

# Una evaluación preliminar de los resultados de los incentivos tributarios a la inversión en **C e n t r o a m é r i c a**



Nota de coyuntura 01-2023

Centroamérica, abril 2023



Una evaluación preliminar de los resultados  
de los incentivos tributarios a la inversión  
e n C e n t r o a m é r i c a



# Créditos

Supervisión	José Ricardo Barrientos Quezada – Director ejecutivo a.i., Icefi
Redacción general	Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, área de Análisis Macrofiscal, Icefi
Portada, diagramación y proceso de publicación	Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de Comunicación, Icefi
Difusión por medios electrónicos	José Ochoa Arévalo – Asistente de Comunicación, Icefi
Administración	Débora Alvarado Franco– Coordinadora de Desarrollo Institucional, Icefi

Guatemala, Centroamérica, 20 de abril de 2023

## Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales  
7ª. Avenida 5-45, Zona 4  
Edificio XPO1, oficinas y 506, Guatemala, Centroamérica  
PBX (502) 2505-6363  
[www.icefi.org](http://www.icefi.org)

En el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (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)

El contenido del documento, elaborado por el Icefi, es responsabilidad exclusiva de este y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan de manera gratuita. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: [comunicacion@icefi.org](mailto:comunicacion@icefi.org) o a [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en: [www.icefi.org](http://www.icefi.org)

# Contenido

Introducción .....	6
I. El propósito teórico de la estrategia de otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión .....	8
II. Descripción de los incentivos tributarios a la inversión vigentes en Centroamérica .....	12
a. Costa Rica.....	12
b. El Salvador .....	14
c. Guatemala.....	16
d. Honduras.....	17
e. Nicaragua .....	20
f. Panamá .....	22
III. El gasto tributario asociado a los incentivos tributarios a la inversión .....	24
IV. Efectos económicos de las estrategias de otorgamiento de incentivos tributarios .....	26
4.1 El comportamiento de los niveles de desempleo e informalidad. ....	27
4.2 El flujo de inversión extranjera neta.....	30
4.3 El aumento de la formación bruta de capital fijo.....	33
V. Conclusiones .....	35
VI. Recomendaciones .....	38
VII. Referencias bibliográficas .....	39

## a. Introducción

Como parte de una estrategia general de equilibrio en el comercio internacional, desde mediados del siglo pasado, en forma más abundante, los países del mundo adoptaron diferentes estrategias dirigidas a crear mayores niveles de producción interna y de empleo en general. La primera de ellas, tuvo el propósito de industrializar a los países para substituir importaciones que, ante desventajas competitivas internacionales, implicaban una erosión de la cuenta corriente y de la balanza de pagos y por supuesto una fuga de puestos de trabajo producto de la incapacidad de competir internacionalmente.

Posteriormente, la estrategia de industrialización basada en la substitución de importaciones fue abandonada paulatinamente y reemplazada por una con fuerte orientación liberalista, en la que se trataron de aprovechar las ventajas competitivas internas, y en la que se promovió la creación de empresas que se dedicaran a la producción de bienes y servicios para exportación, a fin de producir un aumento del empleo, ingreso de flujos de capital y una mayor estabilidad comercial y cambiaria.

Ambos mecanismos, sin polemizar sobre las ventajas de uno y otro, pretendían mejorar las condiciones de un país, con el propósito de hacerlo más productivo y competitivo a nivel internacional, con el fin último de lograr un incremento en los niveles de empleo que redundara en el aumento sistemático del bienestar de la población, así como colateralmente del desarrollo de ciertas regiones con atraso relativo.

En esencia, ambos mecanismos, descansaban en el supuesto que, para promover el aumento de la producción y del empleo, es indispensable crear condiciones para mejorar la rentabilidad de la empresa privada, dado a que, a partir de ello, se esperaría una productividad creciente y mayor demanda de trabajo. Para el efecto, prácticamente en todo el mundo se promulgaron estrategias para la promoción de la inversión, que descansaron primariamente en la definición de regímenes en los que las empresas calificadas pagarían un nivel inferior de tributos que el resto de contribuyentes.

Lamentablemente, en muchas naciones, la creación y mantenimiento de dichos regímenes se hizo en forma desordenada, y en muchos casos, sin tener la evidencia suficiente, por lo que, incluso luego de varios años, estos no han reportado efectos positivos sobre el bienestar, la producción o la balanza de pagos como mínimo. El problema se complejizó dramáticamente cuando por razones corporativas del Estado, los regímenes tributarios especiales fueron diseñados especialmente para atender la demanda de ciertos grupos empresariales afines a las autoridades, por lo que estos tratamientos especiales se convirtieron paulatinamente, en muchas sociedades, en mecanismos para el traslado de recursos públicos a grupos empresariales privados, sin beneficios para la sociedad.

El tema, que regularmente se encuentra latente en la discusión de políticos y en la evaluación en los círculos académicos, ha despertado nuevamente en Centroamérica, como

consecuencia del intento de las autoridades hondureñas de producir una racionalización de los regímenes de tratamientos tributarios preferenciales vigentes en su país, ante su evaluación de que los resultados ofrecidos y esperados, no son acordes al sacrificio fiscal que la sociedad ha tenido que enfrentar en los años recientes; mientras que en otros países de la región se amplían estos regímenes para obtener resultados, que no pudieron ser obtenidos en el pasado.

Por supuesto que, el análisis de beneficio-costos de estos regímenes no es sencillo, pero debiera ser suficiente para su derogación comprender de que si no se ha logrado mejorar el nivel de empleo, la atracción de la inversión extranjera o la formación bruta de capital fijo, no son útiles para el país; de esa cuenta, o necesitan ser reformados por medio de una evaluación con mayor profundidad o los fundamentos sobre los que descansan no son los correctos, y muy

probablemente, como acontece en varias naciones latinoamericanas, la falta de productividad empresarial no está asociada al pago de impuestos, sino a la carencia de condiciones competitivas sistémicas.

En las páginas siguientes, a manera de visión preliminar, se presenta una evaluación parcial de los costos reportados oficialmente de los incentivos tributarios a la inversión vigentes en Centroamérica, aunque intuitivamente, sobre todo para ciertos países con administraciones tributarias y hacendarias débiles, los valores se antojan subestimados. También, se incorpora el análisis del comportamiento de las variables económicas que la teoría sugiere debieran verse mejoradas como consecuencia de la implementación de estos tratamientos especiales, a fin de determinar, preliminarmente, si los regímenes de tratamientos especiales han sido útiles para las sociedades del istmo.

## I. El propósito teórico de la estrategia de otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión

En general, los diferentes países del mundo tienen como propósito fundamental aumentar el nivel de bienestar de la población, por lo que los Gobiernos deben adoptar algunas estrategias dirigidas a mejorarlo. Dentro de estas estrategias, ya sea en el mundo de las economías de mercado o de las centralizadas, una de las más importantes se encuentra en el ámbito de la generación de nuevos puestos de trabajo, dado a que, siguiendo el esquema básico de utilidad del consumidor, los mayores ingresos obtenidos por los trabajadores, les permitirá mejorar su nivel de bienestar, al tener la capacidad de aumentar su consumo de bienes privados. En el mismo sentido a la generación de nuevos puestos, también las estrategias deben apuntar a que, al aumentar la demanda de trabajo, se producirá una elevación sistemática de los salarios, lo que definitivamente también redundará en mayor bienestar de la población.

Como tal:

Si  $UI = f(Cp + Cg)$  y si  $Cp = f(Yd)$  en forma positiva,  $\rightarrow \Delta Yd$ , producirá  $\Delta UI$

En donde  $UI$  = la utilidad del *i*ésimo individuo de la población

$Cp$  = consumo de bienes privados

$Cg$  = consumo de bienes públicos

$Yd$  = ingreso disponible de las personas

Lo anterior denota que una de las urgencias más importantes para los Gobiernos, es la definición de las estrategias que puedan generar suficiente nivel de empleo y el pago de mejores salarios, de tal forma que el bienestar de la población sea creciente.

Ahora bien, para generar nuevos puestos de empleo y también colateralmente para elevar el nivel de los salarios, debe incrementarse la productividad de los trabajadores, pero especialmente del grupo empresarial que tiene intenciones de inversión en la contratación de estos. Así, si se considera que el nivel de inversión empresarial depende de la obtención de mayores ganancias, el camino directo para que se propicien más empleos y mejores salarios, se encuentra en la creación de mejores condiciones productivas para que los márgenes de ganancia empresarial se incrementen.



Si se asume que la ganancia del empresario es la diferencia entre el volumen de ventas (V) y los costos de producción totales -CP- (entiéndase financieros, administrativos, de transporte, de seguridad y por supuesto tributarios), entonces, los gobiernos deberán propiciar las condiciones para que, ya sea que el volumen de ventas empresarial aumente o para que los costos se reduzcan, ocasionando un efecto de aumento de la ganancia. Sobre este particular, es importante reconocer que lo importante para los gobiernos es la creación de mejores condiciones productivas, y no necesariamente del otorgamiento de subsidios para que la producción sea más barata, dado a que éstos no elevan la productividad empresarial y no redundan en una mayor demanda de trabajo. También es importante reconocer que la mejora del sistema educativo de un país, debiera producir una elevación de la productividad de los trabajadores, sin embargo, aunque existan profesionales más calificados o con habilidades más complejas, si el mercado de trabajo, no lo demanda, dicho camino también puede ser de poca utilidad para mejorar el bienestar social.

