistemática. Entre los esfuerzos llevados a cabo se encuentra la publicación de la presentación que realizó el Ministerio de Hacienda de El Salvador en el «Segundo Seminario de Gastos Tributarios: Reduciendo Abusos y Mejorando la Competitividad», que se desarrolló en Washington D.C., en 2010. En dicha oportunidad, el Ministerio de Hacienda presentó su definición de gasto tributario como la renuncia tributaria derivada de los tratamientos que se alejan de la regla general definida para todos los contribuyentes (*benchmark*), y destaca, para el caso del ISR, como gastos tributarios los producidos por

las rentas no gravadas y los incentivos fiscales generados por exenciones objetivas y subjetivas diversas establecidas en la legislación salvadoreña.

La medición presentada por el Ministerio de Hacienda utilizó también la modalidad del ingreso perdido y el análisis *ex post*, por lo que el comportamiento de los contribuyentes no se modifica al realizar la cuantificación. En este estudio, la entidad estima que el gasto tributario total asciende al 5.0% del PIB, porcentaje del cual los tratamientos especiales en el ISR representan el 2.3% del PIB; los del IVA, el 2.6%, mientras que el resto corresponde a derechos arancelarios a la importación (DAI). En la composición de las exenciones del ISR, el 0.2% corresponde a deducciones extraordinarias; el 1.4% del PIB, a exenciones y exoneraciones; y el 0.7%, a incentivos fiscales. Es pertinente comentar que aun cuando en el gasto tributario del IVA se consigna un 0.6% del PIB adicional, en la práctica se devuelve el crédito fiscal del IVA pagado a los exportadores, por lo que, atendiendo a la convención de no exportar impuestos, dicho monto no es en realidad una renuncia tributaria, sino que únicamente no se formaliza el hecho generador y, consecuentemente, no debe ser considerado un gasto tributario y, mucho menos, un incentivo a la inversión.

Por su parte, la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador emitió en 2015 su nota de apoyo técnico número 7 titulada «El gasto tributario y su efecto en las finanzas públicas», en la que se busca dar a conocer, según los responsables del documento, el impacto que el gasto tributario tiene sobre las finanzas públicas del país y, especialmente, sobre la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

El documento, que sigue una metodología *sui géneris*, concluye, sin ninguna evidencia sobre la procedencia de las cifras o de su distribución, que el gasto tributario en incentivos fiscales sobre el ISR asciende a USD146.9 millones, alrededor del 0.58% del PIB, monto convergente con el valor presentado en 2009 (debido a que es esperable que haya aumentado su valor producto de la ampliación de beneficios fiscales introducidos por las reformas

a la ley de zonas francas aprobadas en 2013). No obstante, debido a que no se conoce su composición, resulta imposible hacer una comparación con las cifras de 2009 o avanzar en el análisis. Finalmente, es pertinente indicar que en dicho documento se consideran USD123.6 millones, alrededor del 0.5% del PIB, que serían objeto de renuncia tributaria por tratamientos especiales del IVA a las industrias privilegiadas; sin embargo, tanto porque se desconoce la composición de dicho cálculo, como por el hecho de que muchos de los pagos por concepto de IVA los realizan exportadores dentro de su proceso de producción, si solo es un mecanismo para evitar la devolución posterior por exportación, no debe considerarse como tal. Sin embargo, estos valores deben perfeccionarse y analizarse con mayor detenimiento en el futuro.

Como parte de estudios académicos, Cruz *et al.* (2014) presentaron un estudio que trata de establecer el gasto tributario en el turismo durante el período 2006-2011 y su vinculación con el comportamiento del sector. La medición no oficial, llevada a cabo a partir de información pública, establece un gasto tributario de USD2.1 millones para 2011, y sugiere que no existe relación entre la inversión del sector turismo y el gasto tributario generado por los incentivos fiscales contenidos en la ley correspondiente; por lo tanto, los incentivos fiscales no han contribuido a un cambio significativo en el nivel de inversión del sector y los proyectos de interés turístico no han sido factor determinante en el crecimiento del sector.

Afortunadamente, el Ministerio de Hacienda de El Salvador publicó, como parte de su *Marco fiscal de mediano plazo 2015-2025* (2015), una estimación del gasto tributario que representa para esta nación centroamericana la aplicación de tratamientos diferenciados para el año 2013. La determinación de la fecha de cálculo es muy importante, atendiendo al hecho de que los últimos beneficios fiscales aprobados iniciaron su vigencia en 2014, por lo que la estimación presentada no considera el impacto fiscal de dichos tratamientos especiales.

En el documento de referencia, el Ministerio de Hacienda utiliza el método de los ingresos perdidos para la cuantificación, lo que implica que no se asume ninguna respuesta de los contribuyentes ante la vigencia de los tratamientos especiales.

La estimación del gasto tributario en el ISR sugiere la renuncia de un 1.39% del PIB, porcentaje del cual un 0.44% del PIB corresponde a incentivos fiscales; un 0.43% del PIB, a deducciones; 0.16%, a exenciones, y el resto a otros incentivos otorgados. Estos últimos, «otros incentivos otorgados», continúan siendo, pese al intento de transparencia por parte del Gobierno salvadoreño, una fuente de opacidad, dado que no se plantean los beneficiarios, ni cuáles son los fundamentos legales de la procedencia.

**Tabla 4. El Salvador: gasto tributario en ISR (2013)**

Categoría	2013	En porcentajes del PIB
	En millones de USD	2013
Zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo	94.00	0.39
Productoras de energía renovable	4.23	0.02
Cooperativas	8.30	0.03
Inversiones turísticas	1.11	0.01
Imprentas	1.71	0.01
Fideicomisos	0.51	0.00
Otros no clasificados	87.96	0.36
<b>Totales</b>	<b>197.83</b>	<b>0.81</b>

**Fuente:** Icefi, con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

De acuerdo con la información, la mayor parte del gasto tributario en incentivos dirigidos a determinadas actividades económicas –y que consecuentemente da una ventaja competitiva para con el resto de participantes en el mercado– se dirige a subsidiar el funcionamiento de las zonas francas y depósitos de

perfeccionamiento activo (maquilas), lo cual representa el 0.39% del PIB. Por su parte, las cooperativas, las empresas productoras de energía renovable, imprentas y fideicomisos solo representan alrededor del 0.06% del PIB, lo cual si bien puede considerarse poco significativo fiscalmente, sí implica un tratamiento especial que debiera evitarse para el buen funcionamiento de un mercado competitivo.

El documento preparado por el Ministerio de Hacienda constituye un buen esfuerzo, así como el inicio de un proceso de hacer más transparentes dichos tratamientos especiales. Sin embargo, aún debe profundizarse la clasificación de los impactos fiscales y perfeccionar la segregación de los datos en las actividades económicas beneficiarias, tanto en el reporte de 2013, como en el intento de clasificación que se realiza para una serie histórica que inicia en 2009 y que fue presentada sin un mayor grado de desagregación.

### **4.3 Guatemala**

Guatemala cuenta con una larga tradición de elaboración de estudios de gasto tributario que datan de alrededor de 2001. Esta práctica fue motivada por la suscripción del acuerdo conocido como *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo*, en cuyo marco se considera como compromiso de Estado la cuantificación de la renuncia fiscal derivada del otorgamiento de todo tipo de exenciones y exoneraciones tributarias.

Después de un período en que este tipo de publicación no se dio de manera regular como producto de una crisis significativa en la administración tributaria guatemalteca, quien ha tomado la responsabilidad de elaborar la estimación del gasto tributario, en agosto de 2015 la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) publicó su documento *Estimación del gasto tributario del gobierno central: Aspectos conceptuales y metodológicos*, en donde replantea los elementos detrás de dicha cuantificación para los años 2009 a 2013. Posteriormente, en noviembre de 2015, también fueron

publicadas las cifras del gasto tributario de 2014. Es menester indicar que aun cuando la SAT ha tomado bajo su responsabilidad la elaboración del estudio vinculado a la pérdida de ingresos fiscales por el establecimiento de tratamientos tributarios diferenciados, dicha tarea corresponde indefectiblemente al Ministerio de Finanzas Públicas quien debe estar interesado primariamente en la medición de la productividad y eficiencia del sistema tributario guatemalteco.

De acuerdo con el referido documento de la SAT, se considera gasto tributario a la pérdida de ingresos fiscales que hubiesen sido producidos por la formalización del hecho generador definido en las leyes tributarias. El cálculo es *ex post* y se realiza a partir de la información disponible, por lo que la estimación no afecta el comportamiento de los agentes económicos. El documento también considera que el gasto tributario toma como punto de partida los tratamientos especiales que no forman parte de las características estructurales del impuesto.

Conforme la información de 2014, el gasto tributario en Guatemala asciende a Q11,469.8 millones, equivalentes al 2.5% del PIB. De dicho monto, un 1.6% corresponde al IVA; un 0.6%, al ISR; un 0.2%, al impuesto de solidaridad (ISO), el cual es acreditable al ISR; y el resto, a otros impuestos. Es importante indicar que el monto del gasto tributario es sustantivamente menor al que presentan otros países de Centroamérica, precisamente por el hecho de que Guatemala dispone de una carga tributaria muy baja, derivada de bajas tasas marginales en comparación con las del resto de la región y un ISR plagado de deducciones especiales que no se observan en otras latitudes.

De los valores considerados en el ISR y en el ISO, alrededor del 0.29% corresponde específicamente a incentivos tributarios que pueden considerarse como mecanismos para aumentar las ganancias de las empresas, o simplemente para evitar el pago de impuestos de entes que emplean dichos mecanismos como estrategias de elusión fiscal o de planificación fiscal abusiva. Es importante comentar que, entre el gasto tributario, la administración tributaria



guatemalteca considera Q1,068.3 millones adicionales, alrededor del 0.23% del PIB; sin embargo, una parte significativa de este monto corresponde a IVA que con posterioridad los exportadores sujetos a tratamientos tributarios especiales recibirán en devolución; por ello, en la realidad, este monto no formaría parte de los ingresos fiscales totales y, por ende, no representa una renuncia tributaria. No obstante, existen cerca de Q651.1 millones, un 0.14% del PIB, que fueron diseñados para reducir el precio de venta de los entes beneficiados en el mercado nacional y que sí debieran incluirse en un monto total.

Conforme la tabla 5, el comportamiento del gasto tributario en ISR ha sido relativamente decreciente en los últimos cinco años, debido principalmente a la reducción de los beneficios imputados por los calificados en los regímenes de maquilas y zonas francas, que reportaban un gasto tributario total del 0.23% del PIB en 2010, y del 0.17% en 2014. Esto probablemente obedece a la migración a El Salvador y Honduras de algunas industrias que replantearon sus sistemas de incentivos con mayor celeridad; también, a la incertidumbre de si en Guatemala se produciría un régimen de tratamientos especiales más allá de 2015.

Antes de avanzar a un siguiente país, debe comentarse que Guatemala reviste un carácter especial en el otorgamiento de beneficios tributarios a universidades y colegios privados, con el fin de desgravar sus rentas y promover la educación y hacerla más barata y accesible a la población. Obviamente, ninguno de estos objetivos fue alcanzado y aun cuando al final termina siendo un incentivo tributario, el propósito original no fue el planteado, por lo que no se incluyen las cifras (aun cuando sí es un elemento al que debe darse seguimiento, atendiendo al hecho de que la industria de la educación presenta un comportamiento boyante en Guatemala).

**Tabla 5. Guatemala: gasto tributario en ISR e ISO (2010-2014)**

Categoría	2014	En porcentajes del PIB				
	En millones de Q.	2014	2013	2012	2011	2010
Maquilas	656.37	0.14	0.17	0.20	0.20	0.17
Zonas Francas	123.25	0.03	0.03	0.03	0.04	0.06
Fundaciones y Asociaciones	425.71	0.09	0.10	0.07	0.08	0.08
Cooperativas	50.79	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02
Generación de energía eléctrica	87.91	0.02	0.02	0.04	0.02	0.04
Totales	1,344.03	0.29	0.33	0.36	0.36	0.37

**Fuente:** Icefi, con base en datos de la SAT.

#### 4.4 Honduras

En los últimos años, Honduras ha visto profundizados los tratamientos tributarios preferenciales ofrecidos a los inversionistas extranjeros, al extremo de que muchos analistas consideran que en algunos casos se ha cedido soberanía a partir del uso de estos mecanismos. El país no cuenta con la tradición de incluir entre sus mediciones regulares la cuantificación del gasto tributario por el otorgamiento de tratamientos especiales, aun cuando sí han existido algunos esfuerzos aislados por tratar de establecer los montos vinculados.

El Banco Central de Honduras (1971) publicó su estudio *Incentivos fiscales al desarrollo industrial: Evaluación de su aplicación en Honduras: 1958-1970*, en el cual se realiza una cuantificación del monto dejado de percibir por el establecimiento de exenciones fiscales para el período; sin embargo, además de que la información de este documento corresponde a otro momento histórico y a otra estructura productiva, se focaliza en lo dejado de percibir por aranceles no cobrados en la importación de cierto tipo de mercancías.

Posteriormente, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (2007) publicó el documento *Sacrificio fiscal en que ha incurrido el Estado de Honduras a consecuencia de exoneraciones tributarias y aduaneras a diferentes personas naturales y jurídicas, en el transcurso de los años 2001-2007*. El texto contiene una buena desagregación de los ingresos no percibidos debido al otorgamiento de exenciones fiscales, aunque el fundamento de la reflexión continúe siendo la pérdida recaudatoria por tratamientos especiales en la importación de mercancías (aun cuando ya se incluye una primera cuantificación del ISR dejado de percibir por los beneficios otorgados a la industria de la maquila y, sobre todo, se incorpora una crítica severa al hecho de que los resultados en materia de empleo generado por dicha industria no son convergentes con el esfuerzo fiscal del pueblo hondureño).

