

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA



LA COMPETENCIA FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LAS ECONOMÍAS DE
CENTROAMÉRICA DURANTE EL PERIODO 1992-2016

PRESENTADO POR:

LAURA DANIELA PACHECO ALAS

SERGIO JOSÉ BARRIENTOS RODRÍGUEZ

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA EN ECONOMÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, DICIEMBRE, 2018

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Autoridades centrales

Rector	:	MSc. Roger Armando Arias
Vicerrector Académico	:	Dr. Manuel de Jesús Joya
Vicerrector Administrativo	:	Ing. Nelson Bernabé Granados
Secretario General	:	MSc. Cristóbal Hernán Ríos

Autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas

Decano	:	Lic. Nixon Rogelio Hernández
Vicedecano	:	MSc. Mario Crespín Elías
Secretaria	:	Licda. Vilma Marisol Mejía
Directora de la Escuela de Economía	:	Licda. Celina Amaya de Calderón

Tribunal Calificador

Asesor	:	Dr. Oscar Morales Barahona
Coordinador	:	Lic. Erick Francisco Castillo
Lector	:	Lic. Rommel Rodríguez

AGRADECIMIENTOS

A mi familia y amigos.

A todos, gracias

Sergio Barrientos

A Pals, a toda mi familia, et al.

“Saber no puede ser lujo” S.R.

Laura Pacheco

Agradecemos a nuestro asesor Oscar Morales
por su apoyo y dedicación.

A nuestra Universidad por habernos enseñado dentro y fuera de las aulas.

“Hacia la libertad por la cultura”

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	i
INTRODUCCIÓN.....	iii
CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA.....	1
1.1. ANTECEDENTES.....	1
1.2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	7
Enfoque de la Globalización.....	7
Enfoque de Teoría de Elección Pública.....	12
Enfoque de Competencia Fiscal Positiva y Negativa.....	14
Enfoque de Teoría de Juegos.....	17
Enfoque de Factores Productivos.....	19
Enfoque de Competencia Impositiva.....	21
Enfoque de Infraestructura Diferenciada.....	24
Resumen de los enfoques.....	27
1.3. CONSIDERACIONES FINALES.....	33
CAPÍTULO II. RELACIÓN DE LA COMPETENCIA FISCAL CON LAS ECONOMÍAS CENTROAMERICANAS.....	37
2.1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.....	37
2.2. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.....	41
2.3. CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	45
2.4. DEUDA PÚBLICA, INGRESOS Y GASTOS TRIBUTARIOS.....	48

2.5. CONSIDERACIONES FINALES	51
CAPÍTULO III. MANIFESTACIONES DE LA COMPETENCIA FISCAL EN CENTROAMÉRICA	54
3.1. PAÍSES LÍDERES Y SEGUIDORES.....	55
Inversiones	55
Zonas francas.....	58
Régimen de perfeccionamiento activo.....	62
Energías renovables.....	63
Minería.....	65
Industria turística	66
Servicios Internacionales.....	68
Zonas Económicas Especiales.....	69
Hallazgos.....	72
3.2. FACTOR MÓVIL VS TRABAJADORES.....	73
3.3. TRATADOS COMERCIALES Y EL RÉGIMEN FISCAL INTERNACIONAL	74
3.4. VARIANTES TRIBUTARIAS Y ÉLITES ECONÓMICAS	77
3.5. CONSIDERACIONES FINALES	80
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	83
4.1. CONCLUSIONES.....	83
4.2. LINEAS DE INVESTIGACIÓN.....	87
4.3. RECOMENDACIONES	88

BIBLIOGRAFÍA.....	90
ANEXOS.....	94

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICAS

Tabla 1 Resumen de enfoques de la Competencia Fiscal	27
Tabla 2 Centroamérica: Comparación de indicadores por país.....	39
Tabla 3 Centroamérica: Tres problemas principales por país	40
Tabla 4 Centroamérica: Gasto Tributario en relación al PIB por país, últimos tres ejercicios	50
Tabla 5 Centroamérica: Resumen comparativo de incentivos al ISR por país ...	59
Tabla 6 Centroamérica: Tratados de Libre Comercio vigentes y OMC, 2017	75
Gráfica 1 Centroamérica: Entradas netas de IED por quinquenio	42
Gráfica 2 Centroamérica: Estructura de las entradas netas de IED por país receptor con relación al total de la región por quinquenio.....	43
Gráfica 3 Centroamérica: Promedio de entradas netas de IED con relación al PIB de cada país por quinquenio y periodo completo en porcentajes..	44
Gráfica 4 Centroamérica: Tasa porcentual de crecimiento del PIB regional	45
Gráfica 5 Centroamérica: Participación por país en el PIB promedio global a precios constantes	46
Gráfica 6 Centroamérica: Tasas de variación anual del PIB por país	47
Gráfica 7 Centroamérica: Promedio de carga tributaria desagregada por ingresos directos e indirectos.....	48
Gráfica 8 Centroamérica: Porcentaje de deuda total con respecto al PIB por año según país	51

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

IED:	Inversión Extranjera Directa
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
BEPS:	Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios
BM:	Banco Mundial
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CE:	Crecimiento Económico
ISI:	Industrialización por Sustitución de Importaciones
PPME:	Países Pobres Muy Endeudados
FMI:	Fondo Monetario Internacional
OMC:	Organización Mundial del Comercio
GATT:	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
DAI:	Derechos Arancelarios de Importación
ISR:	Impuesto Sobre la Renta
INTUR:	Instituto Nicaragüense de Turismo
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
OEA:	Organización de Estados Americanos
PAE:	Programa de Ajuste Estructural
PEE:	Programa de Estabilización Económica
FSLN:	Frente Sandinista de Liberación Nacional
COSEP:	Consejo Superior de la Empresa Privada

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación tiene por objetivo analizar la incidencia de la competencia fiscal en las economías de Centroamérica para el periodo 1992-2016, a partir de la hipótesis que la competencia fiscal no ha tenido una incidencia positiva en los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en ese periodo.

La competencia fiscal surge como un fenómeno que modifica las estructuras fiscales de los países de cara a la atracción de Inversión Extranjera Directa y el aumento del crecimiento económico. Dado que cualquier cambio en las estructuras fiscales de los países afecta directa o indirectamente la recaudación, el gasto tributario, la competitividad empresarial y particularmente a la población y sus ingresos, se puede afirmar que el uso de los elementos de competencia fiscal es de amplia trascendencia al igual que sus implicaciones.

Debido a que este fenómeno se realiza desde el Estado y por ende se hace uso de recursos públicos, directa o indirectamente, surge la necesidad de realizar estudios que evalúen el logro de los beneficios que traería la realización de políticas económicas orientadas a la competencia fiscal, para la contraloría social y evaluación de logros por resultados de las asignaciones presupuestarias de los Estados nacionales.

Tomando en consideración que la existencia de un cuerpo teórico referente a la competencia fiscal es muy limitada, en la presente investigación se realiza una síntesis en enfoques de las diferentes ideas respecto al tema. El ejercicio da como resultado la consolidación de siete enfoques teóricos que definen de forma particular el fenómeno de competencia fiscal, no obstante, todos ellos

consideran que su objetivo último es el crecimiento económico y la dinamización de la actividad económica por medio de la IED.

En cuanto a las variables de interés, se obtuvo como resultado que, la composición de la región en los valores absolutos y en las tasas de crecimiento de la producción, así como de la Inversión Extranjera Directa, ha mostrado poca variación en su estructura. Independientemente de las tendencias económicas de estas variables, ya sea para la región en su conjunto o por país.

Asimismo, se pone en evidencia que no hay una relación palpable entre la competencia fiscal y la inversión extranjera o el crecimiento económico, más aún, el perfil centroamericano en estas dos variables parece poco dinámico y afectado sustancialmente por choques externos.

La forma en que se manifiesta la competencia fiscal en las economías de Centroamérica es de tipo perjudicial a partir de los criterios teóricos identificados en la investigación.

Otro hecho notable es que el análisis cronológico revela una tendencia a la convergencia de las estructuras tributaria de los Estados analizados, con evidencia de ser determinados no solo por la competencia fiscal, sino por los tratados comerciales y acuerdos bilaterales y multilaterales que han sido suscritos. Sin embargo, hay evidencia de variantes tributarias que exhiben que la convergencia no es absoluta, fruto de la expresión del poder de las élites económicas para cada territorio. Por tanto, se identifica un grado de soberanía fiscal por parte de los países de la región.

Finalmente, los hallazgos dan pie a la idea de un esquema fiscal regional homogeneizado que tiene a la base la atracción y retención de inversión extranjera directa como objetivo intermedio del crecimiento económico, cuya herramienta preferencial de política económica son los incentivos fiscales.

INTRODUCCIÓN

La globalización económica conlleva en la actualidad un proceso de expansión largo y consistente en la liberalización del comercio internacional, la búsqueda de competitividad de un país sobre otro, la eliminación de barreras al movimiento de capitales internacionales y otras estrategias de integración en el comercio mundial. Para Vidal (1996), es una etapa orientada a la creación de un mercado mundial, donde exista una libre competencia de empresas internacionales; a través de la internacionalización misma del ciclo completo del capital.

Las empresas, cuyo fin último es aumentar el margen de beneficios, buscan aprovechar este fenómeno orientando su actividad productiva hacia las ventajas que ofrece la mundialización; específicamente, aspiran a convertirse en estructuras de carácter multinacional y transnacional. En el contexto actual, las empresas de este tipo toman un papel protagónico a través de la expansión de sus operaciones más allá de las fronteras nacionales de los países.

La competitividad de una empresa ya no depende sólo de las condiciones del país de origen, así pues, la realización de comparaciones con otras de alcance mundial resulta en que las decisiones de actuación se tomen con base en las condiciones de rentabilidad que le ofrezcan los países. Esta posibilidad de ampliación de mercados trata de ser aprovechada con la búsqueda y consecución de una ventaja competitiva por parte de las empresas, sin dejar de lado que ellas mismas pueden enfrentarse a obstáculos como medidas de políticas económicas proteccionistas hacia sectores nacionales específicos.

El proteccionismo es una de las orientaciones económicas por las que puede optar el Estado, según Vidal (1996) los Estados nacionales con políticas de protección a la inversión nacional son el principal impedimento para la conformación de un mercado mundial; sin embargo, también pueden orientarse

hacia el fomento de la atracción de inversión extranjera cuyos potenciales beneficios son el acceso a capital para financiación de proyectos, acceso a conocimiento y tecnología nueva, formación de recurso humano, incorporación a cadenas de valor y generación de empleo. A través de esos efectos positivos, la inversión extranjera derivaría idealmente en un mayor crecimiento económico, una de las metas que los Estados nacionales buscan para su desarrollo. Regularmente ambas vías no son excluyentes entre sí, sino que su aplicación dependerá de las condiciones y relaciones de poder internas.

Independientemente del accionar de los países, es el Estado el principal garante del desarrollo de la base técnico-material, infraestructura y tecnología como medios para una inserción adecuada en el panorama global. Lo anterior permite aprovechar las ventajas comparativas y competitivas que los países ofrecen para las actividades empresariales, ya sean éstas bajos salarios, proximidad de materias primas, mayor productividad, legislaciones favorables, exenciones fiscales, etc., de tal manera que la política fiscal cobra relevancia en este tema.

La modalidad de inserción a la globalización particular de cada país o región genera la competencia internacional; es decir que las acciones orientadas a generar una mayor atracción de capital privado por parte de cada país tienen ya no sólo una lógica interna, sino también implica analizar las condiciones que establezcan países vecinos o cercanos a la región para atraer hacia ellos estos flujos de inversión (Rodríguez, Cerritos, Pérez, & López, 2013). Debido al hecho de que unos sistemas fiscales influyan sobre otros, los países han generado cambios de sus sistemas tributarios para atraer más inversiones y generar crecimiento económico (Ochagavía S. , 2015). Estas modificaciones pueden ser pasivas aprovechando las ventajas competitivas del país o pueden ser activas a través de una intervención directa por parte del gobierno en la atracción de inversiones; esta última opción de política se basa en la existencia de una oferta

de condiciones y regulaciones por parte de cada Estado, que en última instancia procura superar los requerimientos de la empresa así como la oferta de los países competidores. Asimismo, la mayor parte de las políticas de atracción de inversiones se ven orientadas hacia políticas de incentivos y no de promoción, siendo los incentivos fiscales su principal manifestación (Gligo, 2007).

En esta situación, y dadas las acciones de los Estados, nace la competencia fiscal. Lo anterior afecta a la recaudación y gasto fiscal, pero también al factor trabajo en su carga de impuestos, y a la competitividad de las empresas nacionales.

Para el caso de la región centroamericana, este fenómeno ha traído consigo cambios en la estructura económica de cada país, manifestándose en modificaciones en el desarrollo de estrategias de incentivos fiscales, zonas de estrategias competitivas y de integración al mercado mundial. Estas transformaciones se reflejan de manera particular en la fiscalidad de los Estados de Centroamérica cuyo comportamiento se ve impactado por la mayor apertura hacia el exterior, reduciendo barreras arancelarias y no arancelarias, así como en las condiciones laborales de la población que se ve afectada por las medidas de atracción de inversiones.

Tal situación explicada anteriormente debe ser investigada para el análisis de los efectos que esta competencia fiscal tiene realmente sobre las economías de los países; retomando la región centroamericana como zona donde se promulga la atracción de flujos de inversión y de empresas extranjeras.

Ante la competencia fiscal, es necesario analizar las características que asume este fenómeno en Centroamérica, los mecanismos e instrumentos que se usan para desarrollar esta competencia fiscal y sus efectos en las economías.

A partir de lo anterior surgen algunas interrogantes claves: ¿cuáles son los principales postulados teóricos que permiten caracterizar la competencia fiscal?, ¿cómo se ha manifestado la competencia fiscal en la región?, ¿cuál ha sido la relación de la competencia fiscal con el crecimiento económico de estos países?, y ¿cuál ha sido la relación de la competencia fiscal con los niveles de inversión extranjera directa de los mismos?

Para dar respuesta a estas preguntas la presente investigación de tipo descriptiva plantea como hipótesis que la competencia fiscal no ha tenido una incidencia positiva en las economías de Centroamérica en el periodo que va desde 1992 hasta el 2016. Por tanto, el objetivo general es analizar la incidencia de la competencia fiscal en las economías de Centroamérica para el mismo periodo. El estudio aborda el análisis del fenómeno planteado abarcando de la región centroamericana los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua.

Para ello la presente investigación se divide en cuatro capítulos que responden a los objetivos específicos. En el primero se expone el marco de referencia donde se presenta una síntesis de las principales investigaciones relativas a la competencia fiscal que anteceden a este documento, y se aborda el objetivo específico de desarrollar una aproximación analítica y crítica de los enfoques teóricos de competencia fiscal, ya que recoge, agrupa y consolida en siete enfoques las ideas que hasta el momento se encontraban dispersas; a la vez se identifica el concepto de competencia fiscal que cada enfoque tiene, sus instrumentos, el énfasis y las variables involucradas para cada caso, así como la relación con IED y crecimiento.

El segundo capítulo tiene como objetivos determinar la relación entre la competencia fiscal y la IED, y su relación con el crecimiento económico en las

economías centroamericanas. Para el alcance de estos objetivos está a la inclusión de variables como ingresos, deuda y gasto tributario al análisis. Esta última variable es la cuantificación más cercana a la competencia fiscal, sin embargo, existe la dificultad de que la información y cálculos disponibles son escasos y heterogéneos en temporalidad y metodología para cada país.

El tercer capítulo hace referencia al objetivo de identificar las manifestaciones de la competencia fiscal en Centroamérica para el periodo 1992-2016 a partir de una recopilación y análisis de las diferentes legislaciones tributarias de los países por sector.

El cuarto capítulo plantea una serie de conclusiones a partir de los hallazgos de la investigación al mismo tiempo que recomienda redefinir las estrategias de atracción y retención de IED.

CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA

El presente capítulo se divide en tres apartados; inicia con los antecedentes del tema de investigación, continúa con el marco teórico conceptual de referencia y concluye con valoraciones acerca de los hallazgos. En los antecedentes se plasman los diferentes acercamientos a la competencia fiscal que son principalmente teóricos debido a la inexistencia de bibliografía sobre el tema para la región. En el marco teórico conceptual se intenta cumplir el primer objetivo de esta investigación al describir los siete diferentes enfoques identificados de la competencia fiscal, así como un cuadro resumen que servirá para la selección de los elementos a retomar para el análisis empírico del presente documento. Por su parte, en las valoraciones se analiza la pertinencia y aplicabilidad de cada enfoque y los elementos plasmados.

1.1. ANTECEDENTES

A partir de la primera década del siglo XXI ocurre un auge de los estudios que analizan la competencia fiscal. Uno de los primeros es el de Justman, Thisse, & Ypersele (2001) quienes exponen el concepto a partir del enfoque de la globalización y de manera más amplia desde la elección pública.

Plantean que el incremento del cambio tecnológico en los últimos años (en información, tecnología, genética y nuevos materiales) brinda a las regiones nuevas oportunidades en cuanto a dimensiones de diferenciación inherentes a la infraestructura tecnológica. Esto ofrece a las regiones una oportunidad en la que ahora pueden, al generar diferentes niveles de calidad en la infraestructura, segmentar el mercado, separando empresas que son más capaces de aprovechar la infraestructura y pagar por ella.

Estos autores se centran en las ventajas de esta segmentación vertical, diferenciándose de otros autores en dos aspectos:

- Primero, se enfoca en la diferenciación por calidad como patrón de competencia interregional.
- Segundo, al asumir que la infraestructura tecnológica es un bien público puro a nivel regional, plantea un entorno en el que hay muchas empresas en cada región, es decir, el comportamiento de regiones se vuelve estratégico, no así el de las empresas.

Plantean entre sus acepciones finales el determinar que cuando las regiones compiten en calidad de la infraestructura, tienen un incentivo inherente a aumentar el grado de diferenciación de ésta, reduciendo así la disipación de excedentes a través de la competencia de Tiebout¹

Sin embargo, para que esto ocurra, deben cumplirse los supuestos de que debe haber un rango suficientemente amplio de infraestructura en el que el costo de mejoras de calidad no sea prohibitivamente alto, así como que exista suficiente heterogeneidad en la disposición de las empresas que pagan.

Wilson y Wildasin (2004) desarrollan directamente el enfoque de la elección pública y exponen una visión más optimista en el sentido de los potenciales beneficios de la competencia fiscal. En la primera sección del estudio se da una

¹ La competencia Tiebout o efecto Tiebout es referida al análisis de la competencia de los gobiernos locales, asumiendo que los votantes, al igual que los consumidores eligen el mercado que de acuerdo a sus necesidades considera provee el mejor bien o servicio, eligen la comunidad que mejor satisface sus preferencias por los bienes públicos.

definición de competencia fiscal, así como discusiones sobre los efectos de eficiencia del fenómeno en la ubicación de las empresas, luego sobre el tamaño del Estado y el impacto de ésta en los impuestos que financia el gasto público de forma empírica. Posteriormente, se construye un modelo de estructuración del mercado político endógeno, el papel del comercio internacional y consideraciones especiales del papel del gobierno en la redistribución del ingreso.

Los autores dan luces de cómo este fenómeno procura reducir ineficiencias tanto en el sector público como en el privado, incluyendo la necesidad de modelar la estructura del mercado político, y se argumenta que esta última debería verse determinada endógenamente por el contexto económico, donde el grado en el cual el capital se traslada de una frontera a otra es un aspecto crucial.

Un tema que emerge del estudio es que la competencia impositiva puede llevar a un mayor gasto público en impuestos en factores móviles, y que tales efectos son una señal de la mejora en la eficiencia, mientras que en otros casos puede representar cambios en la distribución del ingreso.

Por su parte, Wildasin (2005) expone en su escrito el énfasis en la movilidad de los factores, bajo un enfoque diferente; da lineamientos generales sobre la definición y expresión de la competencia fiscal a través de este ensayo, donde aborda los principales temas que aparecen en el análisis económico y la realización de políticas de competencia fiscal. Para desarrollar estos puntos, se apoya en un modelo teórico y empírico donde analiza el fenómeno, enfatizando en cómo las políticas fiscales afectan el nivel de ingresos de los grupos, y cómo estos impactos dependen de la movilidad de los recursos o factores productivos.

En el desarrollo de su planteamiento indica cómo puede cambiar el modelo dependiendo del grado de movilidad que tengan los factores (haciendo énfasis en el factor trabajo y capital), y los efectos que este fenómeno tiene sobre países que participan de forma activa y sobre aquellos que solo lo hacen de forma pasiva.

El autor hace énfasis en dos aspectos intertemporales de la competencia fiscal: el grado de movilidad de los recursos, debido a las políticas variantes en el tiempo y la consistencia dinámica; y, por otro lado, se discute el rol de las instituciones gubernamentales en el fenómeno.

Entre las ideas con las que el autor termina el escrito está primeramente que el nivel de movilidad que tengan los recursos es determinante en las políticas de competencia fiscal. La competencia por los recursos cambia las restricciones y condiciones sobre las que un gobierno opera, y, por lo tanto, afecta la propia economía política de la elaboración de políticas públicas.

A pesar del enfoque que ha adquirido últimamente, aún existe margen para un mejor análisis del fenómeno, donde un reto que surge en el horizonte de investigación es el de analizar la naturaleza que tiene el cambio institucional en el entorno competitivo, dado que el dinamismo actual que tiene la economía y las políticas económicas tienen una relación latente con el marco socio institucional existente.

En publicaciones más recientes, como la de López (2012a), surge un análisis empírico que caracteriza a muchos otros escritos por tener presentes dos elementos: una aplicación al sector europeo (específicamente, a la Unión Europea) o perteneciente a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y el apareamiento de un nuevo enfoque que denominan “competencia fiscal perjudicial”.

López esboza en líneas generales cómo se concibe la competencia fiscal, y el origen temporal de ésta; llegando a exponer el concepto de competencia fiscal perjudicial. En las siguientes secciones se desarrolla el proyecto de la OCDE contra este tipo de competencia fiscal, remarcada en los paraísos fiscales; así como explicando el fenómeno en Europa.

Dentro de las reflexiones finales, el autor indica que las acciones emprendidas por la OCDE, así como por la Unión Europea contra la competencia fiscal perjudicial², tienen como finalidad principal evitar o disminuir la erosión continua de las economías nacionales, provocada bajo el contexto de la globalización por la deslocalización de la riqueza hacia paraísos fiscales o territorios de baja tributación. Es decir, buscan instaurar un “escenario fiscal” más justo y equilibrado donde Estados no deban recurrir a prácticas que atenten contra las demás economías.

Bajo una óptica distinta, Santacruz (2013) amplía el fenómeno de la competencia fiscal en la Unión Europea a partir de la teoría de juegos. En su artículo, se analiza la situación de competencia fiscal de la Unión Europea, identificándose los instrumentos de competencia fiscal que se usan. El enfoque

² Existe la Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS) que se refiere a las estrategias de planificación tributaria que aprovechan las brechas y los desajustes en las reglas tributarias para trasladar las ganancias artificialmente a ubicaciones con pocos impuestos o sin impuestos, donde hay poca o ninguna actividad económica. La OCDE en este caso realiza el Proyecto BEPS que brinda o propone herramientas que los países necesitan para asegurar que se graven las ganancias donde se lleva a cabo la actividad económica planificación tributaria que aprovechan las brechas y los desajustes en las reglas tributarias.

de teoría de juegos con el que se explica la competencia fiscal parte de un juego (escenario de competencia fiscal) con reglas y jugadores (los Estados), concluyendo el apartado al analizar el equilibrio de Nash en este fenómeno, donde la competencia fiscal es denominada un elemento favorable para la creación de la riqueza.

Un trabajo de grado que involucra los diferentes enfoques lo realiza Ochagavia S. (2015), quien expone cuál ha sido la tendencia que ha tenido la teoría y la discusión económica del fenómeno de la competencia fiscal. Este trabajo se enfoca en la relación entre la globalización económica y la competitividad en mercados, indicando cómo surge la competencia fiscal. Analiza también cómo se materializan las rebajas fiscales que se han producido, la relación de estas reformas, el sostenimiento del Estado de Bienestar bajo este nuevo esquema y los efectos en el cumplimiento de los principios de progresividad y equidad en la redistribución de la riqueza. Destaca el apartado sobre la competencia fiscal “perjudicial”, asociada a los paraísos fiscales.

En un estudio donde se discute la competencia fiscal con la armonización fiscal³ (Karmakar & Martínez-Vásquez, 2014), se realiza un análisis comparativo de ambas medidas de política económica, definiendo en el trabajo el concepto y el contexto en que se analiza, así como argumentos en contra de la competencia fiscal relativos a la competencia tributaria, la modalidad de la competencia y

³ Armonización fiscal: “es el conjunto de normas (tales como las bases imponibles uniformes, los tipos mínimos o la introducción de tipos impositivos uniformes) que se adoptan de forma coordinada entre países con el fin de intentar reducir o eliminar los efectos de la competencia fiscal.”

análisis en una competencia fiscal menos horizontal. Uno de los aspectos discutidos es si puede la competencia fiscal avanzar a la armonización o volverse vertical; como posteriormente los efectos beneficiosos.