Como tal, si  $I = f(\text{Max } G)$  y si  $G = V - CP$ , entonces deben buscarse condiciones que  $\Delta V$  o  $-\Delta CP$ , para que los empresarios estén interesados en invertir. Lo anterior, deja claro que el aumento de la inversión no depende exclusivamente de la reducción del nivel tributario que una empresa deba atender, dada la diversidad de costos, pero si es uno de los condicionantes, especialmente cuando el resto de determinantes gozan de niveles óptimos o al menos apropiados, y si no existen otras alternativas cercanas vigentes.

Esto es evidente en algunos índices de competitividad de la inversión internacional, como el *Global Competitiveness Index* del *World Economic Forum* (2019), en el que, como elementos motivadores para la inversión, se plantean la necesidad de mejorar ámbitos institucionales, de infraestructura, de acceso a la tecnología de información, salud, educación, dinamismo empresarial y capacidad de innovación, entre otros. Por su parte, la Escuela de Negocios de la Universidad de Navarra, por medio de Groh *et al.* (2021) considera en su *The Venture Capital and Private Equity Country Attractiveness Index* la necesidad de promover la profundización del mercado de capitales, la protección al inversionista y gobernanza corporativa, mejorar el ambiente social y humano y la creación de oportunidades empresariales, entre las que destacan, el fortalecimiento la capacidad de innovación, el desarrollo de artículos científicos y técnicos y la inversión en investigación y desarrollo, entre otros. Algunos otros índices, como el extinto *Doing Business* (2020), apuntan a la creación de una serie de condiciones para facilitar los negocios, pero también para proteger al inversionista, la reducción de la tramitología, la certeza en la solución de conflictos derivados de la vigencia de contratos, entre otros, para promover la inversión.

Lamentablemente, muchas naciones en desarrollo y especialmente las centroamericanas, con el urgente fin de tratar de ser atractivas para los capitales extranjeros, se han decantado casi exclusivamente por la adopción de estrategias de otorgamiento de incentivos tributarios, los que, como puede verse en la definición del problema, si podrían ser un determinante para el aumento de la inversión, pero no son los únicos factores, debido a que si el potencial ahorro tributario, no compensa los altos niveles del resto de costos que pueden observarse en un país o de los bajos montos

de las ventas que las condiciones producen, los capitales extranjeros no fluirán; con la excepción de inversiones en ámbitos irreproducibles en otras naciones del mundo (minería, sectores productivos estratégicos en condiciones monopólicas u oligopólicas, explotación de recursos naturales, entre otros).

Es importante observar que cuando un país ofrece un tratamiento tributario discriminatorio a los inversionistas extranjeros o a los nuevos inversionistas nacionales, el propósito es llamar su atención por medio de la creación de una ventaja competitiva artificial que lo anime a invertir. Sin embargo, si en los países cercanos, se ofrecen los mismos tratamientos tributarios o existen otras ventajas productivas, la decisión del empresario no será influenciada por la reducción de impuestos ofrecida, lo que hace al régimen de incentivos tributarios, cuando menos inútil para sus propósitos.

La evaluación de los resultados de la estrategia de incentivos tributarios se complica aún más, si se recuerda que la aparente atracción de inversión y la generación de empleos, descansa en la renuncia fiscal temporal o permanente, lo que obliga a considerar que la estrategia solo tendría sentido si el aumento en el bienestar producido por los empleos generados, compensa el costo del otorgamiento de los incentivos tributarios. Es importante recordar que los efectos beneficiosos de la estrategia de otorgamiento de incentivos tributarios se pueden reflejar tanto en el aumento en el empleo, pero también en los nuevos ingresos tributarios producidos por las nuevas rentas generadas, así como en una mayor estabilidad de balanza de pagos al propiciar la internación de capitales extranjeros y en general, en una mejor gobernabilidad en los países.

También es pertinente recordar que, dentro de los costos del otorgamiento de incentivos tributarios a ciertos grupos específicos en la sociedad, está la generación de un problema de equidad tributaria producto de la violación a la generalidad en la vigencia de los tributos, lo que definitivamente tiene impacto sobre la moral tributaria de la población, al percibirse el sistema tributario como injusto. De esa cuenta, para la medición de los costos de la estrategia de incentivos tributarios debe tratar de cuantificarse el impacto que ocasiona tanto en la recaudación directa de los beneficiarios, como en la reducción del nivel tributario total derivado de la disminución de la percepción de la justicia tributaria.

Retomando  $U_i = f(C_p + C_g)$ , en donde  $C_p = f(Y_d)$  describe una relación positiva, debe agregarse la consideración de que  $C_g = f(T)$  con una relación positiva en condiciones de sostenibilidad fiscal, por lo que la disminución de  $T$  ocasionada por la vigencia de incentivos tributarios produce una reducción de  $C_g$ . De esa cuenta si la disminución de los tributos produce un efecto mayor sobre  $C_g$  que el efecto positivo que producen en  $C_p$  por el aumento de la inversión y la generación de empleos, entonces la estrategia de promoción de incentivos, no solo es insuficiente para atraer inversión, sino que produce efectos negativos sobre el bienestar de la población en general.

En general a la disminución de  $T$  (renuncia de impuestos), como consecuencia del otorgamiento de incentivos tributarios se le llamará en el resto de este documento como gasto tributario, sin embargo,

no todos los gastos tributarios proceden del otorgamiento de incentivos a la inversión<sup>1</sup>. Aquí, aunque no forma parte de la evaluación del presente documento, es pertinente diferenciar los efectos que se causan por la nueva inversión o por la relocalización de inversión que ya estaba ubicada en el país y que únicamente redujo su carga tributaria al calificarse en los regímenes de incentivos existentes.

Finalmente, es oportuno recordar que el sacrificio fiscal, renuncia tributaria o el segmento del gasto tributario asociado al otorgamiento de incentivos tributarios corresponde a varios períodos fiscales, dado a que cuando se aprueban en la legislación de los países, las exenciones tributarias o reducciones a las tasas aplicables a las nuevas empresas tendrán vigencia para varios períodos, así como que se esperaría que los beneficios de su otorgamiento se prolonguen e incrementen en el mediano plazo; por ello, para efectos de evaluación, los beneficios y costos a ser comparados no deben entenderse como aquellos observados durante un período fiscal, sino durante todos los períodos en los que tiene vigencia el tratamiento especial. De esa cuenta:

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

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.

La construcción básica anterior, permite inferir que el primer paso que debieran dar todos los países, previo a otorgar cualquier tratamiento tributario preferencial, sería el de realizar una evaluación de los costos y beneficios derivados del mismo, a la vez que debe hacerse una evaluación permanente de la relación entre beneficios y costos para determinar la procedencia de los tratamientos especiales. Esto ha sido entendido por diversos países en el mundo, incluyendo Honduras en el área centroamericana, quienes con el fin de optimizar los recursos disponibles, han incorporado una permanente evaluación de beneficio-costos de las estrategias de incentivos tributarios vigentes, a fin de determinar si es pertinente, atendiendo a que los beneficios sean mayores a sus costos, el mantenimiento de las mismas, o si por el contrario, merece una eliminación de las vigentes y su sustitución por otras figuras que puedan ser más exitosas.

<sup>1</sup> 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.

Lo anterior, es una tarea que inicia para la región, pero en donde es indispensable hacerlo con la celeridad del caso, dado a que, si los regímenes tributarios preferenciales no ocasionan efectos positivos, en la práctica representan simplemente un traslado de recursos públicos al sector privado beneficiado, a cambio de que el resto de la población pague más impuestos.

## II. Descripción de los incentivos tributarios a la inversión vigentes en Centroamérica

Actualizando lo presentado por Medina (2016) y con el riesgo de omitir alguna disposición legal que contemple algún incentivo tributario en alguno de los países de la región, debido a lo prolífico, pero especialmente por la falta de ordenamiento y publicidad en los Ministerios de Finanzas y Hacienda, de aquellas disposiciones que implican gasto tributario; se puede encontrar que a la fecha existe una gran variedad de tratamientos especiales ofrecidos por los países de Centroamérica, para tratar de motivar la inversión en determinados sectores considerados estratégicos, los cuales, sin embargo, no necesariamente producen criterios reales de diferenciación con el resto del mundo e incluso con la región, resultando en lo que se conoce como la carrera hacia el fondo en materia tributaria (*race to the bottom*).

Ejemplos primarios de lo anterior son los tratamientos especiales para la promoción de maquilas y zonas francas, incentivos al turismo, a la exportación y a la producción de energía renovable.

Entre la legislación principal de cada país que implica incentivos tributarios está:

### a. Costa Rica

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 Incentivos para el Desarrollo Turístico*
- c. *Ley del Impuesto sobre la Renta*
- d. *Ley del Impuesto al Valor Agregado*

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 al valor agregado de las compras que se realicen 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 la Gran Área Metropolitana -GAM-, 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 fuera de la GAM, 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, de los impuestos al capital y activo neto, así como de los 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.