En septiembre de 2012, Gómez Sabaini *et al.* (2012) publicaron su estudio *Los gastos tributarios en Honduras*, el cual obedece a una solicitud de la Secretaría de Finanzas (Sefín) y contó con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). En el documento, los autores hacen una extensa revisión de todas las exenciones derivadas de la legislación tributaria normal y de los regímenes tributarios especiales existentes, algunas de las cuales son producto de la política comercial e industrial cuyo propósito es atraer inversión; además, a partir de la consideración de un modelo tributario básico, realizaron una cuantificación de los gastos tributarios a partir de información contenida en una base de datos de 2010, tanto para personas individuales, como jurídicas.

Concretamente para el caso de personas jurídicas, identificaron tres tipos de gasto tributario: los producidos por ingresos netos no gravados; el importe por exenciones o reducciones; y el crédito por generación de nuevos empleos. Su estimación, a partir de la información de 3,655 contribuyentes calificados en los distintos regímenes, permite establecer un gasto tributario total en el ISR equivalente al 0.88% del PIB; sin embargo, alrededor del

0.32% corresponde a otros usuarios que no necesariamente reciben el beneficio tributario para promover su inversión. Además del ISR, de acuerdo con la legislación vigente en el momento del estudio, las personas jurídicas debían pagar el impuesto al activo neto y el aporte solidario temporal, los cuales, según los cálculos, presentan un gasto tributario como incentivo a la inversión del 0.29 y del 0.25% del PIB, respectivamente, para totalizar un 1.11% del PIB.

Los cálculos realizados por Gómez Sabaini *et al.* deberán actualizarse en el futuro para generar una visión más clara acerca de la eficiencia del sistema tributario hondureño y, sobre todo, del costo que implica el enorme despliegue de tratamientos tributarios especiales que contempla la legislación de este país centroamericano.

**Tabla 6. Honduras: gasto tributario del ISR para promover la inversión en regímenes especiales (2010)**

Régimen	Total 2010	En porcentajes del PIB			
	En millones de L	ISR	IAN	AST	Total
Zona industrial de procesamiento de exportación	110.27	0.03%	0.00%	0.00%	0.04%
Zona libre de comercio	2,464.88	0.45%	0.21%	0.16%	0.82%
Zonas libres turísticas	259.03	0.05%	0.02%	0.02%	0.09%
Régimen de importación temporal	461.08	0.03%	0.05%	0.07%	0.15%
Zona libre turística del Depto. De Islas de la Bahía	34.83	0.00%	0.01%	0.00%	0.01%
<b>Totales</b>	<b>3,330.09</b>	<b>0.56%</b>	<b>0.29%</b>	<b>0.25%</b>	<b>1.11%</b>

**Fuente:** Icefi, con base en Gómez Sabaini *et al.*, (2012).

En febrero de 2013, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) de la Sefín preparó una presentación denominada «Exenciones fiscales», la cual contiene una cuantificación del gasto tributario para el período 2006-2011. Aunque se desconoce la metodología y los supuestos que originan la información presentada, debe reconocerse, no obstante, que se trata de cifras oficiales.

De acuerdo con el referido documento, el gasto tributario por incentivos fiscales para 2011 asciende a L5,755.3 millones, equivalentes al 1.6% del PIB; aun cuando se desconoce si la metodología es convergente con la planteada por Gómez Sabaini *et al.* (2012), las cifras sí parecen serlo, de tal manera que, para 2012, el gasto tributario del ISR y similares para los regímenes fiscales alcanza el 1.64% del PIB, conforme se detalla en la tabla 7. La presentación de la Sefín no ofrece mayor detalle sobre la estimación del gasto tributario vinculado con otros impuestos.

**Tabla 7. Honduras: gasto tributario en ISR y similares, por incentivos a la inversión (2012)**

Régimen	En millones de L.	% del PIB
Zona industrial de procesamiento de exportación	172.7	0.05%
Zona libre de comercio	3,314.9	0.95%
Zonas libres turísticas	257.7	0.07%
Régimen de importación temporal	670.6	0.19%
Zona libre turística del Depto. De Islas de la Bahía	93.8	0.03%
Generadoras de Energía	769.9	0.22%
Cooperativas	185.3	0.05%
Fundaciones y Asociaciones	290.4	0.08%
<b>Total</b>	<b>5,755.3</b>	<b>1.64%</b>

Fuente: Icefi, con base en cifras de la Sefín.

## 4.5 Nicaragua

Nicaragua es otro país con falta de cultura en la estimación del gasto tributario, pese a que durante los últimos años se ha profundizado la estrategia de otorgamiento de incentivos fiscales a la inversión. Entre los esfuerzos se encuentra el realizado por Artana (2005), quien además de realizar una evaluación del sistema y estructura tributaria nicaragüenses, lleva a cabo un esfuerzo por tratar de cuantificar el gasto tributario en los diferentes impuestos

y evalúa la incidencia de algunas exenciones, especialmente aquellas vinculadas con el IVA.

Más recientemente, Cardoza Aguirre (2010) llevó a cabo una actualización metodológica, así como una estimación del gasto tributario en Nicaragua, a partir de una solicitud de la Oficina de Políticas Tributarias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En dicho documento, Cardoza utiliza como base un método de estimación *ex post*, a partir de la renuncia tributaria derivada de la aplicación de las exenciones tributarias contenidas en la legislación nicaragüense. Posteriormente, lleva a cabo una evaluación del potencial tributario resultante de la eliminación de privilegios fiscales a partir de la estimación de la reacción de los agentes económicos al cambio en la decisión de política. Para el cálculo, empleó la información de las bases de datos tributarias de la Dirección General de Aduanas y de la Dirección General de Ingresos de Nicaragua; en la estimación no se utilizaron los efectos conjuntos que pueden ocasionar los beneficios fiscales, sino el análisis se realiza de manera aislada, es decir, no se evalúa la renuncia tributaria, sino el gasto tributario aislado impuesto por impuesto.

De acuerdo con la estimación *ex post*, el gasto tributario en Nicaragua en 2009, disponiendo de un período completo de análisis, alcanzaría los C\$11,220.2 millones, equivalentes al 9.0% del PIB (los datos de 2010 son mucho menores, lo que hace sospechar que se trata de datos preliminares). Del monto estimado, el 77.4% corresponde a tratamientos tributarios especiales en el IVA; el 17.0%, al ISR; y el resto, a otros impuestos. El cálculo también incluye la identificación con respecto a que el 84.4% del gasto tributario se encuentra asociado con tratamientos especiales a impuestos internos, equivalentes al 7.6% del PIB.

En los casos vinculados con los tratamientos especiales para incentivos a la inversión, conforme lo presentado en la tabla 8, se alcanza un 1.1% del PIB y se muestra que el mayor impacto deriva del no gravamen a los dividendos de empresas que son beneficiadas de regímenes especiales, a los que además se aplica una tasa reducida. Es importante comentar que, debido a que se carece de mayor

información, se optó por dejar en el cálculo el valor de referencia a los dividendos, debido a que se desconoce el porcentaje que corresponde a los beneficios de regímenes especiales, así como el que corresponde a la tasa reducida, que en otros estudios a nivel regional se considera parte de la regla y, por ende, no constituye gasto tributario; si se excluye este último valor, el gasto tributario en Nicaragua como producto de la creación de regímenes especiales a la inversión alcanzaría cerca del 0.3% del PIB.

**Tabla 8. Nicaragua: gasto tributario en ISR (2009)**

Régimen	En millones de Córdoba	% del PIB
Crédito tributario 1.5% incentivos	172.4	0.14%
Crédito fiscal sector turismo	27.5	0.02%
Zona franca	129.3	0.10%
Dividendos	981.2	0.78%
Cooperativas	32.8	0.03%
<b>Total</b>	<b>1,343.2</b>	<b>1.07%</b>

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de Cardoza Aguirre (2010).

Sobre el caso nicaragüense, cabe destacar lo planteado por Iniet (2015, 22) con referencia a los compromisos adquiridos a partir de la *Ley de Concertación Tributaria* con relación a la publicación de estudios relacionados con el gasto tributario y el otorgamiento de tratamientos tributarios especiales. Iniet comenta lo siguiente:

El artículo 286 de la Ley de Concertación Tributaria ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Administración Tributaria y Aduanera, publicar la información sobre las exoneraciones otorgadas. Llega incluso esta norma a establecer las condiciones y requisitos de tal publicación: nombre del beneficiario, bienes y montos exonerados, y base legal de soporte, así como la obligación de incorporarlo en los informes de ejecución presupuestaria que el

Ejecutivo remite periódicamente a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República. *Luego de 2 años y 4 meses de vigencia de la LCT, no existen visos de cumplimiento.*

## 4.6 Panamá

En el caso de Panamá, no existe evidencia, al menos pública, de que las autoridades directamente responsables, o algún consultor o investigador externo, realicen evaluaciones regulares del costo fiscal de la concesión de incentivos tributarios, especialmente en materia de exenciones tributarias contenidas en el ISR. Ello, pese a que Panamá es uno de los países que posee uno de los más amplios sistemas de tratamientos especiales.

## 4.7 Centroamérica

A manera de resumen, la tabla 9 contiene la síntesis del gasto tributario que los países de la región aceptan, como consecuencia del otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales. Es importante hacer notar que las publicaciones realizadas por los países de la región carecen de una metodología homogénea por lo que no resulta conveniente realizar comparaciones de los resultados obtenidos entre los países.

También es importante recordar que en algunos países las exenciones del IVA se registran como gasto tributario, sin embargo, tanto por la carencia de cifras homogéneas para todas las naciones, como por el hecho de que muchas de dichas exenciones representan simplemente un anticipo a un impuesto en el que no se formalizará el hecho generador, no se presentan estos datos.

Complementariamente, es pertinente recordar que muchos de los gastos tributarios no reflejan necesariamente el costo de incentivos tributarios otorgados, debido a que muchos de los mismos se encuentran contenidos dentro de las reglas de cálculo específico para cada impuesto, por lo que no son necesariamente un tratamiento diferenciado.



**Tabla 9. Centroamérica: gasto tributario producto del otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión (como porcentaje del PIB)**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
Costa Rica	2014	0.83
El Salvador	2009	0.81
Guatemala	2014	0.29
Honduras	2012	1.64
Nicaragua	2010	1.07

**Fuente:** Icefi, con base en cálculos oficiales.

## 5. El empleo como objetivo central: resultados obtenidos

Regularmente, cuando el Organismo Ejecutivo de alguno de los países en desarrollo propone la implementación de un nuevo sistema o paquete de beneficios fiscales dirigidos a promover la inversión extranjera o doméstica, se argumenta que dicha medida repercutirá en beneficio de alguna de las variables socioeconómicas del país, entre ellas la generación de empleo; la reducción de precios debido a una mayor oferta de bienes y servicios; la promoción de mayor estabilidad económica; el crecimiento del PIB, la transformación productiva y la industrialización económica, entre otros. También se señala que la adopción de dicho sistema o paquete es indispensable para el logro de estos propósitos.

El más común de los argumentos se refiere al aumento de los niveles de empleo, promoviendo la idea de que estos sistemas de privilegios producirán un efecto detonante o multiplicador en la economía, de tal suerte que los flujos de capital conlleven una mejora sustantiva en las condiciones de empleo y en las condiciones sociales generales de los habitantes. No obstante, la realidad parece indicar lo contrario.

Desde la década de los ochenta del siglo XX, los países de Centroamérica han impulsado diferentes esquemas de promoción de la inversión extranjera, muchos de ellos dirigidos primordialmente a la formación de enclaves agroexportadores y, en alguna dimensión, de industria ligera, en particular la textil. Aunque en menor medida, también se ha privilegiado algún otro tipo de producción, como la farmacéutica o la electrónica. Los datos sobre el flujo de inversión para la región muestran un incremento que va de los USD390.0 millones, en 1990, a los USD9,703.4 millones, en 2014; ello indica que la misma ha crecido prácticamente 25 veces, a una tasa promedio del 14.3% anual, mostrando una dinámica muy significativa y que da inmediatamente la idea de éxito en la promoción de estrategias para atraer inversión extranjera.

No obstante lo anterior, y analizando con un mayor grado de detenimiento, cabe evaluar algunos aspectos de manera secundaria que pueden ser de mucho interés.

Durante el período 1990-2014 se reportó el ingreso de USD95,148.4 millones por concepto de inversión extranjera neta. De dicho valor, el 35.7% tuvo como destino Panamá, mientras que el 24.6% se dirigió a Costa Rica, el 12.1% a Guatemala y el 12.0% a Honduras; Nicaragua y El Salvador solo lograron atraer en forma combinada el 15.5% de los flujos de capital total. El comportamiento descrito sugiere de manera inmediata que la profundización financiera panameña y la solidez productiva de Costa Rica, especialmente por la productividad de sus trabajadores, ofrecen ventajas a la atracción de capitales, sin importar el esfuerzo de competencia tributaria de las otras naciones.

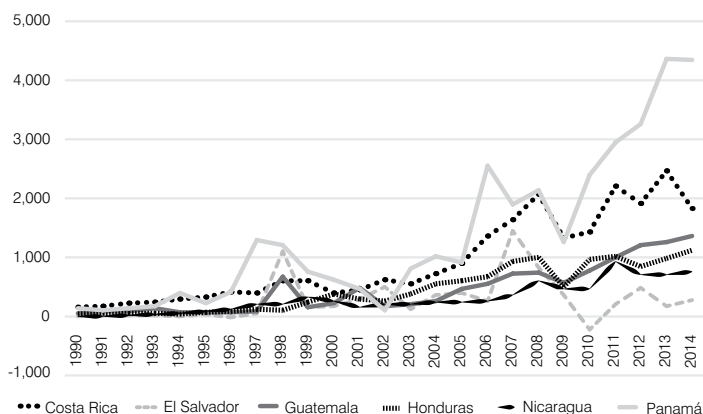
Además, y debido a que la estructura de recepción de flujos de inversión no mostró un cambio significativo durante el período, pareciera que las estrategias de promoción de inversión no funcionaron de manera individual, o que la adopción de la misma estrategia de atracción de inversiones por todos los países dejó la situación prácticamente inalterable.

