

IED e incentivos: el caso de América Central (CA-4)

Maynor Cabrera
Bogotá, Junio 2012



Contenido

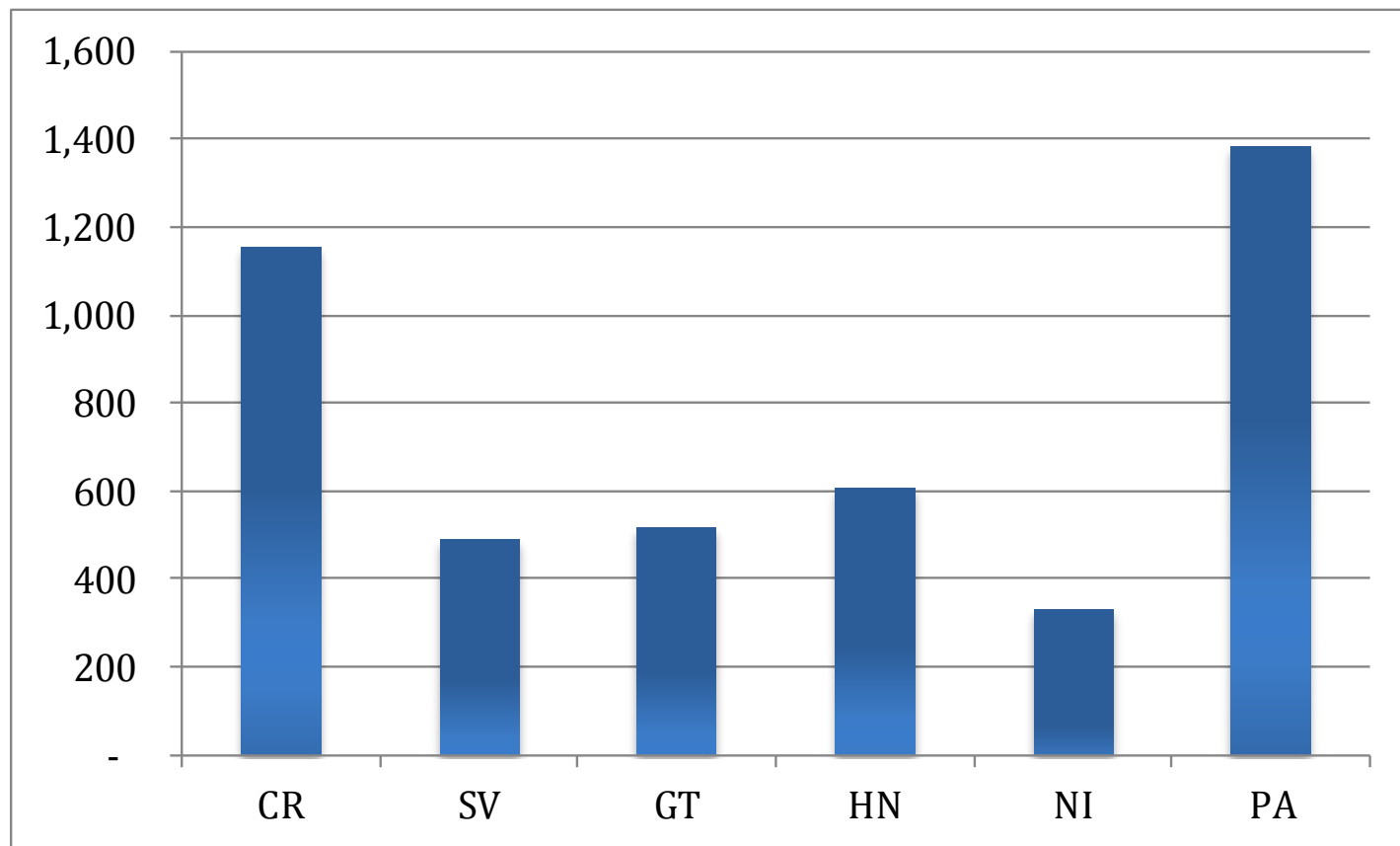
- El desafío de atraer inversión en economías pequeñas
- Exoneraciones fiscales: la ruta fácil?
- Con excesivos riesgos...
- Desafíos a futuro