A partir de la vigencia del ejercicio fiscal 2023, Costa Rica incorporó algunos beneficios adicionales a las empresas de zonas francas que se ubiquen fuera de la GAM, por medio de su Ley 10234, que incluyen: a) la exención durante cinco años de las contribuciones sobre sueldos y salarios que deben ser pagados al Fondo de Desarrollo Social, así como tasas reducidas del 1.0% para el año seis y siete y del 2.0% para el año ocho; b) la reducción de las contribuciones para el fondo de trabajo del Banco Popular y Desarrollo Comunal, hasta el 0.25% de las remuneraciones de la empresa durante los primeros diez años de operación; c) la excepción del pago relacionado con el Instituto Mixto de Ayuda Social durante los primeros cinco años, mientras que se aplicará una cuota reducida de 0.25% de las remuneraciones pagadas para los años del seis al diez de operación, y d) reducción del pago para el Instituto Nacional de Aprendizaje con una cuota reducida del 1.0% durante los primeros diez años. También en dicha Ley se incorpora la definición de tiempos máximos de trámites a realizar en la Ventanilla Única de Inversión, como incentivos no tributarios.

En 1992, Costa Rica emitió la ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes (Decreto 7293), la cual tuvo como propósito eliminar todos los tratamientos tributarios especiales, no obstante, mantuvo la existencia de un grupo de excepciones que será conveniente evaluarlas en el futuro. Entre las excepciones incluidas se encuentran aquellas dirigidas a la producción de energía eléctrica con propósitos comerciales 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, entre otras.

En materia de desarrollo turístico, la Ley 6990 contempla algunos 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.

Por su parte, la ley del ISR, decreto 7092, 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, y 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 es la ley del ISR, también incluye un segmento en donde a los beneficiarios del régimen establecido se les otorga exención del pago de impuestos de internación de insumos, maquinaria y equipo, así como de todos los impuestos vinculados con las compras en el mercado local.

Finalmente, el Impuesto al Valor Agregado, ley 6286, incluye una serie de exenciones a la venta de determinados bienes o a la prestación de ciertos servicios, lo cual puede producir cierta ventaja competitiva con otras industrias; entre dichos bienes están los libros, los productos veterinarios y los insumos agropecuarios, los servicios portuarios, los servicios de transporte dedicados a la exportación, entre otros.

Recientemente, fue aprobada la Ley 9996, con una vigencia de cinco años, pero en donde los beneficios fiscales pueden extenderse hasta por diez años, para la atracción de extranjeros a quienes se les otorgue una residencia temporal como inversionista, rentistas y pensionados. Por medio de esta ley, a aquellos que realicen una inversión mínima de USD150,000.0 en bienes muebles, acciones y en valores y proyectos productivos de interés anual se les otorgará por una sola vez la exención de los impuestos de importación para el menaje de su casa, la exención de los impuestos de importación y de consumo para importar hasta dos vehículos, la exención del ISR por las cantidades declaradas como ingreso, exención del 20% del impuesto de traspaso a los bienes adquiridos durante la vigencia de la ley, y la exoneración de los impuestos para importar materiales necesarios para el ejercicio profesional o científico.

## b. El Salvador

El marco normativo nacional para la promoción de las inversiones dispone de las siguientes leyes fundamentales:

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

El Decreto 732, Ley de Inversiones, 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 y les define garantías y derechos. De igual forma, considera elementos como la indemnización en caso de expropiación y el acceso a fuentes de financiamiento.

La *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*, decreto 405, que sido reformada en varias oportunidades, estableció para los desarrollistas, una exención total del ISR durante diez años si sus operaciones se realizan dentro del área metropolitana y de quince años, si se realiza fuera de dicha área; también disfrutarán durante los primeros doce años, exención del impuesto correspondiente a la distribución de dividendos; exención total de los impuestos municipales en condiciones similares a las descritas; y del IVA por todas las transacciones de bienes raíces para la actividad. Además, dispondrán de un plazo adicional para la exención de ISR e impuestos municipales, si realizan ampliaciones a la inversión realizada.

Por su parte, los usuarios de zonas francas disfrutarán de exención de todo tipo de impuestos para la internación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos, piezas, empaques, etc., durante el período que dure su actividad productiva. También disfrutarán de exención total del ISR durante quince años, si se ubica dentro del área metropolitana, 60% de exención durante los siguientes diez años (años 16-25) y 40% de exención durante los siguientes diez años (años 26 a 35); mientras que, si se ubica fuera del área metropolitana, la exención total será disfrutada durante los primeros veinte años; 60% durante los siguientes quince años (años 21 a 35) y 40% de exención, en los siguientes diez años (años 36 a 45). También la ley contempla la exención durante doce años del ISR aplicable a la distribución de dividendos.

Además, para el caso de los impuestos municipales, la exención total es de 15 años, si se ubica en el área metropolitana, del 90.0% en los siguientes diez años (años 16-25) y 75% en adelante (años 26 en adelante); mientras que si la actividad se realiza fuera del área metropolitana la exención total alcanza 20 años, del 90% durante los siguientes quince años (años 21-35) y del 75% en adelante (años 36 en adelante).

Adicionalmente, la ley 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, entre otras, si la industria se considera estratégica; como tal, estas pueden obtener una ampliación de diez años en la exención del pago del ISR y de los impuestos municipales.

Por otro lado, El Salvador aprobó la *Ley de Servicios Internacionales*, Decreto 431, 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, a impuestos municipales, en forma permanente, durante el tiempo que realicen sus operaciones.

La legislación salvadoreña incluye el Decreto 462 que contiene incentivos fiscales a la producción de energías renovables utilizadas para la generación de energía eléctrica. De esa cuenta, 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.

Finalmente, en abril de 2023, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la *Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías*, sin realizar ningún tipo de evaluación concreta sobre la relación de beneficio-costos esperada por su implementación, aunque los propósitos esgrimidos parecen ser apropiados para el país. Esta Ley contempla exención total del pago del ISR durante un plazo de quince años, de los impuestos municipales y de impuestos al comercio exterior aplicables por la internación de bienes, insumos, maquinaria y otros para el desarrollo de las actividades incentivadas.

## c. Guatemala

Guatemala dispone de una ley de inversiones extranjeras (Decreto 9-98) que básicamente contempla el trato nacional a los inversionistas extranjeros y la definición de sus derechos y sus obligaciones, además de que da pie a la posibilidad de eliminar la doble tributación internacional, ante la vigencia de acuerdos internacionales. En forma complementaria, 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*

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 exentos *ad aeternum* del pago de impuestos; además, se estipuló que la actividad de estas entidades tampoco estaría afectada a los impuestos al consumo en compras y ventas.

Por su parte, *Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila* (Decreto 29-89), provee a las empresas de textiles y a los *call-centers*, de la normativa legal suficiente para su funcionamiento. Los tratamientos especiales incluyen la importación de 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), así como la exención del ISR durante un plazo de diez años. El tratamiento especial también incluye la posibilidad de adquirir bienes y servicios en el mercado interno, sin el pago de los impuestos correspondientes.

Por otro lado, la *Ley de Zonas Francas* (Decreto 65-89), 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. 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 de las leyes de maquila y zona franca, sin la necesidad de disponer de instalaciones efectivas para el efecto, por lo que, de alguna forma, algunos empresarios prefieren esta figura a la de las zonas francas privadas.

Finalmente, Guatemala también dispone de una ley de incentivos al desarrollo de proyectos de energía renovable (Decreto 52-2003) 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.

## d. Honduras

Honduras dispone de una *Ley de Inversiones* desde 1992 y es uno de los países de la región con amplia proliferación de incentivos tributarios a la inversión, otorgados teóricamente con el propósito de promover el nivel de producción y empleo. El intento de Honduras de ganar el *race to the bottom* centroamericano fue tan amplio que, incluso, llegó 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 era alcanzada.

Es importante considerar que 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 representaran 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 Promoción y Protección de Inversiones*
- f. *Ley de Fomento a Centros de Atención de Llamadas y Tercerización de Servicios Empresariales*
- g. *Ley de Promoción a Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables*
- h. *Ley de Incentivos al Turismo*
- i. *Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada*

La más antigua ley que incluye tratamientos tributarios preferenciales en Honduras es la *Ley de Zonas Libres (ZOLI)* que anteriormente se denominaba *Ley de la Zona Libre de Puerto Cortés* que incluye, además de las exenciones en el pago de impuestos a la internación de productos, incluyendo el Impuesto Sobre Ventas, la exención del ISR sobre las ganancias de las empresas que se ubiquen en la zona libre en forma permanente; no obstante, los salarios y demás rentas personales que se generen dentro de la zona sí pagarán tributos.

De la misma manera, en 2006 se emitió la *Ley de Zona Libre Turística del Departamento de Islas de la Bahía (ZOLITUR)*, 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, en forma permanente.

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 disfrutarán 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; las empresas

autorizadas para la administración de las ZIP solo dispondrán de una exención del ISR por veinte años y de impuestos municipales por 10 años, aunque siguen estando exentos de la aplicación de todos los demás impuestos por la internación o compra interna de bienes y servicios necesarios.

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, en forma permanente. 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.

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.

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.