En 1990, prácticamente no existían flujos de inversión a El Salvador y Nicaragua, como consecuencia de los conflictos internos que se desarrollaron en dichos países (0.74% del total de la inversión). Por ello, la mayor parte del capital se canalizó primero hacia Costa Rica (41.1%), mientras que Panamá recibía el 34.7%, dejando en tercer lugar a Guatemala, con un 12.2% del total (88.0% del total entre los tres países). Por su parte, en 2014, Panamá recibió el 44.8% de la inversión extranjera neta; Costa Rica, el 18.9%, y Guatemala, el 14.1% (77.8% del total), mientras que El Salvador y Nicaragua concentraron el 10.6% de la inversión recibida en el período. El flujo de capital dirigido a Honduras representó el 11.1% en 1990, y el 11.5% del total en 2014.

Por ello, los valores parecen sugerir que, a pesar de los esfuerzos de los países centroamericanos por atraer inversión, esta sigue

teniendo una estructura relativamente constante en la región, y si bien es cierto la inversión ha crecido, lo ha hecho conservando la misma composición, sin que sea relevante la adopción de las estrategias de los países individuales para diferenciarse y obtener ventajas sobre sus vecinos.

**Gráfico 4. Centroamérica: flujo de inversión extranjera neta (1990-2014, en millones de USD)**



**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

Por supuesto que de manera inmediata puede surgir la discusión acerca de que si algún país no hubiera adoptado las estrategias de promoción de inversión que siguieron todas las demás naciones, hubiese quedado a la zaga. Indiscutiblemente, en materia competitiva Panamá y Costa Rica continúan teniendo ventajas; sin embargo, este último país parece que las ha ido perdiendo poco a poco, posiblemente como consecuencia de los conflictos fiscales que atraviesa desde hace varios años y que han imposibilitado la reconversión de su aparato productivo, situación que Panamá sí ha aprovechado en forma efectiva. Las cifras obtenidas muestran que sí es probable que si una de las naciones centroamericanas se hubiese mantenido al margen del ofrecimiento de tales beneficios, hubiese perdido la fracción de inversión que capturó durante el

período; sin embargo, también muestran que el efecto de los incentivos fiscales sobre la promoción de inversiones es muy difícil identificarlo en forma individual, atendiendo a que existen muchos flujos de inversión extranjera directa que arribaron a los países sin que haya mediado la existencia de dichos tratamientos especiales.

Como prueba de ello, los datos del Anexo 1 muestran que, para el caso de Costa Rica, el flujo de inversión directa extranjera para el período de 2010 a 2015 se dirigió en promedio 44.6% a la manufactura; 16.7% a los servicios y 15.9% a las actividades inmobiliarias, mientras que únicamente el 8.3% al turismo. De los destinos mencionados, únicamente el rubro de manufactura, especialmente en lo correspondiente a la maquila y zonas francas y el turismo tienen una influencia relativa por el otorgamiento de privilegios fiscales y en éste último rubro el efecto es muy bajo.

Por su parte, de la información de El Salvador correspondiente al período 2010 a 2015, se puede desprender que el 55.9% de la inversión extranjera recibida fue dirigido a las industrias manufactureras, 23.1% a la información y comunicaciones, 22.4% a las actividades financieras y de seguros, y 14.0% al comercio. Nuevamente existe, sin identificación total, la posibilidad que los incentivos fiscales hayan promovido la penetración de flujos de inversión hacia la industria manufactura, especialmente al campo de maquilas textiles, y en parte al rubro de información y comunicaciones por el sistema de *call-centers*, sin embargo, también existe un fuerte componente de inversión que ha sido recibida como consecuencia del aprovechamiento de las ventajas financieras y estabilidad cambiaria que ofrece El Salvador. Además, no hay evidencia específica para atracción de inversión para turismo (aun cuando podría formar parte de lo vinculado al comercio) debido al sistema de clasificación del Banco Central de Reserva de El Salvador.

En el caso de Guatemala, la información para el período de 2007 a 2015 registra que el 20.8% de la inversión se dirigió primariamente a la agricultura, petróleo, minas y canteras; 20.1% a la

electricidad; 18.5% a la industria manufacturera y 17.8% al comercio. De estos rubros prácticamente solo el rubro de industrias manufactureras pudo estar vinculado a una atracción por medio del otorgamiento de incentivos fiscales, derivado del hecho que la inversión recibida para minería, hubiese arribado al país de todas formas, atendiendo al hecho que los yacimientos minerales son específicos del país.

Los datos de Honduras, para el período de 2006 a 2015 registran un 34.6% para el rubro de transporte, almacenaje y telecomunicaciones, 18.2% para industrias de bienes para transformación (maquila), 16.0% para industrias manufactureras (no maquila) y 12.8% para servicios. El caso en Honduras es muy claro: el otorgamiento de los gigantescos incentivos fiscales no parece haber producido un efecto masivo de inversión sobre maquila o turismo, aun cuando de éste último no existen datos por separado y se intuye que están dentro del rubro de servicios.

Respecto a Nicaragua, los datos muestran que el 25.3% de la inversión extranjera ha sido dirigida al sector industrial, potencialmente maquila, el 24.5% a comunicaciones, 17.8% al sector energético y 16.7% al sector comercio y servicios, en donde potencialmente podría incluirse el efecto de los incentivos al turismo. También para este país es muy claro que gran parte de la inversión extranjera al país ha sido consecuencia del fortalecimiento de las comunicaciones o el sector energético, que se encuentran al margen de las industrias tradicionales que se benefician de incentivos fiscales.

Finalmente para el caso de Panamá, que presenta un buena desagregación del destino de la inversión extranjera directa para el período de 2010 a 2014, se encuentra que el principal destino es el comercio al por mayor y menor con 34.1%; las actividades financieras y de seguros con 15.9% y el transporte, almacenamiento y correo con 15.1%. Hoteles y restaurantes únicamente recibieron el 0.5% de la inversión extranjera directa a pesar del otorgamiento de significativos beneficios fiscales.

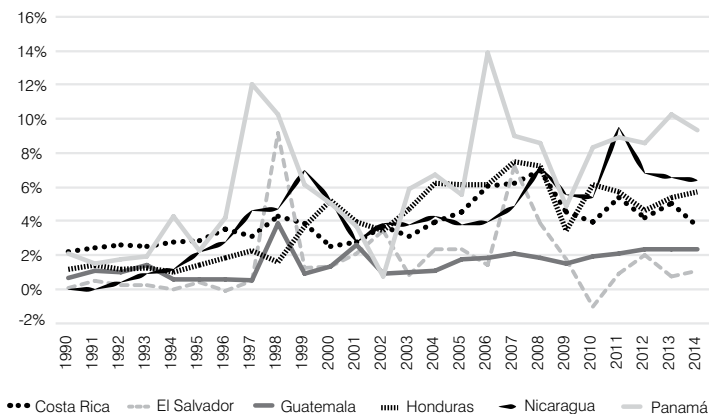
Lo que sí es muy claro es que la adopción simultánea de la misma estrategia en todos los países de la región mantiene las diferencias de cada nación centroamericana y da lugar a que los inversionistas tomen partido hacia aquellos países como mejores condiciones de infraestructura financiera, social y productiva.

En forma complementaria, y tratando de encontrar el beneficio que la inversión privada extranjera ha traído al aparato productivo interno de cada país, conviene igualmente evaluar la importancia que ha adquirido la misma en el financiamiento de la producción de las naciones centroamericanas.

Para 1990, el peso de la inversión extranjera dentro del PIB regional alcanzaba un 1.2% del total, mientras que para 2014 la importancia relativa creció al 4.6% del PIB. Los países que evidenciaron un mayor crecimiento en términos del PIB –lo que podría utilizarse como una *proxy* de éxito en la atracción de inversión extranjera (y también podría ser un indicador de mayor dependencia de los flujos externos de capital)– fueron Panamá, en donde la relación flujos de inversión extranjera/PIB se incrementó un 7.3% durante el período; Nicaragua (posiblemente por el hecho de que durante los años iniciales de estudio casi no recibió inversión extranjera), por su parte, vio mejorar un 6.4% este indicador, mientras que Honduras, un 4.5%. El peso relativo de la inversión extranjera en Guatemala, Costa Rica y El Salvador prácticamente se mantuvo constante durante el período, mostrando aumentos en el peso relativo respecto del PIB del 1.6, el 1.5 y el 1.0%, respectivamente.

El propósito principal de la inversión extranjera debiera ser provocar una dinámica revolvente que expanda el crecimiento económico, produzca una transformación productiva y genere empleo y, consecuentemente, mejores condiciones de vida. Previo a realizar este análisis, es importante recordar que todos los Gobiernos de la región pueden impulsar otro tipo de medidas que contribuyan al aumento del PIB; no obstante, para el análisis actual el efecto de las políticas mencionadas, se considera nulo.

**Gráfico 5. Centroamérica: relación entre los flujos de inversión extranjera y el PIB de cada país (1990-2014)**



**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

Los niveles de crecimiento del PIB de Panamá y Nicaragua podrían indicar que la inversión extranjera ha contribuido a dinamizar el aparato económico de ambos países, debido a que durante el período un mayor nivel de flujo de capital pareciera influenciar un mayor crecimiento del PIB. Paradójicamente, pero en sentido contrario, la pérdida de importancia de la atracción de capital extranjero parece pasarle la factura a Costa Rica, que vio reducida su dinámica productiva durante el período.

Por su parte, para Guatemala, Honduras y El Salvador, la mayor captación de recursos externos en forma de inversión extranjera no parece haber ocasionado un efecto multiplicador, de tal manera que el nivel de crecimiento de dichas naciones prácticamente permaneció constante o disminuyó ligeramente, evidenciando que la inversión extranjera no contribuyó a cambiar la dinámica productiva y, por consiguiente, el potencial teórico de crecimiento económico de cada país.

Los datos del Anexo 2 contribuyen a verificar si los flujos de inversión extranjera directa permitieron alguna modificación en la



estructura productiva de cada nación centroamericana, es decir si, conforme muchos de los ideólogos de estos cambios, contribuyeron a fortalecer la transformación y modernización productiva nacional.

Para el caso de Costa Rica, se encuentra que durante el período 1991 a 2014, el peso relativo dentro de la estructura productiva nacional, de los sectores que han sido mayormente beneficiados con tratamientos tributarios preferenciales, se mantuvieron constantes. La industria manufacturera representó 16.0% en promedio al inicio y al final del período de análisis; mientras que el comercio, que incluye a los hoteles y restaurantes, incluso se redujo del 19.2% al 15.4% de PIB, en promedio. Las actividades económicas que mostraron mayor dinamismo y que no parece que se encuentren relacionadas con el otorgamiento de incentivos fiscales fueron: la intermediación financiera que pasó de 11.9% a 16.3% del PIB y el transporte en general, que pasó de 4.5% a 9.4%.

Para El Salvador, los cambios durante el período de análisis son muy leves al pasar de 17.8% a 19.0% la industria manufacturera y de 19.5% al 20.1% el comercio al por mayor y menor, incluyendo restaurantes. Esta situación, al igual que pesos relativos constantes respecto del PIB para el resto de industrias, parece más ser el reflejo de una economía estática que de una que ha logrado que la inversión extranjera directa esté cambiando su dinámica productiva.

En Guatemala la mayor parte de los incentivos fiscales se destinan a la industria manufacturera y en cierta forma a la producción de energía por medios renovables; sin embargo, los datos muestran que incluso durante el período el peso relativo de la industria decreció de 22.6% a 18.4% del PIB; el resto de sectores, salvo transporte, almacenamiento y comunicaciones que creció de 3.3% a 7.9%, sin recibir tratamientos especiales, se mantuvieron prácticamente constantes o disminuyeron su participación.

El caso de Honduras es similar; el período de análisis no permite identificar ninguna transformación productiva y por ende, el otorgamiento de tratamientos tributarios especiales a ciertos sectores

económicos no han permitido crear el efecto derrame ofrecido. Las cifras muestran que la industria manufacturera creció ligeramente durante el período de análisis de 15.9% al 16.3% del PIB; mientras que el otro sector, turismo, fuertemente beneficiado con tratamientos especiales, y que se encuentra incluido dentro del comercio al por mayor y menor, redujo su participación de 19.6% a 16.3% del PIB. Nuevamente el sector transporte se convirtió en el sector más dinámico de la economía.

Para Nicaragua, la industria manufacturera creció durante el período 1991 a 2014 de 13.8% a 14.5% del PIB, mientras que el sector comercio, que incluye a los hoteles y restaurantes que son beneficiados por los tratamientos especiales de la ley de turismo, subió del 13.0% a 14.2%. A diferencia de otros países de la región, Nicaragua parece manifestar cierta dinámica en todos los sectores analizados, salvo el de construcción y administración pública, por lo que puede existir cierto efecto positivo por el flujo de inversión extranjera directa.

Finalmente, para Panamá, el rubro de la construcción, influenciado por la inversión inmobiliaria manifestó un incremento en su participación del 5.0% al 12.7% del PIB, mientras que el transporte, almacenamiento y comunicaciones, vinculado al Canal de Panamá y otros mecanismos de transporte, se incrementó del 9.2% al 16.9%. No obstante, la industria manufacturera a pesar de gozar de beneficios especiales se redujo del 13.0% al 5.1% del PIB, mientras que el comercio, fuertemente influenciado por las zonas libres de comercio, mantuvieron su participación alrededor del 21.9% del PIB.