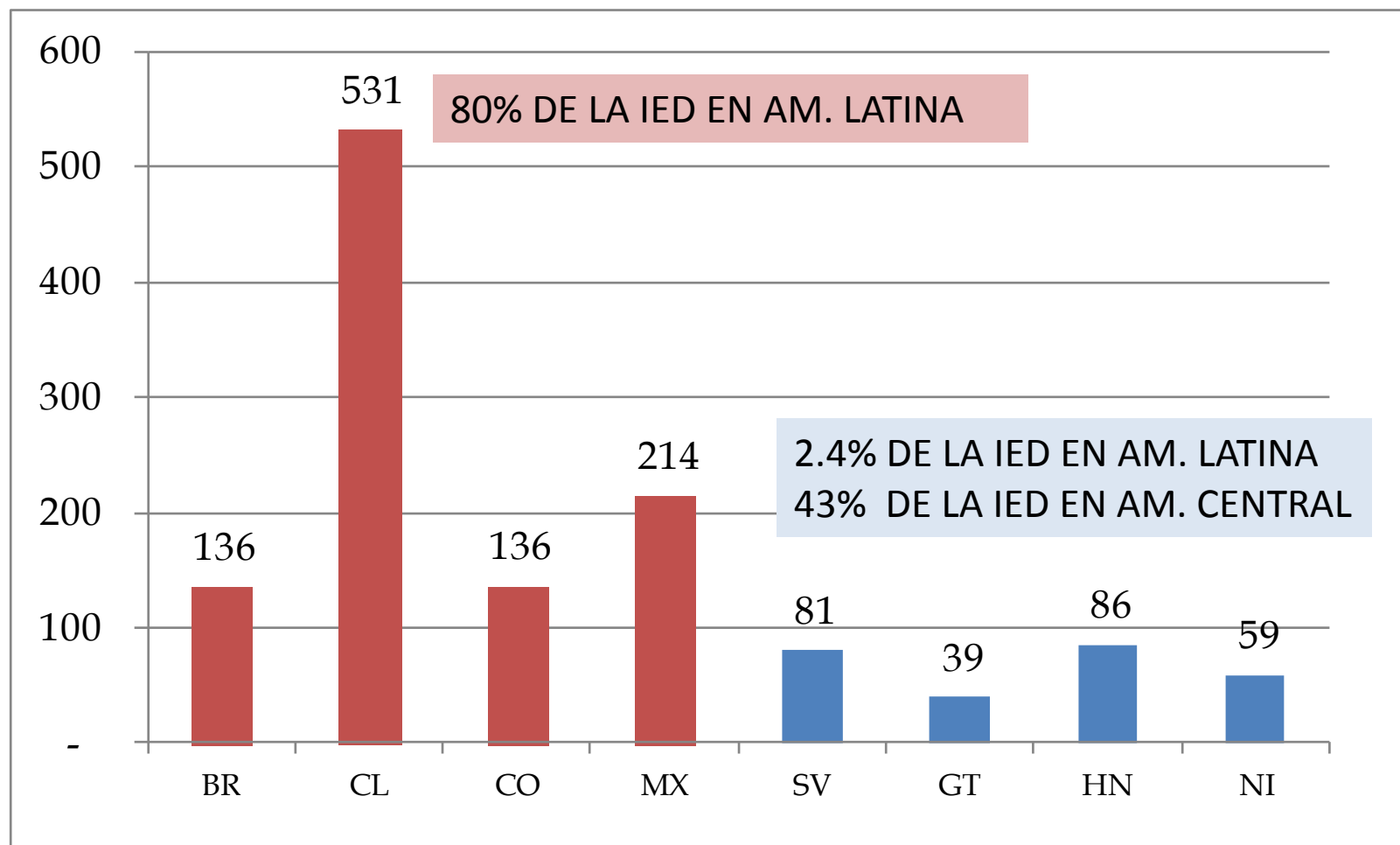
El desafío de atraer inversión en economías pequeñas