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 y conexos por un plazo de quince años a partir del inicio de las operaciones, así como de las retenciones vinculadas para la contratación de servicios y honorarios para estudios durante un período de cinco años y del ISV relacionado por diez años.

Finalmente, 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.

## e. Nicaragua

Nicaragua, que dispone de un extenso sistema de incentivos a la inversión vigente, aprobó una *Ley de Inversiones Extranjeras* desde 1991. De acuerdo con su legislación tributaria, el sistema de incentivos tributarios descansa en los siguientes instrumentos:

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

El Decreto 822 *Ley de Concertación Tributaria*, en su título IX contiene una serie de disposiciones especiales dentro de los que se contemplan beneficios tributarios a la exportación, especialmente en lo referente a la acreditación al pago del ISR de los montos aplicables en otros impuestos. Así se define que el 25% del monto pagado por la adquisición de combustibles y el equivalente al 1.5% del valor FOB de las exportaciones, pueden ser acreditados a los valores determinados de ISR; también incluye la exención de los impuestos a la internación y a las compras locales de maquinaria y equipo para productos agropecuarios y de micro y pequeña empresa industrial y pequeña artesanal; beneficios a las inversiones hospitalarias por los impuestos a la internación y compra interna de insumos; beneficios a los medios de comunicación social escritos, radiales y televisivos; a las transacciones bursátiles; a los fondos de inversión; a los contratos de compra de vehículos con motores híbridos; al sector forestal, entre otros. Finalmente, y paradójicamente, con el fin de "ordenar las exenciones vigentes", establece en el artículo 287 que, al margen de los tratamientos especiales detallados en esta Ley, quedan vigentes los definidos por otros 73 cuerpos legales, dentro de las que se incluyen los regímenes que serán tratados a continuación.

La *ley de Zonas Francas Industriales de Exportación*, reproduce un modelo muy común para Centroamérica. Por medio de ella, se 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. También, faculta a las entidades que califiquen a estar exentas del pago de los impuestos indirectos, incluyendo el IVA.

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. 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; el derecho de extracción podrá ser utilizado como costo en la determinación del ISR.

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. En general, las empresas calificadas disfrutarán 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, incluyendo el IVA. Asimismo, están exentas del impuesto sobre bienes inmuebles.

En cuanto al ISR, las empresas dedicadas a la industria turística disfrutarán 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» disfrutarán 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, entre otros.

Finalmente, 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, incluyendo el IVA, 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 y ofrece exención de todos los impuestos municipales por un plazo de diez años, desgravables en forma escalonada.

## f. Panamá

Panamá, al igual que otros países 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.

De esa cuenta, y como parte de la estrategia de promoción de la inversión, recientemente se incorporaron el *Régimen de Empresas Operadoras y Desarrolladoras de Agroparques* y el *Régimen para el Establecimiento y Operación de Empresas Multinacionales*, adicionales a los ya existentes. El Régimen de Agroparques contempla una reducción del 50% del pago del ISR establecido en la legislación regular durante los primeros cinco años de vigencia del contrato; también podrán internar los bienes y servicios necesarios, sin el pago de impuestos correspondiente, incluyendo el IVA. Por su parte, el Régimen de Multinacionales, contempla la aplicación de una tarifa fija del 5% del ISR, mientras que el grupo empresarial estará exento del pago del IVA, del impuesto a los dividendos y otras cargas por la internación y adquisición de bienes y servicios.

Complementariamente, entre los regímenes especiales más importantes de los que dispone se encuentran los siguientes:

- 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 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 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 legislación tributaria panameña incluye, adicionalmente, tratamientos especiales 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.

## g. El gasto tributario asociado a los incentivos tributarios a la inversión

De acuerdo a la información oficial disponible, el gasto tributario que los países reportan, exclusivamente para el otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión varía entre 0.6% del PIB para el caso de Nicaragua y 2.2% del PIB para Honduras; sin embargo, dichos valores no solo no son comparables porque corresponden a períodos diferentes de cálculo, sino también porque no es posible determinar la homogeneidad de las metodologías de cálculo y en general, no corresponden a los mismos impuestos.

Sobre este particular es pertinente recomendar a los países de la región la adopción de la metodología de cálculo del CIAT (2011), que permitiría tanto la comparación entre países, como la verificación de las renuncias fiscales, debido a que en la práctica, la falta de interés o la debilidad relativa de algunas administraciones fiscales o tributarias, hacen pensar que ante la gran cantidad de tratamientos especiales vigentes en las leyes tributarias, los sacrificios fiscales están subestimados.

De esa forma, en Nicaragua, país en donde sus autoridades fiscales no ofrecen en forma pública la estimación del sacrificio fiscal asociado al otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados y en donde la última estimación disponible fue realizada por Cortés (2014), el gasto tributario en materia de ISR alcanza 0.6% del PIB, sin embargo, el documento no permite precisar el sacrificio vinculado al IVA, que si bien es cierto estaría vinculado al consumo de bienes y servicios, puede construir una importante renuncia fiscal para motivar a sus sectores económicos con tratamiento especial. Por su



parte, la División de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2021) estimó que para 2020, el gasto tributario asociado a incentivos fiscales ascendió a 1.3% del PIB en materia de ISR, sin embargo, el documento no da pie a calcular la renuncia fiscal en materia del IVA para promover a dichos sectores.

Por ello, las cifras ofrecidas por Nicaragua y Costa Rica, lucen menores que la del resto de la región centroamericana, pero es pertinente reiterar que solo incluyen valores asociados al ISR. Sobre este particular, es importante hacer notar que, para el caso exclusivo al ISR, Costa Rica, al igual que Honduras reportan los valores más altos en la región materia de renuncia fiscal en materia de ISR.

El país de la región que dispone de un nivel de gasto tributario asociado a incentivos fiscales mayor, es Honduras que reporta, conforme la Sefin (2022), una estimación del 2.2% del PIB, del cual alrededor del 1.3% corresponde al ISR y el 0.9% al ISV. Como tal, con los datos disponibles, Honduras es el país de la región que incurre en un sacrificio mayor para promover la formación de inversión, lo parece no reflejarse en los resultados económicos que serán analizados posteriormente. Es conveniente comentar que la Sefin y particularmente el Servicio de Administración de Rentas (SAR) han iniciado un proceso amplio de revisión de los tratamientos especiales, a fin de determinar la existencia de regímenes que no rinden apropiadamente a la sociedad, en consonancia al sacrificio que se realiza para su promoción. Tal vez el problema más grave de Honduras, al igual que en El Salvador y Nicaragua, es que los privilegios fiscales no implican el costo de un solo período fiscal, sino que fueron diseñados para que abarcaran amplios períodos temporales, a pesar de que no manifiestan resultados positivos en materia de beneficio social, lo que parece sugerir que la creación de los regímenes estuvo relacionada a la corporativización del Estado hondureño.

Por su parte, la SAT de Guatemala (2022) que dispone de una larga trayectoria de cálculo de la renuncia fiscal por tratamientos tributarios diferenciados, estimó que para el ejercicio fiscal 2021, la renuncia fiscal total por incentivos tributarios fue de 1.7% de los cuales 0.7% corresponden a ISR y 0.9% al IVA. El Ministerio de Hacienda de El Salvador en la edición de su Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029 (2019) incluyó un segmento relacionado con la estimación del gasto tributario para 2017, última estimación disponible, de la que se puede derivar que el costo de los incentivos tributarios es de 1.5% del PIB, alrededor de 1.1% en materia de ISR y 0.4% en IVA; sobre este particular, debe recordarse que El Salvador dispone el IVA más general de la región, por lo que las renunciaciones fiscales en dicho país, son más limitadas, además que no ha existido una gran atracción de capitales como consecuencia.

Finalmente, La Dirección General de Ingresos de Panamá en su Boletín Estadístico Tributario 2019 (2020) realiza una estimación del costo de los incentivos tributarios, documento del que se puede desprender que el monto que renuncia dicho país alcanza 1.4% del PIB, alrededor de 0.9% en materia de ISR y 0.6% en IVA. Sobre el caso de Panamá, y dada la complejidad de varios de los tratamientos especiales, como los vinculados a nuevas tasas generales, es pertinente desarrollar esta revisión, debido a que se considera que están subestimados.

Tabla 1. Centroamérica: gasto tributario producto del otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión (como porcentaje del PIB). Años seleccionados

País	ISR	IVA	Total
Costa Rica (2020)	1.3%	n.d.	1.3%
El Salvador (2017)	1.1%	0.4%	1.5%
Guatemala (2021)	0.7%	1.0%	1.7%
Honduras (2021)	1.3%	0.9%	2.2%
Nicaragua (2013)	0.6%	n.d.	0.6%
Panamá (2019)	0.9%	0.6%	1.4%

Fuente: Icefi con base en estudios de gasto tributario oficial de los diferentes países

## h. Efectos económicos de las estrategias de otorgamiento de incentivos tributarios

Con la excepción de Honduras, quien por medio tanto de la Sefin como del SAR ha iniciado una evaluación de la relación beneficio-costos de los diferentes regímenes de incentivos tributarios vigentes en su país, y que debiera desembocar en la eliminación de aquellos que no redunden en aumento del bienestar para su población, el resto de naciones centroamericanas no realizan ningún tipo de análisis, ya sea *a priori* de los resultados esperados de la aplicación de incentivos tributarios a la inversión, ni evaluaciones sistemáticas de los resultados obtenidos, por lo que, cuando uno de estos regímenes no funciona, se convierte simplemente en un mecanismo de traslación de recursos públicos a ciertos grupos empresariales.