Uno de los puntos fuertes es asumir que no se puede llegar a una armonización fiscal a partir de la competencia fiscal, por la misma naturaleza de ésta. En este estudio se concluye que la competencia fiscal genera tanto efectos positivos como negativos, y aún no se puede calcular con precisión tales ventajas o desventajas que trae la adopción de esta medida, por lo que se instiga a seguir investigando la magnitud de este fenómeno de manera más profunda.

Otro artículo que provee un enfoque distinto es el de Winner (2012). Este relaciona la competencia fiscal con la composición del gasto público bajo un análisis empírico, y estima un modelo econométrico para corroborar la hipótesis de que un cambio de bienes públicos residenciales a bienes públicos industriales afecta la distribución del gasto público, concluyendo en la afirmación de tal suposición.

Así, los trabajos analizados ahondan en la competencia fiscal bajo diferentes enfoques, pero concuerdan en que es un tema que necesita de una teorización formal y mayor estudio, dado que las bases del tema son recientes, y el análisis de este fenómeno no se ha extendido a la totalidad de países.

1.2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El fenómeno de la competencia fiscal no ha sido ampliamente estudiado como otros aspectos de la economía, puesto que su análisis es relativamente reciente, sin embargo, es posible esquematizar las líneas teóricas principales en siete diferentes enfoques presentados a continuación:

Enfoque de la Globalización

De acuerdo con el profesor Muñoz de Bustillo (2000) citado en Salazar Silva (2005), el cambio en la forma en que se organizaba la producción debido a la aparición del capitalismo industrial, la aparición de sistemas sociales alternativos con la entrada del siglo XX, el cambio de interpretación del funcionamiento de la economía y del papel del sector público en la década de los treinta, y el factor ideológico en manos de los partidos gobernantes, fueron los puntos relevantes que dieron origen al concepto de Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar nace inspirado a corregir las injusticias del “capitalismo espontáneo”, en el cual el Estado sería paulatinamente considerado como responsable del progreso social de la población. Según esto el Estado apareció como el baluarte contra la arbitrariedad y la injusticia del libre mercado, como el protector de los pobres. Esta concepción lleva intrínseca la idea de una revolución del papel del Estado en la sociedad. El cambio del papel del Estado supone también cambios en las estructuras tributarias de las economías ya que como “responsable del progreso social de la población”, debía contar con los recursos suficientes y necesarios para llevar a cabo iniciativas estratégicas. En síntesis, las condiciones socio-históricas de aquella época condicionaron una evolución de los sistemas tributarios hacia sistemas más progresivos y de mayor recaudación.

Igual que en el pasado, con el desarrollo del proceso de globalización las condiciones socio históricas de esa época también condicionan una transformación de los sistemas tributarios, pero esta vez no en función de incrementar la recaudación tributaria. Particularmente en América Latina y en respuesta al agotamiento de la concepción del Estado Desarrollista, así como del Estado de Bienestar, surgen los llamados Programas de Ajuste Estructural y Programas de Estabilización Económica promulgados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos programas

configuraron las estructuras tributarias de los países de cara a la globalización y la nueva forma de organizar la producción.

A partir del fenómeno de la globalización y su relación con la competitividad en los mercados, nace la necesidad para los Estados de ofrecer sistemas fiscales atractivos que permitan reducir costes y aumentar la rentabilidad de los negocios según lo describe Ochagavía (2015). Es decir, la competencia de los agentes privados se traslada a los poderes públicos, dando lugar a lo que denomina “competencia fiscal internacional”.

El fenómeno en cuestión se ha ido consolidando a medida que el proceso de globalización económica ha afianzado un marco internacional de integración entre las economías, en el cual se debilitan las fronteras comerciales. En la actualidad los agentes económicos se desenvuelven en una nueva dinámica en la que el factor internacional ha pasado a primer plano. La situación económica internacional, bajo los efectos de la globalización, ha reducido las posibilidades de ejercer una soberanía fiscal, ya que cada Estado diseña sus políticas fiscales para que se adapten a las tendencias internacionales, con el fin de ser atractivos para el resto, constituyendo de este modo la competencia fiscal.

A pesar de lo anterior, en el ámbito fiscal las fronteras están lejos de desaparecer, ya que el desarrollo, diseño y ejecución de las políticas fiscales, siguen formando parte de la autonomía estatal.

En relación a la idea anterior que los Estados nacionales definen sus propias políticas fiscales de cara al fomento de la IED y con ello el crecimiento económico, Avi-Yonah (2008) sostiene que hay evidencia sustancial que demuestra la existencia de un “régimen fiscal internacional” que determina una convergencia de las políticas fiscales de los países, de tal manera que no son

los Estados en realidad quienes definen las políticas fiscales sino más bien la serie de tratados fiscales suscritos.

En su artículo concluye que, en asuntos fiscales internacionales, los Estados nacionales típicamente se encuentran vinculados por los tratados fiscales para comportarse de cierta manera y no pueden promulgar legislación en sentido contrario.

Vallejo Chamorro & Gutiérrez Lousa (2001) consideran que el fenómeno de globalización supone el incremento de la interdependencia económica provocado por el flujo masivo de bienes, servicios, capitales, tecnología e información. Lo anterior supone que la competencia internacional aumente para agentes privados y poderes públicos.

Para las empresas o los agentes privados, el contexto de la globalización les concede la posibilidad de ampliar los mercados (Ochagavía S. , 2015), y les permite, luego de la adopción del modelo import-export y el de una empresa multidoméstica, reducir los costes de producción, trasladando los procesos productivos total o parcialmente a otros países en los que exista una ventaja competitiva, al mismo tiempo que se enfrentan ante una liberalización financiera internacional (Vallejo Chamorro & Gutiérrez Lousa, 2001). Esta ventaja competitiva se orienta a disminuir los costes laborales, de leyes medioambientales y, en general, un marco legal menos exigente que en los países desarrollados⁴, incluyendo la fiscalidad del país en el que se desarrolle la

⁴ Para hacer efectiva la aplicación de un marco legal menos exigente se recurre usualmente a estrategias vinculadas con la gestión del gasto tributario, entendido por la OCDE como una transferencia de recursos

actividad empresarial y que influirá en la rentabilidad neta de las empresas en mayor o menor medida.

Ligado a lo anterior, el hecho de que unos sistemas fiscales influyan en otros, ha inducido a que las medidas fiscales que se adoptan en cada país, estén condicionadas por las que acatan el resto de los países, apareciendo de este modo una competencia internacional en el entorno de la política fiscal. Es por ello que los Estados, ejerciendo su soberanía fiscal, “*plantean sus sistemas tributarios, de forma que resulten más atractivos para atraer y retener inversiones. Esto es lo que se conoce como competencia fiscal*” (Ochagavia S. , 2015). Dependiendo de la orientación que tomen estas reformas se pueden ver afectados algunos principios de imposición sobre los cuales se crearon los sistemas fiscales modernos.

Según Vallejo Chamorro & Gutiérrez Lousa (2001) con el cambio de modelo provocado por el incremento de los flujos de capitales y personas – sobre todo de la mano de obra más cualificada – y por el consiguiente aumento de la interdependencia, se modifica la forma e intensidad de las relaciones económicas entre los países siendo esos los factores más volátiles.

Se construye a partir de ello un nuevo escenario que se va a caracterizar por la coexistencia de dos circunstancias:

- la generalización de las inversiones transnacionales y de la empresa transnacional como el Sujeto de las relaciones económicas.

públicos llevada a cabo mediante la reducción de obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia (benchmark), más que por la vía del gasto directo

- el mantenimiento de las soberanías fiscales nacionales.

Esto para los autores plantea una problemática fiscal específica que incluye la deslocalización de las bases imponibles y actividades por motivos fiscales dado que, en este escenario globalizado, los factores se mueven en función, entre otros condicionantes, de consideraciones fiscales.

Enfoque de Teoría de Elección Pública

Se basa en la Teoría de la Elección Pública expuesta por James M. Buchanan en 1969. Según López Sandoval (2016) existe una visión ortodoxa de la elección pública en la que la intervención Estatal se justifica por las fallas del mercado; estas acciones pueden materializarse a través de medidas encaminadas a la regulación de monopolios, restablecimiento o sustitución de la competencia en los mercados y la disminución de los efectos de las externalidades.

El Estado es capaz de ejecutar políticas como las planteadas anteriormente en el supuesto de que posee autonomía en la toma de decisiones. Se entiende como un agente más de la economía cuyas medidas son ejecutadas con el fin de cumplir sus intereses, maximizar su poder, influencia y presupuesto (Santacruz, 2013). Esta teoría se centra en los factores que determinan el accionar Estatal sin que necesariamente respondan al bienestar o voluntad social; el autor del enfoque por su parte añade que las elecciones tomadas en consecuencia repercuten en la política económica y fundamentalmente en la fiscal. El sector público en este enfoque se apoya de la existencia de normativas, regulaciones e imposiciones propias de su naturaleza.

Para Santacruz, en el caso de la Unión Europea, la diversidad de regulaciones fiscales entre países le permite al sector privado aprovecharlas para su beneficio. Dada esta condición, los Estados hacen uso de sus herramientas económicas, soberanía y capacidad de decisión para ser más atractivo ante la inversión por parte de las empresas y familias en comparación al resto de países de la región. A esto denomina competencia fiscal.

Los instrumentos de competencia fiscal pueden ser por la vía del gasto público o por los ingresos. Estos últimos a través de:

- la imposición directa modificando figuras tributarias no neutrales⁵ a la actividad económica como el Impuesto Sobre la Renta (en adelante ISR);
- imposición indirecta, como el IVA, cuyos efectos en la competencia fiscal son mínimos, ya que no existe varianza en los tipos impositivos;
- regulación fiscal que podrían generar o disminuir barreras legales que originan costes de transacción, las acciones para reducir las barreras significan amplias modificaciones en el aparato burocrático y de costes de información;
- los beneficios fiscales por medio de la reducción de la base imponible, exenciones o deducciones de cuota; y finalmente
- beneficios fiscales o ayuda pública a sectores específicos o industrias que, para el caso de la Unión Europea, son prácticas no permitidas al ser catalogadas como perjudiciales entre los Estados miembros.

⁵ Impuesto que distorsiona las decisiones de los agentes económicos puesto que genera una variación en los precios relativos

Por el lado del gasto no se explican instrumentos de competencia fiscal para el enfoque de la elección pública.

Enfoque de Competencia Fiscal Positiva y Negativa

La competencia fiscal o bien la competencia fiscal interestatal definida por López (2012b), es un fenómeno consistente en el establecimiento generalizado por los Estados de una tributación atractiva que favorezca la ubicación de la riqueza en sus respectivos territorios; se trata de la utilización del andamiaje impositivo Estatal con el objetivo de captar inversiones, lo cual se traduce en una férrea competencia de los Estados por configurar una fiscalidad que influya en la localización de las inversiones.

La competencia fiscal interestatal o el incremento de la misma tienen a la base el fenómeno de la globalización económica. De acuerdo con Avi-Yonah (2000), en un escenario globalizado, caracterizado por la apertura de las economías, la internacionalización de las relaciones comerciales y la circulación transnacional de bienes, servicios y capitales, la fiscalidad se ha convertido en un factor de suma importancia en la toma de decisiones económicas.

Evidentemente sería irresponsable catalogar a la competencia fiscal interestatal como positiva (beneficiosa) o negativa (perjudicial) con lo hasta aquí expuesto. El fenómeno de competencia fiscal tiene dos caras; por un lado, la competencia fiscal positiva en la cual los costos de las políticas fiscales son compensados con los beneficios. Por otro lado, la llamada “perjudicial” que para Ochagavia también es objeto de estudio, manifestando que esta y los paraísos fiscales, constituyen un peligro contra el que los Estados desarrollados tratan de tomar medidas.

Competencia fiscal positiva

El carácter positivo de la competencia fiscal sostiene que la misma conlleva a 3 situaciones; una menor presión fiscal para los ciudadanos, un crecimiento de la actividad económica y una racionalización del sector público (López J. M., 2012b).

La menor presión fiscal para los ciudadanos ocurre en virtud que los Estados se ven obligados directa o indirectamente a ajustar los niveles impositivos para que las inversiones y las riquezas no terminen trasladándose a otros países con menores niveles impositivos. El crecimiento económico surge ya que una menor presión fiscal fomenta la inversión y por lo tanto la generación de riqueza. Finalmente, la racionalización del sector público deriva del hecho que los Estados nacionales buscan un equilibrio entre su nivel impositivo y su catálogo de servicios públicos.

Competencia fiscal negativa

López (2012b) advierte que la competencia fiscal interestatal tiene una dimensión nociva ya que en primer lugar supone que la disminución de la presión fiscal que arguye la dimensión positiva, aplica únicamente para ciertos tipos de rentas en virtud que los Estados en su afán de captar inversiones de naturaleza móvil (IED por ejemplo), terminan reduciendo, por medio de beneficios tributarios, la carga tributaria soportada por el mismo. En segundo lugar, advierte que la competencia fiscal no lleva consigo una optimización del sector público, debido a que la reducción de la tributación prevista no implica en contrapartida un gasto público más eficiente, una racionalización del adeudamiento, y mayor equidad en la tributación de factores no móviles, como el trabajo.

Ochagavia (2015) define la competencia fiscal negativa o perjudicial como una situación en la que “existen Estados que tienen la intención de captar capitales, y para ello ejercen la fuerza de las ventajas que pueden ofrecer los sistemas fiscales, reduciendo el tipo de gravamen acompañada de opacidad sobre las acciones que se realizan en dichos Estados”, es decir, cuando las ventajas fiscales ofrecidas por los sistemas nacionales son excesivas y llevan a que las actividades o rentas se localicen en un determinado lugar.

Como consecuencia de las acciones fiscales más drásticas se tiene la constitución de paraísos fiscales. Para la OCDE los paraísos fiscales son territorios que intencionadamente han adoptado un marco legal cuyas características son poseer baja o nula tributación; ventajas fiscales para los no residentes, sin necesidad de justificar una actividad económica sustancial y real; falta de cooperación con otras administraciones tributarias; y opacidad, es decir, marcos legales que permiten la no identificación de las entidades registradas ni de sus titulares o propietarios de los activos – también llamados beneficiarios directos –.

En palabras de López (2012b), los paraísos fiscales se identifican con aquellas jurisdicciones que, al ofrecer un nivel de tributación inexistente o muy reducido y una opacidad informativa respecto de las operaciones económicas realizadas en el interior de sus fronteras, logran captar todo tipo de riqueza, deslocalizándola de su origen. Constituyen, de hecho, auténticos refugios fiscales expresamente diseñados para atraer hacia su territorio inversiones, rentas o patrimonios, lo que en última instancia constituye el motor principal de su economía. Es importante destacar que el término refugio fiscal viene del inglés “tax haven” y no “tax heaven”, sin embargo, indistintamente se utiliza la connotación de paraíso fiscal producto de una traducción errónea; su diferencia trasciende de lo semántico, ya que quienes utilizan estos mecanismos buscan huir hacia un refugio o guarida

que les garantice menores tasas impositivas, más que trasladarse hacia un “paraíso”.

A juicio del mismo autor, la competencia fiscal interestatal en la práctica aporta más de la dimensión nociva, ya que su actividad se traduce en regímenes tributarios privilegiados con las siguientes características: (1) tienen como objetivo fundamental la deslocalización de la riqueza, (2) benefician a ciertas clases de rentas, (3) no tienen otra justificación más que la simple captación de inversiones económicas y finalmente (4) no garantizan la transparencia en la información tributaria.

Enfoque de Teoría de Juegos

Santacruz (2013) expone que la competencia fiscal en este enfoque es un juego porque interactúan dos o más agentes tomadores de decisiones a través de un objetivo y una estrategia. Los jugadores son entendidos como los manejadores de la hacienda pública de los diferentes Estados; la estrategia como cualquiera de las formas con que éstos compiten para atraer capital usando como instrumentos regulaciones, tipos impositivos o beneficios fiscales; y las decisiones son los elementos condicionantes de las elecciones que tomen el resto de jugadores y, por tanto, de los resultados del juego⁶.

Una característica importante para Santacruz (2013) es que este proceso contiene varias etapas, es decir, es consecutivo por el hecho de que existe un

⁶ No debe entenderse este elemento como el único condicionante de los resultados del juego, ya que el poder de respuesta del resto de Estados, la existencia de barreras de entrada y la disponibilidad de información también son determinantes.

individuo que toma una primera decisión y detrás de ella, el resto de jugadores toman las suyas. Se tiene como supuesto que en su estructura la información es pública, común y neutral. Sin embargo, en la práctica la existencia de acuerdos entre Gobiernos y empresas privadas puede representar una ventaja para quienes tengan acceso a esa información que lógicamente no es pública.

En este enfoque, la competencia fiscal es definida como un proceso de rivalidad entre Estados para atraer capitales. En relación a lo anterior, Bucovetsky (2003) asume que las tasas impositivas son las variables estratégicas que tienen los gobiernos y éstas son el medio para maximizar sus funciones de rentabilidad, siendo así como ocurre el equilibrio de Nash.

Azémar, Desbordes, & Wooton (2015) retoman la idea de que los modelos de competencia fiscal sugieren que los niveles de imposición tributaria están fuertemente influenciados por el tamaño del país o región y como consecuencia una nación grande percibe mayores niveles de tributación que las menores. El mismo autor cita que Bucovetsky y Wilson en 1991, por su parte, expusieron que las regiones difieren de población en el equilibrio de Nash y a partir de este supuesto una región pequeña, gracias a los mecanismos de competencia fiscal, podría beneficiarse atrayendo capital de las regiones más grandes.

El equilibrio de Nash entendido como “la acción que es más probable que ocurra dados los elementos del juego y suponiendo que los agentes son racionales” para Santacruz (2013) posee una estructura similar al oligopolio de Stackelberg o de “líder-seguidor”. Esto debido a que el líder es quien toma en un primer momento las decisiones y provoca con su elección la movilidad de los factores productivos, mientras que el resto de competidores responden a esta acción de forma posterior.

La consecuencia de provocar la movilidad de los factores es un doble efecto que inicia por aumentar la base imponible del líder y finaliza en la reducción de la base imponible del lugar donde antes estuvieran ubicados los factores.

Enfoque de Factores Productivos

El término de competencia fiscal puede evocar a exenciones tributarias, proyectos de infraestructura, alivio regulatorio y subsidios directos para atraer inversiones con el fin de alcanzar el *desarrollo económico*, *empleos* u otros resultados económicos supuestamente deseables, sin embargo, va más allá de eso y la competencia per se puede tomar muchas formas (Wildasin, 2005).

Martín López (2012a) afirma que la competencia fiscal puede identificarse como el establecimiento generalizado por los Estados de una tributación atractiva que favorezca la ubicación de la riqueza en sus respectivos territorios. Wilson y Wildasin (2004) agregan que la competencia fiscal es una configuración de impuestos no cooperativos por parte de gobiernos independientes cuyas elecciones individuales de políticas gubernamentales, a su vez, influyen la distribución de una base imponible móvil entre regiones.

La política fiscal se ve afectada por las presiones competitivas que enfrentan los gobiernos. Para analizar esta situación se requiere una teoría de elección de política y, por ende, la competencia fiscal se encuentra dentro de la economía política (Wildasin, 2005). Wilson y Wildasin (2004) advierten que sus estudios se basan en la no existencia de competencia vertical⁷ pero sí horizontal, sobre la base de que los competidores tienen por característica ser entidades pares, y

⁷ Competencia entre diferentes niveles de gobiernos como federales, estatales y locales.

exponen la idea fundamental de que este fenómeno es en realidad una competencia por los factores móviles.

Con base en lo anterior, los aspectos de competencia que surgen del movimiento real o potencial de recursos productivos, en específico del capital y el trabajo, a través de las fronteras jurisdiccionales han sido ampliamente estudiados por Wildasin (2005) tomando como justificación que los ingresos fiscales a menudo dependen de los ingresos del capital y de la mano de obra, y sus gastos están frecuentemente vinculados al trabajo y al capital.

La elección de instrumentos impositivos para gravar a los ingresos de trabajadores o al capital se realiza generalmente con base en el nivel de elasticidad de ambos factores. Usualmente se grava más al factor trabajo dado que la elasticidad de oferta de éste es finita, y se asume que la elasticidad del capital es infinita.

Avi-Yonah (2008) al definir la base fiscal agrega que la subimposición del ingreso internacional viola tanto la equidad horizontal cuando se compara con las tasas impuestas a los ingresos nacionales, como la equidad vertical porque perjudica de forma particular a los ingresos del trabajo nacional. Adicional a lo anterior, el autor manifiesta que no es cierto que el hecho de romper con el criterio de equidad tienda a contribuir con la eficiencia en el caso de la subimposición del ingreso internacional. Esto debido a que el trabajo es menos móvil que el capital y por tanto las personas asalariadas no tienen la habilidad de transformar sus salarios nacionales en ingresos de fuente extranjera.

En resumen, se argumenta bajo los modelos de este enfoque que la competencia impositiva causa en las regiones una reducción relativa de los impuestos a los factores móviles en relación a los factores inmóviles, con el

tamaño de la reducción dependiendo del número de países compitiendo en una economía mundial con un tamaño determinado.

Una conclusión más es que la competencia por empresas de alta movilidad causa que los países que compiten reduzcan sus subsidios a cero, dado que no ofrecen subvenciones positivas porque la transferencia no beneficiaría al país, pero de nuevo, un supuesto crucial es que la política gubernamental en la ausencia de movilidad de empresas es ineficiente, por lo mismo, la movilidad juega un rol en mejorar esta eficiencia.

Enfoque de Competencia Impositiva

La competencia impositiva es la interacción estratégica de la política impositiva o tributaria entre los gobiernos con el objetivo de atraer y retener impuestos móviles (Blöchliger & Pinero-Campos, 2011). De igual forma puede ser entendida – la fiscalidad – como un medio para promover el desarrollo económico local y regional o para aumentar la base tributaria, ingresos tributarios, etc.

En el enfoque de competencia impositiva, los gobiernos subcentrales de diferentes jurisdicciones establecen tipos impositivos particulares de forma independiente con el objetivo que ellos mismos se hayan planteado, y son los individuos y las empresas quienes evalúan los costos y beneficios de una jurisdicción u otra para posteriormente decidir mudarse, cambiando así la distribución de los ingresos tributarios entre jurisdicciones.

El término “competencia tributaria” muchas veces es entendido como una estrategia llevada a cabo por los gobiernos subcentrales para atraer a las bases

móviles⁸, aunque también Blöchliger & Pinero-Campos (2011) consideran que un gobierno sub central puede modificar su política fiscal debido a presión de los votantes que comparan los resultados de las diferentes estrategias tributarias entre las jurisdicciones vecinas dando como resultado lo que se conoce como “yardstick” o “competencia por comparación”.

Queda claro que la competencia tributaria depende de la voluntad y la capacidad de los hogares y las empresas para moverse después de un cambio en la política tributaria por parte de los gobiernos subcentrales. La idea anterior conlleva a concluir que no es posible concebir la competencia tributaria sin movilidad de las bases imponibles, pero, ¿cómo reaccionan los hogares y las empresas a los cambios tributarios?, al respecto Blöchliger & Pinero-Campos (2011) hacen una recopilación sobre diferentes estudios cuyas principales conclusiones son las siguientes:

La imitación de los tipos impositivos está muy extendida. Hace referencia a la interacción o imitación de impuestos entre países y de todos los tipos de impuestos. La relación suele ser positiva y la elasticidad de la reacción varía entre 0.3 y 0.7. Respecto a esto, el autor concluye en su investigación que la competencia impositiva es generalizada y por ello ocurre en la mayoría de países y es concerniente a todo nivel de imposición y de gobierno.

La imitación es más importante en los impuestos sobre la renta que en los impuestos sobre la propiedad. El ISR para personas jurídicas y naturales son

⁸ La movilización de las bases, o bases móviles, hace referencia al hecho de una ampliación de la base imponible por medio de la deslocalización de beneficios, ingresos de capital, consumo, etc.

más propensos a imitación tributaria que los impuestos a la propiedad, es decir; los impuestos a la propiedad tienen un comportamiento de tipo yardstick mientras que los impuestos sobre la renta se comportan sobre la base de una auténtica competencia tributaria. De igual forma estos hallazgos son congruentes con la valoración del autor, el cual sostiene que la intensidad de la competencia tributaria depende de la modalidad impositiva a la que están sujetos los hogares y las empresas.

La competencia tributaria “auténtica” es mucho más fuerte entre pequeños gobiernos subcentrales que entre grandes. A menudo hay un líder en la competencia tributaria, ejerciendo presión sobre los demás. La competencia tributaria es asimétrica ya que suele existir un líder cuyas políticas tributarias son seguidas por otros.

