



Comunicado de prensa

CA-02-2023

Icefi presenta una evaluación preliminar de los resultados de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) publicó la nota de coyuntura Una evaluación preliminar de los resultados de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica. De acuerdo con los registros oficiales, Honduras es el país de la región con el gasto tributario más alto asociado a incentivos a la inversión, seguido de Guatemala, El Salvador y Panamá.

Los tratamientos tributarios especiales que se otorgan a las empresas se fundamentan en el supuesto de que, para promover el aumento de la producción y del empleo, es indispensable crear condiciones para mejorar la rentabilidad de la empresa privada. Para el Icefi, la creación y mantenimiento en Centroamérica de los tratamientos tributarios diferenciados se hizo en forma desordenada, y en muchos casos sin evidencia de su conveniencia o beneficios, por lo que luego de varios años, no han producido beneficios sociales o económicos que compensen o justifiquen la pérdida fiscal que generan. Este problema es más agudo cuando estos regímenes tributarios especiales se diseñaron, no para incrementar la producción y el empleo, sino para privilegiar a grupos empresariales, generalmente afines a las autoridades de turno.

La idea principal detrás de estos regímenes es que, al otorgar un tratamiento tributario diferenciado, se crea una ventaja competitiva artificial para un país. Sin embargo, si los países vecinos o similares ofrecen tratamientos parecidos, o cada vez más agresivos, tal como sucede en Centroamérica, la decisión de los inversionistas la determinan otras condiciones sistémicas, no la ventaja de pagar menos impuestos.

Actualmente, la mayoría de los regímenes de incentivos tributarios comunes en Centroamérica están dirigidos a formar zonas francas y zonas libres de comercio, a la actividad exportadora de bienes y 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. Los registros oficiales muestran que Honduras es el país de la región con el mayor gasto tributario asociado a estos incentivos, con 2.2% del producto interno bruto (PIB), seguido de Guatemala con 1.7%, El Salvador 1.5% y Panamá con 1.4% del PIB. Aunque los valores de Costa Rica y Nicaragua son menores, los informes de sus autoridades no permiten cuantificar la renuncia fiscal en el impuesto al valor agregado (IVA), mientras que los países con mayor renuncia del impuesto sobre la renta (ISR) por incentivos tributarios son Honduras y Costa Rica, ambos con 1.3% del PIB. El Icefi advierte que estos valores registrados no siempre son comparables y, en algunos casos, se presume que están subestimados.

El análisis realizado por el Icefi permite concluir que, en materia de empleo, los resultados de los regímenes de incentivos tributarios en Centroamérica durante las dos primeras décadas del Siglo XXI incluyen alguna evidencia positiva en Panamá, con una disminución del desempleo abierto, aunque paralelamente se incrementó la informalidad laboral, pero en el resto de países el desempleo abierto prácticamente se mantuvo constante o aumentó, mientras que la informalidad se incrementó. No hay efectos positivos en migración, especialmente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

La atracción de capital extranjero a Centroamérica como porcentaje del PIB se mantuvo esencialmente igual; sin embargo, Panamá reportó un comportamiento creciente, mientras que en El Salvador y Costa Rica fue constante, y en



POR UNA POLÍTICA FISCAL PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO

Guatemala, Honduras y Nicaragua, disminuyó. Panamá y Costa Rica lograron atraer alrededor del 62.0% del capital que arribó a Centroamérica, mientras que los otros cuatro países se distribuyeron el 38.0% restante, destacando que, en Honduras, a pesar de conceder los incentivos tributarios más agresivos, disminuyó su peso relativo regional en la atracción de inversiones. En Panamá la inversión extranjera pasó de 25.7% del PIB en 2000 al 37.1% en 2019, mientras que, en contraste, en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, el peso relativo de la formación bruta de capital fijo se redujo.

Con base en estos elementos técnicos, el Icefi concluye que, en general, en Centroamérica las estrategias de promoción de inversiones basadas en otorgar privilegios fiscales no han producido el efecto económico revolviente deseado. Por lo que, prácticamente, estos mecanismos se han convertido en estrategias de traslado de recursos públicos a ciertos grupos empresariales privados. El Icefi recomienda corregir esta falencia, estableciendo una política a nivel regional y políticas nacionales de atracción de inversión extranjera, las cuales deben basarse principalmente en el fortalecimiento de los fundamentos socioeconómicos de cada país, logrando que se reconozcan las ventajas en infraestructura física y social, seguridad, justicia, estabilidad política y jurídica, solidez y apertura de los mercados financieros, entre otras.

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 se toma la decisión política de otorgarlos debe hacerse con una estrategia fundamentada en estudios técnicos y públicos, que establezca con claridad que las ganancias sociales esperadas son mayores que los costos fiscales. Además, esta clase de políticas deben tener un horizonte limitado, de tal manera que los incentivos sean temporales y no se conviertan en la razón principal de subsistencia de una empresa o sector.

Para evaluar la productividad del sistema tributario de un país, el cálculo del sacrificio fiscal asociado a los incentivos fiscales otorgados debería ser obligatorio. Es preciso que estos valores se incorporen anualmente en el presupuesto del Estado y se transparenten detallándolos en los informes de liquidación presupuestaria que se rinden a las asambleas legislativas o congresos nacionales. Se recomienda aplicar el modelo general estandarizado del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, que conocen todas las administraciones tributarias centroamericanas, con el fin de producir datos y estadísticas comparables.

Finalmente, el Icefi señala que cada año se debe evaluar los incentivos fiscales, que en la mayor parte de los casos han distorsionado los mercados internos y las decisiones de los agentes económicos, con la elaboración y la publicación de un estudio que documente sus beneficios y costos. Una vez evaluados, eliminar los que evidencien costos mayores que los beneficios.

Centroamérica, 21 de abril de 2023.

Para más información, comunicarse con Mónica Juárez al teléfono (502) 2505-6363, o al correo electrónico monica.juarez@icefi.org