La construcción teórica de los modelos de incentivos tributarios, como fue apuntado *supra*, debiera redundar en mejoras en la disponibilidad de empleo, mejores salarios, mayor estabilidad laboral, mayores flujos de inversión extranjera y por supuesto de un aumento del tamaño de la inversión en las economías, con el fin de promover una expansión económica que, al final, promueva un aumento del bienestar general. La evaluación *a priori*, debiera establecer, con la estructura económica disponible, si la renuncia fiscal esperada es apropiada para compensar el número de empleos que se estima serán creados, con la inversión adicional que se registrará y por supuesto con los cambios esperados en la competitividad del país; la lógica de la evaluación *a posteriori* es la misma, pero comparando los resultados observados, con la renuncia fiscal registrada. Así, las evaluaciones, con la debida profundidad debieran medir cual fue el resultado marginal en dichas variables, resultante del gasto adicional que realizan los Estados para promoverlas.

El propósito del presente estudio no es realizar una evaluación minuciosa del beneficio-costos de cada uno de los diferentes regímenes de incentivos tributarios vigentes en la región, sino plantear una revisión preliminar de las variables asociadas, que, si puede mostrar que cambios generales se han causado en las variables objetivo de dichas políticas, y así dar pie a un mayor análisis posterior por parte de las autoridades correspondientes, con el fin de decidir su continuidad o eliminación.

## 4.1 El comportamiento de los niveles de desempleo e informalidad.

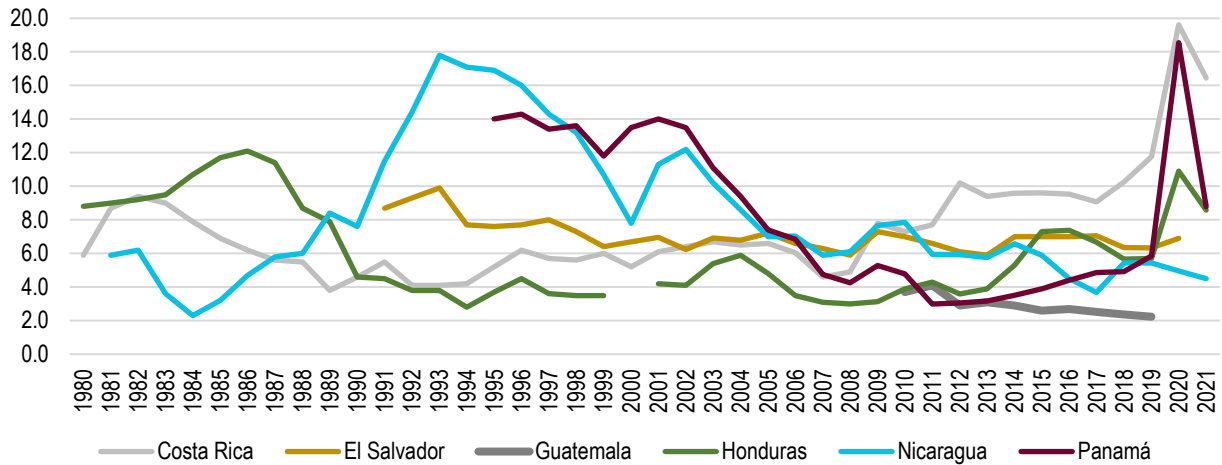
El primer propósito teórico de los diferentes regímenes de incentivos tributarios es el aumento de nuevos puestos de trabajo, los cuales sería deseable que tuvieran mejores niveles de remuneración o por lo menos de calidad. De esa cuenta, en Centroamérica, la mayor disponibilidad de puestos de trabajo y potencialmente de una mayor calidad, debiera reflejarse tanto en la disminución de las tasas de desocupación, como en la reducción de los puestos de trabajo informal, y por supuesto en la reducción de la emigración de centroamericanos, dado a que teóricamente la población dispondría de mejores alternativas en el mercado interno de sus países para lograr su bienestar futuro.

La serie de desempleo abierto —bastante irregular debido a la incapacidad o desinterés de varios países para identificar su comportamiento— muestra que, con excepción de Panamá, que registró niveles de desempleo del 14.0% de la población económicamente activa (PEA) a mediados de la década de los noventa, del 13.5% al inicio del presente siglo y de tan solo el 5.8% en 2019 (no se consideran los datos de 2020-2021, debido a los efectos de la crisis sanitaria), y que demuestra una tendencia decreciente en el largo plazo, el resto de países vio incrementar o mantener razonablemente constante su nivel de desempleo. El caso de Nicaragua es interesante, dado a que, si se analizan los datos a partir de inicios del presente siglo, si parece existir una disminución del desempleo, pero debe recordarse que este país trataba de salir de los efectos de una guerra interna de muchos años, por lo que debe ser analizado con más cuidado.

En el resto de países, se observa que mientras Costa Rica registró un desempleo del 5.2% en 2000, el mismo creció a 11.8% en 2019; El Salvador reportó 6.7% en 2000 y 6.3% en 2019, y Honduras 4.2% en 2001 y 5.7% en 2019, lo que denotaría que los mecanismos de promoción de inversión no han producido un esquema que empuje al país a la creación permanente de empleos que reduzca este flagelo en el largo plazo. El caso de Guatemala es interesante, dado a que la carencia de datos no permite evaluar apropiadamente los resultados observados al inicio del presente siglo, dado a que sus mediciones cambiaron y consecuentemente hacen imposible la comparación intertemporal.

Con los datos disponibles, todo parece indicar que las políticas de incentivos tributarios no han producido un efecto importante sobre la creación de empleo en los países centroamericanos, durante el período de vigencia de estos regímenes.

Gráfico 1. Centroamérica: tasas de desempleo abierto (1980-2021). Como porcentaje de la PEA



Fuente: Icefi con base en cifras de la Cepal.

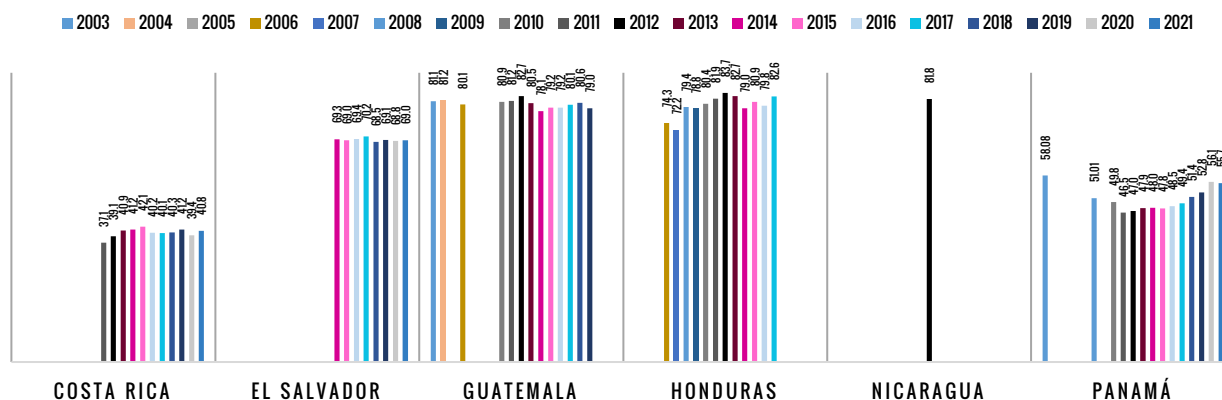
Nota. En algunos países las series están incompletas o discontinuas debido a cambios metodológicos o decisión de las autoridades a no realizar mediciones del fenómeno.

Por supuesto que, aunque no se crearan nuevos empleos, los efectos de los incentivos tributarios se podrían percibir en la mejora de su calidad, y como tal, de una forma más directa, en la reducción de la informalidad económica de los países. Los datos de Centroamérica, tampoco parecen validar dicha condición.

La información muestra que, con la excepción de Nicaragua que no tiene punto de comparación para analizar la trayectoria, el nivel de informalidad en los países de Centroamérica, en esencia, se mantuvo constante durante todo el período de análisis, en alrededor del 82.0% de la PEA para Honduras, 80.0% para Guatemala, 69.0% para El Salvador y 40.0% para Costa Rica. El caso que llama la atención es el de Panamá en donde incluso se incrementó hasta registrar cerca del 56.0% en 2021, por lo que la serie parece indicar que se redujo el desempleo abierto a cambio de un aumento en la informalidad.

Como tal, al menos durante los años disponibles de información, parece que la adopción de estrategias de incentivos tributarios a la inversión no produjo ningún efecto positivo sobre la calidad del empleo en la región.