Respecto a la investigación Blöchliger & Pinero-Campos (2011) concluye:

- Los tipos impositivos de los gobiernos subcentrales tienden a converger, y a aumentar y no a disminuir. En los países examinados, la competencia tributaria no dio lugar a una “carrera hacia abajo” de los tipos impositivos. Además, los tipos impositivos tienden a converger, es decir, las diferencias entre los tipos impositivos de los gobiernos subcentrales tienden a reducirse con el tiempo.
- La alta capacidad de recaudación de impuestos se asocia con bajos tipos impositivos. Los gobiernos subcentrales con mayor capacidad de recaudación de impuestos tienden a tener tipos impositivos más bajos, debido a que los gobiernos subcentrales pobres pueden necesitar mayores impuestos para financiar niveles altos de servicios públicos y los mismos pueden ser menos eficientes que los de mayor capacidad de recaudación.

- Los países con una gran autonomía tributaria a nivel subcentral tienen menores disparidades fiscales. Los países en los que los gobiernos subcentrales gozan de una amplia autonomía tributaria tienden a tener diferencias interregionales en la capacidad de recaudar impuestos. La autonomía tributaria permite a los gobiernos subcentrales fomentar mejor su base económica y fiscal, por lo que les resulta más fácil ponerse al día con la media nacional.

Enfoque de Infraestructura Diferenciada

Una forma de competencia fiscal surge a partir de la modalidad del gasto público orientada a la infraestructura de alta calidad, como expone Justman, Thisse, & Ypersele (2001). Expresa que los países o regiones pueden beneficiarse al ofrecer infraestructura de calidad, segmentando así el mercado para la localización de industrias.

La definición de infraestructura de calidad parte del rápido ritmo del cambio tecnológico de los últimos años, donde se pueden aprovechar las oportunidades de la infraestructura tecnológica y esquivar el exceso de competencia tributaria. La clasificación de la infraestructura tecnológica es realizada de la siguiente forma:

- Formas básicas. Proveen servicio a empresas con poco nivel o mediano nivel de avance industrial, que incluiría la puesta a prueba de nuevas tecnologías y estandarización del control de calidad.
- Formas avanzadas. Soportan el desarrollo de capacidades científicas e ingenieriles que sirven a las necesidades de las empresas de estar al filo o liderar la innovación tecnológica.

Así, los países que ofrezcan formas avanzadas de infraestructura, serán capaces de generar atracción de empresas y dependiendo de la capacidad de

pago de éstas, podrán acceder a infraestructura de mejor calidad, y se fomentará la competencia tanto de regiones por ofrecer infraestructura a un alto nivel tecnológico, como de empresas por acceder a éstas a partir de la diferenciación vertical que genera este tipo de competencia fiscal.

La competencia fiscal empuja a los gobiernos a disminuir impuestos a bases móviles y también a proveer servicios públicos de forma ineficiente, esto como reflejo de una reducción del gasto público (Keen & Marchand, 1997). Para atraer a inversores internacionales, los gobiernos locales tienden a incrementar el gasto público para promover de forma directa la productividad del capital móvil (la denominada infraestructura pública). En contraste, la proporción del gasto público destinada a beneficiar a residentes inmóviles, como la seguridad social, salud, educación, etc. sufre una notable disminución.

Este enfoque tiene como tesis principal que las regiones que compiten para atraer inversiones de las empresas industriales pueden ganar al diferenciar la calidad de la infraestructura que ofrecen en lugar de ofrecer infraestructura estándar y competir cara a cara con los subsidios o exenciones. En relación a la idea anterior Justman, Thisse, & van Ypersele (2001) establece que cuando las regiones compiten en la calidad de la infraestructura, tienen un incentivo inherente para aumentar el grado de diferenciación entre ellas, lo que reduce la disipación del excedente regional a través de la competencia Tiebout⁹.

⁹ La hipótesis de Tiebout sostiene que la competencia entre las comunidades garantiza el suministro eficiente de bienes públicos locales, de la misma forma que la competencia entre las empresas garantiza el suministro eficiente de bienes privado. Tomado de Joseph E. Stiglitz, *“La economía del sector público, 2000, Antoni Bosch, editor, S.A.”* pág. 657

Sin embargo, la viabilidad de este enfoque depende de dos condiciones: en primer lugar, debe haber una infraestructura suficientemente amplia en la que el costo de las mejoras de calidad no sea prohibitivamente alto; en segundo lugar, debe haber suficiente disposición en la voluntad de las empresas de pagar por la calidad de la infraestructura.

Este enfoque aborda la competencia fiscal basándose en un análisis positivo, no obstante, existen cuestiones normativas importantes con respecto a la eficiencia del desarrollo de la infraestructura y la distribución de la riqueza inducida por los diferentes patrones de desarrollo, que no han sido abordados por Justman, Thisse, & van Ypersele (2001), pero al respecto establecen que al sumarse a los problemas de distribución, la naturaleza del bien público de la infraestructura sugiere que podría ser técnicamente óptimo reunir a todas las empresas en una región y suministrar la calidad de la infraestructura que iguala el costo marginal y el beneficio marginal. Por lo tanto, la competencia fiscal a través de la infraestructura tecnológica conduciría a una diversidad derrochadora, mientras que la calidad suministrada bajo la competencia por subsidios y exenciones sería demasiado baja.

Resumen de los enfoques

Se presenta un resumen por cada enfoque expuesto dividido por la definición que presenta de competencia fiscal, las variables que plantea de forma directa o indirecta, el énfasis o idea central del mismo y la relación que pueda presentar con el Crecimiento Económico (CE) y la IED.

Tabla 1 Resumen de enfoques de la Competencia Fiscal

Enfoque	Globalización				
Definición de competencia fiscal	Es una situación que ocurre cuando la competencia de los agentes privados se traslada a los poderes públicos, de tal manera que los Estados, ejerciendo su "soberanía fiscal", plantean sistemas tributarios de forma que resulten más atractivos para atraer y retener inversiones en el marco del proceso de globalización económica, en donde se debilitan las fronteras comerciales.				
Variables	▪ Inversión Extranjera	▪ Gasto Tributario	▪ Competitividad	▪ Rentabilidad	▪ Costes
Énfasis	Trata sobre cómo el proceso de globalización económica se traduce en un incremento de la competitividad en los mercados y la respuesta de los Estados para ofrecer sistemas fiscales atractivos que permita a las inversiones privadas reducir costos e incrementar la rentabilidad.				
Relación con CE	No plantea.				
Relación con IED	Los Estados nacionales buscan la atracción de inversión extranjera mediante la modificación de sus sistemas tributarios.				

Enfoque		Teoría de la elección pública			
Definición de competencia fiscal	Uso de las herramientas económicas, soberanía y capacidad de decisión por parte de un Estado para ser más atractivo ante la inversión de las empresas y familias extranjeras que buscan aprovechar para su beneficio las regulaciones fiscales de los países.				
Variables	▪ Inversión Extranjera	▪ Ingreso tributario	▪ Gasto público	▪ Gasto tributario	
Énfasis	Se centra en la soberanía y poder de decisión de un Estado en sus políticas e instrumentos relativos a los ingresos tributarios para la competencia fiscal.				
Relación con CE	No plantea.				
Relación con IED	Atracción de inversión extranjera por medio de la gestión fiscal enfocada en ingresos tributarios.				
Enfoque		Competencia positiva y negativa			
Definición de competencia fiscal	Es la utilización del andamiaje impositivo estatal en el marco de una férrea competencia de los Estados por configurar una fiscalidad que influya en la localización de las inversiones y que ello se traduzca en una menor presión fiscal para los ciudadanos, un crecimiento de la actividad económica y una racionalización del sector público, siempre y cuando los costos de las políticas fiscales sean compensados con los beneficios. Caso contrario se correría el riesgo de que la fiscalidad transforme a una economía en "paraíso fiscal".				

Variables	▪ Inversión Extranjera	▪ Crecimiento económico	▪ Niveles impositivos
Énfasis	El fenómeno de competencia fiscal <i>per se</i> no puede ser definido como positivo o negativo, sino que este tiene una dimensión positiva asociada al alivio de presiones fiscales, crecimiento económico y racionalización del sector público. Además, una dimensión nociva que critica fuertemente las consignas que arguye la dimensión positiva concluyendo que la competencia fiscal no se traduce en tales beneficios colectivos y que por el contrario se corre el riesgo de la constitución de una economía en un paraíso fiscal.		
Relación con CE	Plantea una relación a partir de los beneficios que suponen la competencia fiscal positiva. Las inversiones y la riqueza no se trasladan a otros países con lo que el crecimiento económico se ve potenciado.		
Relación con IED	Los estados nacionales buscan la atracción de inversión extranjera mediante la modificación de sus sistemas tributarios.		
Enfoque	Teoría de juegos		
Definición de competencia fiscal	Proceso de rivalidad entre Estados para atraer capitales.		
Variables	▪ Inversión Extranjera	▪ Base imponible	▪ Factores productivos
Énfasis	Plantea que el juego de la competencia es producto de la interacción entre jugadores donde		

	existe un líder y seguidores.					
Relación con CE	No plantea.					
Relación con IED	Atracción de capitales a través de estrategias que modifican la base imponible de los países.					
Enfoque	Factores productivos					
Definición de competencia fiscal	Establecimiento generalizado por los Estados de una tributación atractiva que favorece la ubicación de la riqueza en sus respectivos territorios influenciando la distribución de una base imponible móvil entre regiones.					
Variables	▪ Factores productivos	▪ Gasto Tributario	▪ Base imponible	▪ Riqueza	▪ Salarios	▪ Grado de movilidad de los factores
Énfasis	La competencia fiscal tiene a la base la imposición a factores menos móviles para garantizar que la base imponible se distribuya entre los países.					
Relación con CE	No plantea.					
Relación con IED	Atracción de inversión extranjera directa producto de la baja imposición al capital extranjero.					

Enfoque	Competencia impositiva			
Definición de competencia fiscal	La competencia impositiva es la interacción estratégica de la política impositiva o tributaria entre los gobiernos con el objetivo de atraer y retener impuestos móviles, siendo en última instancia los individuos quienes evalúan los costos y beneficios de una jurisdicción u otra para posteriormente decidir mudarse, modificando así la distribución de los ingresos tributarios entre jurisdicciones.			
Variables	▪ Inversión Extranjera	▪ Base imponible	▪ Ingresos tributarios	▪ Niveles impositivos
Énfasis	La competencia tributaria depende de la voluntad y la capacidad de los hogares y las empresas para moverse después de un cambio en la política tributaria por parte de los gobiernos subcentrales. La idea anterior conlleva a concluir que no es posible concebir la competencia tributaria sin movilidad de las bases imponibles.			
Relación con CE	No plantea.			
Relación con IED	Los estados nacionales buscan la atracción de inversión extranjera mediante la modificación de sus sistemas tributarios.			

Enfoque	Infraestructura diferenciada			
Definición de competencia fiscal	Surge a partir de la modalidad del gasto público orientada a la infraestructura de alta calidad, en virtud que las empresas industriales pueden ganar al diferenciar la calidad de la infraestructura que ofrecen en lugar de ofrecer infraestructura estándar y competir cara a cara con los subsidios o exenciones.			
Variables	▪ Inversión Extranjera	▪ Gasto público	▪ Infraestructura	▪ Gasto Tributario
Énfasis	Los países o regiones pueden beneficiarse al ofrecer infraestructura de calidad, segmentando así el mercado para la localización de industrias. Las regiones compiten por ofrecer infraestructura de calidad, las empresas compiten por acceder a éstas.			
Relación con CE	No plantea.			
Relación con IED	Los estados nacionales buscan la atracción de inversión extranjera mediante la modificación de sus sistemas tributarios.			

1.3. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente capítulo se ha realizado una descripción general de los diferentes enfoques sobre la competencia fiscal y en virtud de ello se procede a emitir una serie de valoraciones al respecto:

- El enfoque de la competencia impositiva centra su análisis desde el lado de la gestión de los ingresos del Estado, considerando la respuesta de la base imponible ante las decisiones de fiscalidad. El análisis de la competencia fiscal en este caso trasciende de la relación causa y efecto entre el accionar de los Estados.
- El enfoque de infraestructura diferenciada tiene limitantes como el hecho de que se asume como exógena la intensidad de la competencia interregional; se ignora el nivel horizontal de las empresas, la interconexión de éstas, y la existencia de grandes empresas que tengan posiciones estratégicas en los países, bajo situaciones de asimetría de información. En este enfoque se visualiza un análisis positivo del fenómeno de la competencia fiscal, aunque deja de lado cuestiones de eficiencia por centrarse en la búsqueda del desarrollo de infraestructura, así como aspectos de distribución de la riqueza.
- La teoría de la elección pública brinda un esbozo de la diversidad de los instrumentos de política fiscal existentes para la competencia fiscal, sin embargo, la principal limitante de la teoría de la elección pública es que tiene como supuesto que los Estados poseen soberanía fiscal y que son ellos quienes en función de sus objetivos e intereses definen una estrategia; este supuesto es vulnerable en el sentido de que hay evidencia de la existencia de un régimen fiscal internacional que se traduce en una convergencia de las estructuras tributarias de los países, tal como lo establece Avi-Yonah (2008).

- Los enfoques expuestos por su misma naturaleza no brindan suficientes herramientas teóricas y empíricas para el análisis integral del problema, los primeros abarcan por separado dos componentes de la competencia fiscal – ingresos y gastos--.
- La teoría de juegos, presenta una riqueza teórica muy amplia pero su nivel de abstracción es tal que se aleja de la realidad y no se refleja empíricamente, por otro lado, su análisis se encuentra en el marco de una dimensión microeconómica, por lo cual para efectos de la presente investigación no es conveniente utilizarlo.
- Las conclusiones del enfoque de factores productivos se centran en la relación de la estructura tributaria con los factores trabajo y capital, cuya característica es una reducción relativa de los impuestos a los factores móviles en relación a los factores menos móviles. La riqueza de este enfoque radica en que la competencia fiscal podría ser analizada desde la economía política. Por su amplitud se considera que es necesario una investigación con objetivos diferentes a los de la presente.
- Se rescata el hecho que el enfoque de competencia fiscal positiva y negativa fuera el primero en ofrecer una clasificación de competencia fiscal, centrándose en la perjudicial. Finalmente, el enfoque de la globalización es el único que tiene una base histórica en su concepción y trasciende lo abstracto del nivel teórico; refleja el entorno causal del fenómeno de estudio con una visión holística de las relaciones entre países, y por tanto justifica que la presente investigación sea a nivel regional; sin embargo, no da herramientas prácticas o empíricas sobre la relación con variables económicas definidas en este estudio.

- En general, uno de los principales temas que se aborda acerca de la competencia fiscal y de las estrategias vinculadas a los ingresos fiscales y gasto tributario es que disminuye los gastos e impuestos del gobierno por debajo de sus niveles eficientes, según Wilson y Wildasin (2004) partiendo de un tema que emerge por el estudio de Zodrow & Mieszkowski (1986), se concluye que las reducciones en los niveles de gastos e impuestos son ineficientes a partir de las prácticas de competencias fiscal, generan una reducción en el tamaño del gobierno.
- Un hallazgo importante es que, de forma explícita o implícita, la mayoría de enfoques, inducen al análisis del gasto tributario como una de las principales variables a tomar en cuenta para lograr una aproximación a la medición del fenómeno de competencia fiscal. Además, a partir de los diferentes enfoques, se desprende la idea que la competencia fiscal tiene como objetivo último el crecimiento económico a través de la dinamización de la actividad económica por medio de la IED.

López (2012b) en su artículo sobre la dimensión nociva de la competencia fiscal sugiere que esta tiene efectos perniciosos para las economías de los Estados:

Primero, un reparto desequilibrado de la carga tributaria, como consecuencia de la reducción de la imposición sobre determinadas manifestaciones de riqueza mediante la creación, principalmente, de regímenes fiscales privilegiados para las bases imponibles móviles y el correlativo aumento de la presión fiscal soportada por el resto; segundo, un menoscabo de los principios de justicia tributaria, ya que se acaba teniendo en cuenta, a la hora de fijar el gravamen de las distintas manifestaciones de riqueza, más que la capacidad económica de los sujetos llamados a contribuir, su incidencia en la captación de inversiones económicas; tercero, la falta de neutralidad fiscal, puesto que

la propagación de ventajas tributarias o beneficios fiscales en que ha desembocado el proceso competitivo supone atribuir al elemento tributario un rol fundamental en la toma de decisiones económicas; cuarto, una ineficiente asignación de los recursos económicos, porque éstos acaban situándose, no ya donde más producen, sino donde menos tributan; y, quinto, una reducción generalizada de la recaudación tributaria y, por ende, una degradación fiscal y una erosión global de las economías nacionales, fruto de la denominada "race to the bottom". (López J. M., 2012b).

A partir de lo expuesto en este capítulo se rescatan elementos de los enfoques de globalización y de competencia positiva y negativa para el resto de la investigación. Tomando como base que la competencia fiscal propicia el debilitamiento de las fronteras comerciales de la región estudiada y este fenómeno podría caracterizarse como positiva o negativa.

Por tanto, en dicha investigación se entiende como competencia fiscal la situación de competencia entre Estados que ejercen su "soberanía fiscal" configurando sus sistemas tributarios de forma que influya en la localización de las inversiones extranjeras para atraerlas y retenerlas, esto tiene en consecuencia una dimensión positiva asociada al alivio de presiones fiscales, crecimiento económico y racionalización del sector público, y una dimensión nociva en la que por el contrario se corre el riesgo de la constitución de una economía como paraíso fiscal.

CAPÍTULO II. RELACIÓN DE LA COMPETENCIA FISCAL CON LAS ECONOMÍAS CENTROAMERICANAS

2.1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Este estudio realizado para la región centroamericana que comprende los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tiene a la base una concepción de competencia fiscal que utiliza como principal componente y herramienta la gestión del gasto tributario entendido por la OCDE como una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia (benchmark), más que por la vía del gasto directo. A la vez, las variables objetivo de la competencia fiscal identificadas teóricamente son la IED y el crecimiento económico y, por tanto, son las variables de interés para el análisis. Para la consecución de los objetivos de esta investigación es necesario hacer algunas consideraciones metodológicas con base en la factibilidad y disponibilidad de información; así por ejemplo, los datos relativos al gasto tributario en la región son heterogéneos debido a que no pertenecen a la estructura fiscal tradicional de ingresos y gastos¹⁰, es por ello que la medición de esta variable económica no se encuentra disponible con la misma metodología de medición, ni para los mismos años en los diferentes países de estudio.

Las relaciones entre los Estados de Centroamérica han sido históricamente estrechas por su vinculación económica, social, demográfica, geográfica y ambiental. Tal como se muestra en la tabla 2, la mayoría de indicadores son

¹⁰ Ingresos tributarios y no tributarios. Gastos corrientes y de capital.

similares entre países. Las características poblacionales indican que la esperanza de vida al nacer entre el año 2000 y el 2016 se mantuvo en un rango promedio de 70 a 79 años; así como la cantidad media de homicidios dolosos, que para tres de los cinco países superó las 35 víctimas por cada cien mil habitantes; otro indicador relevante es que en el mismo periodo un promedio de dos eventos naturales se convirtieron en desastres anualmente. Asimismo, como variable económica se tiene que el balance de la cuenta comercial por país como porcentaje del PIB fue para todos los casos un valor negativo entre el -12 y -20%. Por otro lado, el nivel educativo a pesar de que muestra algunas diferencias entre países, las brechas entre los hogares pobres y no pobres son similares. Finalmente, la razón de dependencia¹¹ ha disminuido sensiblemente entre el año 2000 y el 2016, principalmente para el caso de Nicaragua que en 2016 reportó 26.4 puntos porcentuales menos que en el 2000.

Sin embargo, estas semejanzas a su vez trascienden hacia las condiciones brindadas a inversionistas para el logro de objetivos económicos específicos, mismos que generalmente desembocan en dinamizar la economía a partir de inversiones y generar un mayor crecimiento económico. Son esas mismas condiciones (económicas, sociales, demográficas, geográficas y ambientales) las que han servido como justificación para implementar muchas de las medidas fiscales de competencia, ya que, al ser similares entre cada país, una diferenciación con sus vecinos que sea atractiva para la inversión se convierte

¹¹ Proporción de personas menores de 15 años y mayores a 64 años con respecto a la Población en Edad de Trabajar (PET)

en una necesidad, debido a la concepción de que el apalancamiento del crecimiento económico se sustenta en la entrada de recursos de inversión.

Tabla 2 Centroamérica: Comparación de indicadores por país

Indicador		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Esperanza de vida al nacer	<i>Promedio periodo 2000-2016</i>	79	71.5	70.1	73	72.9
Homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes		9.0	57.0	36.0	58.5	11.2
Número de eventos naturales que se convirtieron en desastres		2	2	3	2	2
Balance de cuenta comercial como porcentaje del PIB		-12%	-19%	-15%	-21%	-17%
Tasa de desempleo abierto 2016		7.8%	7.0%	2.7%	7.4%	3.9%
Años de educación promedio de los hogares según condición de pobreza 2014	<i>Todos</i>	8.2	8.1	5.6	6	5.9
	<i>Diferencia pobres y no pobres</i>	3.5	3.3	3.9	3	4.5
Razón de dependencia	<i>Año 2016</i>	43.4	52.5	77.6	63.5	57.7
	<i>Variación de razón de dependencia entre 2000 y 2016</i>	-15.7	-20.8	-15	-22.6	-26.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Estadísticas de Centroamérica (Estado de la Región)

Es importante resaltar que las dificultades económicas han sido, en su mayoría, también dificultades comunes para los países del istmo centroamericano. En la tabla 3 se exponen los tres principales problemas identificados por la población para los años 2006 y 2014 según país, destacando que solamente corrupción y criminalidad no tienen que ver directamente con factores económicos, tal como son el desempleo, la pobreza y la economía como tal.

Tabla 3 Centroamérica: Tres problemas principales por país
(2006 y 2014)

País	Año	Problema 1	Problema 2	Problema 3
Costa Rica	2006	Criminalidad	Economía	Pobreza
	2014	Corrupción	Desempleo	Criminalidad
El Salvador	2006	Criminalidad	Economía	Pobreza
	2014	Criminalidad	Economía	Desempleo
Guatemala	2006	Criminalidad	Pobreza	Desempleo
	2014	Criminalidad	Economía	Desempleo
Honduras	2006	Criminalidad	Pobreza	Economía
	2014	Criminalidad	Desempleo	Economía
Nicaragua	2006	Desempleo	Pobreza	Economía
	2014	Economía	Desempleo	Pobreza

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Estado de la Región

Al principio de la década de los sesenta los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica firmaron el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial¹² en el cual planteaban una serie de

¹² Derogado en 1993 por el Protocolo de Guatemala.

exenciones fiscales a la importación, al impuesto sobre la renta y al impuesto sobre el patrimonio y los activos de las empresas según su clasificación; de acuerdo con ICEFI (2007) en la misma década los gobiernos de la región propiciaron una “guerra de incentivos” fiscales como elemento complementario para potenciar la industria naciente y básica del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Las Leyes de Zonas Francas que surgen en el marco del impulso del modelo ISI se ubican en la historia a partir del agotamiento del esquema de producción en serie fordista combinado con el incremento de los precios de los productos básicos. El declive de la forma en que se organizaba la producción con aquel esquema trae consigo la idea de una deslocalización de la producción y con ello una reestructuración industrial a nivel internacional, es decir un nuevo patrón de articulación de la producción.

Posteriormente, en la década de los años ochenta fueron necesarios esfuerzos para fomentar las exportaciones y contrarrestar la caída de los precios de los productos tradicionales originados por la baja en el valor de los commodities en los mercados internacionales.

La competencia fiscal tiene como objetivo intermedio el atraer IED para alcanzar un mayor crecimiento económico materializado en las tasas de variación del PIB. Por tanto, a continuación, se describe el comportamiento de estas dos variables para la región.

2.2. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

El comportamiento creciente de la IED es un fenómeno común en la economía, desde 1992 el promedio mundial de la tasa de crecimiento de entradas netas de IED ha sido de 14.9% según datos del BM, y para Latinoamérica del 16.9%. Lo anterior se debe principalmente a que esta modalidad de inversión combinada con el proceso de globalización facilita la descentralización de los procesos

productivos hacia otras localidades con condiciones que se adecuan a las necesidades de las empresas. Debido a la amplitud del periodo de estudio, esta variable será analizada en periodos de cinco años desde 1992 hasta 2016. Al respecto, Centroamérica ha experimentado un aumento significativo en el nivel de entradas netas de IED dado que el acumulado de estas para el periodo 1992-1996 fue de US\$2,614.61 millones de dólares y paulatinamente ha aumentado hasta que en el quinquenio 2012-2016 el total fue de US\$33,642.95 millones reflejado en el gráfico 1.