Por otro lado, y tratando de establecer si los nuevos flujos de capital extranjero directo han producido alguna modificación en la estructura del gasto productivo, se puede analizar si existió algún cambio en el peso relativo de la formación bruta de capital dentro del PIB de la región. Es importante recordar de nuevo que pueden existir otros factores que motiven un cambio en la formación bruta de capital como porcentaje del PIB, tales como estrategias de ahorro, cambios en el sistema previsional, fortalecimiento de la inversión gubernamental, nuevos controles a la corrupción, entre

otros. No obstante, el análisis los asume constantes para tratar de establecer si existe alguna diferencia en el tiempo con el aumento de la inversión extranjera neta.

**Tabla 10. Centroamérica: tasas de crecimiento del PIB real (promedio quinquenal, 1995-2014)**

País	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Costa Rica	5.5%	5.0%	4.1%	4.7%	4.2%
El Salvador	6.2%	3.1%	2.4%	1.5%	2.0%
Guatemala	4.3%	4.0%	3.0%	3.7%	3.8%
Honduras	3.6%	3.1%	4.7%	3.7%	3.5%
Nicaragua	1.8%	5.0%	3.2%	2.5%	5.1%
Panamá	5.5%	4.6%	4.3%	7.9%	8.9%

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

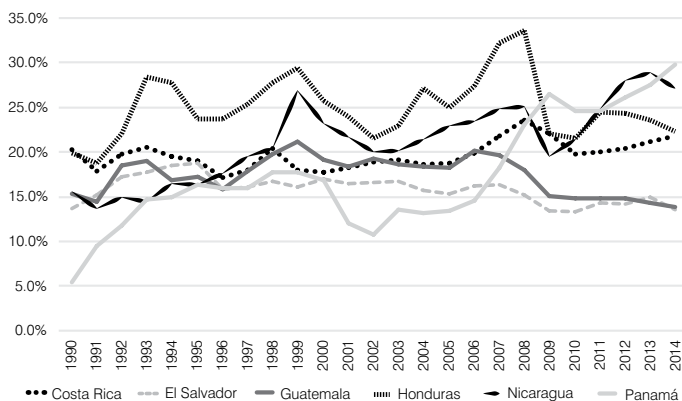
La serie presenta a una Centroamérica que puede fraccionarse en tres: un primer grupo formado por Panamá y Nicaragua, en donde la adopción de políticas económicas, entre ellas la atracción de capital extranjero, parece haber producido un aumento en la relación entre la formación bruta de capital fijo y el PIB (FBKF/PIB). Panamá registra un aumento del 24.4% en dicha relación, mientras que Nicaragua muestra un 11.5%. Conviene comentar que estos dos países son los únicos de la región cuya relación inversión a PIB se acerca al 30%, por lo que durante el período los cambios internos y la inversión extranjera sí parecen haber ocasionado una profundización de la inversión.

Con resultados mucho más modestos se encuentran Honduras y Costa Rica, cuyos aumentos de la relación FBKF/PIB durante el período fue de 2.4 y 1.6%, respectivamente. Estos dos países tienen un nivel de inversión total cercano al 20.0%, por lo que prácticamente la inversión extranjera ha contribuido a financiar la depreciación económica y no ha creado un efecto acelerador sobre la formación total de capital.

Finalmente, Guatemala y El Salvador, cuyos niveles de inversión oscilan alrededor del 14.0% del PIB, mostraron caídas de la

importancia del FBKF/PIB, en detrimento del consumo, posiblemente por el auge de las remesas internacionales, lo cual de alguna forma limita las potencialidades futuras de ambos países. Durante el período en estudio, la reducción del coeficiente fue del 1.5 y el 0.1%, respectivamente, porcentajes que permiten concluir de manera parcial que en ambos países los flujos de capital extranjero no han contribuido a cambiar la matriz productiva y la acumulación de capital.

**Gráfico 6. Centroamérica: formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (1990-2014)**



**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

La oferta más importante de los ponentes de las iniciativas vinculadas con el otorgamiento de privilegios fiscales ha sido el incremento en los niveles de empleo y la consecución de mejores condiciones de vida para los pobladores de la región. Por ello, al final resulta muy relevante identificar si la inversión extranjera neta ha tenido como consecuencia una reducción en los niveles de desempleo o, por lo menos, una mejora de las condiciones de empleo de la región.

Las cifras del desempleo abierto –aunque sumamente irregulares debido a la incapacidad de varios países de disponer de series

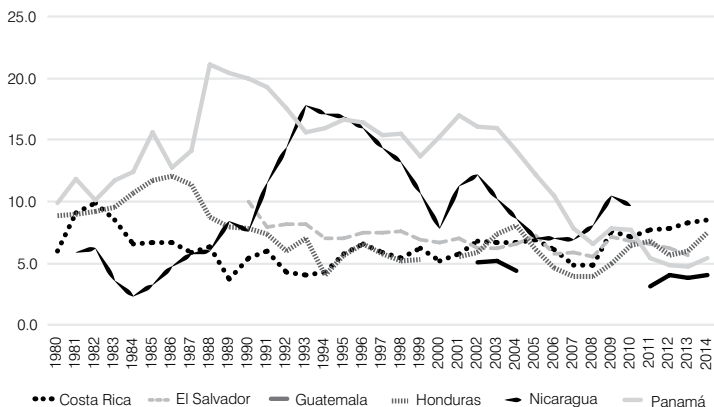
estadísticas que permitan identificar el comportamiento de esta variable— muestran que, con excepción de Panamá, país que registró niveles de desempleo superiores al 20.0% de la población económicamente activa (PEA) durante la parte final de los años ochenta y de tan solo el 5.4% en 2014 (evidenciando así una reducción del porcentaje de trabajadores sin empleo formal del 14.6%), prácticamente todos los países de la región vieron incrementarse o mantener constante su nivel de desempleo.

Conviene hacer una excepción del aspecto antes anotado para el caso de El Salvador, cuyas cifras de empleo datan de 1990, cuando se reportó un nivel del 10.0% de desempleo, mientras que para 2013, último dato disponible, el nivel era del 5.6%. Aun cuando los valores parecieran sugerir una mejora del 4.4%, debe recordarse que El Salvador realizó su primera medición en un entorno social que prácticamente estaba saliendo de una confrontación interna, por lo que debieran existir reservas al respecto.

Por su parte, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala reportan aumentos del nivel de desempleo del 3.1, el 2.1 y el 1.1%, respectivamente, lo que hace pensar que el *boom* que causarían los beneficios fiscales para promover inversión no se tradujo en mejores condiciones de vida para los habitantes. Sobre estas cifras debe señalarse la extrema pobreza en las cifras de Guatemala, que apenas tiene algunas observaciones durante la serie, mientras que Nicaragua, por la opacidad del gobierno actual, no dispone de datos posteriores a 2010.

Finalmente, en Honduras, pese a ser un país con una de las estrategias más agresivas de la región para atraer inversión, el nivel de desempleo prácticamente permaneció constante durante el período en estudio.

Lo anterior permite concluir, casi sin lugar a dudas, que las estrategias de promoción de empleo mediante la utilización de incentivos fiscales a la inversión no han tenido efecto sobre el nivel de empleo de los centroamericanos.

**Gráfico 7. Centroamérica: tasas de desempleo abierto (1990-2014)**

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

Aunque con las mismas limitaciones e irregularidades que las cifras del desempleo, el análisis de la informalidad podría arrojar alguna información sobre si la inversión extranjera –especialmente aquella que en teoría se ha visto beneficiada del otorgamiento de beneficios fiscales– ha tenido algún impacto en la formalización laboral de los centroamericanos.

Los datos muestran, aun con la inconsistencia dinámica de las cifras, que en países como El Salvador y Guatemala el nivel de informalidad en el empleo aumentó durante el período en estudio; mientras que en Costa Rica y Panamá la informalidad parece haber permanecido prácticamente constante. Las cifras de Honduras y Nicaragua sugieren, por su parte, alguna disminución en la informalidad; sin embargo, los últimos datos disponibles para ambos países datan de 2010 y 2009, respectivamente, y la medición de Nicaragua fue seriamente cuestionada porque sus antecedentes sugerían niveles cercanos al 55.0% de informalidad.

En consecuencia, la conclusión más clara del análisis es que si suponemos que la penetración de inversión extranjera debió

producir un revolvente económico que mejorara las condiciones de vida de los centroamericanos y provocara una mejora en la formalidad y calidad del empleo, parece que dicho efecto no se recibió, pese al esfuerzo de los Gobiernos al otorgar beneficios fiscales a los inversionistas.<sup>3</sup>

**Tabla 11. Centroamérica: nivel de informalidad en el empleo (promedio quinquenal, 1989-2014)**

País	1989-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Costa Rica	36.6	35.5	39.7	39.7	37.1	36.3
El Salvador	n.d.	50.7	52.7	53.9	55.7	55.2
Guatemala	53.3	n.d.	53.7	55.1	55.1	n.d.
Honduras	52.5	48.5	53.4	53.4	45.7	n.d.
Nicaragua	n.d.	48.7	59.3	57.9	43.4	n.d.
Panamá	n.d.	32.1	33.6	38.2	36.0	31.7

Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal.

Finalmente, otro indicador que puede ser de utilidad y que es posible analizar de manera complementaria al porcentaje de informalidad es el número de personas que trabajan por su cuenta.

**Tabla 12. Centroamérica: porcentaje de personas empleadas que trabajan por su cuenta (promedio quinquenal, 1989-2014)**

País	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Costa Rica	23.2	22.0	22.6	20.3	20.2
El Salvador	36.1	37.0	37.8	32.0	37.7
Guatemala	48.5	46.0	51.9	n.d.	n.d.
Honduras	47.8	48.6	49.0	50.9	n.d.
Nicaragua	n.d.	46.4	46.9	45.6	n.d.
Panamá	31.1	30.3	31.4	29.7	29.3

Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal.

3 Mayor información sobre el empleo de los centroamericanos en alta, baja y media productividad puede encontrarse en los anexos 3 y 4.

Las cifras, aun cuando también cuentan con cierto grado de irregularidad, muestran que en El Salvador, Guatemala y Honduras los porcentajes de personas que trabajan por su cuenta se han incrementado, mientras que en Nicaragua la cifra prácticamente permaneció constante. Los únicos dos países en los que aparentemente disminuyó el porcentaje de personas que trabajan por su cuenta fueron Costa Rica y Panamá; en especial en este último, la característica parece ser consecuencia de la utilización de una amplia estrategia estatal de inversión que, coordinada con la inversión extranjera, produjo un efecto multiplicador apropiado.

Los análisis realizados permiten concluir, casi sin lugar a dudas, que las estrategias de promoción de inversiones basadas en otorgamiento de privilegios fiscales no han producido el efecto económico revolvante deseado y mucho menos han permitido cambiar la matriz productiva nacional, de manera que se privilegie el empleo y aumente el nivel de vida de los habitantes.





## 6. La necesidad de repensar la estrategia de competitividad centroamericana y los incentivos a la inversión

Resulta evidente en muchas experiencias mundiales, entre ellas las centroamericanas, que basar una estrategia de competitividad industrial y de atracción de inversión extranjera exclusivamente en el otorgamiento de incentivos tributarios no permite alcanzar los objetivos previstos, en particular cuando el propósito es la generación de empleo y la mejora en las condiciones de vida de la población. La promoción de inversiones necesita una visión fresca en donde se consideren otros factores que posibiliten la construcción de competitividad social.

Múltiples estudios han caracterizado la necesidad de que la estrategia de atracción de inversión sea una estrategia integral y fundamental para el desarrollo y el crecimiento económico, por lo que no debe verse como una salida de corto plazo a ser enfrentada escuetamente por un solo ministerio o secretaría de Estado.

En ese sentido, la estrategia de promoción de inversiones y la de fortalecimiento de la competitividad nacional deben constituir una sola estrategia nacional que forme parte de los planes de largo plazo del país. Sobre el particular, Garita (2015) sugiere que:

[...] la visión de competitividad debe transformarse en una más integral que no solo se focalice en la importancia de los costos, sino que debe tomar en cuenta importantes factores como la salud y la educación [...] Dos países en Centroamérica están focalizados en las nuevas tendencias de competitividad (Costa Rica y Panamá) [...] mientras que los países que están urgidos de cambiar su visión son Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, en donde subsisten la pobreza y la extrema pobreza, el bajo nivel de enrolamiento en la educación

secundaria, bajos niveles de inversión per cápita en educación, y extremadamente baja inversión en salud (2015: 12; traducción libre).

En el mismo sentido, Gligo (2007) comenta lo siguiente:

Los mayores beneficios de la IED se pueden obtener cuando las políticas de atracción de IED están integradas y coordinadas con las políticas de desarrollo del país. Por otra parte, en la medida que existe coincidencia entre los objetivos de política de los países y los intereses de las empresas transnacionales se generará un círculo virtuoso que beneficiará a ambas partes. Si bien apropiarse de dichos beneficios no ocurre en forma automática y que, salvo en casos muy particulares, por sí sola la IED no resuelve los problemas relacionados con el desarrollo y crecimiento económico de los países, esta puede asumir un importante rol en la medida que esté alineada con los objetivos estratégicos de estos. En Irlanda y Singapur, la IED se ha transformado en el eje fundamental del desarrollo de dichos países, incluso alineando al resto de las políticas en torno a ellas. En casos menos excepcionales, la IED ha contribuido a desarrollar sectores de importancia estratégica en el plan de desarrollo productivo del país. Por ejemplo, en Malasia la IED ha sido el motor impulsor del crecimiento de las exportaciones del sector de la electrónica (2007: 10).