Gráfico 2. Centroamérica: proporción del empleo informal respecto de la PEA período 2003-2021



Fuente: Icfi con base en cifras de la Cepal y de la Organización Internacional del Trabajo

Nota: En los años que no aparece medición, las autoridades de cada país no realizaron la evaluación correspondiente

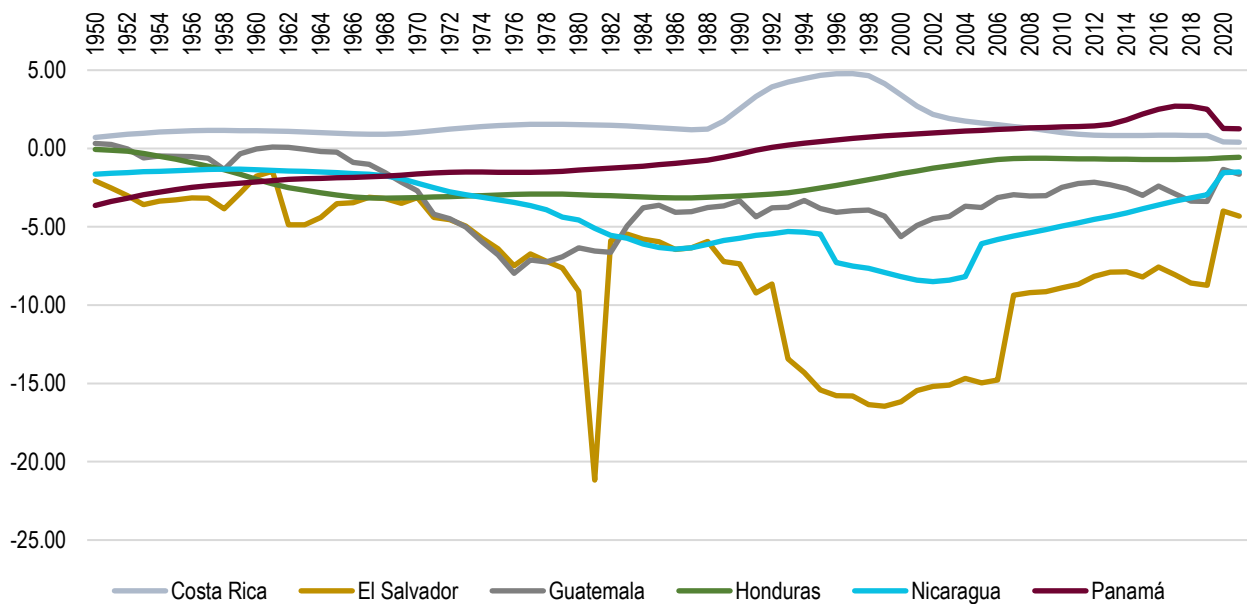
Finalmente, es conocido que, para la región, uno de los principales motivadores para la emigración de centroamericanos es precisamente la falta de buenas oportunidades de empleo para visualizar una posibilidad de superación, por lo que la adopción de estrategias efectivas para la promoción de la inversión resulta indispensable para evitar que sus habitantes busquen otras latitudes como alternativa de superación.

Por supuesto que, en la región, con conflictos de tipo político, la existencia de maras criminales y cataclismos naturales, las posibilidades de un empleo bien remunerado es solo una de las motivaciones para permanecer en el territorio nacional; sin embargo, si se esperaría que la tasa de migración (relación neta entre inmigración y emigración) tendiera a disminuir o a ser muy pequeña si los habitantes perciben mejores oportunidades de vida dentro de los países por la disponibilidad de más y mejores empleos.

Lamentablemente y aun cuando ha disminuido ligeramente la tasa de emigración de centroamericanos en la última década, todavía la mayor parte de países muestra fuertes contingentes de mano de obra que busca otro país como alternativa para mejorar su bienestar. De esa cuenta, y si se omite el análisis de 2020-2021 debido a la crisis sanitaria, los niveles de emigración en la última década para Guatemala, Honduras y Nicaragua permanecieron básicamente inalterables; el único país en donde disminuyó el nivel de emigración fue El Salvador, sin embargo, este país sigue siendo el de la región que más expulsa personas (como porcentaje de la población) del total.

Los únicos dos países que son foco de atracción de migrantes es Costa Rica, que incluso, como puede observarse en la serie, es ligeramente menos atractivo que en el pasado, y Panamá que, en los últimos años, se ha convertido en un foco de atracción, especialmente de migrantes venezolanos.

**Gráfico 3.** Centroamérica: tasa de migración, como porcentaje de la población total del país. Período 1950-2021



Fuente: Icefi con base en datos de Cepal

La evaluación de las variables demográficas asociadas al empleo y a la calidad del empleo, parecen demostrar que el establecimiento, y en algunos países como Honduras, El Salvador y Nicaragua, la ampliación de los regímenes de incentivos tributarios, en los últimos años, no provocó efectos positivos sobre las oportunidades de superación de los centroamericanos, denotando que, a falta de un análisis más detallado para cada uno de los regímenes, la política de incentivos tributarios no parece haber tenido efectos positivos sobre la generación de empleo.

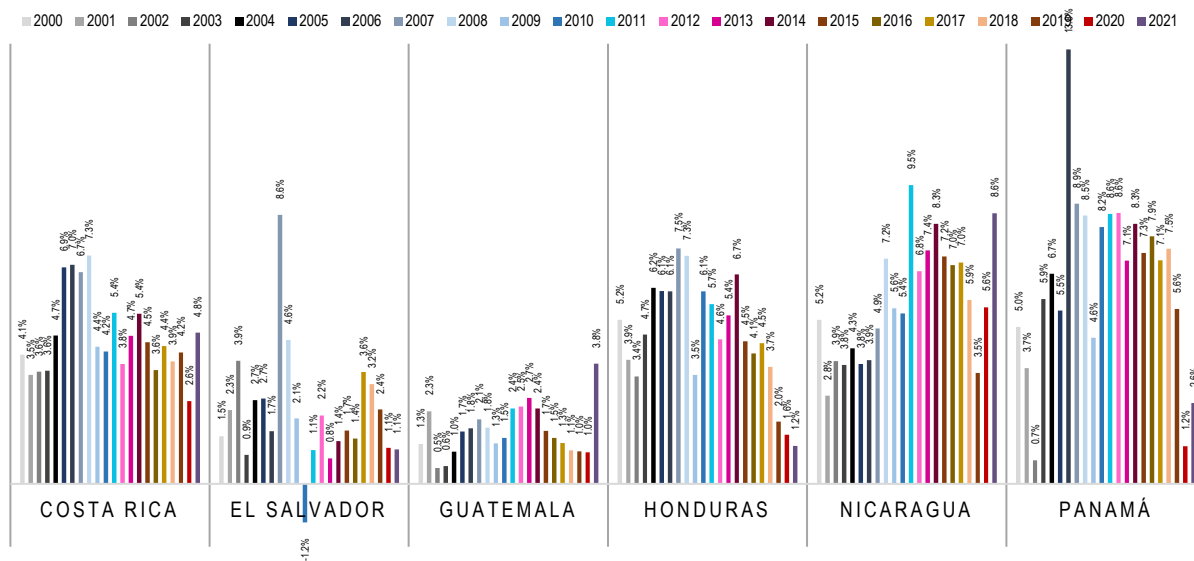
## 4.2 El flujo de inversión extranjera neta

Conforme la información disponible en la Cepal (2023), el peso de la inversión extranjera dentro del PIB regional alcanzaba 3.3% en el año 2000, mientras que para 2019, dos décadas después de impulso de programas de incentivos tributarios a la inversión, el nivel se ubicó en 3.2% del PIB, esencialmente igual. Sin embargo, la comparación puede resultar engañosa, si no se comenta que, durante las dos décadas de análisis, la inversión extranjera si tuvo cierto comportamiento ascendente

hasta 2008, y en el período de 2011 a 2014, en gran parte empujada por la atracción de inversiones hacia suelo panameño.

Al evaluar en forma aislada, se puede observar que los países menos atractivos a la inversión extranjera, debido a su inferior importancia en términos del PIB, fueron El Salvador y Guatemala, seguidos de Honduras y Nicaragua, en donde, a pesar de la implementación de programas muy agresivos de incentivos tributarios no se lograron los resultados esperados. Así, en El Salvador, durante el período de análisis, la inversión extranjera como porcentaje del PIB pasó del 1.5% el PIB en 2000 a 2.4% en 2019, reportando fuerte volatilidad; en Guatemala pasó del 1.3% del PIB en 2000 al 1.0% en 2019; en Honduras cayó desde el 5.2% en 2000 al 2.0% en 2019 reportando una trayectoria decreciente desde 2014, y en Nicaragua también reportó una disminución desde el 5.2% del PIB en 2000 hasta 3.5% en 2019.

**Gráfico 4. Centroamérica: flujo de inversión extranjera neta, como porcentaje del PIB de cada país. Período 2000-2021.**



Fuente: Icefi con base en cifras de Cepal.