Gráfica 1 Centroamérica: Entradas netas de IED por quinquenio 1992-2016

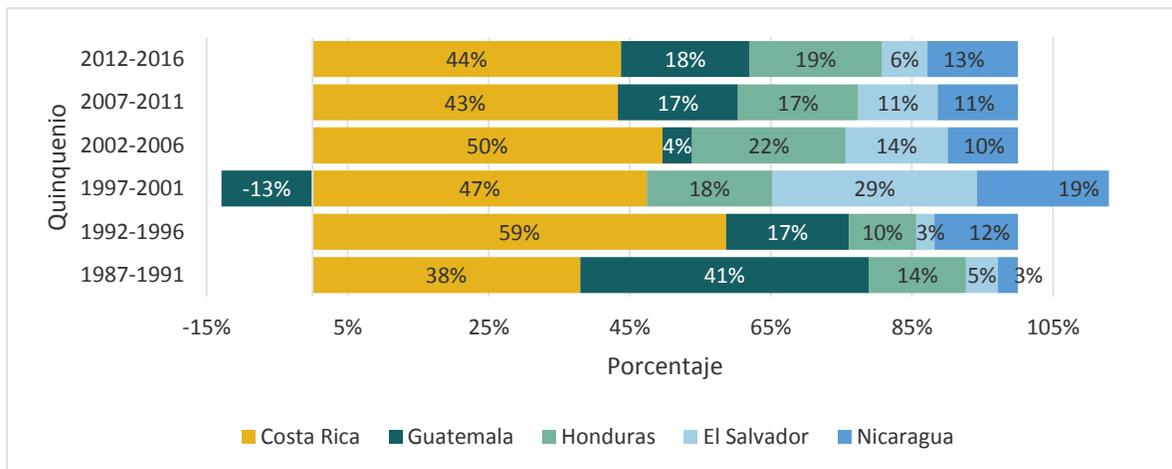


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

En el istmo centroamericano hay un palpable predominio de recepción de IED por parte de Costa Rica, que desde 1992 ha representado más del 38.0% del total de la región; por su parte, Honduras ha tenido un comportamiento estable en su participación y solamente aumentó de forma significativa en el periodo de 1997-2001 hasta abarcar un 29.1% del total, mismo periodo en el que 12.9% de las entradas a Guatemala fueron neutralizadas al presentar altos niveles de desinversión (Gráfico 2).

Asimismo, la tasa de crecimiento promedio de entradas de IED en la región fue de 85.8% para cada quinquenio con respecto al anterior. Las tasas de crecimiento tienen una estructura a la que Costa Rica aporta más de la mitad en promedio (54.3%), le sigue Honduras y Nicaragua con una media del 17.7% y 16.4% respectivamente. En contraposición a lo anterior, El Salvador y Guatemala han sido los países que presentan mayores fluctuaciones en su participación con valores porcentuales que van desde más del 40% de la tasa de variación, hasta valores negativos, siendo los únicos dos países con ese comportamiento. Como ya se dijo en capítulos anteriores, las empresas consideran las condiciones de los países para tomar la decisión de invertir en ellos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que realicen los Estados de la región por atraer mayor inversión, es claro que la estructura no ha variado de manera significativa a favor de algún país desde 1992.

Gráfica 2 Centroamérica: Estructura de las entradas netas de IED por país receptor con relación al total de la región por quinquenio 1992-2016

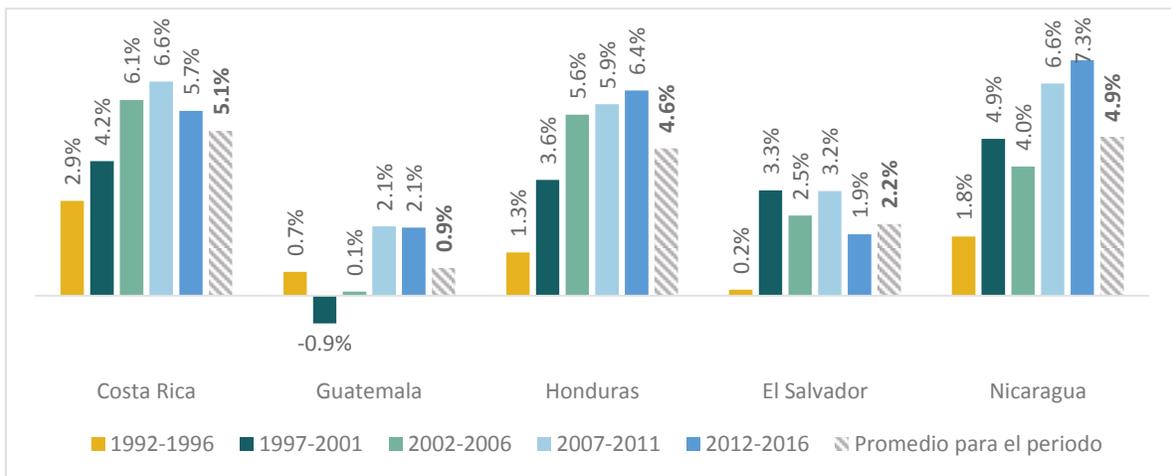


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

El gráfico 3 muestra el porcentaje promedio de las entradas de IED con relación al PIB de cada país que, en general, no ha sobrepasado el 7.5% para ninguno. En el primer quinquenio de estudio se observa un rezago en materia de atracción de IED en el triángulo norte¹³, situación que se vio agravada en los cinco años siguientes para Guatemala, con un valor negativo de entradas netas (-0.9%), es decir, que el monto de las utilidades reintegradas a las entidades inversoras sobrepasó en casi el uno por ciento del PIB al monto de entradas brutas de IED.

Gráfica 3 Centroamérica: Promedio de entradas netas de IED con relación al PIB de cada país por quinquenio

(En porcentajes)
1992-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

¹³ Honduras, Guatemala y El Salvador

Posterior a ello, la década que va de 2002 a 2011 representó un incremento en este ratio para todos los países. Finalmente, y fruto de la crisis económica atravesada a finales de la primera década del siglo, entre 2012 y 2016 se redujo el porcentaje de IED con respecto al PIB para tres de los cinco países. Los porcentajes más altos son registrados para Costa Rica, Honduras y Nicaragua dejando a la zaga principalmente a Guatemala que no logró superar el 2.1% de su PIB.

2.3. CRECIMIENTO ECONÓMICO

La tasa de crecimiento anual del PIB de la región para el periodo de estudio se mantuvo dentro de un rango aproximado de dos puntos porcentuales, con lo que se puede corroborar la existencia de un proceso de crecimiento lento.

Gráfica 4 Centroamérica: Tasa porcentual de crecimiento del PIB regional 1992-2016



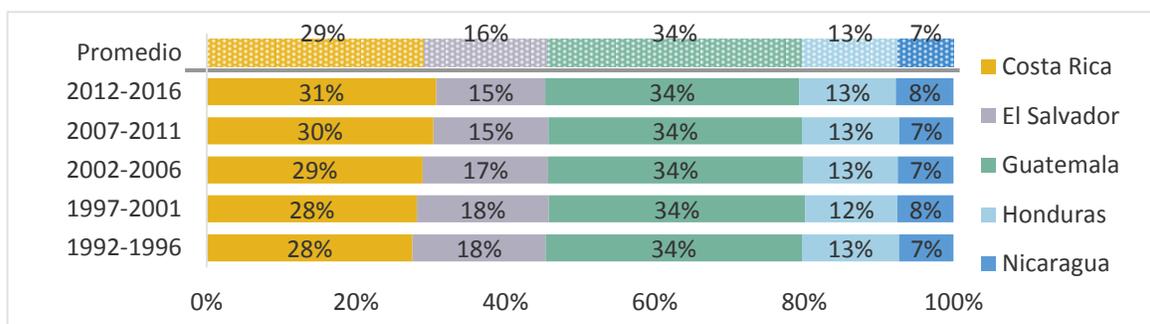
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

Este rango se observa en el gráfico 4 por una franja que va desde el 2.4% en 1996 hasta un 4.7% en 1998. No obstante, algunos valores superiores se registran en 1992, 2003, 2006, y 2007, aunque no son significativamente altos. Por otro lado, el comportamiento cíclico de la economía centroamericana es

palpable pues respondió a la dinámica internacional, particularmente a la crisis económica mundial que tuvo sus efectos tardíos en la región en 2009 y conllevó a un decrecimiento del -1.0% de su PIB.

Son Costa Rica y Guatemala los países que abarcan en promedio más de dos tercios el PIB regional con 29% y 34%, respectivamente. Hasta ahora se ha visto que Costa Rica se distingue por su posición económica al tener una mayor participación tanto en la atracción de IED como en la producción de la región. Este comportamiento no es algo nuevo para el país, ya que la participación en el PIB regional de un quinquenio comparado con el anterior varía como máximo en un punto porcentual, es decir, su papel en la estructura de la producción es casi la misma, al igual que para el resto de países, destacando que Honduras se mantiene invariable en todo el periodo. Solamente se puede recalcar que la evolución de las participaciones va ligeramente en detrimento del papel de El Salvador, ya que descendió tres puntos porcentuales desde el inicio del periodo hasta el último quinquenio.

Gráfica 5 Centroamérica: Participación por país en el PIB promedio global a precios constantes



1992-2016

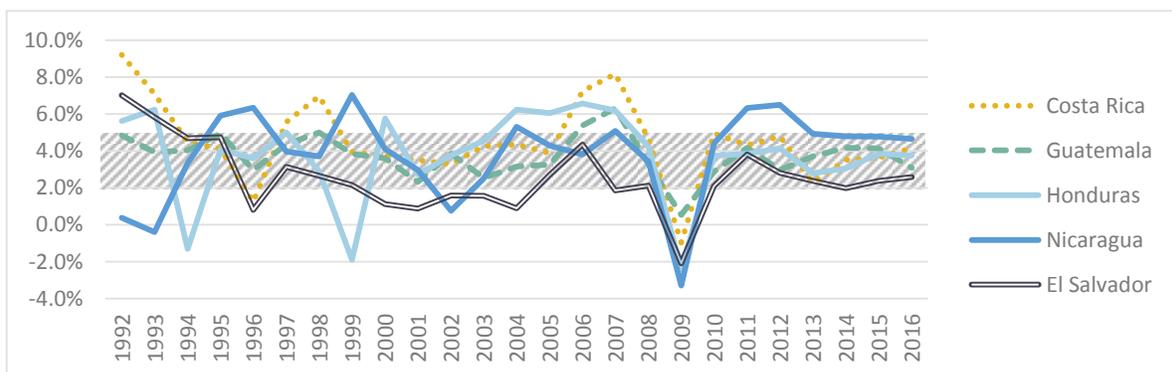
Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL

En este caso se observan dos escenarios contrapuestos entre Guatemala y Costa Rica. El primero tiene el peso mayor y más constante en el PIB, sin embargo, los niveles de IED como se vio anteriormente son los más bajos; el segundo con participación similar en la producción refleja por el contrario altas tasas porcentuales de IED.

Aplicando las mismas bandas del gráfico 4 en el gráfico 6, se muestra que Guatemala y Costa Rica, los países con mayores niveles de producción en la región, también tienen un crecimiento más estable y menos afectados por la crisis económica en comparación al resto. Cabe mencionar que Guatemala en contraste con los otros cuatro países fue el único que reportó crecimiento en el año 2009, tomando en cuenta al hacer este análisis que también es quien mayor producción reporta para el periodo. Nicaragua y Honduras muestran tasas de crecimiento más fluctuantes, decreciendo en dos y tres ocasiones respectivamente. Finalmente, El Salvador claramente se posiciona por debajo de sus vecinos en la mayor parte de la serie temporal, es decir, su crecimiento económico, aunque relativamente estable es bajo en comparación al resto.

Gráfica 6 Centroamérica: Tasas de variación anual del PIB por país

1992-2016



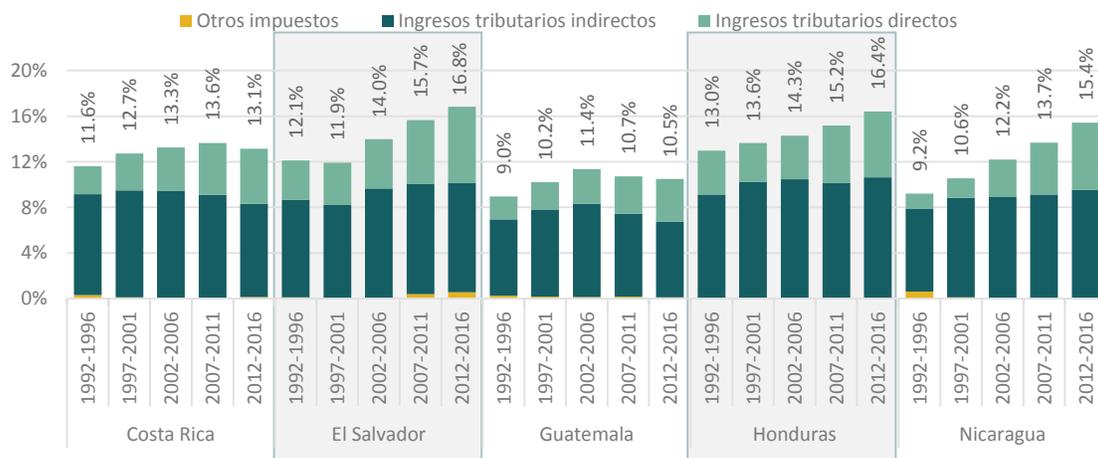
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

2.4. DEUDA PÚBLICA, INGRESOS Y GASTOS TRIBUTARIOS

Si bien la inversión y el crecimiento económico son los blancos principales hacia donde apunta la competencia fiscal, no sería posible sin una estructura fiscal que lo permitiese. Por tanto, en este apartado se analiza el comportamiento y estructura tanto de los ingresos tributarios como de la variable menos conocida, gasto tributario.

Gráfica 7 Centroamérica: Promedio de carga tributaria desagregada por ingresos directos e indirectos

1992-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL

En el gráfico 7 se refleja la carga tributaria promedio por quinquenio para cada país y su estructura. Como primera característica de la región destaca el hecho de ser sistemas tributarios regresivos por el predominio de ingresos indirectos. También debe señalarse que el país con menor carga tributaria es y ha sido Guatemala desde el inicio del periodo en estudio. Mientras, El Salvador, Honduras y Nicaragua reflejan una tendencia al alza de los ingresos tributarios y cabe destacar que parte de este aumento se debe al cambio en la estructura a

favor de una mayor participación de los ingresos tributarios directos principalmente en Nicaragua. Aunque Costa Rica posee un comportamiento similar, ha variado poco en comparación al resto. Es así como la carga tributaria más alta actualmente es la de El Salvador con 16.8%, le sigue Honduras con 16.4%, Nicaragua con 15.4% y finalmente Costa Rica y Guatemala con 13.1% y 10.5% respectivamente.

Por otro lado, el gasto tributario no es reportado oficialmente por todos los países, lo que dificulta el análisis de la información del mismo, sin embargo, con los datos disponibles es posible afirmar que: a) Nicaragua y Costa Rica tienen en su último periodo reportado la mayor proporción de gasto tributario con respecto al PIB; b) ningún país, con excepción de Honduras, refleja cambios significativos en la proporción del gasto tributario con respecto al PIB; c) Honduras y Nicaragua son los países con mayor rezago en la estimación de esta variable; d) no existe información homogénea que permita comparar por periodos.

Lo anterior advierte que el gasto tributario para los países podría representar alrededor de la tercera parte de los ingresos tributarios totales, principalmente para Costa Rica cuyo gasto tributario representaría el 40% de los ingresos, seguido de Nicaragua con un 35%, Guatemala y Honduras con 22% y 21% y finalmente por El Salvador con 18% del ingreso tributario. Del total de gasto tributario la mayor parte se concentra en el generado de los impuestos generales al consumo con excepción de El Salvador, y del ISR (ver anexo). A manera de ejercicio y sin ánimos de un cálculo exhaustivo, restando el gasto tributario del ingreso tributario se obtiene que El Salvador y Honduras tienden a reflejar un mayor porcentaje de ingresos respecto al PIB en términos netos y Guatemala y Costa Rica los menores.

Finalmente, la deuda pública es necesario analizarla para identificar uno de los criterios que clasifican a la competencia fiscal como positiva o perjudicial. Este se refiere a la característica de racionalización del sector público como ya se vio en el capítulo 1.

Tabla 4 Centroamérica: Gasto Tributario en relación al PIB por país, últimos tres ejercicios¹⁴

Porcentajes

País	t= último año	t-2	t-1	t
Costa Rica	2016	5.0%	4.9%	5.3%
El Salvador	2013	3.1%	2.9%	3.0%
Guatemala	2016	2.5%	2.5%	2.3%
Honduras	2012	N.D.	N.D.	3.4%
Nicaragua	2013	4.6%	5.0%	5.4%

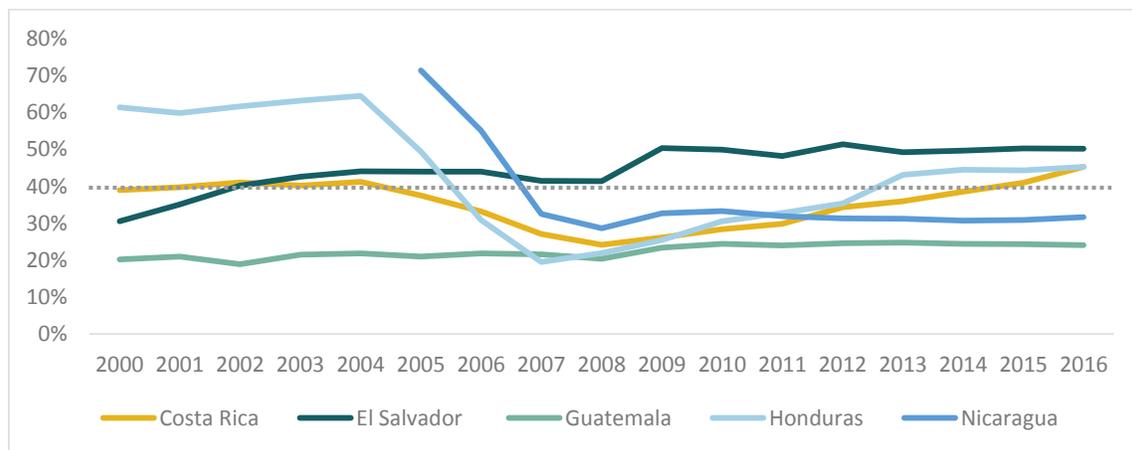
Fuente: Elaboración propia con base en datos citados por CIAT (2015) para Honduras y base de datos CIAT para el resto de países

El siguiente gráfico muestra la relación del saldo de la deuda del gobierno central y el PIB. ICEFI (2016, págs. 69-70) advierte que Nicaragua y Honduras tuvieron una reducción sustancial como resultado del perdón de su deuda por formar parte de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y cita al Fondo Monetario Internacional (FMI) al distinguir que el sobrepasar el 40% de los valores presentados se estaría en un nivel crítico para países con políticas e instituciones de desempeño medio. Esto

¹⁴ Ver detalle en Anexo 3 sobre estructura del gasto tributario por impuesto.

se observa en los casos de Honduras y Nicaragua en un primer momento, y, luego de 2008, en los casos de El Salvador, Costa Rica y Honduras.

Gráfica 8 Centroamérica: Porcentaje de deuda total con respecto al PIB por año según país
2000-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ICEFI

2.5. CONSIDERACIONES FINALES

La Inversión Extranjera Directa tiene un comportamiento creciente en sus entradas netas, pero estancado en relación a su participación en el PIB por país a lo largo del periodo de estudio con porcentajes menores al 10% de la producción. Guatemala es el país con un comportamiento más fluctuante de atracción y retención de IED y que a la vez impulsa menos el crecimiento de la misma a nivel regional junto con El Salvador. Casi la mitad de su crecimiento es explicado por Costa Rica quien percibe alrededor de la mitad de todas las entradas y a la vez impulsa el crecimiento de ellas en una proporción similar. Nicaragua es el único país con variaciones más significativas en la atracción de IED, favoreciéndose cada vez de este tipo de transferencias.

La economía centroamericana padeció un crecimiento lento para el periodo de estudio, su estructura estática dominada por Costa Rica y Guatemala refleja las brechas en producción con el resto de países en detrimento principalmente de El Salvador. La falta de dinámica en la producción regional muestra que no han habido variaciones significativas que permitan definir si un país se ha beneficiado de la competencia fiscal, solamente se puede afirmar que Costa Rica presenta un perfil particular para Centroamérica tendiente a una mayor estabilidad económica y crecimiento de nuestras variables de interés, es decir, la economía costarricense no se ve perjudicada por la competencia fiscal en la que participan el resto de países centroamericanos, aun y cuando estos últimos adoptan iniciativas para atraer y retener IED. Asimismo, el desempeño económico bajo y rezagado de El Salvador coincide con su perfil de país seguidor que responde de forma tardía a las modificaciones fiscales que el resto de países han ejecutado. Empero, es importante considerar elementos macroeconómicos estructurales que también condicionan la situación de El Salvador, tales como: un régimen monetario cambiario que deteriora la competitividad de las exportaciones, la falta de una política monetaria que revierta el ciclo económico, y los procesos de desindustrialización y terciarización de la economía, aplicados de manera radical desde la segunda mitad de los noventa, así como la falta de un sector articulado de la economía o que dinamice los encadenamientos productivos.

Existe una estructura fiscal regresiva en la región, es decir, que los ingresos percibidos por el Estado descansan principalmente en aquellos del tipo indirecto y, según la información disponible, alrededor de la tercera parte de los ingresos tributarios estaría siendo equivalente al total de gastos tributarios. Centroamérica entonces estaría perdiendo un 25% de sus ingresos al ejercer mecanismos de gasto tributario.

El criterio de racionalidad no se cumple para el caso de América Central ya que si bien, Guatemala tiene un nivel de deuda bajo en comparación al resto, su comportamiento ha sido así históricamente, no ha habido un cambio sustancial producto de los beneficios de competencia fiscal, ni se observa una relación inversa con la atracción de IED o con el crecimiento económico. Es decir, para el caso de la región, la competencia fiscal podría ser perjudicial por la carencia de racionalización del Sector Público.

CAPÍTULO III. MANIFESTACIONES DE LA COMPETENCIA FISCAL EN CENTROAMÉRICA

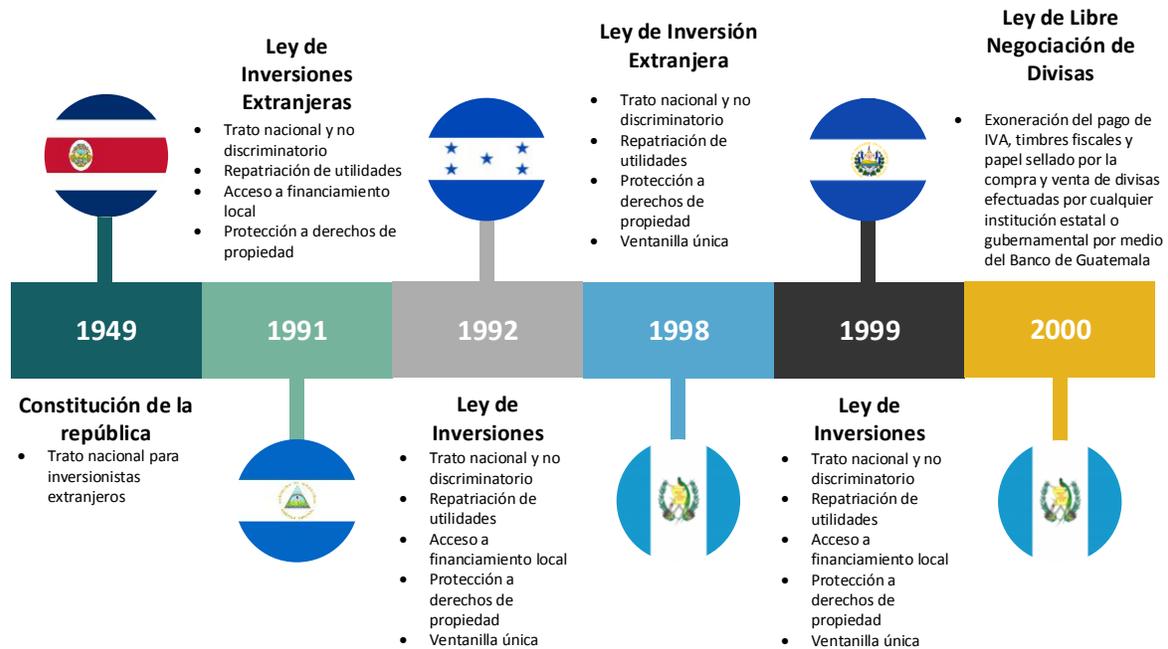
Es necesaria una caracterización de la competencia fiscal vista desde una perspectiva conjunta de interrelaciones entre decisiones de política económica, hechos históricos y relevantes de interés para la competencia fiscal, y clasificaciones de medidas de política.

En este apartado se presentan las iniciativas de competencia fiscal de cada país centroamericano de forma cronológica y su tipología, así como un análisis de la competencia y niveles de soberanía en la toma de decisiones. Para ello se divide en cinco secciones; en la primera sección se identifican y clasifican aquellos países que son líderes y seguidores en materia de incentivos fiscales como la herramienta más utilizada para atracción y retención de inversión extranjera y con ello el fomento del crecimiento económico tomando como base las características y legislaciones planteadas por Morales B. (2014), así como también un análisis comparativo entre la carga tributaria que soportan las inversiones versus el factor menos móvil, es decir, el trabajo. La segunda sección plantea la existencia de un sesgo de estos mecanismos al comparar el factor móvil (capital) con el menos móvil (trabajo); la tercera retoma las legislaciones de los países, pero en un sentido hacia afuera, es decir, los tratados comerciales y el régimen fiscal internacional. En la sección cuatro se expone que la variación en las tributaciones de los países tiene un componente interno que radica en el papel de las élites económicas, y finalmente, se presentan consideraciones del capítulo a manera de conclusión.