Por ello, se estima que para el caso particular de la región centroamericana los principales pasos en la definición de una estrategia apropiada, y sobre todo para que se haga un uso racional de los incentivos tributarios, serían los siguientes:

- a. **Fortalecer la cooperación regional para evitar la competencia tributaria perjudicial.** Conforme lo establece la OCDE, «En muchos casos los incentivos tributarios son provistos en respuesta a lo que los países vecinos y competidores están ofreciendo o se percibe que será ofrecido. Dado que el tema de los incentivos fiscales no puede ser adoptado en

aislamiento, los Gobiernos deben trabajar juntos siguiendo un esquema regional para incrementar la cooperación en el área, con el fin de evitar la carrera hacia abajo en materia tributaria (*race to the bottom*) cuando ellos otorgan incentivos tributarios competitivos» (OCDE, 2013: 4; traducción libre).

- b. **Fortalecer los fundamentos socioeconómicos de cada país.** Este esfuerzo debe incluir la orientación de los Gobiernos hacia la modernización de la infraestructura física y social; capacitación de los trabajadores; estabilidad política y económica; incremento de las perspectivas de crecimiento de largo plazo; desarrollo de los mercados financieros; mejora en la calidad de la seguridad y la justicia; promoción del desarrollo social por medio de la inversión en la calidad de vida de los habitantes; protección social y ambiental, entre otros. Fortalecer los fundamentos económicos de un país permite trasladar la decisión del potencial inversionista del simple ahorro tributario a la elevación de la productividad y mejora en la rentabilidad general de su inversión, lo que da mejores capacidades competitivas para acceder a nuevos mercados.
- c. **Mejorar la gobernanza de los países.** De acuerdo con Oman (1999), muchos de los Gobiernos exitosos en la atracción de inversión extranjera directa son aquellos que suplen de mejor manera los requerimientos de una buena gobernanza, la cual incluye finanzas públicas sanas, legitimidad a la vista de los votantes, y sostenibilidad de largo plazo en las políticas. Sobre este particular, debe recordarse que el otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados produce un efecto negativo en la moral tributaria, por lo que el Gobierno de los países debe tener mucha credibilidad y ofrecer certeza a los votantes para creer que otorgar un incentivo tributario obedece y puede dar como resultado un bienestar mayor para la comunidad.
- d. **Fortalecer la transparencia en el uso de incentivos tributarios.** En general, los incentivos tributarios deben ser

utilizados en forma mínima y deben estar dirigidos primordialmente a corregir fallas del mercado y generar efectos multiplicadores en la sociedad (James, 2009). Por ello, el primer paso debe ser la decisión política de no otorgar ningún beneficio tributario que no sea acompañado de los estudios que demuestren su pertinencia y su potencial de mejora en el bienestar de la comunidad –esto es, que tengan una relación beneficio/costo mayor que uno–. Adicionalmente, este elemento debe estar acompañado de la cuantificación periódica de la renuncia fiscal que se deriva del otorgamiento de los beneficios fiscales y su publicidad por medio de los presupuestos de ingresos y gastos del Estado. Este apartado tan importante también debe estar acompañado de una evaluación periódica de los beneficios y de los costos derivados de los regímenes especiales creados y el gasto tributario derivado.

Sobre este aspecto, es preciso que quede claro que el uso de incentivos tributarios para promover la inversión extranjera debe ser parte de una estrategia de desarrollo económico, por lo que tal uso debe estar ligado con los indicadores de desarrollo social y de crecimiento económico.

- e. **Definición de una estrategia institucional de promoción de la inversión extranjera.** Como Icefi (2015) documentó ampliamente a lo largo del libro «Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas», gran parte de los incentivos fiscales que han otorgado los países de la región se ha basado en los arreglos corporativistas del Estado y ciertos grupos del sector privado, sin descansar en una estrategia institucional de largo plazo debidamente ordenada. Esta estrategia debe contemplar la definición del marco regulatorio general; el establecimiento de una agencia gubernamental encargada de la promoción específica de la inversión extranjera; la definición de las políticas selectivas para la promoción de inversiones y su publicidad; la determinación de los incentivos fiscales, profundidad y el plazo a otorgar, y sobre todo, la focalización de los incentivos.

Es importante comentar que muchos de los representantes del sector público y privado consideran como muy relevante la promoción de la inversión extranjera directa y, por eso, muchos de los países centroamericanos han avanzado en la definición de estos elementos, aun cuando en forma parcial y descuidando los fundamentos socioeconómicos. Conforme Morales (2015), la mayor parte de los países centroamericanos disponen de un marco regulatorio, así como de una agencia encargada de la promoción, políticas selectivas para captar inversiones y los incentivos tributarios definidos, pero carecen de una apropiada focalización, elemento sobre el que deben avanzar aún.

No obstante lo anterior, el mismo Morales (2015) acepta que Costa Rica ofrece las condiciones más favorables de la región centroamericana, pero que las mismas no derivan de los incentivos tributarios sino se refieren a un excelente clima de negocios, incluyendo seguridad ciudadana, jurídica y política; infraestructura de calidad; nivel educativo de la fuerza laboral; bajos costos de operación, lo cual, aunado a un nivel de desarrollo superior, le otorga al país ventajas en la competitividad, promoviendo una mejora en la productividad, más que en el ahorro.

- f. **La creación de la marca de país o de imagen país.** Instaurar las condiciones generales de atracción de inversión y fortalecimiento de todas las variables fundamentales debe desembocar en la creación de la marca de país, la cual debe ser posicionada internacionalmente para la atracción de los inversionistas. Es preciso recordar que para la atracción de inversión es muy importante la percepción del empresario, no solo en cuanto a factores como el ahorro tributario, sino sobre todo en el comportamiento fundamental socioeconómico de los diferentes países.
- g. **Focalización de la estrategia.** Un elemento muy importante para la definición de la estrategia debe ser la focalización hacia los sectores productivos que generen alto valor agregado,

que sean intensivos en la utilización de mano de obra, pero que también contribuyan con la mejora del nivel de vida de los pobladores. Por ello, es preciso desechar cualquier intento de promover salarios diferenciados o salarios reales reprimidos. También forma parte de este propósito la atracción de inversiones hacia las regiones del país más desfavorecidas, con el fin de crear polos de desarrollo.

Parte del esfuerzo de focalización deberá llevarse a cabo mediante los estudios apropiados realizados por el sector público, que determinen los sectores económicos y geográficos en donde potencialmente podría ser más beneficiosa la atracción de inversiones. Entre ellos podrían incluirse sectores altamente especializados, servicios financieros sofisticados, etc. De acuerdo con Gligo (2007), esto implica que los Gobiernos adopten políticas activas de atracción de inversión.

El paso siguiente será promover entre las autoridades de los países la discusión sobre la temática de los incentivos para atraer inversión extranjera directa y establecer, de manera conjunta como región, una estrategia que tienda a promover desarrollo cooperativo entre las naciones centroamericanas. Esto con el fin de aprovechar las ventajas disponibles, sin que ello continúe representando un alto drenaje de recursos tributarios sin utilidad aparente.

## 7. Conclusiones

1. Los tratamientos tributarios especiales que se otorgan a los empresarios forman parte de lo que teóricamente se conoce como *incentivos tributarios a la inversión*. Los países deben cuantificar estos incentivos como parte de su gasto tributario con el fin de medir su impacto en la recaudación tributaria y evaluar la efectividad de sus políticas comerciales y de inversión.
2. Un país o una región puede ofrecer un tratamiento tributario discriminatorio a los inversionistas extranjeros con el propósito de llamar su atención e intentar crear para ellos una ventaja competitiva artificial que los anime a invertir en su territorio. Sin embargo, si los países de la región o cercanos a ella ofrecen tratamientos similares, la decisión del empresario será determinada por el resto de condiciones que rodean al proceso productivo, entre ellas el acceso a los mercados, la seguridad jurídica y física, la productividad y la dotación de los factores, el desarrollo social y, por supuesto, la madurez de los mercados financieros.
3. En general, aun cuando se cuenta con muchas investigaciones en las que se ha tratado de verificar empíricamente cuáles son los factores determinantes de la inversión, no existe un consenso total sobre el particular. Sin embargo, sí parece haber cierto acuerdo con respecto a que las inversiones que buscan una mayor eficiencia en sus resultados buscan mejores accesos a los mercados, infraestructura social y productiva de calidad, y una relativa robustez institucional de los países en los que se establecerá el capital extranjero; aun así, en el corto plazo pareciera que hay cierto consenso con respecto a que el otorgamiento de incentivos tributarios puede producir cierta relocalización de la inversión extranjera; sin embargo, en el largo plazo no parece ser un determinante significativo en la atracción de inversión extranjera.



4. El gasto tributario deriva del otorgamiento de un tratamiento especial en forma de exenciones, exoneraciones, tasas diferenciadas, deducciones o créditos tributarios especiales, entre otros, dirigidos a un determinado sector económico, localidad geográfica o actividad económica, con el propósito central de favorecerlo y otorgarle una ventaja comparativa adicional, con el fin de promover objetivos como el fortalecimiento de la competitividad, combate a la pobreza, generación de empleo, polos de crecimiento, etc. Existen condiciones establecidas en el sistema tributario nacional que no necesariamente son gasto tributario si son aplicables a la generalidad de productores, pero que sí constituyen incentivos a la inversión, como los mecanismos de depreciación acelerada, el arrastre de pérdidas, y tasas tributarias bajas, entre otros.
5. El otorgamiento de un tratamiento tributario especial solo da ventaja competitiva al agente económico respecto del resto de agentes ubicados en el área de influencia del sistema tributario de un país, debido a que en general se trata de una excepción al tratamiento general que recibe el resto de contribuyentes. Por ello, las excepciones tributarias no necesariamente generan ventajas competitivas con respecto a condiciones similares en el resto del mundo o en las regiones económicas cercanas. En condiciones normales, los incentivos a la inversión extranjera son gastos tributarios, pero no todos los gastos tributarios implican un incentivo a la inversión extranjera.
6. Las constituciones políticas de las Repúblicas de Centroamérica privilegian como principio fundamental el de capacidad de pago. De esa cuenta, los sistemas tributarios de la región debieran estar contruidos bajo el principio de quien tiene más, debe pagar más. No obstante, en la estructura tributaria de la región continúan presentándose más cobros de impuestos indirectos que directos, por lo que en general el sistema tributario vigente contradice el principio de capacidad de pago.

7. En Centroamérica, la recaudación del ISR como porcentaje del PIB se encuentra por debajo de los valores promedio observados en la región latinoamericana, aun cuando El Salvador y Nicaragua se han acercado rápidamente a los estándares establecidos. Por su parte, Guatemala continúa teniendo uno de los más bajos indicadores de la región y del mundo, por lo que su sistema privilegia en mayor dimensión los impuestos aplicables al consumo.
8. Los regímenes de incentivos fiscales prevalentes en la región son cinco: a la formación de zonas francas y zonas libres de comercio; a la actividad exportadora de bienes; a la actividad exportadora de servicios, incluyendo la formación de centros de llamadas o *call-centers*; a la generación de energía eléctrica mediante recursos no renovables; y a las actividades promotoras de turismo.
9. En general, los regímenes de zonas francas vigentes en la región ofrecen a las empresas la internación de todos los bienes necesarios para la producción sin pago de impuestos, en la mayor parte de casos incluyendo el IVA. Además, en todos los casos se incluye la posibilidad de obtener una exención del ISR durante un plazo que, en los casos mínimos, es de diez años (como en Guatemala), llegando hasta plazos cercanos a los cincuenta años (como en El Salvador), o de manera permanente (como en Honduras). En algunos países, la exención del ISR dependerá de la ubicación geográfica de la inversión, mientras que en otros el tratamiento simplemente será el mismo, sin importar la ubicación de la actividad productiva.
10. Las actividades de perfeccionamiento activo o las dirigidas a promover la exportación de bienes y servicios contemplan los mismos beneficios que son considerados para las zonas francas, por lo que en algunas naciones prácticamente su uso ha sido alternativo. En época reciente, con el advenimiento de la demanda de *call-centers* en la región, algunos países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá han

habilitado legislación específica para proteger a este sector, brindándole, en síntesis, un tratamiento similar al ofrecido a las zonas francas.

11. Todos los países de la región disponen de cierto tratamiento especial para la explotación de energía mediante recursos renovables. Algunos países también han aprovechado la implementación de tratamientos tributarios especiales por el manejo de basura y la generación de energía a partir de ella. El otro régimen común en la región es los tratamientos especiales al turismo, en donde, salvo Guatemala, todos los países ofrecen tratamientos muy especiales a los oferentes de estos servicios.
12. Para cada país visto de manera independiente, cada privilegio fiscal implica gasto tributario y, en muchos casos, renuncia tributaria; sin embargo, a nivel regional, debido a las características de Centroamérica, dicho perdón de impuestos no necesariamente se ha convertido en incentivos tributarios para la atracción de inversión extranjera. Lo anterior permite inferir que la carencia de una estrategia regional solo ha producido una competencia fiscal que ha drenado los exiguos recursos de los Gobiernos de Centroamérica, sin lograr los resultados previstos.
13. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, en 2014 el gasto tributario ascendió al 5.11% del PIB, monto del cual se estima que un 2.94% del PIB corresponde a tratos especiales en el ISV; 1.9% del PIB en el ISR; y el resto en otros impuestos. Por su parte, el Ministerio de Hacienda de El Salvador considera que su gasto tributario alcanza un 1.39% del PIB, de los cuales un 0.44% del PIB corresponde a incentivos fiscales; 0.43% del PIB, a deducciones; 0.16%, a exenciones; y el resto a otros incentivos otorgados. El gasto tributario en Guatemala asciende al 2.5% del PIB, de los cuales un 1.6% corresponde al IVA; 0.6%, al ISR; 0.2%, al impuesto de solidaridad (ISO), acreditable al ISR; y el resto a otros impuestos. Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Ingresos de la Secretaría

de Finanzas de Honduras presentó una estimación del gasto tributario para 2011 que asciende al 1.6% del PIB. Nicaragua y Panamá carecen de estimaciones oficiales del gasto tributario ocasionado por el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales.