Bajos montos en la década anterior

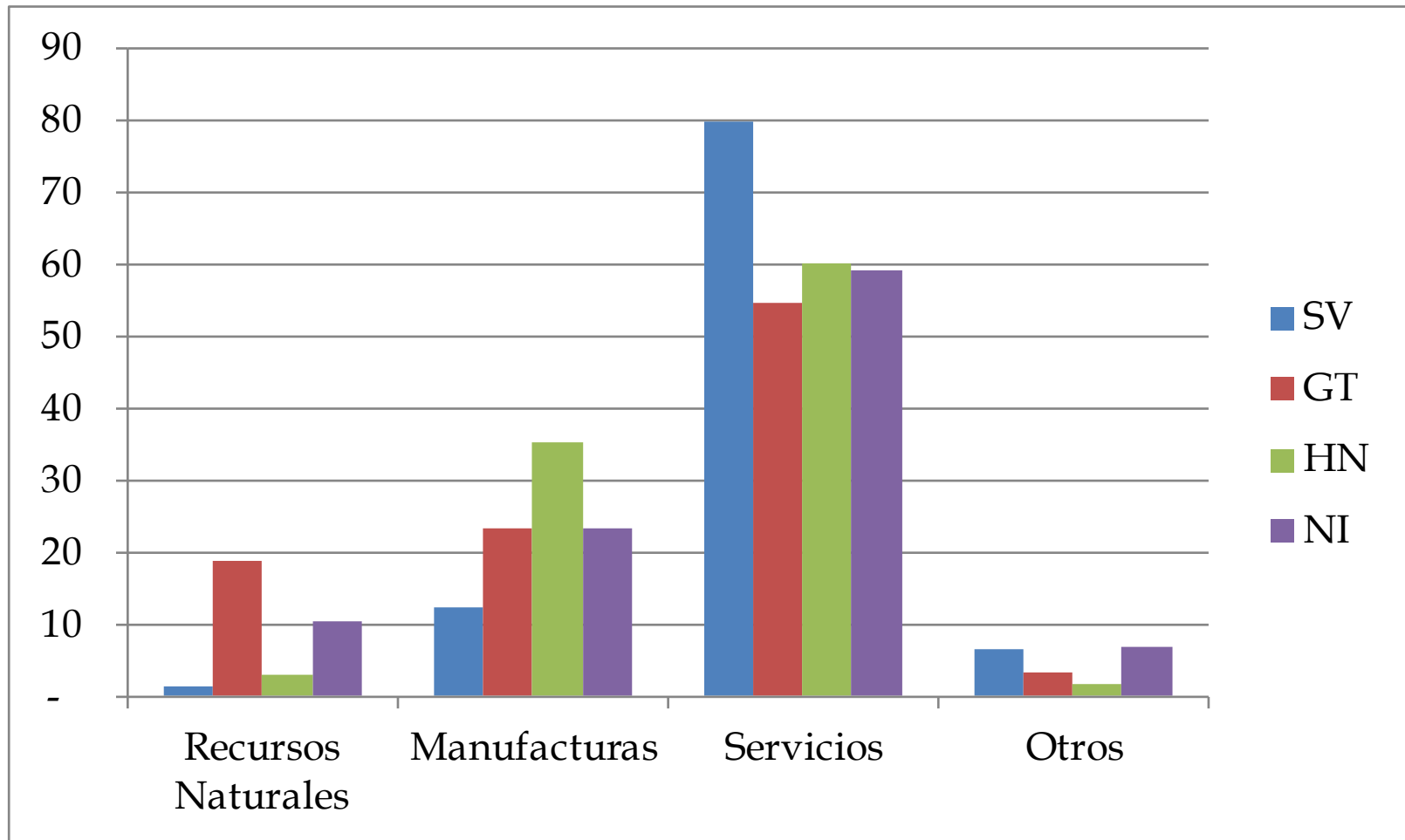
IED en millones de USD (Promedio 2001-2010)



Bajos niveles de IED per cápita



Orientación a servicios y reciente interés en actividades extractivas





Exenciones fiscales: ¿la ruta fácil para atraer inversiones?

La ruta fácil ...pero peligrosa

- Discurso de la “competitividad”
 - “Mas competitividad solo es posible mediante menos impuestos”
 - “Los países del CA-4 solo pueden competir gracias a las exoneraciones”
- Se han descuidado otros aspectos que condicionan la competitividad de los países que influyen en la rentabilidad y atracción de IED

Estudio FMI 2009

Klemm, A. y S. van Parys,

“Empirical evidence on the effects of tax incentives”

- “Los incentivos fiscales pueden ser efectivos en atraer inversión extranjera directa IED, pero no en incrementar la inversión total y el crecimiento en un país.”
- Los hallazgos del estudio sugieren que los incentivos reemplazan inversión extranjera por nacional o simplemente sirven para transferir propiedad
 - En Guatemala, por ejemplo, lo que ocurre es el cambio de razón social o nombre de la empresa.