3.1. PAÍSES LÍDERES Y SEGUIDORES¹⁵

En el presente apartado se pretende identificar, auxiliándose de esquemas cronológicos, aquellos países que son líderes de cara a la competencia fiscal y aquellos que son seguidores. Para ello se dividen las iniciativas fiscales en función del área que pretenden incentivar. Además, los esquemas cronológicos y el análisis respectivo que a continuación se exponen fueron elaborados con base en la última versión disponible de forma electrónica de las leyes en estudio.

Inversiones



¹⁵ En el anexo se muestra un cuadro detallado de la información obtenida de las leyes por país.

El esquema siguiente exhibe de forma clara las diferentes leyes en materia de inversión¹⁶ de los países centroamericanos en estudio (Ver detalle en Anexo 2). Al explorar los capítulos relacionados a la IED, se pone en evidencia que todos los países convergen en la idea de garantizar el trato nacional y no discriminatorio para las inversiones extranjeras.

Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador garantizan la repatriación de utilidades o beneficios económicos derivados de la actividad realizada y la protección a los derechos de propiedad. En estos mismos países, con excepción de Guatemala, se permiten a las inversiones extranjeras acceso a financiamiento local.

Honduras, Guatemala y El Salvador, ofrecen una “ventanilla única” para procesos y trámites burocráticos con el objetivo de facilitar las inversiones. Finalmente, y siempre relacionado con las inversiones extranjeras, Guatemala ofrece la exoneración del pago de IVA, timbres fiscales y otros impuestos a la compra y venta de divisas.

Es de gran importancia reconocer que los países en estudio son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y todas estas Leyes fueron emitidas y aprobadas antes de la fecha de adhesión oficial como miembros de la misma¹⁷, además en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los países miembros se comprometen a garantizar los principios fundamentales de la OMC, es decir Trato Nacional y Trato de Nación

¹⁶ Particularmente inversión extranjera directa.

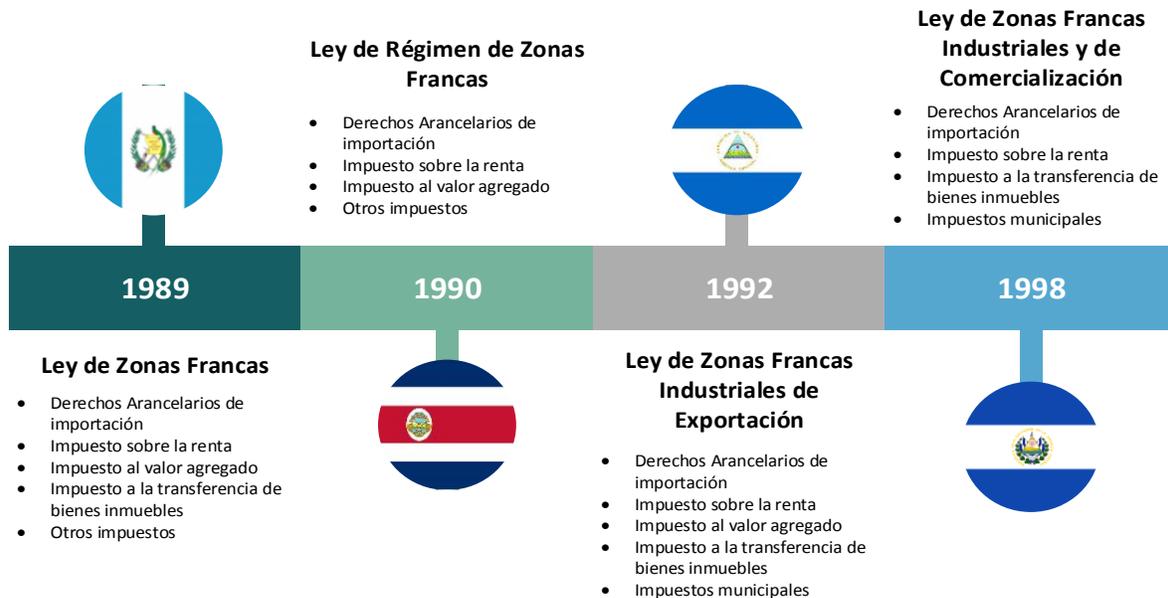
¹⁷ Puede constatarlo en el sitio web de la OMC, menú Miembros, opción Mapa de Miembros.

Más Favorecida; esto es, de acuerdo con Moreno (s.f.), exigir a los gobiernos otorgar a las inversiones extranjeras el mismo tratamiento que reciben las empresas nacionales, lo cual supone dar el mismo trato a desiguales, en perjuicio de los nacionales, que generalmente presentan menores capacidades competitivas que las extranjeras. El Trato de Nación Más Favorecida, por su parte, considera que los gobiernos suscriptores del TLC están en la obligación de otorgar un trato no menos favorable que el que otorgue a otras inversiones con las que haya o no suscrito el tratado.

Si bien Costa Rica fue el primer país de Centroamérica en declarar en su Constitución de la República que las inversiones extranjeras recibirán trato nacional, fue Nicaragua el primero en emitir una ley específica para las inversiones extranjeras directas. El resto de países responde con la aprobación de leyes orientadas a la IED incorporando dentro de sus paquetes de incentivos la ventanilla única para procesos burocráticos, y, particularmente, Guatemala que excluye el financiamiento local. Por lo anterior, en materia de IED se puede considerar a Nicaragua como el país líder¹⁸.

¹⁸ Para efectos de la presente investigación, la clasificación de líder-seguidor estará asociada a la temporalidad y no necesariamente a la intensidad de los incentivos.

Zonas francas



El esquema cronológico anterior muestra que Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador exoneran del pago de Derechos Arancelarios de Importación (DAI) e ISR (ISR) a aquellas empresas que se ubiquen en las zonas francas. En el caso de los DAI todas las leyes de los países en cuestión establecen la exoneración total del pago de impuestos por la importación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos, accesorios, materias primas, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas, empaques, muestras, combustible y cualquier otra sustancia o material necesario para el proceso productivo (Ver detalle en Anexo 3).

Para el caso del ISR se observó cómo hay variación en la cantidad de años y la forma de aplicación, se distingue que, en términos generales, la región exonera del pago del ISR por un periodo no menor a diez años.

Tabla 5 Centroamérica: Resumen comparativo de incentivos al ISR por país

Año	País	Modalidad	Descripción
1989	Guatemala		Para entidades administradoras por tiempo indefinido
			Para usuarios industriales por un plazo de 12 años
			Para usuarios comerciales por un plazo de 5 años
1990	Costa Rica	Exoneración	A las utilidades hasta en un 100% según corresponda.
1992	Nicaragua	total	Del ISR generada por las operaciones de la Zona, por un período de 15 años
1998	El Salvador		Del ISR por 10 años si se ubica en el área metropolitana y 15 si se ubica fuera del área metropolitana

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones por país

Por su parte Guatemala, Costa Rica y Nicaragua consideran en sus leyes la exoneración del pago de impuesto al valor agregado en las transferencias de mercancías que se realicen dentro y entre Zonas Francas. Mientras que Guatemala, Nicaragua y El Salvador lo hacen para la transferencia de bienes inmuebles. Finalmente, Nicaragua y El Salvador establecen en sus respectivas leyes que las inversiones en zonas francas están exentas del pago de impuestos municipales.

Es importante destacar que para el caso de El Salvador, de acuerdo con la ley, los desarrolladores tendrán derecho a un plazo adicional de cinco años para las exenciones relativas al pago del ISR e impuesto municipales, siempre que durante el período de la exención total hayan invertido en una ampliación de la zona franca que cumpla con las características: a) que la superficie de ampliación se encuentre ubicada en un radio no mayor a 5 KM, b) que la superficie de ampliación sea como mínimo de ocho manzanas, c) que cumpla con los requisitos mínimos de infraestructura establecidos en el artículo 10 de la ley.

El país líder en emitir una ley relacionada específicamente con zonas francas es Guatemala, la respuesta de la región no se hace esperar y Costa Rica junto con Nicaragua responde en un periodo de uno y tres años respectivamente. Costa Rica actúa con una ley muy equiparable, pero en este caso exonera hasta el 100% del ISR según la clasificación pertinente; Nicaragua lo hace de igual forma, pero hace énfasis en la temporalidad, exonerando del pago del ISR por hasta 15 años. El Salvador es el último país en reaccionar y lo hace clasificando y otorgando la exoneración del ISR según sea la zona geográfica en que se ubica la zona franca.

Las Leyes de Zonas Francas son y han sido ampliamente utilizadas por los países de la región como estrategia de promoción y retención de IED, en virtud de ello esta área merece ser estudiada con mayor profundidad. Los tratamientos tributarios preferenciales que ofrecen los países de la región y que se ponen en evidencia a través de los esquemas cronológicos reflejan el estado actual de la cuestión, pese a ello, el curso que han seguido el conjunto leyes de zonas francas no es lineal ya que las mismas han sufrido reformas y derogaciones en varios de sus artículos.

Costa Rica, por ejemplo, aprueba el decreto 7210 Ley de Régimen de Zonas Francas en 1990, posteriormente la Asamblea Legislativa en el año 1998 aprueba una serie de reformas por medio del decreto 7830. No obstante, en 2009, se vuelve a reformar la Ley 7210, pero esta vez de forma estructural (Decreto Legislativo 8794). La reforma es promovida por las nuevas disposiciones de la OMC las cuales estaban orientadas a frenar la competencia desleal que según derivaba de los incentivos fiscales a la exportación. Por ello la reforma considera que el nuevo requisito para ser beneficiario de incentivos fiscales es que pertenezcan a un sector estratégico, y la cuantía de exención dependería de la zona geográfica en que se ubique la inversión. De allí deriva el

criterio de zonificación que buscaba entre otras cosas incentivar inversiones en regiones deprimidas económicamente. A la Luz de lo anterior se puede afirmar que Costa Rica fue el primer país en acatar las disposiciones de la OMC.

El Salvador en 1998 aprueba la Ley 405 ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización. La primera reforma es la que deriva del decreto legislativo 16 en el año 2009, esta reforma otorgaba una prórroga de la exoneración total del ISR hasta el año 2015. En el año 2013 y nuevamente acatando las disposiciones de la OMC, la Asamblea Legislativa reforma la ley 405 con el decreto 318. Esta reforma buscó eliminar los incentivos a empresas que operaban en zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo que estaban orientadas a la exportación de su producción, de allí deriva el hecho que también El Salvador introdujera el criterio de zonificación que fue inicialmente planteado por Costa Rica. Se puede considerar entonces a El Salvador como un seguidor en virtud de que su reforma fuera comparable con las de Costa Rica.

Las disposiciones de la OMC fueron dictadas en el año 2007 por medio del documento WT/L/691. Guatemala por su parte 9 años después, por medio del decreto legislativo 19-2016, aprueba la Ley Emergente para la Conservación del Empleo, la cual reformaba la Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila (Decreto número 29-89) y la Ley de Zonas Francas (Decreto número 65-89).



Régimen de perfeccionamiento activo

Para comprender el régimen de perfeccionamiento activo primero se debe aclarar qué es un depósito de perfeccionamiento activo. Esto se refiere a un territorio fuera de las aduanas y fuera de una zona franca en el que las empresas someten las mercancías a un proceso de transformación, elaboración, reparación, u otro legalmente autorizado, para su posterior exportación gozando de los beneficios que le otorgan las respectivas leyes.

Todos los países en estudio consideran en sus leyes (Ver detalle en Anexo 4) la exoneración del pago de DAI, sobre las materias primas, productos semielaborados, productos intermedios y demás artículos cuyo fin último sea la transformación para posteriormente ser exportado. De cara a las leyes que expone el esquema cronológico anterior, es evidente que Honduras es el país

que más promueve las zonas especiales destinadas a la exportación. En sus leyes destacan la exoneración del pago de ISR, impuestos municipales e impuestos al valor agregado. Nicaragua por su parte solo exonera del pago de impuesto sobre DAI e impuestos al valor agregado.

El país líder en esta área es Honduras por ser el primero en emitir una ley orientada a los regímenes de importación temporal y exonerando la totalidad del pago del ISR durante diez años. Tres años después emite una nueva ley orientada a zonas industriales de exportación. En 1989 responde Guatemala con la emisión de una ley que busca el fomento de la actividad exportadora y de maquila, de igual forma exonera el pago del ISR por diez años para empresas autorizadas. Nicaragua, luego de más de una década de la emisión de la ley realizada por Guatemala, emite la suya propia. Ese mismo año Honduras emite la ley orientada a zonas agrícolas de exportación.

Energías renovables



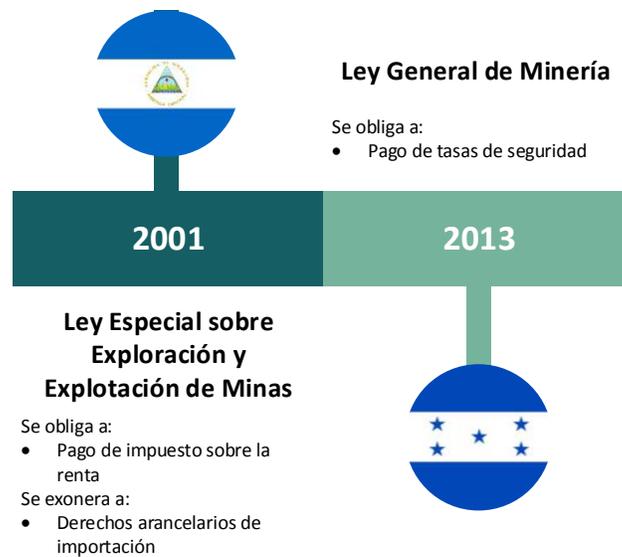
El área de las energías renovables, cronológicamente es la segunda más reciente dentro del estudio. El esquema revela que todos los países consideran, dentro de sus respectivas leyes (Ver detalle en Anexo 5) y con diferencias principalmente en el período de validez, la supresión del pago de DAI e ISR para aquellas empresas que se dediquen a la producción de energía con fuentes renovables.

Del esquema cronológico se obtiene que Guatemala y Honduras consideran la supresión del impuesto al valor agregado y que únicamente Nicaragua otorga tratamiento especial para el pago de impuestos municipales

El primer país en promulgar una ley de incentivos fiscales de cara a los proyectos de energía renovable es Guatemala, suprimiendo el pago sobre la importación de maquinaria y equipo, utilizados exclusivamente para la generación de energía. Posteriormente respondió Nicaragua exonerando el pago de los DAI, a la maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para las labores de pre inversión y las labores de la construcción

de las obras. Honduras emitió una ley en 2007 donde exonera de DAI tanto a maquinaria y equipos destinados a la producción, así como también destinadas a la construcción. El último país en reaccionar fue El Salvador y lo hizo exonerando de DAI a labores de pre inversión y construcción.

Nicaragua es el país que menos tiempo otorga a la exoneración del pago del ISR (siete años), el resto de países establece un periodo de diez años a partir del inicio de la fecha de operación de la planta. Pese a lo anterior, El Salvador es el único país que clasifica el tipo de inversión según la capacidad de producción, así exonera por cinco años los proyectos que generen entre 10 y 20 MW y por diez años los proyectos menores a 10 MW.



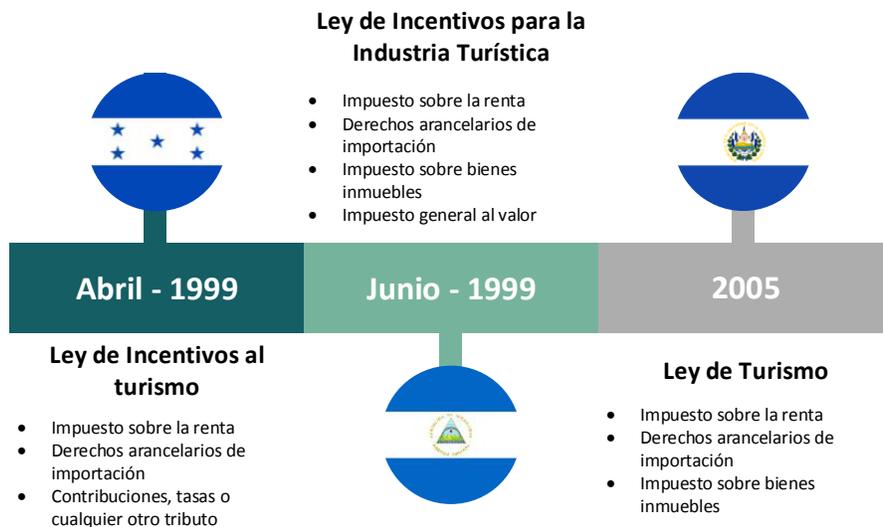
Minería

Del esquema a continuación se puede observar que solamente Nicaragua y Honduras cuentan con una ley especial para el tratamiento de la minería. En términos generales estas leyes (Ver detalle en Anexo 6) cuentan con más obligaciones que exoneraciones. Es evidente que Nicaragua es el país líder, ya

que en su ley se obliga al pago de ISR, sin embargo, en el artículo 73 de la misma sostiene que los titulares de concesiones mineras, podrán acogerse al régimen de admisión temporal y otros regímenes de promoción de exportaciones que establezca la legislación correspondiente para efectos de extensión o suspensión de los impuestos aduaneros de importación.

La Ley General de Minería de Honduras consideran únicamente obligaciones, particularmente 2: Una tasa de seguridad del 2.5% del valor FOB de piedras preciosas y el 6% sobre el valor FOB de las ventas o exportaciones.

Industria turística



Este sector es uno de los que más auge ha ido tomando en los últimos años debido al potencial turístico que tiene Centroamérica. Del esquema cronológico

se obtiene que todos los países en sus leyes (Ver detalle en Anexo 7) consideran como estratégica la exoneración del pago del ISR y los DAI.

El primer país que declara una Ley de incentivos al turismo es Honduras, en abril de 1999. La Ley de incentivos al turismo de Honduras considera la exoneración total del pago de ISR por diez años únicamente a nuevos proyectos, al tiempo que otorga el mismo tratamiento para los DAI sobre los tributos que cause la importación de bienes y servicios, menajes nuevos necesarios para la construcción e inicio de operaciones de los nuevos proyectos, material impreso para promoción o publicidad de los nuevos proyectos o del país como destino turístico.

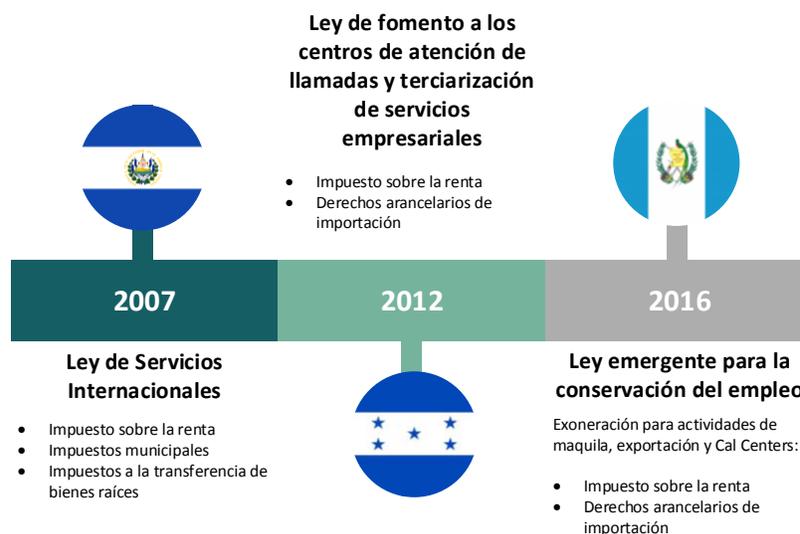
Nicaragua a los dos meses de emitida la ley de Honduras, emite su propia Ley de incentivos para la industria turística considerando la exoneración del ISR y DAI hasta de un 100% por un periodo máximo de diez años para ambos tratamientos fiscales. Sin embargo, agrega como parte del paquete de incentivos fiscales la exoneración del pago de impuesto sobre ventas, o al valor, por un periodo de hasta diez años y el impuesto sobre bienes inmuebles por el mismo periodo de tiempo, a partir que el Instituto Nicaragüense de Turismo (INTUR) declare que la actividad turística ha entrado en operación.

El último en reaccionar es El Salvador que lo hace seis años después que Honduras y Nicaragua. El Salvador enuncia en su ley de turismo que se exoneren de DAI a bienes, equipos y accesorios, maquinaria, vehículos, aeronaves o embarcaciones para cabotaje y los materiales de construcción para las edificaciones hasta la finalización del proyecto, por diez años a aquellas inversiones superiores de 25 mil dólares. En cuanto al ISR y el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles, la ley otorga exoneraciones, pero sobre inversiones que superan los 25 mil dólares; la supresión del ISR es total por un

periodo de diez años máximo, pero deberán pagar el 5% de las ganancias obtenidas durante el periodo de exoneración para contribuir a un fondo especial para la promoción del turismo. La exención del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces es válida si la adquisición del inmueble o inmuebles son destinados al proyecto.

Servicios Internacionales

Estas leyes están orientadas a la promoción de actividades denominadas “call centers” y también actividades de almacenamiento, acopio, consolidación y desconsolidación de mercancías de terceros, operaciones internacionales de logística, entre otros.



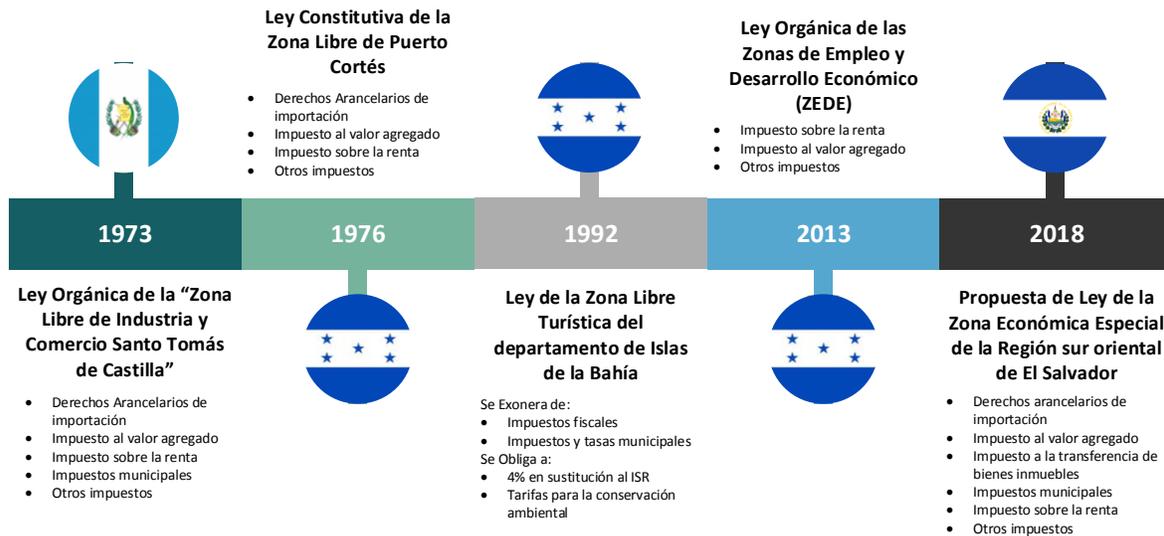
El esquema cronológico muestra que todos los países en sus respectivas leyes (Ver detalle en Anexo 8) consideran estratégico, para la promoción de la inversión extranjera, la supresión del ISR. Por su parte Honduras y Guatemala

agregan la exoneración de los DAI y dejan de lado los impuestos municipales y el impuesto a la transferencia de los bienes inmuebles que El Salvador como país líder considera como parte de su paquete de incentivos.

El país líder en promover una ley con iniciativas de cara al fomento de servicios internacionales es El Salvador, en ella considera la exoneración total de ISR por 15 años, impuestos municipales por diez años y del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces a ser utilizados en la actividad sujeta a incentivo. Posteriormente reaccionan Honduras y Guatemala; el primero exonera de forma total al ISR durante el periodo que realice operaciones y a los DAI para mercancías que tengan relación directa o indirecta con las operaciones y la ejecución de la actividad incentivada. Guatemala, por su parte, otorga exoneración de DAI por un plazo máximo de un año a materias primas, productos semielaborados, productos intermedios, envases, empaques, etiquetas, muestrarios, muestras de ingeniería, instructivos, patrones, modelos, maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso de producción. Y exonera de forma total al pago del ISR por un periodo de diez años.

Zonas Económicas Especiales¹⁹

¹⁹ Ver detalle en Anexo 9.



Las Zonas Económicas Especiales son un área determinada dentro de un territorio en el cual se aplican regímenes y políticas especiales, es decir que no son zonas de administración especiales a cargo de países extranjeros como fue Hong Kong, Taiwán, Macao, etc. Las Zonas Económicas Especiales son administradas por el país donde residen, pero los regímenes tributarios, condiciones laborales, y demás, difieren a las que rigen en todo el territorio.