14. En la búsqueda de los resultados derivados del otorgamiento de privilegios fiscales se observó que durante el período 1990-2014 se reportó el ingreso de USD95,148.4 millones por concepto de inversión extranjera neta. De dicho valor, el 35.7% tuvo como destino Panamá, mientras que el 24.6% se dirigió a Costa Rica, el 12.1% a Guatemala, y el 12.0% a Honduras; Nicaragua y El Salvador solo lograron atraer en forma conjunta el 15.5% de los flujos de capital total. El comportamiento descrito evidencia de manera inmediata que la profundización financiera panameña y la solidez productiva de Costa Rica, especialmente por la productividad de sus trabajadores, ofrecen ventajas en la atracción de capitales, sin importar el esfuerzo de competencia tributaria de las otras naciones.
15. Los valores de la estructura de la inversión recibida por los países centroamericanos, al inicio y al final del período en estudio, parecen sugerir que, pese a los esfuerzos de los países por atraer inversión, esta sigue comportándose de una manera relativamente constante en la región. Si bien la inversión ha crecido, lo ha hecho conservando la misma composición, sin que importe la adopción de las estrategias de los países que de forma individual buscan diferenciarse y obtener ventajas sobre sus vecinos.
16. En 1990, el peso de la inversión extranjera dentro del PIB regional alcanzaba el 1.2% del total, mientras que para 2014 la importancia relativa creció al 4.6% del PIB. Los países que tuvieron un mayor crecimiento de la inversión extranjera con respecto al PIB –lo cual podría utilizarse como un *proxy* de éxito en la atracción de inversión extranjera– fueron Panamá, en donde la relación se incrementó un 7.3% durante

el período; Nicaragua, con un aumento del 6.4%; y Honduras, con el 4.5%. Por su parte, el peso relativo de la inversión extranjera en Guatemala, Costa Rica y El Salvador prácticamente se mantuvo constante durante el período, mostrando aumentos en el peso relativo respecto del PIB de 1.6, 1.5 y 1.0%, respectivamente.

17. Los niveles de crecimiento del PIB de Panamá y Nicaragua, así como el aumento de la inversión extranjera relacionada parecen sugerir una relación positiva entre ambas variables, de manera que un mayor nivel de flujo de capital pareciera influenciar un mayor crecimiento del PIB. En sentido contrario, la pérdida de importancia de la atracción de capital extranjero aparenta pasarle la factura a Costa Rica, país que vio reducida su dinámica productiva durante el período. Por su parte, para Guatemala, Honduras y El Salvador la mayor captación de recursos externos en forma de inversión extranjera no parece haber ocasionado un efecto multiplicador sobre el resto de actividades, de tal forma que prácticamente el nivel de crecimiento de dichas naciones permaneció constante o disminuyó ligeramente.
18. En cuanto al indicador de formación bruta de capital fijo respecto del PIB, la serie presenta a una Centroamérica que puede fraccionarse en tres: Panamá y Nicaragua con aumentos en la relación FBKF/PIB del 24.4 y el 11.5%, respectivamente; estos dos países son los únicos de la región cuya relación inversión a PIB se acerca al 30.0%, por lo que durante el período los cambios internos y la inversión extranjera parecen haber ocasionado una profundización de la inversión. Honduras y Costa Rica, cuyos aumentos de la relación FBKF/PIB fueron del 2.4 y el 1.6%, respectivamente, tienen un nivel de inversión total cercano al 20.0%, por lo que prácticamente la inversión extranjera ha contribuido a financiar la depreciación económica y no ha ocasionado un efecto acelerador sobre la formación total de capital. Finalmente, Guatemala y El Salvador, cuyos niveles de inversión oscilan en alrededor del

14.0% del PIB, mostraron caídas de la importancia del FBKF/ PIB, en detrimento del consumo, posiblemente por el auge de las remesas internacionales, lo que de alguna forma limita las potencialidades futuras de ambos países. La reducción del coeficiente de estudio fue del 1.5 y el 0.1% durante el período en estudio, porcentajes que permiten concluir parcialmente que los flujos de capital extranjero no han contribuido a cambiar la matriz productiva y la acumulación de capital en estos países.

19. Las cifras del desempleo abierto –sumamente irregulares debido a la incapacidad de varios países de disponer de series estadísticas que permitan identificar el comportamiento de la variable– muestran que, con excepción de Panamá, país que registró niveles de desempleo superiores al 20.0% de la PEA durante la parte final de los años ochenta y tan solo del 5.4% en 2014, mostrando una reducción del porcentaje de trabajadores sin empleo formal del 14.6%, prácticamente todos los países de la región vieron incrementarse o mantener constante su nivel de desempleo. Los datos también evidencian que, especialmente en países como El Salvador y Guatemala, el nivel de informalidad en el empleo aumentó durante el período en estudio, mientras que en Costa Rica y Panamá la informalidad parece haber permanecido prácticamente constante, con los datos disponibles.
20. Los análisis permiten concluir que las estrategias de promoción de inversiones basadas en el otorgamiento de privilegios fiscales no han producido el efecto económico revolvente deseado, y mucho menos han permitido cambiar la matriz productiva nacional, de manera que se privilegie el empleo y aumente el nivel de vida de los habitantes. Lo que sí se ha producido es una seria distorsión en la toma de decisiones de los agentes económicos, creando ventajas competitivas artificiales en determinados sectores económicos, lo cual incluso ha generado el hecho de que algunos necesiten del incentivo tributario para seguir subsistiendo.

21. La experiencia internacional y la centroamericana permiten concluir que basar una estrategia de competitividad industrial y de atracción de inversión extranjera exclusivamente en el otorgamiento de incentivos tributarios no permite alcanzar los objetivos previstos. En particular, cuando el propósito es la generación de empleo y la mejora en las condiciones de vida de la población.
  
22. La promoción de inversiones requiere una visión fresca e integral en la cual se consideren otros factores que permitan construir competitividad, dejando de lado el simple ahorro tributario por la generación de mayor productividad que permita a las empresas contar con mejores condiciones de competencia en mercados internacionales. Entre dichos factores se encuentran la atención a los fundamentos socioeconómicos del país; el fortalecimiento de la transparencia en el uso de incentivos fiscales; la definición de una estrategia nacional comprensiva sobre la promoción de inversión extranjera directa; la definición de una marca país, y otros aspectos relacionados.

## 8. Recomendaciones

1. Para los países de Centroamérica resulta indispensable establecer una política regional de atracción de inversión extranjera, debido a que, en la práctica, la utilización de mecanismos aislados únicamente ha producido una guerra de incentivos y un significativo sacrificio fiscal.
2. La formulación de las diferentes políticas de atracción de inversión –sean regionales o nacionales– debe basarse principalmente en el fortalecimiento de los fundamentos socioeconómicos de cada país, buscando la construcción de una marca país en donde se reconozca a cada nación por las ventajas en infraestructura física y social, seguridad, justicia, estabilidad política y jurídica, solidez y apertura de los mercados financieros, entre otros. Esta marca debe ofrecer algo más que un lugar en donde existe mano de obra barata y no se cobran impuestos.
3. En general, no deben otorgarse incentivos tributarios a la inversión porque violan el principio de la capacidad de pago preceptuado en las constituciones políticas de las Repúblicas de la región y violentan la moral tributaria. Sin embargo, si el Estado toma la decisión política de hacerlo, la estrategia debe estar fundamentada en un estudio público en donde se establezca con claridad que las ganancias sociales esperadas a partir de dicha decisión son mayores que los costos. Además, esta clase de política debe estar limitada en el tiempo, de tal manera que los incentivos sean solo temporales y no se conviertan en la razón principal de subsistencia de una industria.
4. Para evaluar la productividad del sistema tributario de un país, debe ser obligatorio el cálculo del gasto tributario, de los sacrificios fiscales y de los incentivos fiscales otorgados. Es preciso que estos valores se incorporen anualmente en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado y sean dados a



conocer al Congreso de la República en la liquidación anual de dicho presupuesto. Se sugiere, para los cálculos específicos, la utilización del modelo general del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) que conocen todas las administraciones tributarias de la región, con el fin de hacer que la estimación sea comparable.

5. El mantenimiento de los incentivos fiscales debe evaluarse en forma anual por medio de la publicación de un estudio que permita establecer los beneficios obtenidos y los costos derivados de esa decisión. El primer paso debe ser evaluar los incentivos vigentes que, en la mayor parte de los casos, únicamente han causado distorsión en los mercados internos y en las decisiones de los agentes económicos.

## 9. Referencias bibliográficas

- Acevedo Rueda, Rafael Alexis y Mora, Mora, José U. (2008). «Factores socio-políticos y judiciales como determinantes de la inversión privada en Latinoamérica», en *Revista Economía*, XXXIII, 26, (julio-diciembre de 2008), pp. 93-118, Venezuela.
- Artana, Daniel (2005). *Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales*. Nicaragua: Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República de Nicaragua, 53 pp.
- Artana, Daniel (2015). *La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo, 94 pp.
- Assunção, Susana, Forte, Rosa & Teixeira, Aurora (2011). *Location Determinants of FDI: A Literature Review*. Facultad de Economía, Universidad de Porto, FEP Working papers.
- Báez Cortéz, Julio Francisco & Báez Cortéz, Théodulo (2007). *Todo sobre impuestos en Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Iniet, 7ª edición, 672 pp.
- Bellak, Christian & Leibrecht, Markus (2009). «Do low corporate income tax rates attract FDI? –Evidence from Central and East European countries», in *Applied Economics*, 41, pp. 2691-2703.
- Campo, Roberto (2004). *Determinantes de la inversión en Nicaragua, un estudio empírico*. Santiago de Chile: Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cardoza Aguirre, Julio César (2010). *Actualización metodológica y estimación del gasto tributario de Nicaragua*. Managua: Oficina de Políticas Tributarias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, con apoyo del BID, 86 pp.

- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011). *Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: Una experiencia latinoamericana*. CIAT, 234 pp.
- Chacón Rodríguez, Pamela Alejandra; Hernández Gamero, Carlos Leonardo; Hernández Palacios, María José & Valdéz Quijano, Wellman Alexander (2015). *Evaluación del impacto de las exenciones fiscales en la actividad económica y en la generación de empleo*. Tesis de graduación. El Salvador: Universidad Centroamericana, José Simeón Cañas, 155 pp.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal). Sitio de estadísticas económicas CEPALSTAT; diversas consultas.
- Consejo Superior de la Empresa Privada (Cosep) (2015). *Encuesta de empresas sostenibles en Nicaragua, 2015; Identificación de obstáculos para el desarrollo empresarial*. Managua: Cosep y OIT, 160 pp.
- Cruz, Jorge Luis; Solís Sánchez, Manuel Alexander & Solórzano Flamenco, Julio Vladimir (2014). *El gasto tributario en la inversión del sector turismo durante el período 2006-2011*. El Salvador: Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas, 105 pp.
- De Mooij, Ruud A. (2010). *Business tax incentives: evidence and policy lessons*. IMF Fiscal Affairs Department, Second International Seminar on Tax Expenditures.
- Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (2011). *Algunos apuntes relacionados con las exoneraciones tributarias en Honduras*. Honduras: Fosdeh, 10 pp.
- Garita Gutiérrez, Mauricio (2015). *Rethinking competitiveness. Is Central America ready?* [en línea], disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/279851716\\_Rethinking\\_competitiveness\\_in\\_Central\\_America](https://www.researchgate.net/publication/279851716_Rethinking_competitiveness_in_Central_America). Consultado el 24 de febrero de 2016.

- Gligo S., Nicolo (2007). *Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo Productivo núm. 175, Cepal, 131 pp.
- Gómez Sabaini, Juan C. (2005). *Evolución y situación tributaria actual en América Latina. Una serie de temas para la discusión*. Cepal, 74 pp.
- Gómez Sabaini, Juan C., Pecho Trigueros, Miguel & Morán, Dalmiro (2012). *Los gastos tributarios en Honduras*. Honduras: Secretaría de Finanzas (Sefín), con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 74 pp.
- Grant Thornton (2012). *Leyes de beneficios fiscales y fomento a las exportaciones: Centroamérica y el Caribe*. Boletín Fiscal Regional, 4 pp.
- Groh, Alexander, Liechtenstein, Heinrich y Lieser, Karsten (2014). *The venture capital and private equity country attractiveness index, 2013 annual*. IESE Business School, University of Navarra, España, 312 pp.
- Holland, David y Vann, Richard J. (1998). «Income tax incentives for investment», en *Tax Law Design and Drafting*, Thuronyi, Victor (editor). International Monetary Fund, volumen II, capítulo 23, 32 pp.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2015). *Política fiscal: expresión de poder de las élites centroamericanas*. F & G editores, Center for Latin American & Latino Studies, American University, Washington, D.C. Guatemala, 2015, pp. 394.
- Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios (Iniet) (2015). *Balance de la Ley de Concertación Tributaria*. Managua: Alianza Nicaragüense por la Justicia Fiscal, 54 pp.
- International Finance Corporation (2011a). *Costa Rica: Country Profile 2010*. Enterprise surveys, The World Bank Group, 15 pp.