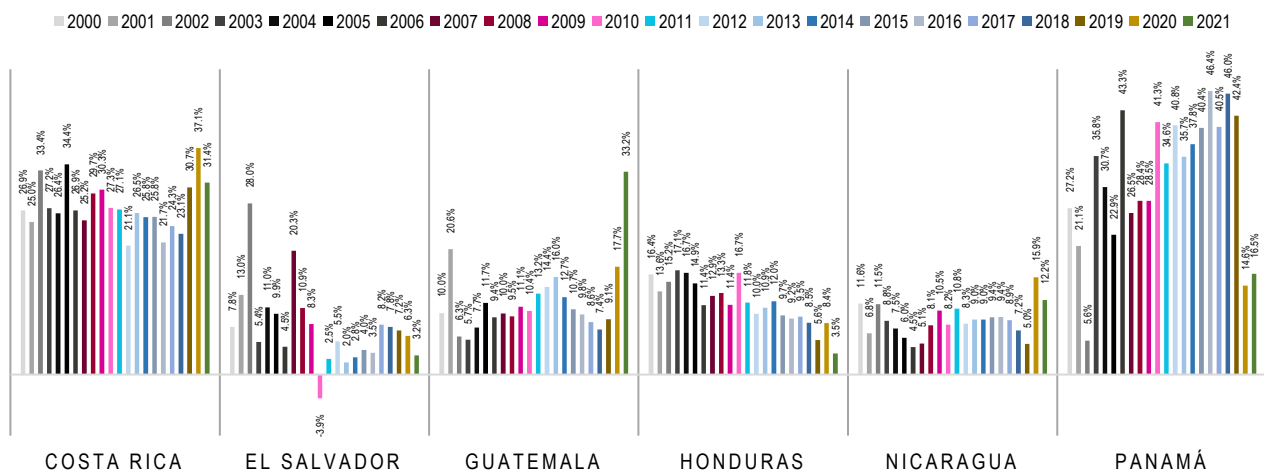
Por otro lado, si se analiza la importancia como foco de atracción de inversión extranjera en la región para cada uno de los países de Centroamérica, se observa que en promedio para el período 2000-2021, Panamá atrajo el 33.8% de la inversión, Costa Rica el 26.9%, Honduras el 12.3%, Guatemala el 10.7%, Nicaragua el 8.3% y El Salvador el 7.9% del total, aunque registrando comportamientos volátiles dentro del período.

Respecto a estos porcentajes, el primer elemento de interés lo representa el hecho que los programas de incentivos tributarios más agresivos en la región que se ubican en Honduras, El Salvador y Nicaragua, no parecen haber causado un elemento diferenciador. En sentido contrario Panamá, que

también dispone de programas de incentivos tributarios muy amplios, pero con mejores condiciones sistémicas de producción, prácticamente reportó una tendencia creciente en el período hasta alcanzar cerca del 40.0% de la atracción de capital en la región.

Con respecto a los casos particulares, es interesante observar como Honduras, a pesar de haber ampliado sus programas de incentivos tributarios, disminuyó dramáticamente su participación en la atracción de capital en la región desde el 16.4% del total en 2000 hasta el 3.5% en 2021; otro país que ha disminuido su participación en los últimos años, en gran parte por su situación política es Nicaragua, reportando una tendencia decreciente desde 2012. Otro país con incentivos tributarios agresivos en el largo plazo es El Salvador, sin embargo, no ha logrado producir un despegue en la atracción de inversión, manteniendo básicamente constante su participación si se comparan los datos desde el 2000 hasta 2019, pero con tendencia decreciente en los últimos años. Por último, Guatemala, aunque mejoró su posición en 2020 y 2021 como resultado de inversiones excepcionales localizadas en sectores específicos no competitivos internacionalmente para el país, reporta una fuerte trayectoria decreciente desde 2013.

**Gráfico 5. Centroamérica: porcentaje regional de atracción de flujos de inversión extranjera, clasificado por país. Período 2000-2021**



Fuente: Icefi con base en cifras de la Cepal.

La adopción de estrategias de promoción de la inversión en la región, en cierta medida similar, paradójicamente ha contribuido a resaltar las diferencias sistémicas en las condiciones de producción de cada país, por lo que aun cuando algunos de ellos promuevan más agresivamente los beneficios ofrecidos, no obtienen resultados diferentes.



### 4.3 El aumento de la formación bruta de capital fijo

Por supuesto que la adopción de estrategias de incentivos tributarios a la inversión, aunque pueda estar dirigida a la atracción de capitales internacionales, de no producir dicho efecto, si puede tener como resultado un aumento en la inversión de capitales domésticos, que confían de una forma más importante en las condiciones competitivas del país. Como tal, aunque la atracción de capitales extranjeros no haya aumentado, los incentivos tributarios a la inversión podrían tener cierta justificación, si como resultado de su adopción, se incrementó en el tiempo la relación entre la formación bruta de capital fijo y el PIB (FBKF/PIB). Lamentablemente tampoco la evidencia disponible para Centroamérica lo demuestra de esa forma.

Previo a analizar los resultados debe recordarse que los grupos empresariales realizan dos tipos de inversión: inversión neta que incluye el aumento del capital para ampliación de producción e inversión bruta que es la resultante de disminuir a la inversión neta, el coste asociado a las depreciaciones. De esa cuenta, si el peso relativo de la inversión bruta, respecto del PIB, permanece constante, se evidencia que los grupos empresariales, en promedio, se dedicaron a reproducir sus condiciones productivas, invirtiendo solo lo necesario para recuperar el capital depreciado, sin buscar elevar la producción real.

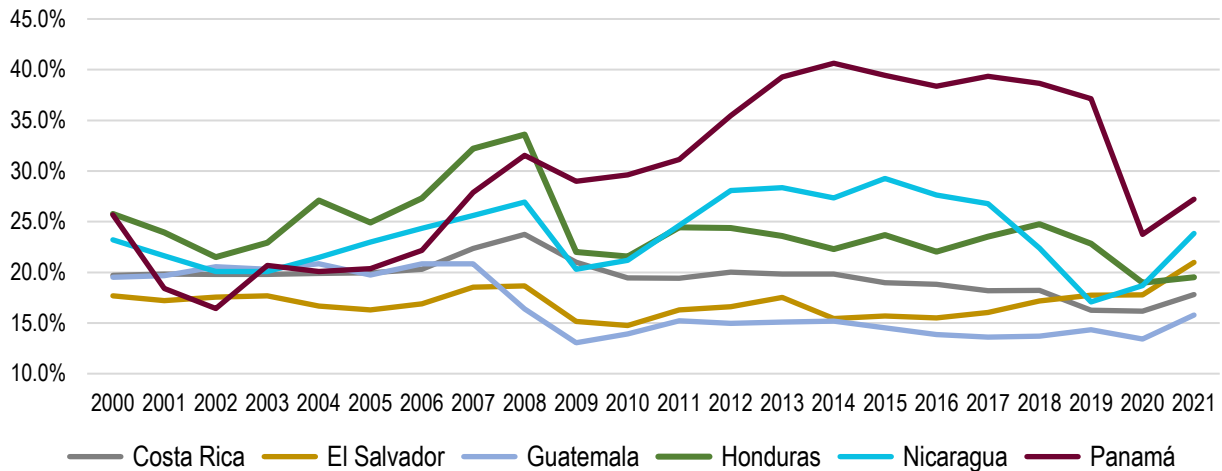
Con respecto a las cifras, es importante considerar que, debido a la readecuación del gasto público en los años 2020 y 2021, el peso relativo de la inversión pública disminuyó, así como que las expectativas de los agentes económicos fueron muy conservadoras, por lo que resulta conveniente eliminar del análisis los valores observados en dichos años; como tal se comparará la trayectoria de la formación bruta de capital fijo hasta 2019.

Tomando eso en consideración, la serie de la inversión para Centroamérica muestra una tendencia prácticamente inalterable durante el período de análisis, debido a que la formación bruta de capital fijo representó el 21.9% del PIB total en 2000, mientras que para 2019 solo era del 20.9%, aunque en los años previos había alcanzado alrededor del 22.7% en promedio. Sin embargo, la comparación es engañosa, debido a que los promedios concentran comportamientos muy disímiles entre Panamá y el resto de países en la región.

De esa cuenta, en Panamá las cifras muestran que la inversión como porcentaje del PIB pasó de reportar el 25.7% en 2000 hasta el 37.1% en 2019, mientras que en el resto de país se mantuvo similar o disminuyó, la proporción de referencia. Así en Costa Rica, pasó del 19.7% en 2000 a 16.3% en 2019, fuertemente influenciado por el reacomodo del gasto público, lo que produce una contracción en la inversión global; en El Salvador básicamente se mantuvo igual al registrar 17.7% en 2000 y 17.8% del PIB en 2019, mientras que, en Guatemala, Honduras y Nicaragua, la formación de inversión disminuyó como porcentaje del PIB, entre los años 2000 y 2019, del 19.5% al 14.3% del PIB, 25.8% al 22.8% y de 23.2% al 17.1% respectivamente.



Gráfico 6. Centroamérica: formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (2000-2021)



Fuente: Icefi con base en cifras de la Cepal.

Los análisis realizados para Centroamérica respecto de la trayectoria de los niveles de empleo, tanto en su dimensión como en su calidad, en la atracción de capitales o en la formación de inversión en los países de Centroamérica, permiten concluir, casi sin lugar a dudas, que las estrategias de promoción de inversiones basadas en otorgamiento de privilegios fiscales no han producido los efectos económicos y sociales deseados, por lo que los principales determinantes para la competitividad siguen siendo las condiciones sistémicas de cada país, de allí que los principales focos de atracción regional siguen siendo Panamá y Costa Rica, quienes además de promover dichos regímenes disponen de mejores condiciones productivas en general.