El economista estadounidense Paul Rommer es el principal exponente de la idea de Ciudades Modelo o Charter City, al respecto conceptualiza que las ciudades modelos son una nueva ciudad creada en territorio deshabitado y con unos fueros o estatutos garantizando una serie de normas que son ejecutadas por un gobierno existente o conjunto de gobiernos. Si la nueva ciudad establece normas atractivas crecerá y prosperará de forma natural con la entrada de inmigrantes, empresarios e inversiones en infraestructuras al margen del control o las influencias de los Estados Nacionales, lo cual constituye una mejor forma de impulsar y garantizar el crecimiento económico.

Del esquema cronológico anterior deriva el hecho que Honduras cuenta con tres zonas especiales, una declarada como tal aprobada en el año 2013, y dos zonas libres aprobadas en 1976 y 1992 respectivamente. Los tres países consideran a los DAI, el impuesto al valor agregado y el ISR como incentivos fundamentales de cara a su estrategia tributaria para atraer inversión extranjera.

El país líder de estas iniciativas es Guatemala, quien aprobó la Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla en 1973. En su ley aprueba la exoneración total del pago del ISR por un plazo de diez años. En cuanto al impuesto al valor agregado queda exento en una cuantía del 100% para todas las mercancías y demás que ingresen a la Zona Libre tanto por su internación, como por su permanencia dentro de la misma. De igual forma queda totalmente exonerada del pago de DAI la importación de mercancías e insumos necesarios para la construcción y operación.

Ante esta actividad respondió Honduras cuando promulgó las Leyes de Zonas Libres de Puerto Cortés y del departamento de Islas de la Bahía. Las utilidades que obtengan las empresas, allí establecidas, en sus operaciones en la Zona Libre quedan exoneradas del pago del ISR, siempre que dichas empresas no se hallen sujetas en otros países a impuestos que tengan inefectiva esta exención. De igual forma se exonera el pago de DAI a aquellas actividades que tengan relación directa o indirecta con las operaciones aduaneras de importación y exportación.

Posteriormente, en 2013, Honduras aprueba la ley orgánica de las zonas de empleo y desarrollo económico. En ella se considera que el ISR no podrá ser mayor al 12% para personas naturales y 16% para personas jurídicas. Así mismo, el impuesto al valor agregado no podrá ser mayor al 5%. Además,

concede autoridad a la administración de la ZEDE para fijar tasas y otros impuestos.

El Salvador en 2018 discute una propuesta de Ley para establecer una Zona Económica Especial en la región sur oriental, en ella se tiene considerada: la exoneración del pago de impuesto a la transferencia de bienes inmuebles; 0% de impuestos al valor por servicios profesionales y de consultoría; exención de todo impuesto, contribución o derecho de importación durante el periodo que realicen sus operaciones que es aplicable únicamente a los bienes necesarios para realizar la actividad autorizada; exoneración total en el pago de impuestos municipales e ISR a desarrolladores y operadores económicos por un periodo de 25 años máximo, 70% durante los siguientes cinco años y 50% por plazo indefinido.

Hallazgos

A partir de la revisión de instrumentos jurídicos que antecede a este apartado, a la luz de una comparación intrarregional varios son los hallazgos de estas relaciones en Centroamérica. Sin embargo, para los objetivos de esta investigación son tres los más relevantes que los esquemas cronológicos permiten identificar:

- Los países líderes, en función de la temporalidad son Guatemala y Honduras
- El país más rezagado, igualmente en función de la temporalidad, es El Salvador. En 5 de las 8 áreas estudiadas El Salvador fue el último país en reaccionar.
- Aunque podría ser evidente, es igualmente prudente mencionar que la evidencia mostrada a través de esquemas cronológicos logra identificar

una tendencia a la “convergencia” de las estructuras tributarias de los países de cara a los incentivos fiscales que promueven la atracción y retención de la IED.

3.2. FACTOR MÓVIL VS TRABAJADORES

Si bien para la presente investigación el estudio del mercado laboral no es un objetivo fundamental, es de gran trascendencia realizar la siguiente valoración, después de todo, las actividades de promoción de IED, tienen como objetivos últimos, la generación de empleo y el crecimiento económico.

El enfoque teórico de competencia fiscal positiva y negativa expuesto en el primer capítulo considera que la competencia fiscal no necesariamente derivará en un sector público eficiente²⁰, debido a que la reducción de la tributación prevista no implica en contrapartida un gasto público más eficiente, una racionalización del endeudamiento, y, peor aún, mayor equidad en la tributación de factores no móviles, como el trabajo.

Bermejo (2016) en su estudio revela que, en cuanto a las tasas de desempleo abierto de los países en estudio, todos han experimentado un estancamiento y en algunos casos una mínima reducción²¹. También es pertinente recordar uno de los hallazgos del capítulo anterior; hay un crecimiento de la IED en el

²⁰ Entiéndase por optimización del sector público, que se cumplan los efectos esperados según la dimensión positiva de competencia fiscal, es decir una menor presión fiscal para los ciudadanos, un crecimiento de la actividad económica y una racionalización del sector público.

²¹ El autor aclara que para algunos países es una gran limitante la confiabilidad de los datos con los que elabora las series de tiempo.

conglomerado de países, sin embargo, no hay evidencia significativa de cambios estructurales en cuanto a la composición de la cuota de IED que tiene asignada cada país.

De estas dos ideas se construye la siguiente conclusión: las estrategias de promoción de empleo mediante la utilización de incentivos fiscales a la inversión no han tenido efecto sustantivo sobre el nivel de empleo de los centroamericanos.

El fenómeno arriba descrito puede ser explicado de la siguiente manera: por un lado, se tiene un proceso generalizado de desgravación arancelaria y supresión de impuestos para las inversiones extranjeras según lo que se observó en la sección anterior. Por tanto, es de esperar un crecimiento de la IED sin cambios en su composición asociado a la convergencia de las estructuras tributarias. Y, por otro lado, las leyes que fueron estudiadas previamente en esta investigación no consideran un tratamiento especial para los empleados que laboren en estas áreas; de hecho, en algunas legislaciones, artículos completos establecen que los trabajadores deberán pagar los impuestos de ley, es decir, que el factor “menos móvil” se encuentra más tasado que las inversiones (el factor más móvil).

3.3. TRATADOS COMERCIALES Y EL RÉGIMEN FISCAL INTERNACIONAL

En esta sección y la siguiente se realiza una aproximación a la explicación de la convergencia de las estructuras tributarias²² en lo referente a los incentivos fiscales a la inversión a la luz de la economía política.

²² Tercer hallazgo de la sección 3.1

Esta convergencia se refiere a que los incentivos fiscales para atraer y retener la IED son muy equiparables, tanto en los tratamientos preferenciales²³ como en la intensidad con que son aplicados.

En este punto, es pertinente retomar lo abordado por Avi-Yonah (2008), en el enfoque de globalización de la competencia fiscal; bajo la consideración que los Estados nacionales definen sus propias políticas fiscales, hay evidencia sustancial que demuestra la existencia de un “régimen fiscal internacional” que determina una convergencia de las políticas fiscales de los países, de tal manera que no son los Estados en realidad quienes definen las políticas fiscales sino más bien la serie de tratados suscritos. En su artículo concluye que, en asuntos fiscales internacionales, los Estados nacionales típicamente se encuentran vinculados por los tratados fiscales para comportarse de cierta manera y no pueden promulgar legislación en sentido contrario²⁴.

La siguiente tabla-resumen presenta los diferentes acuerdos bilaterales y tratados comerciales que los países en estudio han suscrito hasta 2017, donde cobran sentido las palabras del autor:

Tabla 6 Centroamérica: Tratados de Libre Comercio vigentes y OMC, 2017

Entidad/País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Canadá	✓			✓	

²³ Es decir, según el área de aplicación (DAI, ISR, impuestos municipales, impuestos al valor, etc.)

²⁴ Para los autores de la presente investigación la afirmación de Avi-Yonah (2008), es bastante absolutista, sin embargo, consideran que la existencia de un régimen fiscal internacional, condicionan las estructuras tributarias de la región.

CARICOM	✓				
China	✓				
Colombia	✓	✓	✓	✓	
Cuba					✓
AELC ²⁵	✓		✓		
Perú	✓		✓	✓	
Taiwán		✓	✓	✓	✓
República de Corea	✓	✓		✓	✓
Singapur	✓				
Trinidad y Tobago		✓			
<i>Tratados con Centroamérica</i>					
OMC	May 1995	May 1995	Jul 1995	Ene 1995	Sep 1995
Chile	✓	✓	✓	✓	✓
Estados Unidos ²⁶	✓	✓	✓	✓	✓
México	✓	✓	✓	✓	✓
Panamá	✓	✓	✓	✓	✓
República Dom.	✓	✓	✓	✓	✓
Unión Europea	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de la información del Sistema de Información del Comercio Exterior (SICE) de la Organización de Estados Americanos (OEA)

En la tabla anterior se visualiza que Costa Rica es el país con mayor cantidad de tratados comerciales suscritos, lo cual permite establecer la hipótesis de una menor dependencia comercial. El caso de Nicaragua muestra que es el país más cerrado en virtud que es quien ha legalizado menos tratados. Sin embargo, es evidente que hay una serie de tratados comerciales negociados de forma

²⁵ Asociación Europea de Libre Comercio

²⁶ El tratado es entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

multilateral por parte de los países centroamericanos que responden a intereses colectivos relacionado con ganancias de competitividad como región.

Por tanto, se puede expresar que ciertamente incide en las estructuras tributarias regionales un factor externo ajeno a la mera competencia fiscal tradicional.

3.4. VARIANTES TRIBUTARIAS Y ÉLITES ECONÓMICAS

Como se dijo anteriormente, los autores de la presente investigación consideran que la existencia de un régimen fiscal internacional no es condición suficiente para explicar el fenómeno. Pese a la tendencia mencionada, cabe resaltar que no es más que eso, una tendencia, y que en la realidad fiscal hay variantes en las estructuras tributarias de cada país de la región.

En el capítulo que antecede se demostró a través de cifras que la carga tributaria y el gasto tributario de cada país difieren respecto a los demás. Estas variantes tributarias pueden ser expuestas como una expresión del poder de las élites económicas en Centroamérica, al mismo tiempo que demuestran un grado de soberanía fiscal por parte de los países en estudio.

En relación a esto, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI (2012) explica que la gestión fiscal está relacionada con las expresiones de poder en una sociedad. En este sentido, una élite que concentra una cuota desproporcionada de poder tiene capacidad para influir también de manera desproporcionada en la política fiscal.

Si bien resulta muy difícil cuantificar cual es el grado de incidencia de las élites económicas en la política fiscal de la región, se puede retomar de ICEFI (2015) una serie de conclusiones por país que pone en evidencia el poder de las élites económicas y su capacidad para incidir en la política fiscal:

1. En Guatemala la carga tributaria no es baja porque los consumidores no paguen impuestos indirectos como el IVA, sino porque una gran cantidad de generadores de renta no pagan el ISR. Desde 1985 a 2005 las élites económicas en Guatemala adaptaron a cambios institucionales y aplicó discrecional e intensivamente procesos para sostener la continuidad de su nivel de tributación; creciente pero acotado al nivel mínimo que dictaban sus intereses.
2. Para El Salvador, el programa económico de los noventa se basó en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y Programas de Estabilización Económica (PEE), los cuales, entre otras cosas, buscaban eliminar los impuestos directos²⁷ para que de esta forma el peso de la carga tributaria recayera sobre el factor laboral (formal e informal), mientras que se minimizaba la carga tributaria que soportaban los dueños del capital.

A lo expuesto por ICEFI se puede agregar que la idea a la base era que los dueños del capital, una vez acumularán un mayor excedente, destinarían una buena cantidad de recursos a la inversión lo que desencadenaría la expansión económica del país. De ahí que la reforma tributaria de 1993 era un aspecto clave en la configuración de un esquema nuevo de crecimiento económico. No obstante, como se analizó en el capítulo dos de esta investigación, El Salvador ha sido el país del Istmo con los niveles de crecimiento más bajos en los últimos años.

²⁷ O bien, cambiar la composición de la estructura tributaria a favor de los impuestos indirectos en detrimento de la progresividad y el peso relativo de los impuestos indirectos.

3. La política fiscal de cara a las transformaciones suscitadas en Honduras tenía como objetivo la promoción de inversión nacional y extranjera. Para ello se auxilió de la reducción de impuestos y exoneraciones fiscales dando respuesta, así, a intereses de las élites económicas con acceso a las decisiones políticas. Estas élites aprovecharon las nuevas oportunidades de inversión gracias a la acumulación de excedente proveniente de las fases anteriores.
4. Se puede concluir que en Nicaragua existió, en el periodo de 1980 a 2011 una estrecha relación entre el poder de las élites, el sistema político y la política fiscal. En el nivel de la política económica, aparte de la retórica de un proyecto socialista inexistente, lo que ha habido es un acuerdo entre las élites con respecto a conservar el sistema capitalista. Se ha creado también una especie de co-gobierno económico entre el partido oficial Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y la cúpula empresarial representada por el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Este co-gobierno se extiende hacia la política fiscal.
5. En los últimos años, la élite económica costarricense no solo ha influido en la formulación de la política fiscal, sino que además ha sido parte de las autoridades económicas del país. Muchos funcionarios públicos han sido gerentes de empresas, directores de bancos, presidentes de instituciones, entre otros. La política fiscal en el sentido de lo planteado, ha estado delineada por la influencia de estos grupos aventajados, que se

han constituido en los principales beneficiarios de los incentivos fiscales creados en las últimas tres décadas²⁸.

A partir de las ideas anteriores queda demostrado el poder de las élites económicas en cada país y cómo a lo largo de los años han influenciado la política tributaria, con lo cual, se podría concluir que aquellas pequeñas variantes que se lograron identificar en las estructuras tributarias de la región están asociadas al margen de maniobra y el poder que las élites económicas tienen en la política económica de sus respectivos países.

De lo anterior deriva el hecho que el poder de las élites actúa como un ancla con los diferentes mecanismos de competencia fiscal, materializado principalmente en dos cosas: la regresividad de la estructura tributaria, y el nivel de supresión de tributos en el sector de sus intereses.

3.5. CONSIDERACIONES FINALES

En lo referente a la clasificación de líder-seguidor, tres son los hechos indispensables de destacar; el primero de ellos es que los países líderes son Guatemala y Honduras, este liderazgo se asumen en función de la temporalidad, es decir, aquellos países que fueron los primeros en promover iniciativas fiscales para promover la IED. El segundo hace referencia que El Salvador es el país que reacciona de último de cara a la competencia fiscal, en 5 de las 8 áreas de estudio ocurre de esa forma. Y, finalmente, pero más importante aún, es que a

²⁸ Una expresión de este poder es el concomitante déficit fiscal que Costa Rica arrastra desde hace ya varios años, y de los cuales se han querido impulsar reformas tributarias para darle una mayor sostenibilidad al Estado, no obstante, el poder de dichas élites no lo ha permitido.

través de los esquemas cronológicos y los tratamientos preferenciales otorgados en las leyes de los diferentes países se puede observar una tendencia a la convergencia de las estructuras tributarias en la región lo que deriva en una menor disponibilidad de recursos y por tanto menores opciones para implementar políticas económicas y sociales.

Con el hallazgo de la sección 3.2 referente al hecho que el factor menos móvil, es decir el trabajo, se encuentra más tasado que las inversiones, se comprueba que el primer criterio para determinar si la competencia fiscal es positiva o perjudicial, no se cumple.

Ahora bien, esta tendencia a la convergencia tributaria de la región se encuentra muy influenciada por la cantidad de acuerdos y tratados comerciales bilaterales suscritos por los países en estudio. La tabla resumen de los diferentes TLC vigentes para la región muestra que, por cada tratado o acuerdo, lo suscriben en promedio al menos tres países, sin contar el hecho que, para el mayor socio comercial de la región, es decir, Estados Unidos²⁹, todos los países suscribieron el Tratado. Una prueba clara es lo que sucede con Costa Rica, El Salvador y Guatemala en lo que concierne a las reformas de las leyes de zonas francas promovidas por la OMC en 2007.

Reconociendo que el régimen fiscal internacional del que habla el párrafo anterior incide, pero no es condición suficiente para explicar las pequeñas

²⁹ Ver detalle en Anexo 10.

variantes en las estructuras tributarias de la región³⁰, se introducen en el estudio otros agentes que abonan a la explicación del fenómeno. Las élites económicas de los países y su poder para incidir en la política económica son un margen de maniobra utilizado ampliamente, que terminan abonando a la explicación de esas pequeñas variantes de las estructuras tributarias. Una evidencia clara de las variaciones de las estructuras tributarias es la diferencia entre las cargas tributarias de los países.

³⁰ Existen organizaciones internacionales que luchan desde el ámbito global por una fiscalidad más justa y progresiva a nivel mundial. Estudios de Tax Justice Network, Christian Aid, Eurodad, la Red Latinoamericana por la Justicia Fiscal en América Latina y el Caribe, entre otras, destacan, que el estado de las normas en torno a la tributación internacional es una cuestión de juego de poder, donde las elites económicas globales, que incluyen a las transnacionales, los mismos organismos internacionales, países del G20, entre otros, no promueven una armonización fiscal más justa e inclusiva porque afectaría sus intereses. De hecho, estas organizaciones promotoras por la justicia fiscal participan en paneles en la ONU y el Parlamento Europeo, promoviendo estos debates, los cuales han sido rehuidos por las elites citadas anteriormente.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo tiene dos ejes, las conclusiones que van enfocadas en dar respuesta a los objetivos planteados inicialmente, así como exponer algunos hallazgos relevantes que permitieron alcanzar los objetivos y proponer líneas de investigación; y, en segundo lugar, brindar recomendaciones para el abordaje de este tema tan poco explorado en la región.

4.1. CONCLUSIONES

Tomando en consideración que la existencia de un cuerpo teórico referente a la competencia fiscal es muy limitada, en la presente investigación se realiza una consolidación en enfoques de las diferentes ideas respecto al tema. El ejercicio da como resultado la consolidación de siete enfoques teóricos y de ello derivan las siguientes características: El enfoque de competencia impositiva (orientado a ingresos), considera que los individuos evalúan los costos entre una y otra jurisdicción para posteriormente decidir mudarse modificando así la distribución de los ingresos entre jurisdicciones. Este enfoque se encuentra en contraposición con el enfoque de infraestructura diferenciada (orientado a gastos).

El enfoque de teoría de la elección pública por su parte tiene como supuesto que los Estados poseen soberanía fiscal, empero, se ha comprobado la existencia de un régimen fiscal internacional que determina un grado de convergencia tributaria para la región centroamericana, tal como se observó en la sección 3.1 del capítulo tres.

La teoría de juegos abona a la explicación del fenómeno de competencia fiscal, sin embargo, su nivel teórico y de abstracción se aleja mucho de la realidad. Por su parte, el enfoque de factores productivos establece la existencia de una reducción relativa de los impuestos a los factores móviles en relación a los factores menos móviles.

De forma más pragmática el enfoque de competencia fiscal positiva y negativa ofrece una clasificación con criterios teóricos, ampliamente comprobables en la realidad, que permite identificar un tipo de competencia fiscal para un país o una región. Finalmente, el enfoque de la globalización es el único que tiene una base histórica en su concepción y trasciende lo abstracto del nivel teórico; refleja el entorno causal del fenómeno de estudio con una visión holística de las relaciones entre países.

El estudio revela que los siete enfoques definen de forma particular el fenómeno de competencia fiscal, no obstante, todos ellos consideran que su objetivo último es el crecimiento económico y la dinamización de la actividad económica por medio de la IED.

Al abordar las dos variables de interés con las que se puede relacionar la competencia fiscal se concluye que la entrada de IED neta presentó un comportamiento creciente para la región en términos globales, pero relativamente estancado en su relación con el PIB. A la vez, el total de la producción creció de forma lenta durante el periodo de estudio. Al analizar la estructura de estas dos variables son Guatemala y El Salvador los países que menos entradas de IED atraen; asimismo poseen una tendencia más fluctuante, mientras que Costa Rica percibe casi la mitad de las entradas, aunque Nicaragua es el único con una tendencia de atracción creciente más definida en comparación al resto. Por su parte el crecimiento económico es casi estático en su estructura ya que desde 1992 no presenta cambios significativos, Costa Rica al igual que en la variable anterior es quien tiene mayor participación, seguida de Guatemala.

Las variables que sirven para aproximarse a la medición de la competencia fiscal desde el enfoque de esta investigación son el ingreso tributario, y fundamentalmente, el gasto tributario. Por tanto, la estructura fiscal de la región

se distingue por ser regresiva en todos los países de estudio y los niveles de gasto tributario a la vez poseen una relación con la IED en el sentido de que los países que más atraen inversión, tienen un mayor porcentaje de gasto tributario³¹.

No hay una relación palpable entre la competencia fiscal y la inversión extranjera o el crecimiento económico, es más, el perfil centroamericano en estas dos variables parece poco dinámico y afectado sustancialmente por choques externos.

La forma en que se manifiesta la competencia fiscal en las economías de Centroamérica es de tipo perjudicial. Lo anterior parte del hecho que no se cumplen ninguno de los tres criterios teóricos para clasificar el tipo de competencia fiscal como positiva; por un lado hay una mayor presión fiscal sobre los ciudadanos, se demuestra que no hay variaciones en cuanto a la estructura de la producción y que por tanto hay presencia de crecimiento lento en Centroamérica, finalmente se comprueba que no ha habido en la región una racionalización del sector público en cuanto a equilibrio de ingresos y gastos (deuda pública).

Los países líderes, según el criterio de temporalidad, son Guatemala y Honduras. Mientras que El Salvador es el último país en reaccionar ante las iniciativas legales y fiscales de cara al fomento de la IED³². Los esquemas cronológicos revelan una tendencia a la convergencia de las estructuras tributaria de los países, es decir que, las iniciativas fiscales para la promoción de

³¹ Según los datos disponibles

³² En cinco de las ocho leyes en estudio El Salvador fue el último país en reaccionar.

inversión extranjera son muy equiparables en cuanto a trato preferencial como en la intensidad con que se aplican.

Se demuestra, además, que la serie de tratados comerciales y acuerdos bilaterales y multilaterales que han sido suscritos por los países de la región, inciden en el hallazgo de la tendencia a la convergencia de las estructuras tributarias de los países. Sin embargo, hay evidencia de variantes tributarias que exhiben que la convergencia no es absoluta, de tal manera que estas podrían ser explicadas por medio de las expresiones de poder de las élites económicas para cada uno de los países. Por tanto, se evidencia un grado de soberanía fiscal por parte de los países de la región.

Queda claro, pues, la existencia de variantes de las estructuras tributarias que se pueden poner de manifiesto por medio de la carga tributaria, las correlaciones de fuerzas económicas, condiciones históricas-estructurales e incluso política de los países. A pesar de ello, al observar la trayectoria de las estructuras tributarias más que el orden en cuanto al planteamiento teórico de países líderes y seguidores, lo más importante es el resultado, el cual es un esquema regional homogeneizado que tiene a la base la atracción y retención de inversión extranjera directa como objetivo intermedio del crecimiento económico, cuya herramienta preferencial de política económica son los incentivos fiscales.

El estudio de la competencia fiscal representa un reto ya que el difícil acceso a información cuantitativa sólida, o su inexistencia, componen la dificultad fundamental para el análisis. Lo anterior se materializa principalmente en el gasto tributario, los precios de transferencia y la IED bruta. Esta dificultad no se limita a la parte cuantitativa, se transfiere hacia la escasez de una teorización consolidada y consensuada de aspectos básicos del fenómeno.

4.2. LINEAS DE INVESTIGACIÓN

Con base en el apartado anterior se insta a retomar las siguientes líneas de investigación que permitan ampliar el horizonte analítico de la competencia fiscal y evaluar la efectividad de la misma:

- Elaboración de análisis acerca de las relaciones que plantean los enfoques con otras variables económicas de interés, principalmente con el mercado laboral.
- Realización de estudios que evalúen la efectividad de los mecanismos de atracción de IED en el mediano y largo plazo según su enfoque, es decir, aquellos que se enfocan en gasto tributario y aquellos dirigidos a infraestructura diferenciada, por ejemplo.
- Elaboración de investigaciones que planteen formas alternativas de atracción de IED.
- Elaboración de estudios acerca del efecto de la competencia fiscal en los factores móviles y menos móviles, que permitan visualizar si existe una brecha entre los mismos.
- Realización de metodologías para la medición del gasto tributario de forma anual y de la competencia fiscal que facilite la evaluación y estudio del fenómeno y pueda ser aplicable a los países de la región centroamericana.
- Elaboración de investigaciones sobre el papel de las élites en la toma de decisiones de políticas públicas enfocadas en la competencia fiscal.
- Realización de análisis sobre los efectos de la competencia fiscal entre los Estados centroamericanos en los niveles de competitividad de la región en conjunto frente al resto del mundo

- Estudios que den cuenta de cómo las administraciones tributarias y de aduanas se comportan ante cambios en las legislaciones de tratados de libre comercio, zonas económicas especiales, o nuevas normativas tributarias internacionales.