- International Finance Corporation (2011b). *El Salvador: Country Profile 2010*. Enterprise surveys, The World Bank Group, 15 pp.
- International Finance Corporation (2011c). *Guatemala: Country Profile 2010*. Enterprise surveys, The World Bank Group, 15 pp.
- International Finance Corporation (2011d). *Honduras: Country Profile 2010*. Enterprise surveys, The World Bank Group, 15 pp.
- International Finance Corporation (2011e). *Nicaragua: Country Profile 2010*. Enterprise surveys, The World Bank Group, 15 pp.
- International Finance Corporation (2011f). *Panama: Country Profile 2010*. Enterprise surveys, The World Bank Group, 15 pp.
- James, Sebastian (2009). *Tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications*. International Finance Corporation, World Bank, 50 pp.
- Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2009). *Inversión, incentivos y gastos tributarios en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 45 pp.
- Jorrat de Luis, Michel (2010). «Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador», en *Revista Fiscalidad*, edición núm. 4. Ecuador: Servicio de Rentas Internas, 122 pp.
- Martínez Piva, Jorge Mario (2011). *Incentivos públicos de nueva generación para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica*. Serie Estudios y Perspectivas, México: Cepal, 56 pp.
- Mogrovejo, Jesús A. (2005). *Factores determinantes de la inversión extranjera directa en algunos países de Latinoamérica*. Estudios Económicos de Desarrollo Internacional. AEEADE.

- Morales Barahona, Óscar. (2014). *Análisis de experiencias centroamericanas en incentivos a exportaciones e inversiones extranjeras*. El Salvador: Iniciativa para la Competitividad, Think Tank Initiative, GIZ/El Salvador.
- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) (2002). *Foreign Direct Investment Survey*. The World Bank Group, Washington, D.C.
- Nersesyan, Nariné (2013). *Effectiveness of tax incentives: global experiences*. Tax and Development Program, OCDE, Presentación en Lusaka, Zambia, 8 pp.
- OECD (2013). *Draft principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries* [en línea], disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>. Consultado el 15 de enero de 2016.
- Oman, Charles P. (1999). *Policy competition for foreign direct investment*. OCDE, April 1999, pp. 6.
- Pecho Trigueros, Miguel (2014). *Gastos tributarios en América Latina: 2008-2012*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias, Documento de Trabajo núm. 2-2014, 20 pp.
- Pérez Trejo, Carlos Armando (2013). «Un acercamiento al gasto tributario en El Salvador», en *Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador*. El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo, 168 pp.
- Ramírez Hunter, Víctor Hugo (2013). *Factores determinantes de la inversión extranjera en Guatemala*. Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas, Documento de Trabajo 01.2013, Dirección de Análisis Financiero.
- República de Costa Rica, Asamblea Nacional Constituyente (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

- República de Costa Rica, Dirección General de Hacienda y División de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda (varios años). *El gasto tributario, metodología y estimación*. Años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.
- República de Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). *Expediente 5652-97*.
- República de El Salvador, Asamblea Legislativa (1983). *Constitución*.
- República de El Salvador, Ministerio de Hacienda (2010). *Gasto tributario en El Salvador 2009*. Segundo Seminario de Gastos Tributarios: Reduciendo Abusos y Mejorando la Efectividad. Washington, D.C.
- República de El Salvador, Ministerio de Hacienda (2015). *Marco fiscal de mediano plazo 2015-2025*. El Salvador: Ministerio de Hacienda, 134 pp.
- República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.
- República de Guatemala, Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (2000). *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo*. 36 pp.
- República de Guatemala, Superintendencia de Administración Tributaria. *Estadísticas diversas del portal*.
- República de Guatemala, Superintendencia de Administración Tributaria (2015). *Estimación del gasto tributario del gobierno central; aspectos conceptuales y metodológicos, período 2009-2013*. Guatemala: Superintendencia de Administración Tributaria, 24 pp.
- República de Honduras, Asamblea Nacional Constituyente (1982). *Constitución Política de la República de Honduras*.

- República de Honduras, Banco Central de Honduras (1971). *Incentivos fiscales al desarrollo industrial. Evaluación de su aplicación en Honduras: 1958-1971*. Tegucigalpa, Honduras: Banco Central de Honduras, 175 pp.
- República de Honduras, Dirección Ejecutiva de Ingresos (2013). *Exoneraciones fiscales*. Honduras: Secretaría de Finanzas, 34 pp.
- República de Honduras, Dirección Ejecutiva de Ingresos (2007). *Sacrificio fiscal en que ha incurrido el Estado de Honduras a consecuencia de exoneraciones tributarias y aduaneras a diferentes personas naturales y jurídicas, en el transcurso de los años 2001-2007*. Tegucigalpa, Honduras: Dirección Ejecutiva de Ingresos, 32 pp.
- República de Nicaragua, Asamblea Nacional Constituyente (1986). *Constitución Política de la República de Nicaragua*.
- República de Panamá, Asamblea Nacional Constituyente (1972). *Constitución Política de la República de Panamá*.
- Roca, Jerónimo (2010). *Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios*. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Documento de Debate # IDB-DP-136, BID, 2010, pp. 40.
- Rodas Martini, Pablo (2014). *La reforma a los regímenes de incentivos a la exportación en Centroamérica: Lecciones que se derivan de la experiencia de Costa Rica y El Salvador* (mineo).
- Rosenthal, Gert (2006). «La inversión extranjera directa en Centroamérica, 1990-2004: Un bosquejo», en López C., Grettel y Umaña A., Carlos E., *Inversión extranjera en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Smith, Adam (1958). *Investigación sobre la causa y el origen de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.



- Taylor, Marvin y Paz, Héctor (2006). «Centroamérica: Hacia una nueva etapa de inversión extranjera directa y la estrategia del BCIE», en López C., Grettel y Umaña A., Carlos E., *Inversión extranjera en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- UNCTAD (2014). *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2014*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Villela, Luiz, Lemgruber, Andrea y Jorrat, Michel (2009). *Los presupuestos de gastos tributarios: Conceptos y desafíos de implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo del BID # IDB-WP-131 Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, 74 pp.
- Villela, Luiz, Lemgruber, Andrea y Jorrat, Michel (2010). *Gastos tributarios: La reforma pendiente*. Banco Interamericano de Desarrollo, 30 pp.

## 10. Anexos

**Anexo 1:** inversión extranjera directa recibida por los países de Centroamérica, clasificada por actividad económica de recepción (cifras en millones de dólares, años indicados).

### Costa Rica

Actividad económica	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agricultura	-20.4	0.7	-11.2	-45.7	67.3	71.4	85.7	-6.9	519.6	150.6	-7.9	36.4	0.6	-1.1	58.8	392.4
Agroindustria	20.9	7.5	3.6	10.6	-0.3	56.9	-3.2	40.4	24.2	13.5	46.9	7.6	-15.8	-2.5	32.8	-6.2
Comercio	28.2	16.1	19.8	7.5	31.8	91.5	81.8	80.6	97.2	-2.4	75.3	366.4	143.3	174.0	118.5	311.4
Manufactura	539.0	337.1	629.3	486.7	607.0	663.2	599.7	865.1	685.7	351.3	1,147.6	879.4	599.5	316.6	476.7	842.6
Servicios	31.5	83.6	68.8	104.7	23.0	141.0	91.4	76.0	167.5	318.0	107.2	720.6	883.1	861.8	1,066.9	785.8
Intermediación financiera	27.1	43.1	17.2	2.2	22.6	53.3	343.4	73.9	28.9	86.9	70.0	107.4	72.6	91.9	86.1	117.9
Turismo	51.3	111.5	76.0	88.0	41.0	53.2	124.0	321.3	291.5	253.5	81.0	113.5	143.0	139.7	34.0	41.1
Actividad inmobiliaria	15.0	9.0	21.0	31.0	178.4	234.6	364.0	631.3	472.2	241.7	147.0	228.1	431.8	1,160.7	762.1	320.0
Otras actividades	-25.7	-0.0	0.1	7.1	5.2	-1.0	15.8	6.8	33.2	30.4	16.4	2.1	0.0	-0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>666.9</b>	<b>608.6</b>	<b>824.6</b>	<b>692.1</b>	<b>975.9</b>	<b>1,364.1</b>	<b>1,702.5</b>	<b>2,088.5</b>	<b>2,319.9</b>	<b>1,443.6</b>	<b>1,683.5</b>	<b>2,461.5</b>	<b>2,258.1</b>	<b>2,741.1</b>	<b>2,638.0</b>	<b>2,805.0</b>

**Fuente:** Icefi, con cifras del Banco Central de Costa Rica.

**El Salvador**

El Salvador						
Actividad económica	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agropecuario	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Minería	0.9	-0.6	-2.6	6.4	1.1	1.4
Industrias manufactureras	-65.3	148.9	-46.5	285.1	87.7	262.9
Suministros de electricidad	54.0	-3.1	41.0	-28.7	-157.0	-48.7
Construcción	1.9	0.5	1.2	2.1	-1.7	-3.4
Comercio al por mayor y al por menor	5.7	91.4	66.3	32.1	8.7	44.9
Transporte y almacenamiento	10.0	3.2	7.9	-1.5	2.6	-0.8
Información y comunicaciones	-334.3	4.4	186.6	-288.9	337.7	24.3
Actividades financieras y de seguros	37.9	-30.4	199.1	137.6	54.6	124.0
Otros sectores	58.9	4.3	29.1	34.9	-22.5	24.1
<b>Total</b>	<b>-230.3</b>	<b>218.5</b>	<b>481.9</b>	<b>179.2</b>	<b>311.1</b>	<b>428.7</b>

Fuente: Icefi, con cifras del Banco Central de Reserva.

**Guatemala**

Actividad económica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comercio	216.6	41.5	212.9	33.5	106.3	304.2	254.3	278.7	141.9
Industria manufacturera	210.4	174.9	50.7	299.4	149.7	144.8	186.0	178.6	189.3
Electricidad	90.7	105.5	59.0	215.6	330.7	150.3	190.8	384.3	377.0
Telecomunicaciones	83.9	150.8	128.0	66.1	35.0	82.7	89.9	129.9	105.6
Bancos y aseguradoras	46.1	70.9	1.3	48.1	71.8	98.7	172.4	157.8	124.7
Agricultura, petróleo, minas y canteras	69.5	174.1	138.7	120.0	325.2	417.8	334.7	201.2	139.5
Otras actividades	27.9	36.2	9.3	23.0	7.4	46.0	67.3	58.2	130.5
<b>Total</b>	<b>745.1</b>	<b>753.9</b>	<b>600.0</b>	<b>805.8</b>	<b>1,026.1</b>	<b>1,244.5</b>	<b>1,295.4</b>	<b>1,388.7</b>	<b>1,208.5</b>

Fuente: Icefi, con base a cifras del Banco de Guatemala.

## Honduras

Actividad económica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transporte, almacenaje y telecomunicaciones	168.1	280.9	537.4	347.3	260.0	316.9	295.4	358.9	361.1	231.8
Industrias manufactureras	42.5	164.4	129.3	68.1	126.8	243.4	262.1	173.2	178.5	194.8
Industrias de bienes para transformación (maquila)	185.0	219.6	137.4	29.4	214.1	148.4	164.3	97.2	199.0	384.4
Comercio	116.3	71.5	14.3	-14.0	136.2	103.1	156.8	118.9	109.2	123.2
Servicios	66.6	142.6	140.6	52.2	136.1	90.5	100.4	152.1	168.0	199.7
Minas y canteras	42.6	18.9	0.0	7.2	62.4	45.6	23.0	73.8	61.5	2.7
Electricidad gas y agua	5.9	9.3	16.5	5.1	12.6	44.8	33.3	50.9	45.3	37.4
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	43.4	11.2	3.5	2.4	21.1	16.6	18.0	18.9	19.8	27.7
Construcción	-1.3	9.1	27.4	11.1	-0.2	5.0	5.1	15.8	1.7	1.8
<b>Total</b>	<b>669.1</b>	<b>927.5</b>	<b>1,006.4</b>	<b>508.8</b>	<b>969.1</b>	<b>1,014.3</b>	<b>1,058.4</b>	<b>1,069.7</b>	<b>1,144.1</b>	<b>1,203.5</b>

Fuente: Icofi, con base a cifras del Banco Central de Honduras.

## Nicaragua

Actividad económica	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Minería	4.4	11.6	9.6	3.5	0.0	0.0	7.4	11.3	39.1	12.0	25.3	114.3	124.6	212.3	95.1	41.3
Pesca	7.9	3.8	0.0	0.6	0.8	0.0	7.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.4	-4.4	6.8	-2.8
Industrial	68.0	46.2	60.3	44.6	33.4	86.6	63.1	120.5	121.5	69.8	107.9	226.4	302.0	233.5	232.5	158.0
Energético	115.0	5.2	7.7	1.2	4.5	24.1	20.0	73.1	214.6	222.4	158.9	217.1	162.5	30.6	142.1	130.3
Comercio y servicios	57.0	48.8	29.9	45.4	93.3	84.8	38.7	31.6	46.1	32.0	58.8	144.9	40.8	75.2	62.4	153.7
Comunicaciones	3.1	33.0	96.4	99.4	75.1	39.9	50.1	145.1	196.7	61.6	118.7	160.3	120.4	132.0	189.0	261.0
Otros	11.1	1.6	0.0	6.6	42.9	5.7	100.0	0.1	8.1	36.4	37.5	104.5	21.8	125.1	148.8	93.5
<b>Total</b>	<b>266.5</b>	<b>150.2</b>	<b>203.9</b>	<b>201.3</b>	<b>250.0</b>	<b>241.1</b>	<b>286.8</b>	<b>381.7</b>	<b>626.1</b>	<b>434.2</b>	<b>508.0</b>	<b>967.9</b>	<b>767.7</b>	<b>815.5</b>	<b>883.5</b>	<b>835.0</b>

Fuente: Icofi, con base a cifras del Banco Central de Nicaragua.