Estudio OCDE 2007

“Tax effects on foreign direct investment, recent evidence and policy analysis”, OECD Tax Policy Studies No.17

- Los impuestos no son el único factor que atrae inversión
 - Acceso a mercados y oportunidades de negocios
 - Un marco legal y regulatorio predecible y no discriminatorio
 - Estabilidad macroeconómica
 - Mercados laborales calificados y con costos razonables
 - Infraestructura física bien desarrollada

Estudio ICEFI 2008

“Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua”

Boletín de Estudios Fiscales No. 8

- Exenciones tributarias vigentes en Guatemala y Nicaragua no son determinantes para la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED).
- La existencia de buena infraestructura, el crecimiento económico, la apertura comercial y la seguridad jurídica y personal son factores que pesan más a la hora de que un inversionista decida traer su dinero al país.
- No existe evidencia contundente que las zonas francas hayan sentado un gran número de nuevas inversiones desde que fueron implementados.
- Son una fuente de empleos, mínima respecto a lo esperado.
- En términos relativos, Guatemala presentaba mayores índices de inversión antes de la aprobación de los decretos 29-89 y 65-89, que después de los mismos.

Sin embargo, la historia pesa..

- Modelo agroexportador
 - mano de obra poco calificada, bajos salarios y beneficios fiscales para inversiones extranjeras
 - Ingresos tributarios provenientes de la renta aduanera
 - Resistencia a implementar ISR
 - Debilidad ante los intereses extranjeros de los países centroamericanos: “Banana Republics” (Gobiernos fallaron en cobrar impuestos a las bananeras)
- Sustitución de importaciones
 - Industrialización en últimas etapas del proceso productivo: bajo encadenamiento y generación de valor agregado
 - Arancel externo común
 - Guerra de incentivos para atraer inversión extranjera
 - Entre 1960 y 1969 se establecieron 2,779 exenciones fiscales (SIECA)
 - Todas las empresas grandes gozaban de alguna exención
 - Acuerdo: intento fallido de normar competencia fiscal nociva

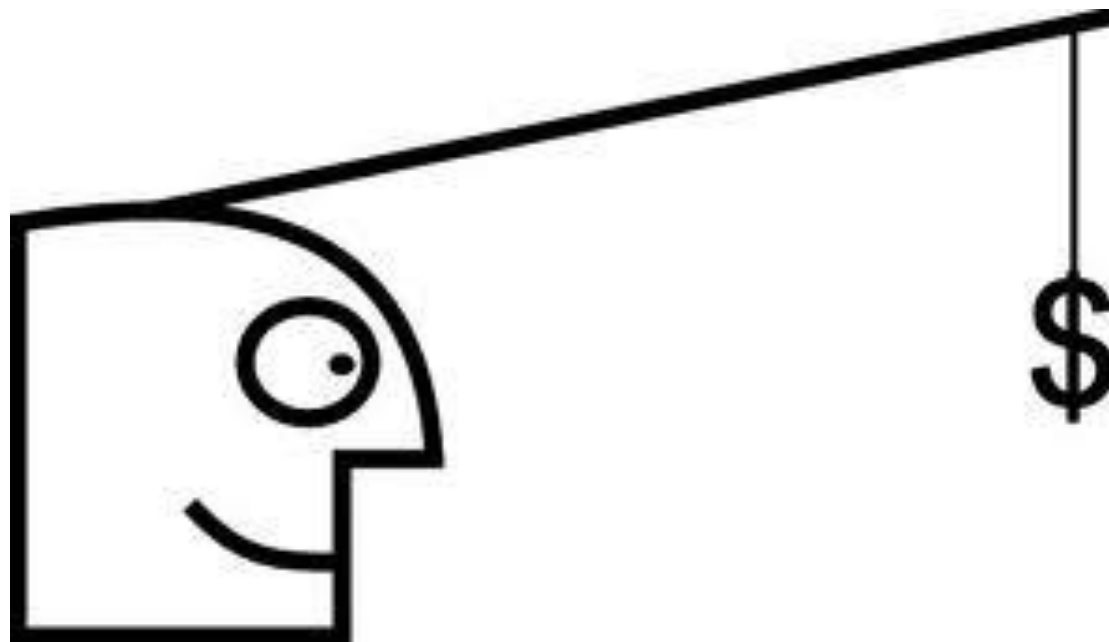
La historia pesa..