4.3. RECOMENDACIONES

La competencia fiscal como ya se ha planteado, es un tema de estudio relativamente nuevo, pero su esencia y accionar viene desde mucho antes. En una región con economías pequeñas como lo es Centroamérica, es necesario el abordaje de esta situación con el fin de orientar las políticas públicas ya sea de forma más armoniosa o con mayor nivel de competencia. Con los hallazgos identificados se recomienda tomar en consideración lo siguiente:

- Al no existir una relación palpable entre competencia fiscal y las dos variables de interés (IED y crecimiento económico), debe retomarse que los enfoques teóricos planteados aquí permiten una visión más holística de la situación de competencia fiscal y, por tanto, es importante destacar que la gestión del gasto tributario no actúa como instrumento único de competencia, sino que hay otras perspectivas menos exploradas que apuntan a un aprovechamiento de la inversión en infraestructura que podría beneficiar a las economías de Centroamérica.
- Los beneficios de la competencia fiscal pueden ser aprovechados por los países, sin dejar de lado el cumplimiento de los criterios de competencia positiva que permitirían idealmente que la política fiscal cumpla su objetivo redistributivo.
- Las manifestaciones de competencia fiscal desde el punto de vista legal y de intensidad de exenciones debe ser planteada desde una perspectiva

local, adaptándose a las características propias de cada país en la actualidad y a lo largo de la historia.

Se recomienda el desarrollo de más y mejor información sobre incentivos tributarios, gasto tributario y precios de transferencia; así como la facilitación del acceso a series de tiempo de inversión extranjera directa bruta para todos los países.

BIBLIOGRAFÍA

- Avi-Yonah. (2000). Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State. *Harvard Law Review* 113/7, 1573-1676.
- Avi-Yonah, R. S. (2008). *La competencia fiscal, el arbitraje fiscal y el régimen fiscal internacional*. Michigan: University of Michigan.
- Azémar, C., Desbordes, R., & Wooton, I. (2015). *Country size and corporate tax rate: rationale and empirics*.
- Bermejo, A. M. (2016). La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica. *Boletín de Estudios Fiscales No. 18*.
- Blöchliger, H., & Pinero-Campos, J. (2011). *Tax competition between sub-central governments*. OECD.
- Bucovetsky, S. (2003). *Existence of Nash Equilibrium for Tax Competition among a Large Number of Jurisdictions*. Toronto, Canadá: York University.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2015). *Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013-2016*.
- Gligo, N. (2007). *Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ICEFI. (2007). *Incentivos Fiscales y su Relación con la Inversión Extranjera en Guatemala y Nicaragua*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICEFI. (2012). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

- ICEFI. (2015). *Política Fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICEFI. (2016). La sostenibilidad de la deuda pública de los países de Centroamérica. *Boletín de Estudios Fiscales* (19).
- Justman, M., Thisse, J.-F., & van Ypersele, T. (2001). *Fiscal competition and regional differentiation*.
- Karmakar, K., & Martínez-Vásquez, J. (2014). *Competencia fiscal versus armonización fiscal: Una revisión de los argumentos*. Georgia: Georgia State University.
- Keen, M., & Marchand, M. (1997). *Fiscal competition and the pattern of public spending*. *Journal of Public Economics*.
- López Sandoval, I. M. (2016). Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía Informa*, 54.
- López, J. (2012a). *Competencia fiscal perjudicial, paraísos fiscales e intercambio de información tributaria*. Barcelona: Atelier.
- López, J. M. (2012b). *Estudios sobre fraude fiscal e intercambio internacional de información tributaria*. Barcelona: Atelier.
- Morales B., O. (2014). *Análisis de experiencias centroamericanas en incentivos a exportaciones e inversiones extranjeras*. FUSADES.
- Moreno, R. (s.f.). *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica: Impactos económicos y sociales*. San Salvador.
- Ochagavia, S. (2015). *Competencia fiscal internacional*. España: Universidad La Rioja.

- Ochagavia, S. (2015). *Competencia fiscal Internacional*. España: Universidad de la Rioja.
- Rodríguez, R., Cerritos, M., Pérez, C., & López, J. (2013). *Finanzas públicas y transparencia del presupuesto en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: FUNDE.
- Salazar Silva, F. (2005). La configuración del Estado de Bienestar. *Reflexión Política*, 127.
- Santacruz, J. (2013). *La importancia de la competencia fiscal en la construcción europea*. Pamplona: Revista Expectativas.
- Santacruz, J. (2013). La importancia de la competencia fiscal en la construcción europea. *Expectativas*, 16-20.
- Vallejo Chamorro, J. M., & Gutiérrez Lousa, M. (2001). *Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Vidal, J. (1996). *Mundialización: Diez tesis y otros artículos*. Madrid: Icaria.
- Wildasin, D. (2005). *Fiscal Competition*. EEUU: Institute for federalism and Intergovernmental relations.
- Wilson, J., & Wildasin, D. (2004). *Tax competition: Bane or boon?* London: Office of Tax Policy Research.
- Winner, H. (2012). *Fiscal competition and the composition of public expenditure: an empirical study*. Austria: University of Salzburg and Austrian Institute of Economic Research (WIFO).

ANEXOS

Anexo 1 Gasto Tributario como porcentaje del PIB de cada país. Por categoría de tributo analizado (último ejercicio)

Anexo 2 Resumen de Leyes de Atracción y Retención de Inversión Extranjera

Anexo 3 Resumen de Leyes de Zonas Francas

Anexo 4 Resumen Regímenes de Perfeccionamiento Activo

Anexo 5 Resumen de leyes para el Fomento de la Producción de Energías Renovables

Anexo 6 Resumen de Leyes para la Industria Minera

Anexo 7 Resumen de Leyes de Turismo

Anexo 8 Resumen de Leyes de Servicios Internacionales

Anexo 9 Resumen de Leyes para Zonas Económicas Especiales

Anexo 10 Centroamérica: Exportaciones extrarregionales por destino

Anexo 1 Gasto Tributario como porcentaje del PIB de cada país. Por categoría de tributo analizado (último ejercicio)

País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Impuestos Generales al Consumo	3.1%	1.5%	1.4%	N.D.	4.2%
Impuestos Renta	2.0%	1.5%	0.9%	N.D.	0.3%
Otros	0.2%	0.0%	0.0%	N.D.	0.9%
Total General	5.3%	3.0%	2.3%	N.D.	5.4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CIAT

Anexo 2 Resumen de Leyes de Atracción y Retención de Inversión Extranjera

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
1949	Costa Rica	Constitución de la República	Trato nacional para inversionistas extranjeros.	Artículo 19.	Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.
1991	Nicaragua	Ley de Inversiones Extranjeras	Repatriación de utilidades.	Artículo 7. a)	Los inversionistas extranjeros gozarán de las siguientes garantías, que constituirán obligaciones del Estado para con ellos: a) Repatriación del capital extranjero neto, menos las pérdidas sufridas, la cual no pueden ser realizada antes de que se venzan tres años a contar de la fecha de entrada al país del capital que se pretende repatriar.
			Trato nacional y no discriminatorio	Artículo 30.	Los inversionistas extranjeros estarán en un todo sujetos a las leyes y tribunales de Nicaragua.
			Acceso a financiamiento local	Artículo 14.	La inversión extranjera tendrá acceso a las fuentes de financiamiento externo dentro de los límites de endeudamiento que previamente la autorice el órgano

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					competente. El acceso al financiamiento interno será para el crédito a corto plazo destinado a capital de trabajo.
			Protección a derechos de propiedad	Artículo 7. c)	c) Indemnización rápida, adecuada y efectiva en caso de expropiación por causas de utilidad pública o interés social.
1992	Honduras	Ley de Inversiones	Repatriación de utilidades.	Artículo 4. 1) c)	Se garantiza a los inversionistas lo siguiente: El pago de los dividendos y la repatriación de capitales sobre las inversiones extranjeras registradas bajo la presente Ley.
			Trato nacional y no discriminatorio	Artículo 2.	Todas las empresas privadas que operen en Honduras serán tratadas de igual forma sin distinción entre el capital hondureño y el extranjero.
			Acceso a financiamiento local	Artículo 4. 6)	Se garantiza a los inversionistas lo siguiente: Acceso a financiamiento a través del sistema financiero nacional y del mercado secundario de valores.
			Ventanilla única	Artículo 22.	En la Secretaría de Economía y Comercio, funcionará una Ventanilla Única para asistir al inversionista en todo lo

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					relacionado con la operación de sus inversiones.
			Protección a derechos de propiedad	Artículo 4. 2)	Se garantiza a los inversionistas lo siguiente: Derecho de propiedad sin más limitación que las establecidas por ley.
2002		Ley constitutiva del mercado de las zonas agrícolas De Exportación	DAI	Artículo 3. 1)	Exoneración total del pago de derechos arancelarios, derechos consulares, cargos y recargos, impuestos internos de consumo, producción, venta y demás impuestos, gravámenes, tasas y sobretasas, sobre los bienes y mercaderías que importen y/o exporten amparados en la presente Ley.
			Otros impuestos	Artículo 3. 2)	Exoneración del pago de impuestos estatales.
			ISR	Artículo 3. 3)	Exoneración del pago de ISR sobre las utilidades que obtengan en sus operaciones.
1998	Guatemala	Ley de Inversión Extranjera	Repatriación de utilidades.	Artículo 8. b)	El inversionista extranjero podrá libremente realizar: La remisión de cualquier utilidad o ganancia generada en el territorio nacional

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			Trato nacional y no discriminatorio	Artículo 3.	Se reconoce al inversionista extranjero el mismo tratamiento que el otorgado a los inversionistas nacionales en el desarrollo de sus actividades económicas y, por ende, goza de igualdad de condiciones frente a los inversionistas nacionales. Queda prohibido todo acto discriminatorio en contra de un inversionista extranjero o su inversión.
			Ventanilla única para las inversiones	Artículo 12.	Todas las instituciones gubernamentales deberán cooperar con esta dependencia para centralizar la labor de promoción de inversiones que coadyuve al desarrollo del país, así como a informarle sobre cualquier asunto que conozcan sobre inversiones extranjeras.
			Protección a derechos de propiedad	Artículo 5	Se reconoce al inversionista extranjero el pleno derecho, uso, goce, disfrute y dominio de la propiedad sobre su inversión, quedando sujeto únicamente a las mismas obligaciones y limitaciones que la Constitución Política y las leyes de la República impongan a los guatemaltecos.
2000		Ley de Libre	IVA	Artículo 1.	El Gobierno de la República, las instituciones

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
		negociación de divisas			descentralizadas, autónomas y semiautónomas y, en general, las entidades y dependencias del Estado, efectuarán por medio del Banco de Guatemala todas sus compras, ventas, remesas, transferencias y demás transacciones en divisas, tanto en el país como en el exterior. La compra y venta de divisas quedan exentas del pago de Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos.
1999	El Salvador	Ley de Inversiones	Repatriación de utilidades.	Artículo 9. a)	Se garantiza a los inversionistas extranjeros, las transferencias al exterior de los fondos relacionados con su inversión, que deberá hacerse sin demora y su previa convertibilidad en moneda extranjera por medio del mercado bancario. a) Las utilidades netas y dividendos generados por sus inversiones
			Trato nacional y no	Artículo 5.	Los inversionistas extranjeros y las sociedades mercantiles en las que éstos participen, tendrán los

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			discriminatorio		mismos derechos y obligaciones que los inversionistas y sociedades nacionales, sin más excepciones que las señaladas por la ley, sin que puedan aplicárseles medidas injustificadas o discriminatorias que obstaculicen el establecimiento, administración, uso, usufructo, extensión, venta y liquidación de sus inversiones.
			Acceso a financiamiento local	Artículo 12.	El inversionista extranjero podrá tener acceso al financiamiento interno disponible en las instituciones financieras, de conformidad a los términos fijados por éstas.
			Ventanilla única	Artículo 16.	Créase la Oficina Nacional de Inversiones que en adelante podrá denominarse (ONI), como una dependencia del Ministerio de Economía, encargada de facilitar, centralizar, y coordinar los procedimientos gubernamentales que de conformidad a la ley, deben seguir los inversionistas nacionales y extranjeros, para la ejecución de sus diversas obligaciones económicas, mercantiles, fiscales, migratorias y de cualquier otra

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					índole; así como también, para generar estadísticas sobre dichas inversiones, ésta oficina y sus registros son públicos.
			Protección a derechos de propiedad	Artículo 13.	De conformidad a lo establecido en la Constitución de la República, se reconoce y se garantiza al inversionista nacional y extranjero, la protección de su propiedad y el derecho a la libre disposición de sus bienes.

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes de Inversión Extranjera Directa de los países.

Anexo 3 Resumen de Leyes de Zonas Francas

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
1998	El Salvador	Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización	ISR*	Artículo 11. a)	Exención total del ISR por el periodo de 10 años contados desde el ejercicio que inicie sus operaciones por la actividad dedicada a zonas francas si se ubica en el área metropolitana; y por un periodo de 15 años si su actividad se ubica fuera del área metropolitana.
				Artículo 19. d)	El titular de una empresa, cuyo establecimiento haya sido declarado depósito de perfeccionamiento de activo, tendrá derecho a gozar de: Exención total del ISR, sobre la actividad autorizada, por el periodo de 10 años contados a partir de la publicación en el diario oficial del acuerdo emitido por el órgano ejecutivo en el ramo de economía si se ubica en el área metropolitana, y 15 años si lo hace fuera del área metropolitana. En ambos casos tendrá posibilidad de ampliación de exención de forma parcial.
			Impuestos municipales*	Artículo 11. b)	Exención total de los impuestos municipales por el periodo de 10 años contados desde el ejercicio que

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					inicie sus operaciones por la actividad dedicada a zonas francas, si se ubica en el área metropolitana, y por un periodo de 15 años si su actividad se ubica fuera del área metropolitana.
				Artículo 19. e)	El titular de una empresa, cuyo establecimiento haya sido declarado depósito de perfeccionamiento de activo, tendrá derecho a gozar de: Exención total de impuestos municipales, por el periodo de 10 años contados a partir de la publicación en el diario oficial del acuerdo emitido por el órgano ejecutivo en el ramo de economía si se ubica en el área metropolitana, y 15 años si lo hace fuera del área metropolitana. En ambos casos tendrá posibilidad de ampliación de exención de forma parcial.
			Impuesto sobre la transferencia de bienes raíces.	Artículo 11. c)	Exención total del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces, por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad incentivada.
				Artículo	Exención total del impuesto sobre la transferencia de

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
				19. f)	bienes raíces, por la adquisición de aquellos bienes a ser utilizados en la actividad autorizada.
			Derechos arancelarios de importación	Artículo 19. a) b) c)	El titular de una empresa, cuyo establecimiento haya sido declarado depósito de perfeccionamiento de activo, tendrá derecho a gozar de: Exención total por el periodo que realicen su operación de los derechos e impuestos que graven la importación de: maquinaria, equipo, herramientas, repuestos, accesorios, materias primas, partes, piezas, componentes, productos semielaborados, productos intermedios, envases, etiquetas, empaques, muestras, patrones, lubricantes, catalizadores, reactivos, combustible y cualquier otra sustancia o material necesario para el proceso productivo.
1990	Costa Rica	Ley de Régimen de Zonas Francas	Derechos arancelarios de importación	Artículo 20. a) b) c)	Las empresas acogidas al Régimen de Zonas Francas gozarán de los siguientes incentivos: Exención del pago de todo tributo y derecho consular

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					<p>sobre la importación de materia prima, productos elaborados o semielaborados, componentes y partes materiales de empaque y envase, así como de otras mercaderías y bienes requeridos para su operación.³³</p> <p>Exención de todo tributo y derecho consular que afecte la importación de maquinaria y equipo, lo mismo que sus accesorios y repuestos, así como la importación de vehículos automotores necesarios para su operación, producción, administración y transporte.</p> <p>Exención de todo tributo y derecho consular que pese sobre la importación de los combustibles, aceites y lubricantes requeridos para la operación de estas empresas.</p>

³³ Según la ley, cuando existan materias primas nacionales, las empresas deberán utilizarlas prioritariamente, si la Dirección General de Industria determina objetivamente que reúnen las mismas condiciones de precio, calidad y oportunidad de entrega requeridas por aquéllas.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			ISR	Artículo 20. g)	Exención de todos los tributos a las utilidades (hasta en un 100% según corresponda), así como de cualquier otro, cuya base imponible se determine en relación con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o ingresos o ventas.
			Impuestos varios	Artículo 20. d)	Exención, por un período de diez años a partir de la iniciación de las operaciones, del pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles.
			Impuesto al valor	Artículo 20. e)	Exención del impuesto de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios.
1989	ϕ	Ley de Zonas	Derechos	Artículo	Exoneración total de impuestos, derechos arancelarios

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
		Francas ³⁴	arancelarios de importación	21. a) Artículo 22. a) Artículo 23. a)	y cargos aplicables a la importación de maquinaria, equipo, herramientas, materiales, insumos, productos semielaborados, envases, empaques, componentes, y en general las mercancías destinados exclusivamente para el desarrollo de la infraestructura de la Zona Franca y el desarrollo de las actividades de los usuarios de las mismas.
			ISR	Artículo 21. b) Artículo 22. b) Artículo 23. b)	Exoneración total del ISR que causen las rentas que provengan exclusivamente de la actividad como Entidad Administradora. Exoneración total del ISR que causen las rentas que provengan exclusivamente de la actividad como Usuario Industrial o de Servicios de Zona Franca, por un plazo de doce (12) años contados a partir de la

³⁴ Aplica para: Entidades administradoras de Zonas Francas, usuarios industriales, usuarios de servicio y usuarios comerciales.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					<p>fecha de inicio del período de imposición inmediato siguiente a la fecha en que se emita la autorización. Exoneración del ISR que causen las rentas que provengan exclusivamente de la actividad como Usuario Comercial de Zona Franca, por un plazo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de inicio del período de imposición inmediato siguiente a la fecha en que se emita la autorización.</p>
			Impuesto al valor agregado	<p>Artículo 22. c) Artículo 23. c)</p>	<p>Exoneración del Impuesto al Valor Agregado, en las transferencias de mercancías que se realicen dentro y entre Zonas Francas.</p>
			Impuesto a la transferencia de bienes inmuebles	<p>Artículo 21. d) Artículo 22. d) Artículo 23. d)</p>	<p>Exoneración del Impuesto sobre Venta y Permuta de Bienes Inmuebles (alcabala) destinados exclusivamente al desarrollo y la ampliación de la Zona Franca o en operaciones que se realicen con la Entidad Administradora o con usuarios de la Zona.</p>

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			Otros impuestos	Artículo 21. e)	Exoneración del Impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales, que recaigan sobre los documentos por medio de los cuales se transfiera a favor de la Entidad Administradora o sobre los documentos por medio de los cuales se transfiera la propiedad de bienes inmuebles ubicados dentro de la Zona Franca.
1991	Nicaragua	Ley de Zonas Francas Industriales de Exportación	ISR	Artículo 8. 1)	Exención del 100% del ISR generada por las operaciones de la Zona, por un período de quince años a partir de iniciado su funcionamiento.
			Derechos arancelarios de importación	Artículo 8. 2)	Exención total del pago de impuestos a la importación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y otros implementos necesarios para el funcionamiento de la Zona.
			Impuesto a la transferencia de bienes inmuebles	Artículo 8. 3) Artículo 8. 4)	Exención del pago de impuestos por constitución, transformación, fusión y reforma de la sociedad, así como del impuesto de Timbres. Exención total del pago de impuestos sobre transmisión de bienes inmuebles afectos a la zona.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			Impuesto al valor agregado	Artículo 8. 5)	Exención total de impuestos indirectos, de venta o selectivos de consumo.
			Impuestos municipales	Artículo 8. 6)	Exención total de impuestos municipales.

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes de Zonas Francas de los países

*De acuerdo con la ley, los desarrollistas tendrán derecho a un plazo adicional de 5 años para las exenciones relativas al pago del ISR e impuesto municipales, siempre que durante el período de la exención total hayan invertido en una ampliación de la zona franca que cumpla con las características;

a) Que la superficie de ampliación se encuentre ubicada en un radio no mayor a 5 KM. B) Que la superficie de ampliación sea como mínimo de 8 manzanas. C) Que cumpla con los requisitos mínimos de infraestructura establecidos en el artículo 10 de la ley.

Anexo 4 Resumen Regímenes de Perfeccionamiento Activo

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
1989 ³⁵	Guatemala	Ley de Fomento y desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila	Exención DAI	Artículo 12. a), b) y c)	Suspensión temporal del pago de derechos arancelarios e impuestos a la importación, con inclusión del Impuesto al Valor Agregado, sobre las materias primas, productos semielaborados, productos intermedios, materiales, envases, empaques y etiquetas, de conformidad con los listados autorizados en la resolución de calificación emitida por el Ministerio de Economía y sobre muestrarios, muestras de ingeniería, instructivos, patrones y modelos necesarios para el proceso de producción o para fines demostrativos de investigación e instrucción, hasta por un plazo de un (1) año. Exención total de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto
			Exención IVA		

³⁵ Reformada por última vez en 2016.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					al Valor Agregado a la importación de maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios, necesario para el proceso productivo. En caso de ser identificados en la resolución de calificación del Ministerio de Economía será hasta por 1 año.
			Exención ISR	Artículo 12. d)	Exoneración total del ISR, que se obtenga o provenga exclusivamente de la actividad autorizada en la resolución de calificación. Tal exoneración se otorgará por un período de diez (10) años
			Exención DAI	Artículo 12. f)	Exoneración total de impuestos, derechos arancelarios y demás cargos aplicables a la importación y al consumo de fuel oil, gas butano y propano y bunker, estrictamente necesarios para la generación de energía eléctrica
			Exención IVA	Artículo 12. g)	No estará afecta al impuesto al valor agregado, la adquisición de insumos de producción local para ser incorporados en el producto final y servicios que sean utilizados exclusivamente en su actividad como

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					productora bajo el Régimen de Admisión Temporal o como Prestadora de Servicios
			Otros impuestos	Artículo 5. a) b) c)	Suspensión o reembolsos de derechos arancelarios, impuestos a la importación e Impuesto al Valor Agregado para los regímenes de admisión temporal, de devolución de derechos, de reposición con franquicia arancelaria.
1984	Honduras	Ley de régimen de importación temporal	Exención DAI	Artículo 1	Establecer un mecanismo de importación temporal con el fin de promover las exportaciones consistentes en la suspensión del pago de derechos aduaneros, derechos consulares, la tasa del 5% de servicio administrativo aduanero establecido mediante Decreto N° 85-84 del 24 de mayo de 1984, el impuesto general de venta y cualesquiera otros impuestos y recargos que cause la importación
			Otros impuestos	Artículo 2	Las exportaciones que se realicen al amparo de este Régimen estarán exentas del pago del impuesto a las exportaciones

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			Exención ISR	Artículo 5	Otorgar exoneración total de pago del ISR por las utilidades provenientes de la exportación de bienes a países no centroamericanos, por un período de diez años contados a partir de la fecha de inicio de su producción exportable
2001	Nicaragua	Ley de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo y de Facilitación de las Exportaciones	Exención DAI Exención IVA	Artículo 2.	Régimen aduanero que tiene por objeto permitir el ingreso de mercancías sin el pago de derechos, impuesto de importación, u otros tributos, con la condición de ser perfeccionadas, es decir, sometidas a alguna operación posterior
1987	Honduras	Ley de las zonas industriales de procesamiento para exportaciones	Exención DAI	Artículo 11. a)	La Sociedad autorizada para operar la Zona Industrial de Procesamiento para Exportaciones, gozará de los siguientes beneficios fiscales: a) Importación libre de gravámenes, derechos arancelarios, cargas y recargos, derechos consulares, impuestos internos de consumo y venta y demás impuestos, tasas y gravámenes

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					que tengan relación directa o indirectamente con las operaciones aduaneras de importación de todos los bienes que importe según lo explicado en la ley
			Exención ISR	Artículo 11. b)	b) Exención de ISR por 20 años e Impuestos municipales por 10 años
			Exención DAI	Artículo 15. Y 19.	Las mercancías que se hayan introducido a la Zona Industrial de Procesamiento para Exportaciones y que no hayan sido sometidas dentro de ésta a ningún proceso industrial de transformación o manufactura, podrán ser reexportadas (...) libres de todo impuesto, derechos, gravámenes y demás contribuciones fiscales, impuestos municipales o distritales de cualquier tipo, siempre que no se realicen con propósito de competencia desleal. Así como las mercancías de origen hondureño introducidas
			Exención Impuestos municipales		
			Otros impuestos		

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					directamente desde Honduras en la Zona Industrial de Procesamiento para Exportaciones, y que hayan sido sometidas en la misma a un proceso de transformación o manufactura
2001	Honduras	Ley constitutiva del mercado de las zonas agrícolas de exportación (ZADE)	Exención IVA	Artículo 3.	Las Empresas incorporadas al régimen de Zonas Agrícolas de Exportaciones (ZADE), gozarán de los beneficios siguientes: 1) Exoneración total del pago de derechos arancelarios, derechos consulares, cargos y recargos, impuestos internos de consumo, producción, venta y demás impuestos, gravámenes, tasas y sobretasas, sobre los bienes y mercaderías que importen y/o exporten amparados en la presente Ley. 2) Exoneración del pago de impuestos estatales; y,
Exención DAI					
Otros impuestos					

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			Exención ISR		3) Exoneración del pago de ISR sobre las utilidades que obtengan en sus operaciones

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de importación temporal, depósito de perfeccionamiento activo y demás de los diferentes países.