## i. Conclusiones

1. Los tratamientos tributarios especiales que se otorgan a las empresas forman parte de lo que teóricamente se conoce como *incentivos a la inversión*. Los países deben cuantificar la renuncia fiscal asociada a estos incentivos, con el fin de medir su impacto en la recaudación tributaria y evaluar su efectividad en la construcción de bienestar para la población.
2. El propósito principal de que un país ofrezca un tratamiento tributario diferenciado a los inversionistas extranjeros es el llamar su atención por medio de la creación de una ventaja competitiva artificial que los anime a invertir en su territorio. Sin embargo, si los países cercanos ofrecen tratamientos similares, la decisión del empresario será determinada por las condiciones sistémicas que rodean al proceso productivo, entre ellas el acceso a los mercados, la seguridad jurídica y física, la efectividad del aparato burocrático, la calidad de la infraestructura física y social, y la madurez de los mercados financieros, entre otros.
3. Los regímenes de incentivos tributarios comunes en Centroamérica son: a la formación de zonas francas y zonas libres de comercio; a la actividad exportadora de bienes; a la actividad exportadora de servicios, incluyendo a los centros de llamadas o *call-centers*; a la generación de energía eléctrica por medio de recursos no renovables; y al turismo.
4. En general, los regímenes de zonas francas vigentes ofrecen a las empresas la internación de todos los bienes necesarios para la producción sin el 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. Las actividades de perfeccionamiento activo o las dirigidas a promover la exportación de bienes y servicios contemplan los mismos beneficios considerados para las zonas francas, por lo que en algunas naciones prácticamente su uso ha sido alternativo.
5. Todos los países disponen de cierto tratamiento especial para la explotación de energía mediante recursos renovables; algunos 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, aunque en menor escala, es el relacionado al turismo.

6. De acuerdo con los registros oficiales, el país de la región que más presenta gasto tributario asociado al otorgamiento de incentivos a la inversión es Honduras, con 2.2% del PIB, seguido de Guatemala con 1.7%, El Salvador con 1.5% y Panamá con 1.4% del PIB. No obstante, aunque Costa Rica y Nicaragua presentan valores menores, los informes de sus autoridades no permiten la cuantificación apropiada de la renuncia fiscal en el IVA, por lo que realmente el valor efectivo es mucho mayor. En materia de renuncia en ISR, los países que contemplan mayor sacrificio por incentivos tributarios son Honduras y Costa Rica con el 1.3% del PIB. Los valores registrados no son comparables y en algunos casos, se presume que, por debilidad de los aparatos fiscales o tributarios, o desinterés de las autoridades, están subestimados.
7. En la búsqueda de los resultados producidos por la vigencia de los regímenes de incentivos tributarios en la región, se pudo observar que, durante las dos primeras décadas del siglo en materia de desempleo y calidad del empleo, solo existe alguna evidencia positiva en Panamá en donde disminuyó el desempleo abierto, aunque se reportó paralelamente un incremento del nivel de informalidad laboral. En el resto de países, el nivel de desempleo abierto prácticamente se mantuvo constante o aumentó, mientras que la informalidad se incrementó. Complementariamente, y para observar si la introducción de estos regímenes produjo algún efecto sobre la matriz productiva de los países, se verificó si existió alguna reducción en la emigración de centroamericanos producto de mejores condiciones sistémicas, sin embargo, se pudo constatar que prácticamente no se pueden argumentar efectos positivos sobre los coeficientes de migración, especialmente en los países del CA-4.
8. En materia de flujo de inversión extranjera neta, a pesar de la profundización de los regímenes de incentivos tributarios en la región durante las dos primeras décadas del presente siglo, el nivel de atracción de capital extranjero como porcentaje del PIB, se mantuvo esencialmente igual, sin embargo, el promedio esconde el hecho que en Panamá reportó un comportamiento creciente, mientras que en El Salvador y Costa Rica, se mantuvieron constantes, y en Guatemala, Honduras y Nicaragua, el flujo disminuyó. Complementariamente, al analizar el peso relativo en la región en la atracción de capitales, se observa que, en promedio, Panamá y Costa Rica lograron canalizar alrededor del 62.0% del capital que arribó a la región, mientras que los otros cuatro países se distribuyeron el valor restante, destacando el hecho que, en Honduras, a pesar de introducir muchos de los incentivos tributarios más agresivos, disminuyó su peso relativo regional.
9. Con respecto a la relación FBKF/PIB se puede observar que, durante las dos primeras décadas del presente siglo, a pesar de la introducción permanente de mejores condiciones tributarias para los grupos empresariales, el peso relativo de la inversión, con la excepción de Panamá, se mantuvo en esencia constante, lo que implica un proceso de reproducción simple de las condiciones productivas, sin buscar la ampliación final del volumen real de producción. Como

tal, se observa que mientras en Panamá, la inversión pasó del 25.7% del PIB en 2000 al 37.1% en 2019, en otros países como Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, el peso relativo de la formación bruta de capital fijo se redujo, denotando la ausencia de mejoras sistémicas que produzcan que ya sea empresarios locales o internacionales, estén más interesados a invertir en la región.

10. Finalmente, el análisis preliminar permite concluir que, en general, las estrategias de promoción de inversiones basadas en el otorgamiento de privilegios fiscales no han producido el efecto económico revolvente deseado en los países de Centroamérica, ni han producido en cambio sistémico en la matriz productiva nacional, de manera que aumente el nivel de vida de los habitantes, a pesar de haber incurrido en un sacrificio fiscal constante durante las últimas décadas, por lo que prácticamente estos mecanismos se convirtieron en estrategias de traslado de recursos públicos a ciertos grupos empresariales privados.

## j. 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, sin resultados en la mayor parte del istmo.
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 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 sacrificio fiscal asociado a 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. Para efectos de la ejecución de los cálculos específicos, se recomienda 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. Y una vez evaluados, aquellos en los que se demuestre que los costos son mayores que los beneficios deben eliminarse.

## k. Referencias bibliográficas

- 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.
- Báez Cortéz, Julio Francisco & Báez Cortéz, Théodulo. (2007). *Todo sobre impuestos en Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Iniet, 7ª edición, 672 pp.
- Banco Mundial. (2020). *Doing Business, 2020*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>
- 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.
- Comisión Económica para América Latina -Cepal-. (2023). *Sitio de estadísticas económicas CEPALSTAT*. Diversas consultas. Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011). *Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: Una experiencia latinoamericana*. CIAT, 234 pp.
- Cortés Selva, Alma. (2014). *Gasto Tributario y Evasión del IVA e IR: 2010-2013*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Estudios Económicos no. 15, Managua, Nicaragua.
- 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. (2021). *The venture capital and private equity country attractiveness index, 2021*. Disponible en: <https://blog.iese.edu/vcpeiindex/files/2021/06/report2021.pdf>
- International Labour Organization. (2023). *Informal Economy*. Disponible en: <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>
- Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea. (2009). *Inversión, incentivos y gastos tributarios en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 45 pp.

- | Jorrot 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.
- | Medina Bermejo, Abelardo. (2016). *La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica*. Disponible en: <https://icefi.org/publicaciones/la-eficacia-de-los-incentivos-tributarios-la-inversion-en-centroamerica>
- | 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.
- | República de Costa Rica, División de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda. (2021). *Costa Rica: El gasto tributario 2020, metodología y estimación*. Disponible en: <https://www.hacienda.go.cr/Documentos/MasDetalles/DocumentosVarios/Estudio%20Gasto%20Tributario%20Costa%20Rica%202020.pdf>
- | República de El Salvador, Ministerio de Hacienda. (2019). *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029*. Disponible en: <https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2020/11/700-DPEF-IF-2019-21641.pdf>
- | República de Guatemala, Superintendencia de Administración Tributaria. (2022). *Estimación del gasto tributario de los principales impuestos administrados por la SAT, 2021*. Disponible en: [https://portal.sat.gob.gt/portal/descarga/1741/estadisticas-tributarias/63659/gt\\_2021\\_2021.xlsx](https://portal.sat.gob.gt/portal/descarga/1741/estadisticas-tributarias/63659/gt_2021_2021.xlsx)
- | República de Honduras, Secretaría de Finanzas Públicas. (2022). *Gasto Tributario*. Tomo V del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2023. Disponible en: [https://www.sefin.gob.hn/download\\_file.php?download\\_file=/wp-content/uploads/Presupuesto/2023/proyecto/Gasto-Tributario-2023.pdf](https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/Presupuesto/2023/proyecto/Gasto-Tributario-2023.pdf)
- | República de Panamá, Dirección General de Ingresos. (2020). *Boletín Estadístico Tributario 2019*. Disponible en: <https://dgi.mef.gob.pa/Transparencia/PDF-Boletin/BOLETIN%20ESTAD%3%8DSTICO%20TRIBUTARIO%202019.pdf>
- | 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.

| World Economic Forum. (2019). *Global Competitiveness Report, 2019*. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)



## Nota de coyuntura 01-2023

Centroamérica, abril 2023