- Período posterior a 1980
 - Época dorada de creación de incentivos

	CR	SV	GT	HN	NI	PA
Zonas Francas	X	X	X	X	X	X
Procesamiento de Exportaciones (Maquila)	X	X	X	X		X
Turismo	X	X		X	X	X
Recursos Forestales	X		X		X	
Minería			X	X		X
Generación de Energía Renovable			X		X	X
Desarrollo de Infraestructura Publica				X		X

Y las percepciones se mantienen...

- “El próximo gobierno en Guatemala debería eliminar el Impuesto sobre la Renta. Además debería promover su eliminación en el resto de Centro América. Así se promovería la inversión extranjera y Centro América sería vista como un modelo para el resto del mundo”
 - *Líder de uno de los grupo empresariales más grande de Centro América, Diciembre 2007*



Riesgos de los incentivos

Perdida de recursos – Administración Tributaria



Cuadro 18: Centroamérica: estimaciones de gasto tributario (2002-2009)
(Porcentajes de la recaudación total)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica								43.0
El Salvador								39.5
Guatemala				70.5	67.6	66.4	70.9	75.0
Honduras				41.3	45.3			44.6
Nicaragua	42.7	39.5	42.1					
Panamá					5.6	3.6	3.8	2.8

Fuente: Icefi, basado en datos de la Universidad Nacional de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda de Costa Rica; Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala; Artana (2005); Ministerio de Hacienda de El Salvador (2010); Fosdeh (2011), basado en datos de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) de Honduras; y Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

Perversión de los incentivos

- Honduras:
 - Incentivos para el turismo: Comida Rápida
 - “Las ciudades modelo” de P. Romer
- Guatemala:
 - Minería

Deterioro mayor de la competitividad sistémica

- Educación
 - Promedio años escolaridad bajo para los trabajadores (PNUD)

País	Años educación
Guatemala	4.1
Nicaragua	4.6
Honduras	6
El Salvador	8

- Los costos del crimen y la violencia en materia de salud, seguridad pública y privada.
 - Según estimaciones del Banco Mundial, están entre el 10% del PIB para Honduras, Nicaragua y El Salvador, mientras que en Guatemala son de casi el 8%, y en Costa Rica del 3.6%, como proporciones del PIB.



Desafíos a futuro

Compromisos con la OMC

- Ajustar la legislación para cumplir con el Acuerdo de Subvenciones de la OMC
 - Honduras y Nicaragua: criterio según PIB per cápita?
- De acuerdo a la OMC, los incentivos deben:
 - Acceso al mercado interno
 - No estar vinculados a desempeño de las exportaciones
- Si se desea mantener la exención del ISR, debe removerse la exigencia de exportar un % mínimo de la producción.
 - ¿Eliminar las exoneraciones?
 - ¿Las zonas francas tendrán acceso al mercado interno?
 - Acceso irrestricto al mercado interno crea un estímulo a que las actividades económicas domésticas migren hacia las ZFs (agujero negro) con correspondiente contracción de la base del ISR.

¿Qué están haciendo los países del CA-4?

País	Medidas
El Salvador	Ley de servicios internacionales Eliminación draw back Pendiente discusión de ley OMC
Guatemala	Propuesta de generalizar incentivos ZF y maquila (sin condiciones)
Honduras	Dividendos tributan al 10% Propuesta de derogar algunas exoneraciones
Nicaragua	En discusión propuesta reforma 2012

Fuente: Elaboración propia con información de Trejo

¿Reformar el ISR?

- Hacia donde
 - Flat, Dual
- Tipos de medidas
 - Unilaterales
 - ¿Conjuntas?

Mayor relación entre competitividad y política fiscal (más allá de las exoneraciones)

- Fortalecer el rol de la política fiscal en la promoción del crecimiento económico y competitividad
 - La construcción de una política contra cíclica que modere los impactos económicos de la economía internacional sobre los países, en particular sobre las finanzas públicas
 - Mejorar la coordinación de políticas económicas
 - Entre política fiscal y monetaria
 - Espacios de cooperación en Centroamérica
 - Integración económica
 - Bienes públicos regionales

¡Muchas gracias!

www.icefi.org