Anexo 5 Resumen de leyes para el Fomento de la Producción de Energías Renovables

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
2007	El Salvador	Ley de Incentivos fiscales para el fomento de las energías.	Exención DAI	Artículo 3. a)	Durante los diez primeros años gozarán de exención del pago de los Derechos Arancelarios de Importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para labores de preinversión y de inversión en la construcción de las obras de las centrales para la generación de energía eléctrica, incluyendo la construcción de la línea de subtransmisión necesaria para transportar la energía desde la central de generación hasta las redes de transmisión y/o distribución eléctrica.
			Exención ISR	Artículo 3. b)	Exención del pago del ISR por un período de cinco (5) años en el caso de los proyectos entre 10 y 20 megavatios (MW) y de diez (10) años en el caso de los proyectos de menos de 10 megavatios MW; en ambos casos, a partir de la entrada en operación comercial del Proyecto, correspondiente al ejercicio fiscal en que obtenga ingresos.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			Otros impuestos	Artículo 3. c)	Exención total del pago de todo tipo de impuestos sobre los ingresos provenientes directamente de la venta de las "Reducciones Certificadas de Emisiones" (RCE)
2003	Guatemala	Ley de Incentivos para Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable	Exención DAI	Artículo 5. a)	Exención de derechos arancelarios para las importaciones, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado –IVA-, cargas y derechos consulares sobre la importación de maquinaria y equipo, utilizados exclusivamente para la generación de energía en el área donde se ubiquen los proyectos de energía renovable. (...) Este incentivo tendrá vigencia exclusiva durante el periodo de reinversión y el periodo de construcción, el cual no exceder de diez (10) años
			Exención ISR	Artículo 5. b)	Exención del pago del ISR. Este incentivo tendrá vigencia exclusiva a partir de la FIE (fecha de inicio de entrega), por un período de diez (10) años
			Otros impuestos	Artículo 5.	Exención del Impuesto a las Empresas Mercantiles y

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
				c)	Agropecuarias (IEMA). Este incentivo tendrá vigencia exclusiva a partir de la FIE, por un período de diez (10) años
2007	Honduras	Ley de Promoción a Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables	Exención IVA	Artículo 2. 1)	Exoneración del pago del impuesto sobre ventas para todos aquellos equipos, materiales y servicios que estén destinados o relacionados directamente con la generación de energía eléctrica con recursos renovables que serán utilizados en el desarrollo, instalación, construcción de la planta de generación de energía eléctrica renovable y créditos fiscales por el estudio y diseño efectivo una vez que haya iniciado la construcción de la planta
			Exención DAI	Artículo 2. 2)	Exoneración del pago de todos los impuestos, tasas, aranceles y derechos de importación, para todos aquellos equipos, materiales, repuestos, partes y aditamentos destinados o relacionados directamente con la generación de energía eléctrica renovable y que serán utilizados en los estudios, diseño final, desarrollo,

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					instalación y construcción de la planta de generación de energía eléctrica renovable, locales o que provengan de otros países.
			Exención ISR,	Artículo 2.3)	Exoneración del pago del ISR, Aportación Solidaria Temporal, Impuesto al Activo Neto y todos aquellos impuestos conexos a la renta durante un plazo de diez (10) años, contados a partir de la fecha de inicio de operación comercial de la planta
			Otros impuestos		
			Exención ISR	Artículo 2.5)	Exoneración del ISR y sus retenciones sobre los pagos de servicios u honorarios contratados con personas naturales o jurídicas extranjeras, necesarios para los estudios, desarrollo, instalación, ingeniería, administración y construcción, monitoreo del proyecto de energía renovable
2005	Nicaragua	Ley para la Promoción de	Exención DAI	Artículo 7.1.	Exoneración del pago de los Derechos Arancelarios de Importación (DAI), de maquinaria, equipos, materiales e

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
		Generación Eléctrica con Fuentes Renovables			insumos destinados exclusivamente para las labores de pre inversión y las labores de la construcción de las obras
			Exención IVA	Artículo 7.2.	Exoneración del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre la maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para las labores de pre inversión y la construcción de las obras
			Exención ISR	Artículo 7.3.	Exoneración del pago del ISR (IR) y del pago mínimo definido del IR establecido en la Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal, por un período máximo de 7 años partir de la entrada de operación comercial o mercantil del Proyecto. Igualmente, durante este mismo periodo estarán exentos del pago del IR los ingresos derivados por venta de bonos de dióxido de carbono.
			Exención Impuestos municipales	Artículo 7.4.	Exoneración de todos los Impuestos Municipales vigentes sobre bienes inmuebles, ventas, matrículas durante la construcción del Proyecto, por un período de 10 años a partir de la entrada en operación comercial

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					del Proyecto, la que se aplicará de la forma siguiente: exoneración del 75% en los tres primeros años; del 50% en los siguientes cinco años y el 25% en los dos últimos años. Las inversiones fijas en maquinaria, equipos y presas hidroeléctricas estarán exentas de todo tipo de impuestos, gravámenes, tasas municipales, por un periodo de 10 años a partir de su entrada en operación comercial.
			Otros impuestos	Artículo 7.5.	Exoneración de todos los impuestos que pudieran existir por explotación de riquezas naturales por un período máximo de 5 años después del inicio de operación.
			Otros impuestos	Artículo 7.6.	Exoneración del Impuesto de Timbres Fiscales (ITF) que pueda causar la construcción u operación del proyecto o ampliación por un período de 10 años.

Fuente: Elaboración propia con base en las diferentes leyes de promoción de generación de energía eléctrica con fuentes renovables de los diferentes países.

Anexo 6 Resumen de Leyes para la Industria Minera

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
2001	Nicaragua	Ley Especial sobre Exploración y Explotación de Minas*	Obligaciones	Artículo 72 y 73	72. La industria minera estará sujeta al pago del ISR (...). 73. Los titulares de concesiones mineras, podrán acogerse al régimen de admisión temporal y otros regímenes de promoción de exportaciones que establezca la legislación correspondiente para efectos de extensión o suspensión de los impuestos aduaneros de importación (...). Igualmente gozaran de exención para el pago de los impuestos que graven los inmuebles de la empresa, dentro del perímetro de su concesión.
2013	Honduras	Ley General de Minería	Obligaciones	Artículo 76. E., F., y G.	Tasa de Seguridad (...) la minería no metálica de carácter industrial y la de gemas o piedras preciosas, pagarán dos punto cinco por ciento (2.5%) en base al valor FOB o en base al valor en planta o ex-fábrica según sea el caso.
				Artículo 76. H.	La minería, los óxidos y sulfuros (no metálicos) de los cuales se extraen metales pagará el seis por ciento

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					(6%) sobre el valor FOB de las ventas o exportaciones

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes para la industria minera de los diferentes países.

Anexo 7 Resumen de Leyes de Turismo

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
2005	El Salvador	Ley de Turismo	Impuesto sobre transferencia de bienes raíces	Artículo 36. a)	Para inversiones arriba de 25 mil dólares: Exención del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces que afecte la adquisición del inmueble o inmuebles que serán destinados al proyecto
			Derechos arancelarios de importación	Artículo 36. b)	Para inversiones arriba de 25 mil dólares: Exención de los derechos arancelarios a la importación de sus bienes, equipos y accesorios, maquinaria, vehículos, aeronaves o embarcaciones para cabotaje y los materiales de construcción para las edificaciones hasta la finalización del proyecto. El monto exonerado no podrá ser mayor al 100% del capital invertido en el proyecto en cuestión.
			ISR	Artículo 36. c)	Para inversiones arriba de 25 mil dólares: Exención del pago del ISR por un periodo de diez años, contados a partir del inicio de sus operaciones
				Artículo 37.	Todas las empresas beneficiadas con los incentivos establecidos en la presente ley, deberán contribuir con

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					el 5% de las ganancias obtenidas durante el período de exoneración, dicho porcentaje será agregado a las contribuciones especiales establecidas en esta ley para la promoción del turismo.
1999	Honduras	Ley de Incentivos al Turismo	ISR	Artículo 5. 1)	Diez años de exoneración del pago del ISR a partir del inicio de operaciones. Este incentivo será otorgado exclusivamente a nuevos proyectos.
			Derechos arancelarios	Artículo 5. 2), 3)	Exoneración del pago de impuestos y demás tributos que cause la importación de bienes y servicios, menajes nuevos necesarios para la construcción e inicio de operaciones de los nuevos proyectos, material impreso para promoción o publicidad de los nuevos proyectos o del país como destino turístico.
			Contribuciones y/o tasas	Artículo 5. 4)	Exoneración del pago de impuestos, contribuciones, tasas y cualquier otra clase de tributo u obligación pecuniaria sobre espectáculos y presentaciones culturales.
1999	r c	Ley de Incentivos	Derechos	Capítulo 3.	Exoneración de derechos e impuestos de importación

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
		para la Industria Turística	arancelarios de importación	Artículo 5	en las actividades descritas en el artículo 5 por un periodo de hasta 10 años.
			Impuesto general al valor	Capítulo 3. Artículo 5	Exoneración del Impuesto General al Valor (I.G.V) en la compra de las mercancías descritas en el artículo 5 según las actividades destinadas por un periodo de hasta 10 años.
			Impuesto sobre bienes inmuebles	Capítulo 3. Artículo 5	Exoneración del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (I.B.I), por el término de diez (10) años contados a partir de la fecha en que el INTUR declare que la actividad turística ha entrado en operación.
			ISR	Capítulo 3. Artículo 5	Exoneración hasta un 100% del ISR por el término de hasta 10 años en las actividades descritas en el artículo 5.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de incentivos a la industria turística de los diferentes países

Anexo 8 Resumen de Leyes de Servicios Internacionales

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
2007	— >	Ley de servicios	ISR	Artículo 14.	Exención total del ISR por el período de quince años

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
		internacionales		a)	contados a partir del inicio de sus operaciones el parque de servicios debidamente calificado.
			Impuestos municipales	Artículo 14. b)	Exención total de los impuestos municipales sobre el activo de la empresa, por el período de diez años, a partir del inicio de sus operaciones.
			Impuestos a la transferencia de bienes raíces	Artículo 14 c)	Exención total del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Raíces, por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad sujeta a dicho incentivo.
2012	Honduras	Ley de fomento a los centros de atención de llamadas y	ISR	Artículo 5. 2)	Exención del ISR exclusivamente por los ingresos provenientes de la actividad incentivada, durante el periodo que realicen sus operaciones en la zona libre, contados a partir del inicio de sus operaciones. ³⁶

³⁶ Esta ley en el mismo artículo de forma clara enuncia que los ingresos y demás rentas percibidas por los trabajadores de los call centers, estarán sujetos al pago de ISR de conformidad con la ley de la materia.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
		terciarización de servicios empresariales	Derechos arancelarios de importación	Artículo 5. 1)	Exención total de pago de impuestos arancelarios, cargos, recargos, derechos consulares, impuestos internos, de consumo y demás impuestos que graven la importación de equipo, herramientas, repuestos, accesorios, mobiliario y equipo de oficina, y demás bienes, que tengan relación directa o indirecta con las operaciones y la ejecución de la actividad incentivada.
2016	Guatemala	Ley emergente para la conservación del empleo	Derechos arancelarios de importación	Artículo 7. a) b) c) y e)	Exoneración temporal de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del impuesto al valor agregado de: materias primas, productos semielaborados, productos intermedios, envases, empaques, etiquetas, muestrarios, muestras de ingeniería, instructivos, patrones, modelos, maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso de producción, hasta por un periodo de 1 año.
			ISR	Artículo 7 d)	Exoneración total del ISR, que se obtenga o provenga exclusivamente de la actividad autorizada en la

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					resolución de calificación. Tal exoneración se otorgará por un periodo de diez (10) años, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución de su calificación por el Ministerio de Economía.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de servicios internacionales de los diferentes países.

Es de gran importancia hacer una aclaración respecto a las actividades beneficiadas con los incentivos fiscales:

- El Salvador: almacenamiento, acopio, consolidación y desconsolidación de mercancías de terceros, operaciones internacionales de logística, Call Centers, tecnologías de información, investigación y desarrollo, reparación y mantenimiento de embarcaciones marítimas, aeronaves, contenedores, procesos empresariales, servicios médico-hospitalarios, entre otros.
- Honduras: Call centers y centros de terciarización de servicios empresariales, es decir, establecimientos que cuenten con la tecnología y personal adecuado para que un comerciante pueda subcontratar servicios que faciliten la captura de información, procedimiento y manejo de bases de datos de clientes, sondeos e investigación de mercado, estudios, etc.
- Guatemala: Actividades de maquila y exportación, así como también Call Centers.

Anexo 9 Resumen de Leyes para Zonas Económicas Especiales

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
1973 ³⁷	Guatemala	Ley orgánica de la "Zona libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla"	Exención ISR	Artículo 32. a)	Los usuarios que se instalen y operen dentro de la Zona Libre gozarán de las siguientes exenciones: a) Al ISR, la cual será por el cien por ciento durante diez años. El plazo de la exención del ISR se computará a partir de la fecha en que la empresa inicie sus operaciones dentro de la Zona Libre
			Exención IVA	Artículo 32. b) y c)	b) Al Impuesto al Valor Agregado, derechos arancelarios y demás cargos aplicables a la importación de mercancías que ingresen a la Zona Libre. c) Al Impuesto al Valor Agregado por los hechos y actos gravados realizados dentro de la Zona Libre
			Otros impuestos	Artículo 32.	Al Impuesto de Timbres Fiscales, sobre los documentos

³⁷ Reformada en 2008.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
				d)	que contienen actos o contratos sobre bienes o negocios en la Zona Libre.
			Exención DAI	Artículo 32 Bis.	Todas las mercancías y demás (...). De la presente ley, que ingresen a la Zona Libre, están exentos, tanto por su internación, como por su permanencia dentro de la misma, del pago de derechos arancelarios de importación, Impuesto al Valor Agregado, Impuestos y demás gravámenes fiscales establecidos.
			Exención IVA		
			Exención DAI	Artículo 43.	Podrán entrar a la Zona Libre de Industria y Comercio exentos del pago de derechos, gravámenes e impuestos fiscales y municipales, los lubricantes, combustibles y demás artículos que se consuman en la misma por los comerciantes e industriales que tengan en ella sus establecimientos y que se destinen a servicios de los mismos. Los materiales que se introduzcan por los ocupantes de terrenos o locales en la Zona Libre de Industria y
			Exención Impuestos municipales		
			Impuestos fiscales		

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					Comercio, destinados a construir o reparar sus establecimientos comerciales, industriales o bodegas, entrarán también libre de derechos o impuestos fiscales y municipales.
2013	Honduras	Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)	Exención ISR	Artículo 29. 1) y 2)	El ISR a las personas naturales el cual no podrá ser superior al doce por ciento (12%), y a las personas jurídicas el cual no podrá ser superior al dieciséis por ciento (16%).
			Exención IVA	Artículo 29. 3)	El impuesto sobre valor agregado el cual no podrá ser superior al cinco por ciento (5%)
			Otros impuestos	Artículo 29. 1), 2)	El porcentaje del impuesto a la propiedad de la tierra en desuso, a los bienes inmuebles y el impuesto plano o de tasa única será fijado por las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)
				Artículo 31.	Las ZEDE podrán establecer las tasas que para la regulación marítima y aérea que considere adecuadas
			Otros impuestos	Artículo	La importación que realicen personas jurídicas que

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
				32. ³⁸	operan en una ZEDE al ingresar al territorio aduanero nacional estarán libres del pago de todo impuesto, arancel, cargos, recargos, derechos consulares, impuestos internos, de consumo y gravamen que tengan relación directa o indirecta con las operaciones de importación y exportación.
1976	Honduras	Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortes	Exención DAI	Artículo 4.	La introducción de mercancías a la Zona Libre de Puerto Cortés está exenta del pago de impuestos arancelarios, cargos, recargos, derechos consulares, impuestos internos, de consumo y demás impuestos y

³⁸ Las compras que las empresas que operan dentro de una ZEDE realicen en el mercado nacional deben pagar los impuestos correspondientes. Cuando las empresas que operan dentro de las ZEDE vendan productos, bienes o servicios en el resto del país deben pagar los aranceles o impuestos que determine el Congreso Nacional.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					gravámenes que tengan relación directa o indirecta con las operaciones aduaneras de importación y exportación.
			Impuestos municipales		De igual manera, las ventas y producciones que se efectúen dentro de la aludida Zona Libre y los inmuebles y establecimientos comerciales e industriales de la misma, quedan exentas del pago de impuestos y contribuciones municipales.
			Exención ISR		Las utilidades que obtengan en sus operaciones en la Zona Libre las empresas allí establecidas, quedan exoneradas del pago del ISR, siempre que dichas empresas no se hallen sujetas en otros países a impuestos que tengan inefectiva esta exención.
			Impuestos varios	Artículo 12.	Las mercancías que se hayan introducido a la Zona Libre de Puerto Cortés, y que no hayan sido sometidas dentro de ésta a ningún proceso industrial de transformación o manufactura podrán ser reexportadas

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					libres de impuestos, gravámenes y demás contribuciones fiscales, municipales o distritales.
2018	El Salvador	Propuesta de Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador	Exención de Impuesto a la transferencia de bienes inmuebles	Artículo 18.	Exención de Impuesto a la transferencia de bienes raíces por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados en la actividad a incentivar
			Exención IVA	Artículo 18.	Exención de impuesto a la transferencia de Bienes Muebles y a la prestación de servicios, gozando del beneficio de ventas tasa cero por ciento (0%) por los servicios profesionales y de consultoría que requieran durante el trámite de los permisos correspondientes para el inicio de sus operaciones, únicamente para la actividad a incentivar.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			Exención DAI	Artículo 31.-	Exención de todo impuesto, contribución o derecho de importación durante el periodo que realicen sus operaciones (...) aplicable únicamente a los bienes necesarios para realizar la actividad autorizada ³⁹
			Impuesto a la transferencia de bienes inmuebles	Artículo 32.	Por la adquisición de aquellos bienes raíces a ser utilizados para la ejecución de la actividad autorizada, durante el periodo que realicen sus operaciones
			Exención IVA	Artículo 33.	Ventas gravadas con tasa cero por ciento (0%) únicamente para las ventas o transferencias de bienes y servicios que sean necesarios para la actividad autorizada, realizadas por personas naturales o jurídicas

³⁹ Excepto alimentos y bebidas, productos que contengan tabaco y bebidas alcohólicas, servicios de transporte, de hotel, de limpieza y seguridad, muebles y enseres del hogar, artículos suntuarios o de lujo, vehículos para transporte de personas de forma individual o colectiva y mercancías (...).

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					que no gozan de beneficios al amparo de la presente Ley, a un beneficiario, estarán afectas a una tasa del cero por ciento del impuesto
			Impuestos municipales	Artículo 34.	<p>Exención de los impuestos municipales a desarrolladores y operadores económicos, de acuerdo a las siguientes disposiciones:</p> <p>a) Exención total por un plazo de veinticinco 25 contados a partir de la publicación de Inicio de Operaciones</p> <p>b) 70% durante los siguientes cinco años contados a partir del vencimiento del plazo de exención total</p> <p>c) 50% en adelante, contados a partir del vencimiento del plazo al que se refiere el literal anterior</p>

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
			Exención ISR	Artículo 35.	<p>Los desarrolladores estarán exentos del pago de ISR sobre la actividad autorizada de acuerdo al siguiente detalle:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Exención total por un plazo 25 años contados a partir de la publicación de inicio de operaciones b) 70% durante los siguientes cinco años posteriores al vencimiento del plazo original establecido para la exención c) 50% en adelante, contados a partir del vencimiento del plazo al que se refiere el literal anterior
				Artículo 36.	<p>Se exonerarán del ISR a las sociedades de depósito beneficiarias del régimen y las personas socias o accionistas, sobre utilidades o dividendos distributivos provenientes de la actividad autorizada de acuerdo a las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Desarrolladores y operadores económicos durante los primeros doce años contados a partir

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					de la publicación de inicio de operaciones ⁴⁰
			Otros impuestos	Artículo 37.	Cuando el operador económico se dedique a actividades agroindustriales, el monto total de los incentivos no podrá exceder el 10% del valor total de la producción del país de esas actividades agrícolas en específico o del 10% del valor total de la producción del producto, si es el caso que la empresa se dedique a un producto específico.
2006	Honduras	Ley de la zona libre turística del	Exención DAI	Artículo 13	La introducción definitiva de mercancías, bienes o servicios al territorio de la Zona Libre Turística por parte

⁴⁰ Prorrogable a 3 años más si cumple uno de los supuestos presentados en la ley.

Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
		departamento de islas de la bahía	Exención IVA		de los beneficiarios acogidos y autorizados bajo el Régimen Especial de esta Ley está exenta del pago de los impuestos o aranceles de aduana, de importación o impuesto especiales de cargo o recargo, del impuesto de venta de producción, consumo o valor agregado, así como de toda clase de impuestos internos y del pago de derechos consulares o de timbres
	Otros impuestos				
			Obligaciones	Artículo 25.	<p>Toda persona natural o jurídica nacional o extranjera, acogida al régimen de esta ley que ingrese o mantenga inversiones en la misma, está obligada a declarar y pagar en su caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Un impuesto del 4% en sustitución del impuesto de ganancia de capital establecido en la Ley del ISR (...) b) Tarifas destinadas para la conservación ambiental y seguridad de la Zona Libre Turística: Dos dólares de los Estados Unidos de América

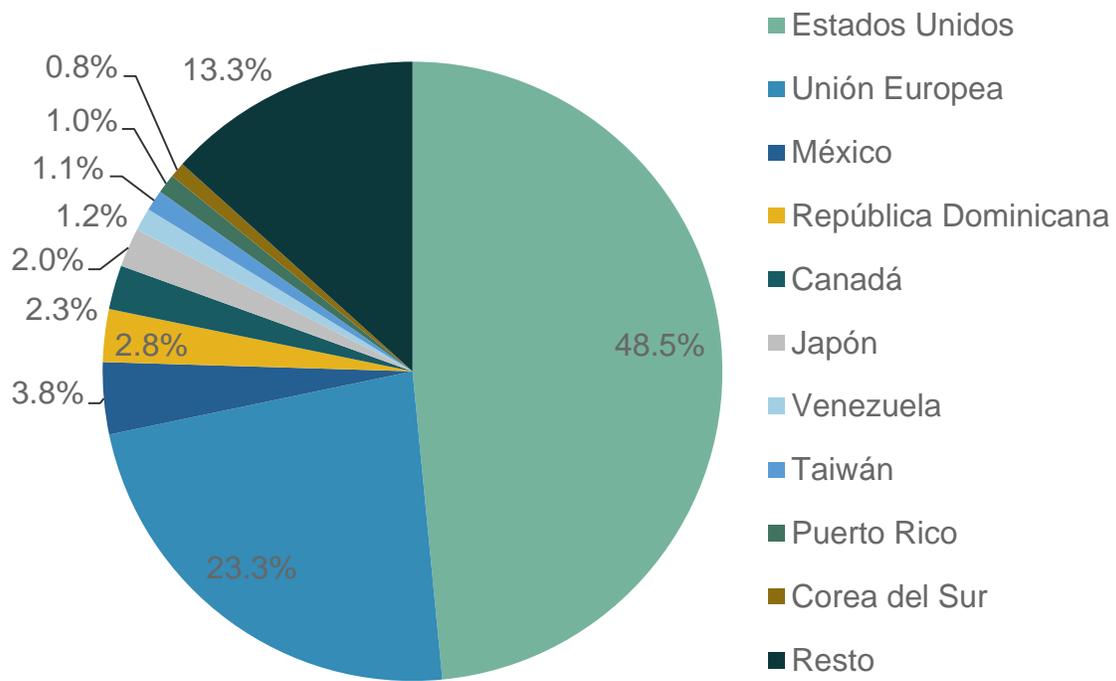
Año	País	Ley	Tratamiento preferencial	Referencia	Descripción
					que pagará cada pasajero reportado en el manifiesto de transporte marítimo; seis dólares que pagará cada pasajero extranjero o visitante que ingrese al territorio por vía aérea;
			Exención	Artículo 26.	Toda persona natural o jurídica estará exenta de la obligación del pago de cualquier otro impuesto al Estado de Honduras con excepción de las tarifas creadas en esta Ley
			Exención Impuestos Municipales	Artículo 27.	Toda persona acogida al Régimen Especial de la Zona Libre Turística está obligada al pago de los impuestos municipales, tasas de servicio y demás cargas o sanciones que establezcan las municipalidades de la Zona

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes de Zonas Económicas Especiales de los diferentes países.

Anexo 10 Centroamérica: Exportaciones extrarregionales por destino

Al segundo trimestre de 2016

Porcentajes (%)



Fuente: Centro de Estudios para la Integración económica (SIECA)