**Panamá**

Actividad económica	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-33.9	79.1	54.5	14.3	43.6	47.7
Explotación de minas y canteras		-2.2	39.4	1,149.4	432.6	472.8
Industrias manufactureras	103.6	-113.8	297.9	520.4	326.5	356.8
Suministro de electricidad, gas y agua	238.4	-33.7	278.6	-122.6	258.3	282.3
Construcción	25.0	-211.7	175.4	117.2	103.4	113.0
Comercio al por mayor y al por menor	377.8	1,571.9	971.8	954.6	1,105.9	1,208.6
Transporte, almacenamiento y correo	205.9	783.2	282.8	463.5	430.2	470.2
Hoteles y restaurantes	26.1	-12.0	39.3	0.6	2.0	2.1
Información y comunicación		37.5	34.5	-333.0	294.5	321.9
Actividades financieras y de seguros	204.7	360.2	642.6	408.9	643.2	703.0
Actividades inmobiliarias	96.6	112.2	94.9	28.5	12.0	13.1
Actividades profesionales, científicas y técnicas		-12.8	82.2	27.1	31.0	33.9
Actividades administrativas y servicios de apoyo		165.3	85.3	-51.0	193.5	211.5
Enseñanza	3.6	-1.5	12.5	11.3	7.0	7.7
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	1.0	13.4	9.6	-0.4	4.6	5.1
Artes, entretenimiento y creatividad	10.6	-17.7	-6.4	23.2	52.9	57.9
Otras actividades de servicios		5.7	57.7	-1.4	1.9	2.0
<b>Total</b>	<b>1,259.3</b>	<b>2,723.4</b>	<b>3,152.6</b>	<b>3,210.5</b>	<b>3,943.2</b>	<b>4,309.5</b>

**Fuente:** Icefi, con base a cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Panamá.

**Anexo 2:** estructura promedio del PIB de los países de Centroamérica, clasificada por actividad económica (datos promedio por quinquenio, 1991-2014).

### Costa Rica

Rubro	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	8.3	7.9	7.2	6.7	6.2
Industrias manufactureras	16.0	17.2	16.8	16.9	16.0
Construcción	4.8	4.3	4.6	5.4	4.9
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	19.2	18.9	17.8	16.2	15.4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.5	5.2	6.9	8.4	9.4
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	11.9	11.5	12.8	14.3	16.3
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales	32.8	29.7	27.7	24.8	24.4
Otros (incluye discrepancia estadística)	2.5	5.4	6.2	7.3	7.4

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

### El Salvador

Rubro	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.6	11.6	10.4	11.2	11.0
Industrias manufactureras	17.8	18.4	19.4	18.7	19.0
Construcción	4.7	4.9	4.9	4.1	3.7
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	19.5	19.8	19.9	20.2	20.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.3	6.7	7.7	8.2	8.1
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	16.6	16.1	15.9	15.7	15.6
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales	18.9	17.3	15.7	15.3	16.2
Otros (incluye discrepancia estadística)	2.6	5.3	6.1	6.7	6.3

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

**Guatemala**

Rubro	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	12.9	12.1	11.8	11.2	11.3
Industrias manufactureras	22.6	21.2	20.0	18.9	18.4
Construcción	5.4	5.6	5.4	5.0	3.9
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	18.5	18.7	18.4	17.4	16.9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.3	3.6	4.6	7.3	7.9
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	10.2	10.7	11.0	11.7	12.3
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales	20.6	20.5	20.4	20.5	21.7
Otros (incluye discrepancia estadística)	6.5	7.6	8.5	7.9	7.5

Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal.

**Honduras**

Rubro	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	14.0	13.4	12.8	11.9	12.5
Industrias manufactureras	15.9	16.7	18.0	17.1	16.3
Construcción	12.9	9.8	7.7	6.7	5.6
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	19.6	20.1	19.3	17.5	16.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.8	3.9	4.2	5.9	7.1
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	8.4	9.5	11.4	15.2	16.9
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales	19.4	18.1	19.5	20.3	20.4
Otros (incluye discrepancia estadística)	6.0	8.5	7.0	5.5	4.9

Fuente: Icefi, con base en cifras de la Cepal.

## Nicaragua

Rubro	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	14.8	15.6	15.8	16.5	15.7
Industrias manufactureras	13.8	13.7	14.4	14.7	14.5
Construcción	9.4	9.4	9.1	6.1	4.7
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	13.0	13.4	13.4	13.4	14.2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.7	3.8	4.0	5.0	6.4
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	11.4	11.6	12.7	12.4	10.7
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales	22.4	19.0	18.8	19.4	19.5
Otros (incluye discrepancia estadística)	11.5	13.4	11.8	12.6	14.3

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

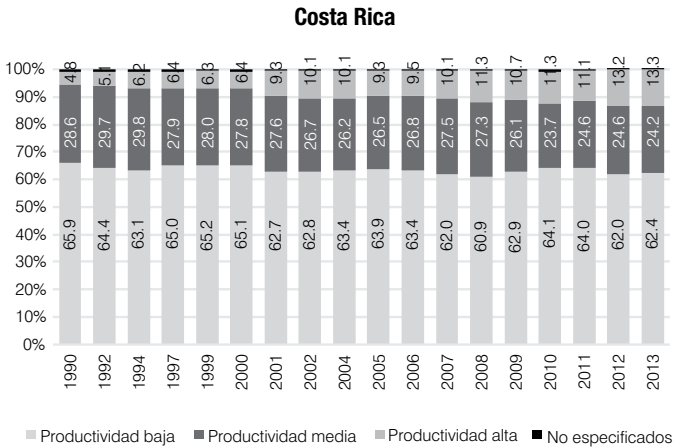
## Panamá

Rubro	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5.8	5.4	5.9	4.4	2.9
Industrias manufactureras	13.0	11.5	8.5	6.6	5.1
Construcción	5.0	6.3	6.3	8.6	12.7
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	21.4	20.8	20.5	21.6	21.9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9.2	10.3	12.7	15.5	16.9
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	25.0	26.7	26.0	25.1	23.4
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales	18.8	17.4	16.8	13.7	11.9
Otros (incluye discrepancia estadística)	1.8	1.5	3.3	4.5	5.3

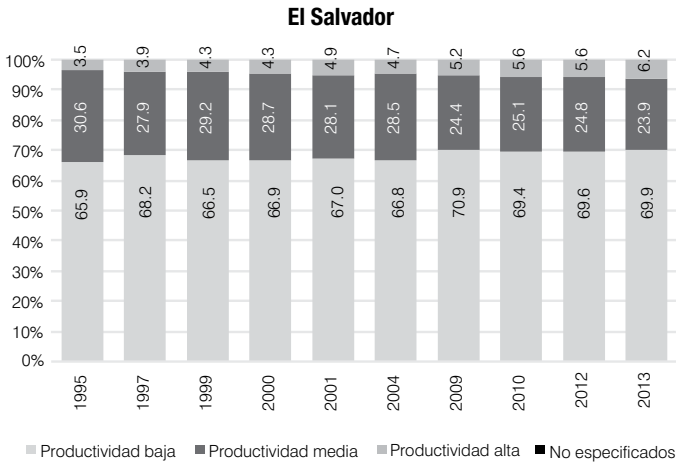
**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.



**Anexo 3:** estructura del empleo en los países de Centroamérica, clasificado por nivel de productividad del sector de contratación (varios años)

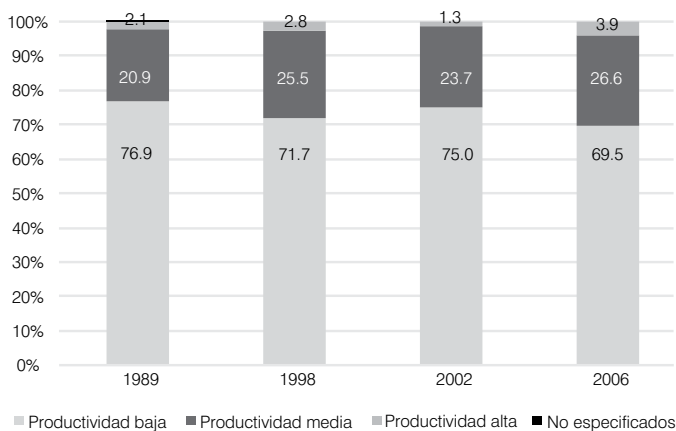


Fuente: Icefi, con base a Cepal.



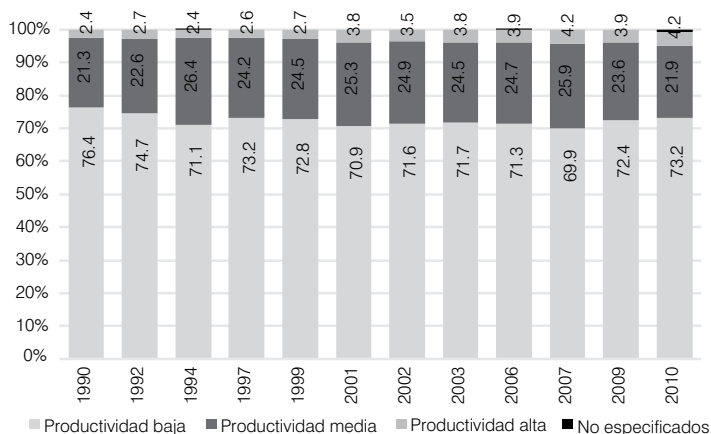
Fuente: Icefi, con base a Cepal.

## Guatemala



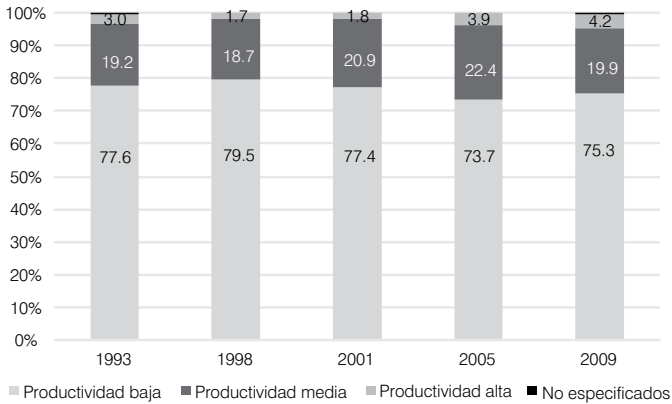
Fuente: Icefi, con base a Cepal.

## Honduras



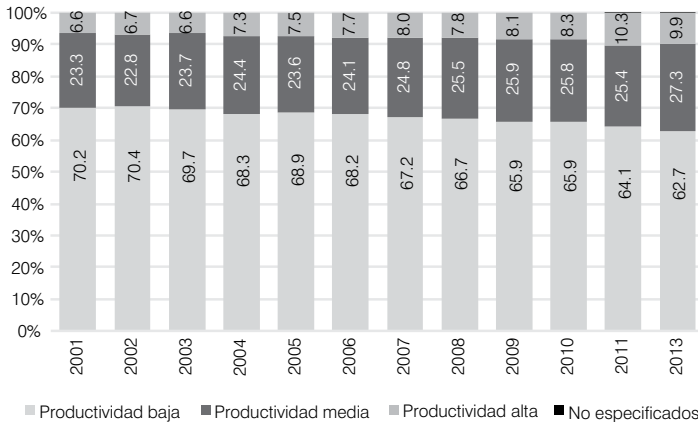
Fuente: Icefi, con base a Cepal.

## Nicaragua



Fuente: Icefi, con base a Cepal.

## Panamá



Fuente: Icefi, con base a Cepal.

**Anexo 4:** composición de la población ocupada de los países de Centroamérica, clasificada por grandes sectores de la actividad económica (promedio quinquenal, 1991-2014).

### Costa Rica

Sector	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura	22.3	18.8	15.2	13.2	13.4
Industria	26.4	23.2	22.4	21.0	19.4
Servicios	50.6	57.3	62.1	65.4	67.0

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

### El Salvador

Sector	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura	25.6	22.4	19.5	21.3	20.7
Industria	26.7	24.5	23.9	20.9	20.6
Servicios	47.7	53.1	56.7	57.9	58.8

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

### Guatemala

Sector	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura	n.d.	37.6	37.2	30.6	n.d.
Industria	n.d.	23.2	22.0	23.8	n.d.
Servicios	n.d.	39.2	40.8	45.6	n.d.

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

**Honduras**

Sector	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura	37.3	35.1	36.5	35.0	n.d.
Industria	22.1	22.4	22.2	21.1	n.d.
Servicios	40.6	42.6	41.2	43.7	n.d.

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

**Nicaragua**

Sector	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura	30.6	33.7	33.0	33.5	n.d.
Industria	16.8	16.1	19.0	16.5	n.d.
Servicios	52.3	50.2	48.0	49.5	n.d.

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.

**Panamá**

Sector	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Agricultura	n.d.	n.d.	20.5	18.3	16.7
Industria	n.d.	n.d.	17.0	18.8	19.4
Servicios	n.d.	n.d.	62.5	62.9	64.0

**Fuente:** Icefi, con base en cifras de la Cepal.





Durante mucho tiempo, los Gobiernos del mundo, fuertemente influenciados por las teorías económicas vinculadas con las políticas proteccionistas de inversión, han ensayado diversas estrategias para tratar de favorecer la atracción de inversión extranjera directa, de tal manera que se pueda aumentar el ritmo de crecimiento económico, la formación bruta de capital fijo, la creación de polos de desarrollo y, sobre todo, la generación de empleo como un pilar de bienestar para la sociedad. En su afán, muchos de ellos han dispuesto como estrategia primaria para la atracción de inversión la creación de modelos de baja o nula tributación que se perciban como ventajas competitivas que incentiven el flujo de capitales, descuidando aspectos colaterales como la formación de capital humano, la creación de infraestructura física y social, la seguridad en todas sus dimensiones, y el fortalecimiento del mercado de capitales, por lo que los resultados no necesariamente han sido los esperados.

El documento presenta la experiencia centroamericana de los últimos años en cuanto a estrategias que han descansado en la creación de incentivos tributarios para la inversión, así como los resultados obtenidos como consecuencia de ello.

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



Con apoyo de:

ISBN: 978-9929-674-36-3



9 789929 167436 31



SUECIA

